

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

193ª SEDUTA PUBBLICA RESOCONTO STENOGRAFICO

LUNEDÌ 17 FEBBRAIO 2014

Presidenza della vice presidente FEDELI,
indi del vice presidente CALDEROLI

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia-II Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Nuovo Centrodestra: NCD; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Per l'Italia: PI; Scelta Civica per l'Italia: SCpl; Misto: Misto; Misto-Gruppo Azione Partecipazione popolare: Misto-GAPP; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza della vice presidente FEDELI

PRESIDENTE. La seduta è aperta (ore 17).
Si dia lettura del processo verbale.

Omissis

Discussione del disegno di legge:

(1288) Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria (Approvato dalla Camera dei deputati) (Relazione orale) (ore 17,12)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge n. 1288, già approvato dalla Camera dei deputati.

Il relatore, senatore Buemi, ha chiesto l'autorizzazione a svolgere la relazione orale. Non facendosi osservazioni la richiesta si intende accolta.

Pertanto, ha facoltà di parlare il relatore.

BUEMI, relatore. Signora Presidente, colleghi, il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, propone di introdurre misure per porre rimedio, con effetti immediati, al sovraffollamento carcerario, introducendo disposizioni in materia di modalità di controllo degli arresti domiciliari, sulla disciplina dei reati concernenti le sostanze stupefacenti, nel quadro delle misure alternative alla detenzione e delle misure sostitutive all'espulsione del condannato cittadino extracomunitario.

Inoltre, si introduce un complesso di disposizioni volte all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi. Ma il testo del decreto ha riguardo altresì alla liberazione anticipata, all'introduzione di un nuovo procedimento giurisdizionale avanti alla magistratura di sorveglianza e, da ultimo, prevede l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o comunque private della libertà personale.

Venendo all'esame delle novelle al codice di procedura penale introdotte dall'articolo 1, assume particolare rilievo la modifica dell'articolo 275-*bis*, in materia di modalità di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici di cui abbia disponibilità la polizia giudiziaria. Nel previgente testo dell'articolo 275-*bis*, la comminazione delle procedure di controllo suddette aveva luogo se il giudice lo riteneva necessario in relazione alla natura e al grado delle esigenze cautelari

da soddisfare nel caso concreto. Ora il raggio di applicazione della norma viene ampliato, poiché si introduce il principio presuntivo per cui il controllo mediante il supporto elettronico ha sempre luogo «salvo che il giudice lo ritenga non necessario».

Sul punto, merita di essere precisato che, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, l'efficacia della disposizione prevista in materia di dispositivi elettronici di controllo è differita al momento dell'entrata in vigore della legge di conversione.

Venendo alle modifiche apportate all'articolo 678, in materia di procedimento di sorveglianza, viene introdotto un comma 1-*bis* che prevede l'applicazione del procedimento previsto dall'articolo 667, comma 4. In sostanza, il magistrato di sorveglianza, nelle materie riguardanti la rateizzazione e la conversione delle pene pecuniarie, la remissione del debito e l'esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata, nonché le richieste di riabilitazione e di valutazione dell'esito all'affidamento in prova, è chiamato a procedere in ogni caso, senza formalità, con ordinanza comunicata al pubblico ministero e notificata all'interessato. Contro tale ordinanza, ai sensi del medesimo articolo 667, comma 4, si procede mediante opposizione. (*Brusio*).

PRESIDENTE. Chiedo scusa, senatore.

Chiederei ai colleghi dell'Aula, per favore, di abbassare la voce perché è veramente faticoso.

Prego, senatore Buemi.

BUEMI, *relatore*. La procedura ordinaria prevista in generale per il procedimento di sorveglianza rimane invece nelle materie attinenti ai ricoveri, previsti dall'articolo 148 del codice di procedura penale, alle misure di sicurezza e alla dichiarazione di abitudine o professionalità nel reato o di tendenza a delinquere. In sostanza, può parlarsi dell'introduzione di un doppio binario procedimentale per la sorveglianza.

Si segnala che, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, l'articolo 1 non ha subito modificazioni.

L'articolo 2 del decreto-legge reca modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n 309.

All'articolo 73, la sostituzione del comma 5 introduce il delitto di condotte illecite in tema di sostanze stupefacenti o psicotrope, di lieve entità. È da notare che, mentre il testo previgente disponeva una circostanza attenuante determinata dalla lieve entità della produzione del traffico e della detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope, il decreto introduce una nuova fattispecie incriminatrice che ricomprende le condotte che, per i mezzi, la modalità o la circostanza dell'azione, ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, sono di lieve entità.

Va altresì notato che la modifica dell'articolo 73, comma 5, porta con sé anche una nuova cornice edittale per i reati connessi alle sostanze stupefacenti; se ne deve valutare la portata anche con riferimento alla sfera di applicazione dell'articolo 280 del codice di procedura penale, secondo cui la misura cautelare coercitiva della custodia in carcere può essere disposta per i delitti per i quali sia prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni.

Pertanto, per un verso, essa rimane applicabile anche alla nuova fattispecie disciplinata dall'articolo 73, comma 5; per l'altro, si esclude, in forza delle modifiche apportate all'articolo 380, l'arresto in flagranza.

Sempre con riferimento al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti, vi è da segnalare l'abrogazione dell'articolo 94, comma 5, che disponeva il limite per l'affidamento in prova al servizio sociale cui si poteva accedere soltanto per due volte. La *ratio* di tale norma è evidente e risiede nell'intento di abolire un limite che poteva trasformarsi, in taluni casi, in un irrigidimento assoluto nell'esecuzione della pena detentiva per i tossicodipendenti che fossero stati affidati in prova al servizio sociale per attività terapeutica, senza conseguire risultati definitivi sul piano del recupero della propria condizione psicofisica di dipendenza.

Da ultimo, va rilevato che la Camera dei deputati ha introdotto due modifiche riferite l'una proprio all'articolo 380, comma 2, lettera *h*), del codice di procedura penale, in materia di esclusione dell'arresto obbligatorio per i reati connessi agli stupefacenti, di lieve entità; l'altra, volta a coordinare l'articolo 19, comma 5, delle disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni. Pertanto, nella determinazione della pena agli effetti dell'applicazione delle misure cautelari non si tiene conto della minore età per gli stessi delitti di lieve entità di cui all'articolo 73, comma 5, del medesimo testo unico.

Su tale disposizione la Commissione si è molto soffermata e il dibattito ha messo in rilievo quanto segue.

Secondo la modifica apportata presso la Camera dei deputati nei soli procedimenti per i delitti di piccolo spaccio di sostanze stupefacenti, nella determinazione della pena edittale agli effetti dell'applicazione delle misure cautelari diverse dalla custodia cautelare, non si tiene conto della circostanza diminvente di pena della minore età. Se tale previsione derogatoria non fosse stata introdotta, per effetto della nuova fattispecie incriminatrice del reato di spaccio di lieve entità, l'incidenza della minore età sulla pena edittale massima di cinque anni di reclusione avrebbe impedito l'applicazione di qualunque misura cautelare per gli imputati minorenni.

In Commissione, tuttavia, si è aperto un dibattito di estremo interesse: sono stati avanzati dubbi che la modifica inserita presso l'altro ramo del Parlamento possa interferire con la disciplina della custodia cautelare in carcere per gli imputati minorenni. Quest'ultima è prevista dall'articolo 23 delle disposizioni sul processo penale a carico degli stessi minorenni e dispone che la custodia cautelare (sia carceraria che agli arresti domiciliari) può essere applicata solo quando si procede per delitti puniti con la pena dell'ergastolo o con la reclusione non inferiore, nel massimo, a nove anni. Ebbene, se si legge con particolare attenzione l'articolo 380, comma 2, lettera *h*), del codice di procedura penale (richiamato dall'articolo 73 del testo unico sugli stupefacenti), si capisce che tale norma fa riferimento esclusivo ai delitti di cosiddetto grande spaccio, ed esclude dall'applicazione dell'arresto obbligatorio proprio la previsione di cui all'articolo 73, comma 5, modificato dallo stesso decreto in conversione.

L'articolo 3 reca le modifiche all'ordinamento penitenziario e, in particolare, all'istituto del diritto del reclamo nonché alla procedura giurisdizionale che vi è posta a garanzia. L'intera disciplina è volta a perseguire due obiettivi fondamentali. In primo luogo, si intende garantire un'effettiva tutela dei diritti del detenuto ad ottenere, con celerità e certezza, tutela avverso le modalità di espiazione della pena detentiva. Inoltre, si intende sgravare le forme dei ricorsi avverso la decisione del magistrato di sorveglianza e del tribunale di sorveglianza.

L'impianto dei mezzi di gravame è stato modificato nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati per cui esso risulta regolato nel modo che segue. I detenuti e gli internati possono rivolgere istanze o reclami orali o scritti, anche in busta chiusa, a una serie di soggetti: il direttore dell'istituto, il provveditore regionale, il capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e il Ministro della giustizia, nonché i Presidenti della Giunta regionale, il magistrato di sorveglianza e i garanti dei detenuti e, infine, il Capo dello Stato. Avverso la decisione del magistrato di sorveglianza è ammesso reclamo al tribunale, mentre la decisione del tribunale di sorveglianza è ricorribile in Cassazione, per violazione di legge. La nuova disciplina reca anche le disposizioni in materia di ordini di ottemperanza, di dichiarazione di nullità degli atti in violazione o elusione del provvedimento rimasto ineseguito.

Tra le disposizioni di dettaglio che regolano la nuova disciplina del diritto di reclamo, rileva da ultimo sottolineare la nuova norma aggiunta nell'articolo 47, comma 8, della legge 26 luglio 1975, n. 354. Si tratta della novella concernente le deroghe temporanee alle prescrizioni, le quali sono autorizzate, nei casi di urgenza, dal direttore dell'ufficio di esecuzione penale esterna.

Inoltre, con l'introduzione dell'articolo 58-*quinquies*, viene prevista la possibilità di disporre la detenzione domiciliare attraverso la prescrizione di procedure di controllo anche mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici.

Come è evidente, l'impiego del cosiddetto braccialetto elettronico viene esteso a tutti i casi in cui si dispone la detenzione domiciliare, anche potendosi provvedere nel corso dell'esecuzione della misura e quindi non solo al momento della irrogazione della misura restrittiva della libertà personale. Anche in questo caso, l'efficacia della disposizione relativa alle particolari modalità di controllo nell'esecuzione della detenzione domiciliare è differita al giorno successivo a quello della pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale* della legge di conversione.

Nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento si è inteso introdurre una disposizione che consente, per un periodo di tre anni dalla data di entrata in vigore della stessa legge di conversione, che le funzioni di dirigente di funzione penale esterna possano essere svolte dai funzionari inseriti nel ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario.

L'articolo 4 introduce nuove norme sulla liberazione anticipata speciale, la quale si sostanzia in una detrazione di pena concessa con la liberazione anticipata maggiorata a settantacinque giorni per ciascun semestre di pena scontata. Tale disciplina premiale vede comunque l'esclusione dei condannati per taluni dei delitti previsti dall'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Va peraltro sottolineato che la liberazione anticipata speciale estesa a settantacinque giorni per semestre non trova applicazione ai condannati ammessi all'affidamento in prova e alla detenzione domiciliare, né ai condannati che siano stati ammessi all'esecuzione della pena presso il domicilio o che si trovino agli arresti domiciliari ai sensi dell'articolo 656, comma 10, del codice di procedura penale.

Il tenore delle norme recanti questa nuova specie di liberazione anticipata è stato oggetto di numerosi interventi, giacché la Commissione ha rilevato nel corso del dibattito che la liberazione non ha più come presupposto il ravvedimento o la buona condotta del detenuto, ma trova applicazione in via automatica e generalizzata, salvo, come detto, il riferimento ad alcune tipologie di reati che recano particolare allarme sociale.

L'ulteriore misura volta a ridurre il sovraffollamento carcerario è quella dell'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi. Il decreto-legge si limita ad eliminare la natura provvisoria di tale misura di esecuzione presso il domicilio, sopprimendo il riferimento temporale alla completa attuazione del piano straordinario penitenziario e comunque al termine fisso del 31 dicembre 2013. Pertanto, la norma, originariamente di natura eccezionale e provvisoria, diviene efficace a regime.

L'articolo 6 interviene sul decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, recante il testo unico in materia di immigrazione. Le modifiche concernenti l'articolo 16 del testo unico sono volte ad ampliare la facoltà di disporre l'espulsione a titolo sostitutivo o alternativo alla detenzione. Così con il testo originario del decreto-legge veniva esteso il limite alle condanne per i delitti, sempre concernenti l'immigrazione, per i quali è stabilita la pena detentiva superiore nel massimo a due anni, ovvero per uno o più delitti previsti dall'articolo 407, comma 2, lettera a), del codice di procedura penale.

La Camera dei deputati ha apportato una modifica volta ad indicare puntualmente i delitti previsti dallo stesso testo unico in materia di immigrazione per i quali non può essere disposta l'espulsione a titolo sostitutivo della pena detentiva: si tratta dei soli delitti di cui all'articolo 12, commi 1, 3, 3-bis e 3-ter, del decreto legislativo n. 286 del 1998.

Viene altresì disposta l'espulsione quando sia stata espiata la parte di pena relativa alla condanna per reati che non la consentono. Si tratta, dunque, di un'espulsione parzialmente sostitutiva di un residuo di pena.

Vengono, infine, introdotte procedure che dovrebbero consentire una più agevole e celere identificazione degli estremi nominativi e della nazionalità del detenuto straniero.

Circa il nuovo impianto normativo che estende l'applicazione dell'espulsione sostitutiva della detenzione, sono state avanzate, da alcuni componenti della Commissione, riserve poiché si rischierebbe di abbassare la forza dissuasiva delle norme incriminatrici; infatti, la propensione a delinquere sarebbe favorita dalla prospettiva di vedersi comminata la mera espulsione dal territorio nazionale in luogo della pena detentiva.

L'articolo 7 prevede l'istituzione presso il Ministero della giustizia del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Il Garante è organo collegiale composto da due membri, oltre che dal presidente. I requisiti di accesso alla carica - che dura cinque anni - tendono a qualificare i componenti del collegio per indipendenza e competenza nelle discipline afferenti alla tutela dei diritti umani. La procedura di nomina prevede una delibera del Consiglio dei ministri, l'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, nonché il decreto di nomina da parte del Capo dello Stato. Di particolare rilievo è la scelta che il Garante si avvalga di strutture e risorse messe a disposizione dal Ministro della giustizia, la cui organizzazione è riservata ad un successivo regolamento ministeriale.

L'articolo 7, comma 5, disciplina le funzioni di vigilanza, di visita e di ispezione, di accesso agli atti, di raccomandazione alle amministrazioni interessate, di trasmissione di una relazione annuale ai Presidenti delle Camere e ai Ministeri competenti, nonché di collaborazione con i Garanti territoriali. Anche su questo profilo ci si è soffermati nel corso dell'esame in Commissione, con particolare riguardo alla posizione di terzietà e di indipendenza del Garante, nonché alla dotazione di risorse e personale di cui dispone.

L'articolo 8 reca disposizioni di proroga per l'adozione dei decreti relativi alle agevolazioni e agli sgravi per l'anno 2013 da riconoscersi ai datori di lavoro in favore dell'impiego di detenuti e internati. Tali misure sono volte a favorire l'attività esterna dei lavoratori detenuti o internati attraverso l'ampliamento delle agevolazioni e degli sgravi fiscali in favore delle imprese che li assumano.

Infine gli articoli 9 e 10 recano rispettivamente la copertura finanziaria e l'entrata in vigore. *(Applausi dal Gruppo PD).*

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare la relatrice di minoranza.

STEFANI, *relatrice di minoranza*. Signora Presidente, onorevoli colleghi, la maggioranza mette in atto, con questo provvedimento, un reticolo di norme tutte destinate a nostro avviso a provocare veramente dei gravi danni (ed essendo questo il quarto decreto-legge svuota carceri, ormai i danni

sono irreparabili), danni che vengono provocati al sistema giustizia inteso nella sua complessità, ma *in primis* ai cittadini e in secondo luogo a tutte le Forze di polizia che ogni giorno garantiscono - e ci garantiscono - la sicurezza del territorio. In questo senso, quale minoranza riteniamo inutile e pericoloso, oltre che audacemente neghittoso, non comprendere la delusione che trarrebbero dall'introduzione di queste norme le Forze di polizia e tutti coloro che garantiscono la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari.

Per questa minoranza, infatti, il provvedimento è improntato a mere finalità di riduzione del numero dei detenuti ristretti nelle carceri italiane, e ciò avviene attraverso due linee differenti, ma unite da un unico scopo, che è quello di liberare i delinquenti e lasciare i cittadini privi di ogni tutela. Stiamo assistendo, in questi ultimi due anni, alla dismissione dello strumento penale, ovvero alla rinuncia dello Stato alla punizione dei crimini, con effetti nei confronti della nostra società sia in termini di credibilità dello Stato sia in tema di dissuasione a commettere i reati, i cui effetti non possono non risultare evidenti a chiunque. È un ennesimo, efferato, provvedimento emergenziale.

Passando all'esame del testo, da un lato, si introduce un divieto di applicare, a chi si macchia del reato di cui all'articolo 73, comma 5, del testo unico in materia di stupefacenti, la misura della custodia cautelare in carcere; con l'effetto prevedibile di rimettere in libertà delinquenti che, verosimilmente, non hanno intrapreso o comunque interrompono un percorso di rieducazione e con alta probabilità, purtroppo, torneranno a delinquere; dall'altro lato, attraverso le misure dell'indulto permanente o mascherato (perché, è vero: quello di cui si sta parlando è un indulto, e, come si è avuto già modo di dire e come si è anche accennato in Commissione giustizia, ma anche da parte di altri autorevoli esponenti sia della magistratura che del mondo universitario, è un provvedimento che rivela dei profili di incostituzionalità, che abbiamo evidenziato nella questione pregiudiziale da noi presentata) questo Governo ha deciso e scelto quali sono i soggetti da scarcerare: sono i condannati a pene più lunghe (e quindi, in realtà, i più pericolosi), e solo in parte minima avrà effetti su coloro che si sono macchiati di reati ritenuti meno gravi.

Ricordiamo che è solo grazie alla forte opposizione del nostro Gruppo politico nell'altro ramo del Parlamento che siamo riusciti a far espungere la norma che concedeva i benefici della liberazione anticipata a coloro che si erano macchiati di reati mafiosi. Ricordiamo anche che questo è un Governo che, nella formulazione originaria di questo decreto, aveva previsto la liberazione anticipata per i mafiosi. E non aggiungiamo altro.

Su questi temi sarà sempre grande e forte l'opposizione del Gruppo della Lega Nord, la quale non sarà mai arrendista e non vorrà mai far passare norme che consentono di concedere benefici a persone che si sono macchiate di reati di questo tipo.

È l'ennesimo provvedimento, quello che esaminiamo oggi, errato nell'*an*, perché il disegno di legge è figlio di una cultura buonista e arrendista, di una cultura induttiva che non è la cultura di cui ha bisogno il nostro Paese.

Questo provvedimento è sbagliato, perché è la certificazione chiara e lampante del fallimento dei provvedimenti adottati nel passato, dal 2006 in poi: dall'indulto, voluto dal Governo Prodi e votato dalla maggioranza che all'epoca sosteneva lo stesso Governo Prodi, ad eccezione della Lega Nord, che fu l'unica forza politica che votò contro l'indulto, fino a quello che era il primo decreto svuota carceri. Questo provvedimento infatti acconsentiva a coloro i quali avevano ancora diciotto mesi da scontare di pena detentiva di poter scontarla ai domiciliari, senza espiarla e senza in questa maniera dare minimamente applicazione al principio della certezza della pena e a una effettiva rieducazione del detenuto.

E cosa ha pensato di introdurre questo Governo (anche se non si sa in realtà quale sia questo Governo) con questo provvedimento emergenziale? Attraverso l'articolo 5, ha introdotto la stabilizzazione della detenzione domiciliare che era stata pensata e voluta come una misura eccezionale e legata indissolubilmente alla completa attuazione del piano carceri. Insomma, con l'articolo 5 si va a snaturare il senso dell'articolo 1 della legge n. 199 del 2010, che era, come era stata prevista per sua natura, una norma temporanea che non può e non doveva essere trasformata in una norma a carattere permanente.

Questo provvedimento oggi in esame in quest'Aula rappresenta veramente il fallimento più lampante delle politiche indultive, delle politiche di amnistia, delle politiche di clemenza generalizzata sul problema delle carceri.

Vi è un problema di sovraffollamento, ma la storia e il percorso normativo dell'ultimo Governo Berlusconi dimostrano che può esser risolto e che può essere affrontato con procedure diverse e con strumenti opposti a quelli che oggi si propongono con il presente provvedimento, strumenti che purtroppo sono stati depotenziati e, nei fatti, annullati da questo Governo e dall'ultimo Governo Monti.

L'attuale provvedimento, invece, è dannoso. È un provvedimento gravemente dannoso perché dà un messaggio estremamente errato, tale per cui si induce alla convinzione generalizzata che commettere reati, e in particolare reati di grave allarme sociale oltre a reati particolarmente gravi, comporta l'applicazione di una sanzione penale attenuata!

Al contrario, coloro che si dovrebbero tutelare, i cittadini tutti e in particolare le persone offese del reato, con questo sistema non potranno nemmeno chiedere più giustizia.

Quello della sicurezza non può essere relegato a tema secondario: è fondamentale e dev'essere immanente nel fare i provvedimenti parlamentari che trattano di giustizia, in particolar modo in ambito penale, come quello in esame. Mai come oggi e mai in un contesto come quello attuale, i cittadini chiedono maggiore sicurezza, chiedono maggiori garanzie, chiedono la possibilità di poter vivere tranquilli nelle proprie abitazioni e trascorrere serenamente la propria vita. Oggi, uno dei reati di maggior allarme sociale, in netto incremento, è proprio il furto, in particolare nelle abitazioni ma anche sotto forma di scippo e rapina. La maggioranza, con questo provvedimento, affossa e demolisce il principio della sicurezza, oltre ad obbligare nei fatti le Forze dell'ordine a svolgere attività di vigilanza ai soggetti ai domiciliari, anziché controllare e pattugliare il territorio. In questa maniera, ricordate che andrete a sottrarre risorse, mezzi e personale alla funzione principale delle Forze dell'ordine ovvero garantire la sicurezza dei cittadini. Quello della sicurezza non è proprio un tema marginale e nemmeno demagogico: chi cerca di creare un sillogismo tra l'essere demagoghi e ricercare la sicurezza dimostra di non essere in sintonia con il Paese né con i cittadini.

Questa minoranza ritiene convintamente che con il provvedimento in esame si sovverta l'ordine naturale delle cose e si dia attenzione unicamente ed esclusivamente a coloro che commettono i reati, ossia agli imputati, ai detenuti, lasciando invece senza tutela la persona offesa dal reato e i cittadini tutti.

Noi riteniamo che l'attenzione debba essere invece riservata fondamentalmente a chi i reati li subisce. Non abbiamo sentito nella relazione di maggioranza una parola, una sola parola spesa per le vittime dei reati, per le persone da essi offese e per la sicurezza del nostro Stato. Questa minoranza, invece, contrasta il provvedimento proprio per dare voce e sostegno alle persone offese dal reato e alla stragrande maggioranza dei cittadini onesti. Abbiamo fatto opposizione, l'abbiamo fatta in maniera seria e determinata, perché per noi il problema del sovraffollamento carcerario va affrontato in un'altra maniera, investendo sulle politiche di edilizia carceraria, *in primis*, ossia investendo i soldi per costruire nuove carceri e per ammodernare i padiglioni vetusti che oggi sono presenti nel nostro Paese.

Con il precedente Governo Berlusconi erano stati stanziati 675 milioni di euro per il piano carceri: l'allora Ministro della giustizia, l'onorevole Severino, ed oggi l'attuale ministro Cancellieri avevano comunicato che erano pronti per essere utilizzati, da lì al 2015, 11.000 nuovi posti all'interno delle carceri, ma ciò non è stato realizzato. Riteniamo che debba essere perseguita veramente una sistematica ed organica politica infrastrutturale: costruiamo queste carceri, anche se so che vi sono e vi saranno sicuramente difficoltà da affrontare, ma questa è una soluzione a tale annoso problema.

Un altro rimedio che abbiamo proposto come Lega Nord per affrontare la questione del sovraffollamento delle carceri è far scontare ai detenuti stranieri la pena nei Paesi di origine. Sotto questo profilo, non possiamo negare che l'articolo 6 del presente disegno di legge prevede una norma che proceduralizza e consente l'espulsione. È ovvio, però, che è difficile che si possano fare delle espulsioni senza stanziare dei fondi. Proprio per questo la nostra forza politica ha presentato un emendamento volto a consentire le espulsioni attraverso lo stanziamento di fondi.

Con questo provvedimento si affronta il tema della giustizia, come se fosse solo quello del sovraffollamento carcerario; come se il tema del funzionamento della giustizia nel nostro Paese sia legato solo a questo tema. La maggioranza con questo provvedimento arriva a disinteressarsi del resto, ovverosia della totalità delle questioni reali e attinenti al sistema giustizia, come il carico pendente arretrato (pari a 9 milioni di casi civili e penali pendenti) l'irragionevole durata dei processi sia penali che civili, la negata giustizia civile in temi rapidi a favore delle imprese che chiedono il pagamento dei propri crediti.

È evidente, pertanto, che non possiamo sostenere provvedimenti come questo, e, in particolare, le norme introdotte con gli articoli 2, 4 e 5 che riteniamo vadano contro la dignità delle persone, contro la dignità delle persone offese e di coloro i quali i reati li subiscono. In questo provvedimento si dibatte solo di coloro i quali commettono reati di grave allarme sociale, come i reati di truffa, il furto in abitazione, il furto aggravato e il reato di *stalking*.

Infine, attraverso l'articolo 7 si è introdotta la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale; tale figura, seppure apprezzabile come strumento, fa dubitare dei suoi effettivi contenuti.

Per le ragioni che ho esposto rimaniamo critici ed insoddisfatti dell'impostazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge in esame e, quale minoranza, manifestiamo ovviamente la nostra posizione.

Quello che possiamo auspicare in questo momento, visto che non ci sono stati e non ci saranno i tempi per apportare valide modifiche a questo testo, modifiche che molti condividono, è che si arrivi al termine ultimo in modo che non entri in vigore. Anche perché quello che ci domandiamo è: inoltre, di chi sarà alla fine la paternità di questo decreto-legge? È un provvedimento governativo: ma di quale Governo? *(Applausi dal Gruppo LN-Aut)*.

Signora Presidente, le chiedo l'autorizzazione ad allegare il testo integrale della relazione.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.

PALMA *(FI-PdL XVII)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PALMA *(FI-PdL XVII)*. Signora Presidente, desidero intervenire sull'ordine dei lavori. Prima di andare avanti con la discussione e con le votazioni sulla questione pregiudiziale, intendo porre all'Aula una questione, avanzando una richiesta prima che si proceda oltre sul decreto-legge.

L'assunto di questo decreto-legge, che pare essere in contrasto con quanto affermato dal Presidente della Repubblica nel discorso di fine anno, è che vi è un'emergenza carceraria non strutturale...

PRESIDENTE. Presidente Palma, lei ha chiesto la parola sull'ordine dei lavori.

PALMA *(FI-PdL XVII)*. Sto arrivando al punto, Presidente. Quindi, essendoci un'emergenza carceraria non strutturale conseguentemente, anche alla luce dell'infrazione europea, bisogna intervenire per cercare d'incidere sul sovraffollamento carcerario. Questa è sostanzialmente la premessa.

Orbene, signora Presidente, questo è il secondo decreto-legge che viene avanzato dal Ministero della giustizia. Quando il decreto oggi in discussione è giunto alla Commissione giustizia del Senato, essa ha avanzato una richiesta al Governo tesa a conoscere quanto segue. In primo luogo, gli effetti del precedente decreto svuota carceri.

PRESIDENTE. Senatore Palma, se mi posso permettere, questo intervento è nel merito e non sull'ordine dei lavori.

PALMA *(FI-PdL XVII)*. Non entro nel merito, signora Presidente. Se lei mi fa ultimare, comprenderà. Conosco le regole e non le violerei mai con lei.

PRESIDENTE. La ringrazio.

PALMA *(FI-PdL XVII)*. Avevamo chiesto in Commissione giustizia di conoscere quali fossero gli effetti reali del precedente decreto svuota carceri sul sovraffollamento carcerario, per capire bene se l'aver toccato il sistema in maniera episodica avesse poi comportato un determinato vantaggio.

Inoltre, affrontando la discussione di questo decreto abbiamo avanzato, anche su questo punto, la richiesta al Ministero della giustizia di farci conoscere, a distanza di un mese, quali fossero gli effetti di questo decreto sul sovraffollamento e quale fosse la previsione che il Ministero aveva fatto nel momento in cui si era impegnato nel decreto stesso.

Ad oggi, signora Presidente, noi non abbiamo risposta a tutto questo. E mi chiedo, a fronte della delicatezza di alcuni interventi (su cui evidentemente non entrerò, perché fanno parte del merito), se il Senato o i singoli senatori non abbiano diritto, prima di votare, di conoscere la situazione, al fine di poter bilanciare, con riferimento agli effetti di questo e dell'altro decreto sul mondo del sovraffollamento carcerario, le altre esigenze che pure trovano una garanzia costituzionale.

In altri termini, per essere molto chiari, sapere se questo decreto incide sul sovraffollamento per 300, 1.000, 2.000 o 10.000 unità è una cosa di grande rilievo in quest'Aula al fine della votazione. Tutti quanti noi sappiamo infatti che attualmente saranno 62.000-63.000 i detenuti. Tutti quanti noi sappiamo che a maggio scatterà l'infrazione europea e se, per ipotesi, come pare, questo decreto dovesse incidere per sole 1.000 unità sull'attuale stato delle carceri, ella, signora Presidente, si rende conto di come gli effetti di questo decreto non sarebbero definitivi ai fini del procedimento di infrazione. Inoltre, la mancata conoscenza di questi dati non consentirebbe ai senatori un voto completamente libero, essendovi la mannaia della scadenza del decreto, con l'effetto - anche qui senza entrare nel merito del provvedimento - di varare, con il decreto in esame, modifiche di rilievo all'attuale sistema di esecuzione penale senza conoscere se la rilevanza di quelle modifiche sia controbilanciata o meno dagli effetti che questo decreto produce.

Per concludere, signora Presidente, essendo stata avanzata questa richiesta al Governo, in Commissione giustizia, fin dall'inizio e non avendo avuto dallo stesso alcuna risposta, credo che non si possa affrontare seriamente questo decreto senza conoscere i dati reali concernenti gli effetti del provvedimento sul sovraffollamento carcerario.

PRESIDENTE. La ringrazio senatore Palma. Il punto è chiaro, il Governo è presente e quindi credo che in sede di replica e prima del voto valuterà come rispondere alla sua richiesta.

Comunico che sono state presentate alcune questioni pregiudiziali.

Ha chiesto di intervenire il senatore Consiglio per illustrare la questione pregiudiziale QP1. Ne ha facoltà.

CONSIGLIO (LN-Aut). Signora Presidente, la diamo per illustrata.

PRESIDENTE. Ha chiesto di intervenire il senatore Buccarella per illustrare la questione pregiudiziale QP2. Ne ha facoltà.

BUCCARELLA (M5S). Signora Presidente, richiamandomi al testo della questione pregiudiziale QP2, confidando che venga letta e valutata da tutti i colleghi del Senato, vorrei solamente sottolineare i punti fondanti che saranno oggetto di illustrazione in sede di discussione generale e di esame degli emendamenti e che evidenziano criticità particolari che si sommano a quelle già rappresentate da ultimo nell'intervento del Presidente Palma e prima dalla relatrice di minoranza, senatrice Stefani, della Lega.

Questi ulteriori profili, che a nostro modo di vedere determinano la necessità che non si proceda all'esame di questo decreto, attengono alla lettera dell'articolo 4 del decreto-legge, in quanto, anche al di là delle intenzioni rappresentate, ovvero evitare che la cosiddetta liberazione anticipata straordinaria non si estenda anche ai soggetti che abbiano subito condanne per reati di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario o reati più gravi, fra i quali quelli relativi all'associazione di tipo mafioso ed altro, così com'è formulato, di fatto non raggiunge l'obiettivo prefissato. Infatti, anche nella sua eventuale applicazione successiva alla conversione del decreto, esso non permetterebbe agli organismi dell'autorità giudiziaria chiamati a valutare - nel caso di specie la magistratura di sorveglianza - di distinguere, nella fase di valutazione dell'istanza, coloro che oggi stanno scontando una pena relativa ad un cosiddetto reato satellite, collegato magari ad una condanna per il reato di cui all'articolo 416-*bis*. Cercando di spiegarmi meglio - cosa che magari riuscirò a fare poi in sede di discussione generale e di illustrazione degli emendamenti - nell'applicazione concreta dell'articolo in questione, relativo alla liberazione anticipata, in realtà non sarà possibile distinguere, da parte della magistratura di sorveglianza, coloro che sono detenuti per reati di associazione mafiosa e che al contempo stiano scontando, come reati collegati a quello associativo, anche reati diversi. Gli esempi più frequenti sono i reati di rapina, di porto abusivo di armi e quant'altro.

Questo è un profilo che, a nostro modo di vedere, impone la necessità emendativa della lettera. Oppure, meglio ancora, se questo pare profilarsi come non possibile, visto che di fatto questo decreto sembra arrivare nelle intenzioni della maggioranza sostanzialmente blindato (seppur non fornito della formula della fiducia per impossibilità oggettive), questo è un motivo per il quale è necessario non procedere all'esame.

L'altro profilo di estrema criticità sono le conseguenze non ancora apprezzabili ed apprezzate della nota sentenza della Corte costituzionale, intervenuta la settimana scorsa in merito all'articolo 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, in tema di stupefacenti. Anche qui, in mancanza di una conoscenza applicativa concreta delle disposizioni della Corte, non potendo

valutare la portata delle scarcerazioni che avverranno in virtù della probabile rideterminazione della pena per chi sta scontando i reati di cui all'articolo 73, un intervento così incisivo e così profondo, seppur nella sua approssimazione, come il decreto in parola crediamo che non meriti di poter proseguire il suo *iter*. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

Omissis

Ripresa della discussione del disegno di legge n. 1288 (ore 17,57)

PRESIDENTE. Ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, sulle questioni pregiudiziali e sospensive presentate si svolgerà un'unica discussione, nella quale potrà intervenire un rappresentante per Gruppo, per non più di dieci minuti.

CALIENDO (FI-PdL XVII). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CALIENDO (FI-PdL XVII). Signora Presidente, colleghi senatori, vi chiedo un minuto di attenzione, perché con questo disegno di legge noi, per non aderire all'invito del Presidente della Repubblica di adottare un provvedimento di indulto, che avrebbe avuto conseguenze immediate (da me non condivise, ma comunque immediate), stiamo alterando il sistema penale in modo tale da non garantire più la tutela della difesa della collettività.

Ma vi è una ragione ancor più grave per cui noi oggi non dovremmo discutere. La settimana scorsa, infatti, avevamo chiesto di esaminare il provvedimento già per giovedì passato, perché con qualche piccola modifica avremmo potuto approvare un provvedimento che avesse un effetto, ma non alterasse il sistema penale. Mercoledì invece è intervenuta la decisione della Corte costituzionale che ha dichiarato incostituzionale la legge Fini-Giovanardi del 2006 e conseguentemente ha portato alla reviviscenza della disciplina precedente. Nel momento in cui, tra due settimane o meno, sarà depositata la motivazione, non esisterà più l'articolo 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 9 ottobre 1990, che invece con questo decreto riscriviamo senza distinguere tra droghe leggere e droghe pesanti e prevedendo una riduzione della pena massima a cinque anni. Invece, appena saranno depositate le motivazioni della sentenza della Corte costituzionale, come dicevo, entrerà in vigore di nuovo la legge Jervolino-Vassalli, che così stabiliva: «Quando, per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dal presente articolo sono di lieve entità, si applicano le pene della reclusione da uno a sei anni (...) se si tratta di sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle I e III previste dall'articolo 14, ovvero le pene della reclusione da sei mesi a quattro anni (...) se si tratta di sostanze di cui alle tabelle II e IV».

Il comma 5 dell'articolo 2 del decreto-legge non distingue tra sostanze stupefacenti leggere e sostanze stupefacenti pesanti. Prescindendo dal dibattito tra di noi e dal fatto se condividiamo o meno, il Senato vota una legge nella consapevolezza di esprimersi contro ciò che è stato appena dichiarato incostituzionale e nella consapevolezza che renderà impossibile l'applicazione della norma che vota, perché il comma 1 dell'articolo 73 punirà la detenzione illecita che invece con la legge Fini-Giovanardi non era più punita.

Non sappiamo neanche gli effetti che la sentenza della Corte determinerà sulle scarcerazioni. Noi modifichiamo una norma che non c'entra nulla con la scarcerazione, perché arresto facoltativo era prima e, con questo disegno di legge, arresto facoltativo resta. Allora, qual è la necessità di votare una norma che determinerà per il nuovo Governo l'esigenza di intervenire tra dieci giorni con un nuovo decreto-legge per sopprimerla? Allora significa non avere consapevolezza! Che senso ha votare una norma se il Governo dovrà varare necessariamente un nuovo decreto per evitare le conseguenze disastrose che deriverebbero da questo contrasto di norme dopo la sentenza della Corte costituzionale? Mi domando, che senso ha? Se invece noi non votiamo e sospendiamo per la sentenza della Corte costituzionale, il nuovo Governo potrà ripresentare lo stesso decreto, perché la sospensione non deriva da una volontà del Parlamento di non procedere all'esame, ma dalla necessità determinata dalla sentenza della Corte. In questo caso, lo ripeto, nel rispetto dei vincoli di costituzionalità, il nuovo Governo potrebbe presentare un nuovo decreto con lo stesso contenuto, ma modificando questa norma, che ora non ha più valore, e che viene ribadita in questa fase.

Ma bisogna decidere prima che arriviamo all'esame degli emendamenti all'articolo 2, perché se noi voteremo anche solo un emendamento soppressivo, diventerà un problema poter emanare un nuovo decreto con lo stesso contenuto. Se invece sospendessimo (perché la sentenza della Corte

costituzionale può avere l'effetto che ho appena enunciato), credo che faremmo una cosa saggia, corretta e nell'interesse dei cittadini, e garantiremmo al nuovo Governo la possibilità di un intervento corretto e legittimo costituzionalmente. *(Applausi dal Gruppo FI-PdL XVII e del senatore Buccarella)*.

BARANI (GAL). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BARANI (GAL). Signora Presidente, rappresentante del Governo, è ovvio che se il Senato avesse avuto la possibilità di apportare qualche ritocco e le modifiche necessarie, condivise anche da buona parte della Commissione giustizia, sicuramente avremmo arricchito la conversione in legge del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146. Tuttavia, il monocameralismo vigente, in forza del quale la Camera dei deputati, quando le arriva un decreto-legge, lo tiene per 50 giorni e ce lo manda gli ultimi 10 giorni, come è successo negli ultimi sei-sette mesi, ha fatto sì che noi non avessimo più la possibilità, sia in Commissione sia qui in Aula, di apportare delle modifiche.

Nel frattempo, la Corte costituzionale è intervenuta sulla distinzione tra droghe leggere e droghe pesanti in maniera significativa, e crediamo che il prossimo Governo - il Governo che ci sarà tra qualche giorno, tra qualche ora - debba prendere in considerazione (mi riferisco al nuovo Ministro della giustizia) la determinazione della Consulta e apportare, con un nuovo decreto-legge, le modifiche alle disposizioni del provvedimento che sono in conflitto con la determinazione della Corte stessa.

In quest'Aula spesso si sente dire che l'ottimo è nemico del bene. In questo decreto-legge non c'è solo il problema dei tossicodipendenti, delle droghe leggere e delle droghe pesanti, ma si prendono in considerazione molte altre situazioni che attendono di essere risolte.

Ai colleghi che mi hanno preceduto nell'illustrazione e nella discussione delle questioni pregiudiziali vorrei ricordare che la Costituzione non è libera interpretazione: la Costituzione ha degli articoli ben precisi che non possono essere interpretati a seconda delle convenienze. L'articolo 27, terzo comma, dispone: «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato». Credo che queste due righe non possono essere discusse. Il sovraffollamento impedisce l'applicazione del comma terzo dell'articolo 27.

Ancora, l'articolo 28 della Costituzione stabilisce: «I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici». Quindi, bene ha fatto il Governo ad intervenire in base all'articolo 28.

Ancora, l'articolo 32, comma primo, dispone: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività, e garantisce cure gratuite agli indigenti». Cosa significa ciò? Come si fa lasciare, in una cella da due posti, otto persone? È veramente una cosa inumana e disumana. Questi sono, quindi, i presupposti da cui siamo obbligati a partire, anche per garantire l'effettivo rispetto dei dettami costituzionali.

Accanto ad essi si pongono poi i fatti ben noti a tutti, che raccontano di un sovraffollamento eccessivo e di un uso talvolta spregiudicato della custodia cautelare (ricordo che il 50 per cento dei detenuti in attesa di giudizio poi sono riconosciuti innocenti), e questi secondo noi sono atti di violenza fisica e psicologica nei penitenziari. Colleghi, stiamo parlando di 12.000 persone l'anno che scontano il carcere e che poi un giudice dichiara innocenti. Si tratta di dati inconfutabili, riconosciuti sia a livello nazionale che sovranazionale e ai quali siamo obbligati, sia moralmente che sotto il profilo legislativo, a far fronte. Dobbiamo farlo per porre fine a situazioni di illegalità che troppo spesso si manifestano e che non possono essere minimamente tollerate.

È per questo che noi voteremo contro le questioni pregiudiziali, perché riteniamo che comunque chi vuole ottenere l'ottimo sia nemico del bene e soprattutto chi alza una voce giustizialista in quest'Aula non può essere condiviso dal nostro Gruppo che, in ossequio alla nostra Costituzione, ritiene che i Padri costituenti abbiano voluto dare il massimo di garanzia e di rispetto dei diritti umani.

Anche l'Europa ci obbliga in questo senso: il presidente Palma poc'anzi ha ricordato che il 27 maggio prossimo, se non interveniamo, sarà la data in cui gli italiani dovranno pagare all'Europa le mancanze che hanno avuto i Parlamenti nel non rispettare i diritti umani. *(Applausi dal Gruppo GAL)*.

GIOVANARDI (NCD). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIOVANARDI (*NCD*). Signora Presidente, come previsto, la sentenza della Corte costituzionale ha creato una situazione molto difficile, molto controversa ed articolata.

Vorrei innanzitutto chiarire ai colleghi che la Corte costituzionale non si è neppure sognata di entrare nel merito della questione della differenziazione fra droghe leggere e droghe pesanti, perché il gravame di merito non lo ha assolutamente affrontato.

La Corte costituzionale ha emesso una sentenza a mio avviso molto curiosa. Alla Conferenza di Palermo, cui partecipò il sottoscritto, allora Ministro, gli operatori ci avevano segnalato che, in base alla legge Cirielli, bastava la coazione a ripetere qualche furtarello per stare in carcere quasi una vita e ci pregarono di introdurre in un decreto-legge, con il primo strumento utile, una norma che eliminasse gli effetti della ex Cirielli sui tossicodipendenti. La prima occasione utile, com'è noto, venne nel dicembre 2005, quando partimmo per approvare un decreto sugli stupefacenti e sui tossicodipendenti e nello stesso decreto c'erano anche norme sulle Olimpiadi di Torino.

Potrei quindi rispondere ai tanti critici che quel decreto, fin dal titolo, era in materia di tossicodipendenze e che erano poi state aggiunte questioni che riguardavano Torino.

Nel disegno di legge di conversione vennero aggiunti altri articoli in tema di tossicodipendenze, le misure diventarono legge, e com'è noto la Corte costituzionale solo due anni dopo, nel 2007, innovando la sua giurisprudenza, per la prima volta affermò, interpretando l'articolo 77 della Costituzione, che la necessità ed urgenza dovevano riferirsi a materie omogenee. Questo accadeva due anni dopo che era stata approvata quella legge, tant'è vero che per otto anni, come sapete, nessun Parlamento - di centrodestra, di centrosinistra o tecnico - ha mai toccato la normativa, e la fortunata avvocata (come si è definita lei stessa) che ha vinto il ricorso ha detto che per otto anni nessun suo collega aveva trovato un giudice che ponesse la questione davanti alla Corte costituzionale. Mai un magistrato, in otto anni, aveva sollevato quel problema.

Rilevo anche un fatto curioso che riguarda questa questione pregiudiziale: la Corte, dei 23 articoli aggiuntivi che si rifacevano al titolo del decreto (le tossicodipendenze) e al suo testo, ne ha confermati 21, tutti in materia di tossicodipendenze, ed ha affermato che due di essi non presentavano i criteri di necessità ed urgenza. Come faccia la Corte, non il Parlamento, a stabilire, su 23 articoli aggiuntivi, tutti in tema di tossicodipendenze, quali siano necessari ed urgenti e quali no, è un mistero, e aspetto di leggere le motivazioni della sentenza per avere un chiarimento.

Qui si innesca la nostra discussione. Voi avete detto che la decisione della Corte costituzionale è quella di far uscire 10.000 detenuti: questo forse nella fantasia di chi fornisce queste cifre, che sono totalmente infondate, tant'è vero che il sottosegretario alla giustizia Ferri ha detto che le persone che, una per una, andranno valutate per verificare se siano in carcere solo per spaccio o perché hanno commesso furti, rapine, danneggiamenti o altro, non sarebbero 10.000, ma al massimo 2.000.

Ancora non si sa assolutamente quali saranno gli effetti pratici di questa decisione. Ricordo ai colleghi di tutti i Gruppi che il motivo per il quale sono andati davanti alla Corte è il ricorso di un signore che trasportava quattro chili di hashish, il che vuol dire circa 16.000 dosi: con quella roba che hanno sequestrato ci fanno 16.000 dosi (quando si parla del ragazzino e della *cannabis*). Il signore che ha fatto ricorso era uno che stava immettendo sul mercato quattro chili di sostanze, con principi attivi altissimi, che potevano far vendere sul mercato 16.000 dosi. Di questo stiamo parlando a proposito del ricorso.

Che cosa è stato segnalato dalla Corte costituzionale? La Corte, senza entrare nel merito se sia lecito considerare diversamente i principi attivi che accomunano le sostanze stupefacenti (con le droghe sintetiche che sono micidiali, sempre sulla base di certe sostanze), si è chiesta invece se sia giusto o sbagliato considerare gli spacciatori ugualmente responsabili, a prescindere se la droga spacciata sia pesante o leggera, distinzione che nella documentazione scientifica non esiste. Ne discuteremo, ma tutti i tossicologi italiani negano che esistano differenze di pericolosità tra i diversi tipi di droghe, siano quelle derivanti dai cannabinoidi, siano esse sostanze come cocaina o eroina. Credo che il Parlamento qualche volta debba stare anche ad ascoltare l'opinione di coloro che conoscono la materia e gli effetti devastanti delle droghe.

Detto questo, chiariamo che la Corte non è assolutamente entrata nel merito: ha solo detto che otto anni fa, per 21 articoli di un decreto in tema di tossicodipendenza c'erano i presupposti di necessità urgenza, mentre per due articoli non sussistevano, lasciando aperto al legislatore il problema di come affrontare ora questo vuoto.

È un vuoto che noi oggi riempiamo con una norma che conferma che non c'è differenza tra droghe pesanti e leggere, inserisce un reato autonomo per i reati di lieve entità, e abbassa la pena (ma giustamente, dal mio punto di vista) per tutti gli spacciatori che immettono sul mercato droghe pesanti o leggere (secondo l'accezione corrente). Secondo me è una norma giusta che va nella direzione giusta e pertanto la voterò con convinzione, mentre voterò contro gli emendamenti che vogliono eliminarla da questo provvedimento.

Poi anch'io mi rivolgo ai rappresentanti del Ministero, a quelli che ci sono oggi e a quelli che ci saranno domani, e ricordo che abbiamo pubblicato in settimana le tabelle del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che dimostrano quali sono i numeri dei detenuti per questioni di droga: dai 24.000 che entravano in carcere ogni anno fino al 2005 (anno precedente all'entrata in vigore della legge Fini-Giovanardi) siamo arrivati l'anno scorso a 18.000 (6.000 in meno). Quindi, i detenuti per cause di tossicodipendenza sono diminuiti, e non aumentati. Prima di raccontare in giro queste fandonie per le quali la legge Fini-Giovanardi avrebbe aumentato a dismisura il numero dei tossicodipendenti in carcere, bisogna guardare la realtà dei fatti.

A tal proposito avviso i colleghi (ma chiedo anche l'aiuto del Governo, momentaneamente distratto)...

PRESIDENTE. Anche il Governo dovrebbe ascoltare tutto il dibattito.

GIOVANARDI (NCD). Non è facile legiferare nel momento in cui, a fronte dei dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria o che derivano da coloro che nelle comunità e nei SERT sono in prima linea nel combattere questo fenomeno, ci sono bufale gigantesche che parlano di 10.000 o 15.000 detenuti che usciranno dalle carceri (numeri dati a casaccio), e il Governo non è in grado di dirci le conseguenze dei provvedimenti legislativi. Escono in 10.000 o escono in dieci? È un po' diverso se escono 10.000 detenuti o dieci. Per non parlare di tutta la polemica politica fatta dalla Lega sul pericolo che escano 10.000 persone, mentre con questo provvedimento si scopre che, almeno per quanto riguarda la tossicodipendenza, ne escono due.

Finisco ricordando a tutti che chi sta in carcere nel nostro ordinamento non ci sta perché consuma sostanze, droghe, leggere o pesanti che siano. Il consumo personale nel nostro ordinamento è totalmente depenalizzato. La stragrande maggioranza dei tossicodipendenti che si trovano in carcere è lì o perché ha rubato, o perché ha fatto borseggi, danneggiamenti o violenze, o perché è uno spacciatore. Dovremmo, allora, una volta tanto, fare una discussione per stabilire anche se, oltre al consumo personale, vogliamo depenalizzare lo spaccio di droga, ad esempio nel caso di quel tale che era in possesso di quattro chili di sostanza stupefacente e ha fatto ricorso alla Corte sostenendo che quattro chili (esattamente 16.000 dosi) sarebbero una cosa leggera, magari da spacciare davanti alle scuole.

Credo che su questo ci dovremo intrattenere seriamente in futuro; nel frattempo, credo sia giusto votare questo decreto-legge, che dà una risposta, seppur parziale, a un grande problema: il sovraffollamento nelle carceri. *(Applausi dal Gruppo NCD)*.

LUMIA (PD). Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LUMIA (PD). Signora Presidente, come si può constatare, quella che avremo modo di iniziare tra qualche minuto in Aula è una discussione sul merito del provvedimento, che è importante, e sui contenuti del decreto-legge. Non ho invece avuto modo di percepire - e ne chiedo scusa ai presentatori delle questioni pregiudiziali - il merito sulla presunta incostituzionalità del decreto. Su questo tema non ho ascoltato argomentazioni che mettessero in contrasto i contenuti della norma con la nostra Carta costituzionale.

Colleghi, noi interveniamo su un argomento molto delicato, che ci pone di fronte a una realtà chiara e netta. Gli ultimi dati del DAP riportano che, all'8 gennaio 2014, nelle carceri italiane vi è la presenza di 62.400 detenuti, a fronte di una capienza regolamentare di 47.599 detenuti. Penso che l'incostituzionalità palese ed evidente non sia nel decreto, colleghi, ma sia in questa condizione. La condizione carceraria è palesemente incostituzionale. Pertanto, penso che da questo punto di vista il provvedimento abbia tutte le caratteristiche per rispondere ai requisiti di necessità ed urgenza. Nel merito delle questioni che sono state sottoposte, invece, non ho riscontrato contrasti rispetto ad articoli della nostra Costituzione.

Colleghi, voi sapete che abbiamo di fronte a noi una data stringente, che sta per arrivare: è, appunto, il termine del 28 maggio 2014. È quella la data che ci è stata messa di fronte dalla Corte europea a seguito della cosiddetta sentenza Torreggiani. Dunque l'Italia, se non dovesse dare seguito a questa sentenza, si troverebbe in evidente infrazione: dovremmo pagare somme elevatissime; saremmo un Paese fuorilegge; avremmo, in sostanza, una condizione drammatica, non solo incostituzionale, ma anche di violazione delle norme europee.

Il Presidente della Repubblica ci ha richiamato a questa responsabilità, è stato chiaro; la Corte costituzionale ci ha richiamato a questa responsabilità: legislatori, intervenite.

Noi abbiamo di fronte due strade. La prima è una strada classica, già percorsa nel nostro Paese, ed è quella dell'amnistia o dell'indulto. Abbiamo verificato quali risultati dia l'indulto: dà risultati temporanei, parziali, contingenti, in grado di essere riassorbiti in pochissimi mesi, un anno, un anno e mezzo al massimo. È, invece, necessario intervenire strutturalmente, porre fine strutturalmente a questa situazione, mettendo mano a un insieme di norme in grado di darci un risultato finale compatibile con la nostra Costituzione e in grado di dare una risposta sia alla Corte europea, sia alla nostra Corte costituzionale.

Ho ascoltato gli argomenti che poi affronteremo nel merito: mi riferisco in particolare all'ultima sentenza della Corte costituzionale sulle tossicodipendenze. Tranquillizzo i colleghi ricordando che, anche su questo punto, la Corte costituzionale tra poche settimane dovrà presentare la motivazione della sentenza, ed è chiaro che noi dovremo confrontarci con essa, come è nostro dovere e come è compito del Parlamento fare: guai se il Parlamento non si confrontasse con le motivazioni della Corte.

Naturalmente non possiamo intervenire prima: dobbiamo aspettare le motivazioni della Corte. Pertanto, questo decreto non pregiudica la possibilità del Parlamento di intervenire successivamente, tenuto anche conto che nel provvedimento in esame ci sono diverse norme, e non solo quella che interviene per dare più possibilità terapeutiche ai detenuti tossicodipendenti di potersi curare nelle comunità di recupero.

Il decreto interviene altresì per individuare lo spaccio lieve e differenziarlo dallo spaccio vero, quello guidato dalla criminalità, che incide realmente sul mercato in modo perverso. Tale differenziazione è stata chiesta più volte non solo dagli operatori e da chi ha esperienza nel campo giudiziario, ma anche dalla commissione Giostra, che ha analizzato attentamente questo argomento e ci ha chiesto di intervenire.

Quando avremo le motivazioni della sentenza della Corte, il Parlamento ne prenderà conoscenza e dovrà necessariamente intervenire, e non vedo un conflitto insanabile con il decreto-legge che si appresta a convertire.

Un'altra questione è stata posta dal Movimento 5 Stelle ed è un po' curiosa. Per quanto riguarda la liberazione anticipata speciale - un argomento molto delicato e serio - noi chiedevamo di poter avere il tempo di valutare meglio questa norma e non abbiamo escluso la possibilità di un ulteriore intervento, perché riguarda un argomento complesso, che va posto in un equilibrio tra la necessità di un intervento strutturale per incidere sul sovraffollamento e la garanzia per i cittadini e le vittime dei reati del giusto diritto alla sicurezza, nonché, per quanto riguarda in modo specifico le vittime dei reati, la garanzia di una giustizia effettiva nell'esplicazione della pena.

Ebbene, la Camera è intervenuta escludendo dalla possibilità di liberazione anticipata speciale i detenuti sottoposti all'articolo 4-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354. Ricordo a tutti che questa misura riguarda i *boss* mafiosi e quei detenuti sottoposti a misure per avere commesso reati di mafia, reati gravissimi. Ma l'articolo 4-*bis* si estende anche ad altri reati altrettanto gravi: violenza, estorsione, furto aggravato, insomma interviene su un complesso di norme che noi riteniamo, e che tutti dobbiamo ritenere, debba essere tutelato. Il diritto alla sicurezza è un diritto di nuova generazione a cui il Parlamento e la politica devono dedicare tempo.

Non penso che ci sia da questo punto di vista una contraddizione con la nostra Carta e non credo che il decreto, corretto dalla Camera proprio su questo punto delicato, come ci è stato chiesto dalla magistratura antimafia, possa ledere principi della nostra Carta costituzionale. Ecco perché ribadisco che non si tratta di un indulto mascherato. Colleghi, la misura della liberazione anticipata è una misura alternativa in forma di beneficio nell'esecuzione della pena; l'indulto è una causa estintiva della pena. Sono due figure diverse, ma non basta. La liberazione anticipata è applicata su richiesta dell'interessato ed è rinunciabile; l'indulto prescinde, è applicato automaticamente e non è rinunciabile. La liberazione anticipata è una sorta di premio: ti comporti bene e sei premiato; se ti comporti male, poiché non è una misura automatica, il giudice valuta e non la puoi utilizzare. Con l'indulto voi sapete che non è così.

Per questo, colleghi, dico che neanche questo problema inficia la costituzionalità del decreto-legge in esame, quindi penso che possiamo andare avanti con il suo *iter*, anche se eravamo pronti e

disponibili a migliorarlo, entrando nel merito successivamente. Intanto invito a respingere le questioni pregiudiziali di costituzionalità.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione della questione pregiudiziale.

Verifica del numero legale

CALDEROLI (*LN-Aut*). Chiediamo la verifica del numero legale.

PRESIDENTE. Invito il senatore Segretario a verificare se la richiesta risulta appoggiata dal prescritto numero di senatori, mediante procedimento elettronico.

(La richiesta risulta appoggiata).

Invito pertanto i senatori a far constatare la loro presenza mediante procedimento elettronico.

(Segue la verifica del numero legale).

Il Senato è in numero legale.

Ripresa della discussione del disegno di legge n. 1288

PRESIDENTE. Metto ai voti la questione pregiudiziale avanzata, con diverse motivazioni, dalla senatrice Stefani e da altri senatori (QP1), e dal senatore Buccarella e da altri senatori (QP2).

Non è approvata.

PALMA (*FI-PdL XVII*). Chiediamo la controprova.

PRESIDENTE. Ordino la chiusura delle porte. Procediamo alla controprova mediante procedimento elettronico.

Non è approvata.

Omissis

Ripresa della discussione del disegno di legge n. 1288 (ore 19,51)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Lo Giudice. Ne ha facoltà.

Attendiamo l'uscita dei colleghi per dare la possibilità al senatore Lo Giudice di intervenire.

LO GIUDICE (PD). Signor Presidente, care colleghe e cari colleghi, prendiamoci almeno qualche minuto per parlare nel merito del provvedimento, dopo questo diluvio verbale sulle modalità di conduzione dei nostri lavori.

Il provvedimento oggi in esame - è già stato detto - arriva al Senato con una tempistica tale per cui abbiamo solo poco tempo per votarlo, ed è il motivo per cui non abbiamo presentato emendamenti. Ci teniamo però a che questo decreto venga approvato con il nostro voto, perché è l'atto finale di un percorso che ha prodotto, a partire dal messaggio al Senato e alla Camera del Presidente della Repubblica, una serie di misure che potranno portare ad un affievolimento della pressione carceraria, ciò che costituisce un obbligo preciso.

L'Italia aveva sedici mesi di tempo per adempiere a tale obbligo, e ha davanti a sé solo tre mesi perché questo obiettivo possa essere raggiunto. Mi riferisco evidentemente alla richiesta della Corte europea dei diritti umani di rispondere, attraverso una modifica della gestione degli istituti di pena, alla sentenza Torreggiani ed altri.

Vorrei sottolineare solamente un paio di punti, che mi sembrano positivi, e mettere in luce una criticità che voglio sperare venga presto sanata. Gli elementi positivi sono innanzitutto le misure che riguardano la definizione del reato autonomo di detenzione e cessione illecita di sostanze stupefacenti di lieve entità. Il fatto di aver definito come fattispecie autonoma questo reato, invece che come semplice attenuante di quanto previsto dall'articolo 73 del testo unico sugli stupefacenti, potrà evitare che si verifichi l'effetto che si è prodotto in questi anni, per cui anche chi era colpevole di fatti di lieve entità legati alle sostanze stupefacenti veniva incastrato in una fattispecie di reato con delle pene edittali molto alte.

L'altro elemento che vorrei sottolineare riguarda una possibilità che viene concessa alle persone tossicodipendenti. Ricordo che stiamo parlando di una percentuale altissima: oggi nelle nostre carceri, su 61.000 detenuti, il 40 per cento è dentro solo per reati legati alla legge sulla droga. Ai detenuti tossicodipendenti viene concessa la possibilità di accedere anche per più di due volte all'affidamento terapeutico del servizio sociale, a discrezione del magistrato, quindi, ove il magistrato ritenga opportuno concedere al detenuto tossicodipendente un'ulteriore *chance* di accedere a questi trattamenti.

Chiudo con un elemento di criticità, che spero potrà essere sanato presto, e che riguarda l'istituzione della figura del Garante nazionale dei detenuti. Era una misura attesa da tanti, ma nel modo in cui è stata concepita all'interno di questo decreto (un Garante di nomina governativa), non rispetta quelle caratteristiche di autonomia e di indipendenza che un Garante delle persone private della libertà personale dovrebbe avere. Quindi, mi auguro che, varato con questo decreto tale istituto e tale figura, il Parlamento potrà presto tornare su questo tema, per fare di quella figura e di quell'istituto un reale istituto autonomo terzo di garanzia, a tutela dei diritti dei detenuti in modo indipendente dalle politiche dell'Esecutivo. *(Applausi dal Gruppo PD e del senatore Buemi)*.

PRESIDENTE. Colleghi, io ho ricevuto da parte dei Gruppi dei tempi che qualche volta sono poco congrui, perché due o tre minuti in discussione generale francamente non vanno bene. Io non ho voluto togliere la parola al collega Lo Giudice. Per i successivi iscritti a parlare, due minuti di intervento mi sembrano incongrui.

È iscritto a parlare il senatore Cappelletti. Ne ha facoltà.

CAPPELLETTI (M5S). Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, secondo Giancarlo Caselli ritardare all'infinito la trattazione di gravi problemi della giustizia significa lasciare che marciscano. È la tecnica del prendere o lasciare. È una tecnica che ha il preciso scopo di far passare soluzioni altrimenti indigeribili, che altrimenti cioè verrebbero bocciate. È il caso di questo provvedimento svuota carceri, soprannominato «indultino» a causa dell'abnorme sconto di pena previsto, di ben 75 giorni ogni 180 di reclusione, allargato anche a detenuti che si sono macchiati dei peggiori crimini.

L'emergenza carceraria ha assunto negli anni la caratteristica di un'emergenza continua, che si ripresenta di anno in anno almeno dal 2008 e rappresenta, anche visivamente, il fallimento della politica, in particolare il fallimento dei Ministri della giustizia che si sono avvicendati fino ad oggi.

Certo, oggi, oltre all'emergenza carceraria, abbiamo anche la sentenza Torreggiani, ma con il vostro provvedimento, che non interviene sulle cause del sovraffollamento, bensì solo sui suoi effetti, tra un anno, massimo due, avremo una nuova sentenza di condanna e poi un'altra ancora. Dovremo quindi secondo voi fare un nuovo «indultino» l'anno prossimo? E poi un altro ancora? E un altro l'anno successivo?

In effetti dal 1946 ad oggi sono stati fatti nel nostro Paese ben 24 amnistie e 17 indulti: mediamente, tra un provvedimento e l'altro, meno di uno ogni due anni. Alla faccia della certezza della pena! *(Applausi dal Gruppo M5S)*. Questo vostro provvedimento vanifica l'effetto deterrente delle pene previste dal codice e umilia le vittime dei reati, che sono, in questo modo, violentate due volte, dal soggetto criminale e dallo Stato, che rinuncia a perseguire i colpevoli.

In Italia il rapporto numerico tra detenuti e popolazione non si discosta di molto dalla media dell'Unione europea. Abbiamo anche un ottimo rapporto tra cubatura totale degli edifici penitenziari e la metratura che conseguentemente potrebbe essere destinata ai detenuti. È dunque paradossale che ci si trovi dinnanzi ad una situazione di emergenza da sovraffollamento, tale per di più da comportare la condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

La logica dell'emergenza e la deroga al rispetto delle regole sugli appalti che questa comporta sono per noi fonte di preoccupazione, peraltro aggravata dal recente ben noto esposto depositato in procura relativo ad un'ipotesi di reato riferita alla cattiva gestione degli appalti del piano carceri, una torta di 470 milioni di euro sicuramente in grado di suscitare appetiti non sempre leciti.

In conclusione, ricordo che una significativa responsabilità dell'emergenza carceraria ha nomi e cognomi ben precisi: Fini-Giovanardi ed ex Cirielli. Rispetto alla prima, la recente, attesa pronuncia della Corte costituzionale potrebbe far riconsiderare la posizione di migliaia e migliaia di detenuti. Le implicazioni sono estremamente rilevanti ai fini della valutazione del presente decreto, rispetto al quale potrebbero dunque venire meno gli stessi fondamentali requisiti di necessità e di urgenza.

Tutto ciò premesso, ricordando i già moltissimi danni provocati da questo decreto, chiediamo al Governo e a questa maggioranza di lasciarlo decadere al fine di non arrecare ulteriore detrimento al

già flebile principio di certezza del diritto, troppo a lungo dimenticato nel nostro Paese. (*Applausi dal Gruppo M5S*)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Barani. Ne ha facoltà.

BARANI (GAL). Signor Presidente, signor Sottosegretario (che saluto, perché ci ha seguito in Commissione in questa lunghissima odissea), per quanto attiene al decreto-legge al nostro esame ne ritengo emblematico il titolo, che richiama testualmente i «diritti fondamentali dei detenuti».

A tal proposito ricordo a quest'Aula, a quanti dentro e fuori di essa se ne fossero dimenticati, che i detenuti hanno diritti garantiti, sia dalla Costituzione che dalle leggi in vigore, a partire dalle norme sull'ordinamento penitenziario. Per quanto riguarda la nostra Costituzione, con la quale troppo spesso ci si riempie la bocca a senso alternato, soprattutto da parte dei colleghi del Partito Democratico o dei giustizialisti in genere, vale la pena di ricordare le tutele previste in via esclusiva per i detenuti e quelle che riguardano i cittadini tutti. Mi riferisco all'articolo 13, comma quarto, della Costituzione: «È punita ogni violenza fisica e morale sulle persone comunque sottoposte a restrizioni di libertà». Chi vi parla è anche contrario all'ergastolo e ha firmato i *referendum* radicali. Dante Alighieri, fiorentino (in questi giorni la città di Firenze è di attualità), diceva che sono tra color che non son più vivi. Ma cito anche l'articolo 27, comma terzo, l'articolo 28 e l'articolo 32, comma primo, sempre della Costituzione.

Questo decreto-legge così importante per i diritti fondamentali dei detenuti interviene sulla custodia cautelare e dispone che l'utilizzo di braccialetti elettronici in caso di arresti domiciliari debba costituire la regola! Invece di stabilire che non si deve avere la custodia cautelare, condizione in cui troviamo il 40 per cento dei detenuti e, di questo, il 50 per cento sono giudicati poi dai giudici innocenti (si parla di 12.000 persone). Chi commette questi errori non paga; non ha la responsabilità civile, come hanno rilevato in *referendum* i cittadini sovrani, che hanno rilevato che anche i giudici, come tutte le altre categorie, devono essere responsabili di quello che fanno nella loro irresponsabilità (ovviamente alcuni).

A mio avviso, questa prescrizione è utilissima se tende ad avere l'effetto di limitare l'uso della custodia cautelare in carcere grazie all'utilizzo di questi strumenti tecnici in grado di consentire l'immediata individuazione fisica dei soggetti sottoposti a misure coercitive da parte dell'autorità giudiziaria e, quindi, di liberare i nostri carabinieri per fare i controlli sul territorio, senza essere obbligati ad andare continuamente a vedere se i detenuti agli arresti domiciliari sono presenti oppure no.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Bignami. Ne ha facoltà.

BIGNAMI (M5S). Signor Presidente, signor Ministro (o chi per esso), onorevoli colleghi, in una Nazione civile chi delinque deve scontare la pena. La pena non è una vendetta o una punizione fine a sé stessa, ma deve essere l'occasione per attuare una rieducazione che riporti la persona delinquente alla condizione di cittadino onesto.

Il fine della giustizia deve essere la riabilitazione, come previsto dall'articolo 27, comma terzo, della Costituzione, citato dal senatore Barani. Dobbiamo pensare al recupero del detenuto, studiando e valorizzando un percorso che metta insieme il mondo delle associazioni, le cooperative, i centri sociali per il volontariato, il mondo del lavoro e le istituzioni, per ricreare dignità e stima nei detenuti e per offrire loro la speranza di una vita diversa.

Un giovane recuperato, ovvero estratto dal suo disagio e dalla sua posizione svantaggiata e al quale verrà offerta la possibilità di integrarsi e di inserirsi nel mondo del lavoro, sarà per certo un delinquente in meno. Sarà un uomo in grado di autodeterminarsi, di produrre e di pagare imposte, invece di essere un costo per la società, e in molti casi sarà in grado di generare ricchezza e benessere per la società e per sé stesso.

L'apprendimento, l'esaltazione del talento, l'accesso agli strumenti didattici e il sostegno dei giovani dalla fine della scuola dell'obbligo non sono soltanto compiti precisi e morali di ogni società civile, ma anche un efficace investimento economico e la diminuzione di un futuro costo economico per la collettività.

Investire in questo significa ridurre i costi di una società in sviluppo e ridurre i costi di una giustizia e di un sistema carcerario al collasso. Secondo uno studio condotto dal Dipartimento di polizia penitenziaria, il costo mensile di un detenuto in un carcere italiano è di circa 3.511 euro al mese: una cifra importante, che deve indurre lo Stato e la società a cominciare ad investire nella prevenzione (non solo nella prevenzione dei reati, ma nella prevenzione dell'attitudine a delinquere). Non basta svuotare le carceri: investiamo per non riempirle!

Siamo consapevoli, però, che questo decreto-legge non nasce dall'esigenza di risolvere il problema carcerario in Italia, ma dalla necessità di non pagare le multe all'Europa, nostra cara matrigna. La Corte europea dei diritti dell'uomo, con la cosiddetta sentenza Torreggiani, ha condannato il nostro Paese per le condizioni in cui sono costretti a vivere i detenuti, stabilendo il termine ultimo per rimediare a maggio 2014.

La capienza delle nostre carceri è oltre il limite. In alcuni casi ci sono sei detenuti in una cella, senza lo spazio necessario per stare contemporaneamente tutti in piedi, senza le condizioni per vivere dignitosamente.

Questo ha determinato negli ultimi anni drammatici episodi di suicidi (parliamo di 1.128 persone dal 1990 al 2011 in Italia), accompagnati da casi di tentati suicidi, di autolesionismo e da numerose manifestazioni di protesta.

Sette detenuti però hanno presentato richiesta per danni morali alla Corte europea, che ha condannato l'Italia a pagare 100.000 euro a ciascuno di questi. Solo sette? Sì, meno male che la restante popolazione carceraria non conosce le leggi, non sa la lingua e non fa questa domanda, altrimenti in breve tempo lo Stato italiano sarebbe al collasso economico per le multe inflitte dalla Corte europea all'Italia.

Quindi, ancora una volta, l'Europa ci bacchetta e solo allora corriamo ai ripari. Ma in che modo?

Il decreto in questione fa solo da tampone a quella che è la drammatica situazione carceraria italiana che, ancora una volta, non viene risolta, anche se, in ordine temporale, questo è il quarto decreto presentato negli ultimi tre anni sull'argomento. Non viene risolto il problema perché ancora una volta non viene affrontato, se non marginalmente, il nodo centrale della riabilitazione del detenuto. Nel decreto in questione manca la previsione e il potenziamento di programmi di riabilitazione sociale e lavorativa, di rieducazione, fondamentali per garantire una giustizia che funzioni.

Infine, per ultimo ma non per importanza, vorrei rivolgere un pensiero alla Polizia penitenziaria, il cui personale è costretto a condividere condizioni igienico-sanitarie precarie, a costante rischio della propria integrità e sicurezza, loro ergastolani pur senza aver commesso reati, trascinati anch'essi, da uno Stato spesso assente, negli stessi gironi di cui sono posti custodi. *(Applausi dal Gruppo M5S e del senatore Caliendo)*.

Signor Presidente, chiedo l'autorizzazione a consegnare un allegato al mio intervento, ai fini della pubblicazione nel Resoconto della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.

È iscritta a parlare la senatrice Alberti Casellati. Ne ha facoltà.

ALBERTI CASELLATI (FI-PdL XVII). Signor Presidente, signori senatori, signor Sottosegretario, ancora una volta quest'Aula si trova a dover affrontare la discussione su un provvedimento rivolto, essenzialmente, alla riduzione della popolazione carceraria. E per l'ennesima volta si trova a dover valutare una misura parziale, disorganica, inadeguata.

A questi pur poco lusinghieri aggettivi mi trovo inevitabilmente costretta ad aggiungerne altri: la misura in discussione è infatti anche irrazionale, incoerente e incostituzionale.

Si tratta infatti di un testo che, pur con le modifiche effettuate in Commissione alla Camera dei deputati, mantiene ancora diversi profili di inadeguatezza rispetto all'impianto generale della nostra legislazione penale.

Prima di entrare nel merito dei contenuti, non posso però non rimarcare alcuni aspetti di fondo che riguardano l'*iter* di conversione e il mancato rispetto delle prerogative parlamentari.

Tutti gli interventi effettuati durante i lavori - sia alla Camera che in Senato - sono stati concordi sulla correzione di alcuni aspetti che per inadeguatezza governativa erano invece presenti nella versione originaria del decreto. Mi riferisco ovviamente alla possibilità - anche per reati gravi e anche per reati gravissimi - di accesso alle misure deflative previste.

Allo stesso modo, negativa è la valutazione su specifici aspetti - attinenti addirittura alla legittimità costituzionale - di alcuni punti presenti nel testo in discussione oggi e licenziato dalla Camera dei deputati.

Tra questi, avrebbero meritato certamente maggiore attenzione le questioni relative all'applicabilità della misura cautelare in carcere per i minori accusati di reati connessi alla vendita di stupefacenti e l'estensione dell'espulsione sostitutiva per gli immigrati.

Anche in questo caso si è detto che i tempi stretti per completare l'*iter* di conversione non consentivano ulteriori approfondimenti. Vorrei ricordare che questo decreto è stato presentato il 23

dicembre. C'è una sorta di abitudine a presentare decreti in alcuni periodi: questo al nostro esame il 23 dicembre, il decreto valore cultura prima delle vacanze estive, l'8 agosto. Mi chiedo perché: come si fa a non considerare una simile circostanza un'assoluta mancanza di rispetto per le prerogative parlamentari?

È il caso di sottolineare che questo provvedimento nasce dell'esigenza di evitare l'applicazione delle sanzioni previste dalla Corte europea dei diritti dell'uomo a seguito della sentenza Torreggiani, una sentenza dell'8 gennaio del 2013: una sentenza di 13 mesi fa. Queste prassi gettano quindi discredito sulla qualità di tutto il lavoro legislativo, perché finiscono per rendere inutili gli interventi del nostro Parlamento.

D'altronde, debbo dire che la stessa crisi di Governo in atto, compiuta completamente nelle stanze di partito, anzi di un partito, dimostra quale sia il livello di considerazione per il Parlamento. Quante volte in questi ultimi mesi abbiamo dovuto votare, perché in scadenza, provvedimenti sbagliati, incompleti e con evidenti imprecisioni? Quante volte? Non si può continuare a sostenere che poi gli errori verranno sanati da successivi provvedimenti, perché questo ingenera confusione e insicurezza a tutti i livelli, ed è inaccettabile per un legislatore serio.

Entriamo nel merito. Chi pensa che interventi *spot* possano risolvere i problemi del nostro sistema giudiziario e fornire un contributo positivo nei confronti dell'annosa questione del sovraffollamento carcerario non fa i conti con la storia e non fa i conti con la realtà. Invece, ancora una volta, si è deciso di mettere un toppe che - come si dice e spesso avviene - è peggio del buco. Un intento illusorio che forse potrà produrre effetti per qualche settimana sul sovraffollamento carcerario, al caro prezzo però di protrarre all'infinito le conseguenze negative di tali scelte sulla sicurezza, sulla certezza della pena e sulla qualità della vita di milioni di cittadini.

Absolutamente discutibili sono poi i riferimenti in tema di reati connessi alla vendita e allo spaccio di sostanze stupefacenti. L'introduzione della fattispecie di «lieve entità» e quindi il sostanziale alleggerimento delle pene in funzione della qualità e della quantità delle sostanze, altro non è che un ulteriore passo verso una società nella quale chi spaccia, chi vende morte, può ritenersi sempre più legittimato a farlo.

Tra l'altro, che dobbiamo dire della sentenza recente della Corte costituzionale sul punto, i cui effetti dovrebbero portare a sospendere la normativa al riguardo, come ha ampiamente argomentato il senatore Caliendo? Nella medesima direzione va, inoltre, l'abrogazione del limite di due volte per l'assegnazione ad attività terapeutica dei detenuti tossicodipendenti. Anche qui, qual è il segnale che arriva al Paese? A me appare chiaro: continuate pure a drogarsi, continuate pure a commettere reati, tanto, nella peggiore delle ipotesi, potete sempre evitare il carcere con un periodo in comunità.

Il precedente dispositivo era pienamente in linea con quanto disposto dall'articolo 27 della Costituzione a favore di una pena che deve tendere alla rieducazione del condannato. Oggi questa norma rischia di essere snaturata fino a diventare tutt'altro, all'insegna di un buonismo di facciata che in materia penale è quanto di più controproducente possa esserci per i reali interessi della società e dei cittadini.

Un discorso molto simile riguarda la portata della liberazione anticipata speciale. Non solo è eccessivo e non giustificato l'innalzamento da 45 a 75 giorni di sconto di pena per ogni semestre, ma è veramente deleteria la scelta di non ricondurre questo vantaggio a un'effettiva buona condotta, né tantomeno alla partecipazione attiva a programmi di rieducazione.

La liberazione anticipata speciale non è prevista, infatti, per i periodi in cui i condannati sono stati ammessi all'affidamento in prova o alla detenzione presso il domicilio, a dimostrazione di come l'irrazionalità di questo provvedimento sia davvero manifesta.

Tutto questo quando in realtà la stessa decisione della Corte europea, che fa riferimento a un «problema sistemico risultante da un malfunzionamento cronico proprio del sistema penitenziario italiano», andrebbe letta in tutt'altra direzione, a partire - questo è il mio auspicio - da una riforma della custodia cautelare, questa sì, non più rinviabile, che coinvolge quasi il 40 per cento della popolazione carceraria. Ma su questo punto è caduto un silenzio assordante.

Sorge, allora, prepotente una considerazione: meglio una legge in meno che una serie di leggi confuse, contraddittorie e perniciose per la sicurezza dei cittadini. (*Applausi del senatore Caliendo*).

PRESIDENTE. Valutata l'ora, rinvio il seguito della discussione del disegno di legge in titolo ad altra seduta.

Omissis

La seduta è tolta (ore 20,29).

Allegato A

DISEGNO DI LEGGE

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n.146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria (1288)

PROPOSTE DI QUESTIONE PREGIUDIZIALE

QP1

STEFANI, BITONCI, ARRIGONI, BELLOT, BISINELLA, CALDEROLI, CANDIANI, CENTINAIO, COMAROLI, CONSIGLIO, CROSIO, DIVINA, MUNERATO, STUCCHI, VOLPI

Respinta (*)

Il Senato,

premessi che:

il Governo interviene con il presente decreto-legge ad adottare modifiche all'ordinamento penitenziario, processuale e al testo unico in materia spaccio e detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, volte a limitare l'esecuzione della pena nelle strutture penitenziarie affinché venga meno la condizione di sovraffollamento delle carceri;

gli interventi previsti dal decreto-legge riguardano un complesso di materie assolutamente eterogeneo;

l'eterogeneità delle materie trattate appare in aperto contrasto con l'articolo 15, comma 3, della legge n. 400 del 1988, secondo cui i decreti-legge devono contenere disposizioni omogenee e corrispondenti al titolo. La legge n. 400 del 1988, pur essendo una legge ordinaria, ha valore ordinamentale in quanto è preposta all'ordinato impiego della decretazione d'urgenza;

l'elevata disomogeneità del contenuto del decreto-legge comporta una valutazione differenziata sulla sussistenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza per ciascuna delle disposizioni legislative in esame; non sussistono, infatti, i requisiti di necessità ed urgenza che legittimano ai sensi dell'articolo 77 della Costituzione l'esercizio del potere del Governo di adottare atti aventi forza di legge. Il Preambolo infine non fa riferimento a circostanze oggettive a supporto della necessità ed urgenza degli interventi che è solo enunciata;

la stessa Corte Costituzionale si è più volte pronunciata in tal senso: ricordiamo la sentenza n. 171 del 2007 nella quale stabilisce la illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 80 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 140 del 2004 per mancanza dei requisiti di necessità ed urgenza e la sentenza n. 128 del 2008 attraverso la quale puntualizza l'«evidente mancanza» dei presupposti fattuali e disomogeneità dei decreti-legge. Inoltre l'illegittimità costituzionale del procedimento legislativo non viene sanata dalla legge di conversione che secondo la richiamata giurisprudenza è a sua volta incostituzionale per un vizio del procedimento;

l'articolo 2 del presente decreto-legge prevede una modificazione all'articolo 73, comma 5, del decreto del presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 - testo unico in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza - e precisamente apporta una diminuzione della pena edittale massima da sei anni a cinque anni del delitto di «spaccio» di lieve entità di sostanze stupefacenti o psicotrope, e per tal via fa rientrare detto reato tra quelli a cui non è più possibile, ai sensi dell'articolo 280 del codice di procedura penale, poter applicare la custodia cautelare in carcere. Detta statuizione, da un lato, non appare riconducibile all'ambito materiale oggetto del provvedimento, alle sue finalità ovvero alla partizione del testo nella quale sono inseriti, in tema, si ricorda, come peraltro già accennato, quanto enunciato dalla Corte Costituzionale, che nella sentenza n. 22 del 2012, richiamando al riguardo quanto già statuito nelle sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, ha individuato, «tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita», mentre dall'altro lato, nel merito, mette a rischio la

sicurezza e l'ordine pubblico e induce l'opinione pubblica, a ritenere che reati di grave allarme sociale, nei fatti, risultano dallo Stato accettati e tollerati;

nell'arco del periodo costituzionale dal 1948 ad oggi, sono stati emanati ben oltre trenta provvedimenti, alcuni di d'indulto o amnistia ai sensi della norma costituzionale di cui all'articolo 79, ed altri seppur «mascherati», ma nella sostanza con effetti simili, senza mai addivenire ad una riforma strutturale capace di risolvere il problema del sovraffollamento;

il decreto-legge in esame, attraverso la concessione retroattiva (a decorrere dal 1° gennaio 2010) a tutti i condannati di un periodo di liberazione anticipata speciale di ulteriori trenta giorni a semestre, oltre a quella già prevista di quarantacinque giorni, viola l'articolo 79 della Costituzione, il quale dispone che «L'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale. La legge che concede l'amnistia o l'indulto stabilisce il termine per la loro applicazione. In ogni caso l'amnistia e l'indulto non possono applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione del disegno di legge», poiché reca disposizioni che si configurano come una forma di indulto permanente attuata, per la totalità dei reati, salvo per i reati di cui all'articolo 4-*bis* O.P. ove occorre aver dato effettiva prova di un concreto recupero sociale, mediante uno sconto di pena disposta ai sensi dell'articolo 4 dell'A.S. 1288 in titolo;

tale modo di legiferare, oltre che contraddittorio e tale da pregiudicare il buon andamento dell'amministrazione della Giustizia, è palesemente irragionevole in quanto espone l'ordinamento agli effetti di un regime differenziato riguardo all'esercizio della giurisdizione, in particolare di quella penale. Inoltre il principio di eguaglianza comporta che, se situazioni eguali esigono eguale disciplina, situazioni diverse possono implicare differenti normative. In tale seconda ipotesi, tuttavia, ha decisivo rilievo il livello che l'ordinamento attribuisce ai valori rispetto ai quali la connotazione di diversità può venire in considerazione. Nel caso in esame il principio della parità di trattamento rispetto alla giurisdizione, il cui esercizio, nel nostro ordinamento, sotto più profili è regolato da precetti costituzionali, viene violato da un automatismo generalizzato dello sconto di pena applicato unicamente a coloro che risultano essere reclusi nelle strutture penitenziarie;

il decreto-legge in esame ha come finalità dichiarata quella di porre rimedio al sovraffollamento delle carceri attraverso misure volte a stabilizzare, attraverso l'articolo 5, delle norme temporanee introdotte - tenuto conto che la disciplina delle legge n. 199 del 2010, come modificata dall'articolo 3, del decreto-legge n. 211 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 9 del 2012, ha ampliato il termine di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive da dodici a diciotto mesi in materia di esecuzione presso il domicilio delle pene detentive - nel nostro ordinamento al fine di completare l'attuazione del piano straordinario penitenziario nonché in attesa della riforma della disciplina delle misure alternative alla detenzione, senza apportare sufficienti benefici. Appare di tutta evidenza che la finalità del decreto-legge, e quindi la questione relativa al sovraffollamento carcerario, non può essere risolta né attraverso la stabilizzazione di norme temporanee, ed eccezionali, né inquadrata come emergenza straordinaria in quanto tale problematica strutturale investe il nostro Paese oramai da più di quarant'anni, e la scelta dello strumento del decreto-legge risulta inidonea, poiché non consente di realizzare delle riforme di sistema per la sua intrinseca natura di atto diretto a provvedere a situazioni di straordinaria urgenza e necessità;

le disposizioni del decreto-legge in esame violano il principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3 della Costituzione anche sotto il profilo della ragionevolezza, in quanto l'applicazione di tali norme, pur se giustificata da motivazioni pratiche finalizzate al superamento della problematica del sovraffollamento carcerario, crea, nei fatti, una palese disuguaglianza fra i cittadini che sono stati soggetti a misure personali restrittive rispetto a cittadini che beneficiano di un trattamento agevolato;

va rilevato che l'istituzione del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, introdotto ai sensi dell'articolo 7 del presente decreto-legge. da un lato, per i motivi sopra esposti è priva dei necessari presupposti di necessità. ed urgenza di cui all'art. 77 della Costituzione, e quindi la previsione normativa appare incostituzionale, mentre per altro verso, si istituisce un organismo collegiale che non è dotato di alcun specifico potere se non quello di richiedere informazioni o documenti in merito all'esecuzione della custodia dei detenuti ovvero alla verifica del rispetto degli adempimenti connessi ai diritti previsti dal regolamento di esecuzione del TU Immigrazione (T.U. 286 del 1998), nei confronti dei soggetti trattenuti presso i centri di identificazione. salvo formulare specifiche raccomandazioni all'amministrazione, ma in ipotesi, dette raccomandazioni potrebbero confliggere con i provvedimenti emessi dal magistrato di sorveglianza o del tribunale di sorveglianza nei confronti degli atti dell'amministrazione penitenziaria, nell'ambito della tutela giurisdizionale riconosciuta a coloro che sono sottoposti a restrizione della libertà personale. Detti rimedi giurisdizionali, come è risaputo, sono posti a tutela di posizioni soggettive

connesse all'esecuzione di provvedimenti limitativi della libertà personale è la loro idoneità ad assicurare la tutela, di volta in volta, dei diritti del detenuto secondo modalità di natura giurisdizionale. Questa matrice unitaria è stata in numerose occasioni valorizzata e sottolineata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ogni volta che è stata sottoposta al controllo di costituzionalità una normativa riconducibile all'ambito del «trattamento» in carcere e alla relativa gestione amministrativa (in tal senso sentenze della Corte costituzionale nn. 349 e 410 del 1993; 227 del 1995; 351 del 1996 e 26 del 1999);

la Relazione Tecnica che accompagna il testo del decreto-legge in esame afferma che in esito all'analisi delle norme del provvedimento non sono emersi nuovi o maggiori oneri a carico dello Stato, riferisce che sono anzi ipotizzabili, in prospettiva, risparmi di spesa per l'Amministrazione penitenziaria e per l'Amministrazione dell'interno, peraltro allo stato non quantificabili, visto l'ampliamento della platea di detenuti che usufruiranno dei benefici introdotti dall'applicazione del presente decreto-legge. Inoltre il decreto-legge, nello specifico l'articolo 9, introduce la clausola di invarianza finanziaria ovvero sia che all'attuazione delle disposizioni ivi contenute si provvede mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, precludendo ogni ipotesi di nuove spese anche indirette. Occorre rilevare che l'articolo 17, comma 7, quarto periodo della legge di contabilità prescrive che ogni qual volta nuove norme si accompagnano a clausole di neutralità queste devono essere confermate alla luce della Relazione Tecnica che ne illustrino tutti i dati ed elementi che siano idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità. Nel caso in esame non è presente, ma anzi, per certo, è vero il contrario, sia in riferimento all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive poiché l'Amministrazione dell'interno ineluttabilmente avrà un aumento della richiesta di risorse sia finanziarie che di mezzi e uomini necessarie al fine di far fronte ai maggiori controlli sul territorio da parte delle forze dell'ordine, e sia in relazione all'accesso all'affidamento in prova ai servizi sociali previsto dalla nuova formulazione che porta il limite, anche residuo, ampliandolo a quattro anni, giacché all'Amministrazione penitenziaria perverranno un numero di richieste maggiori, il che implica, necessariamente ulteriori risorse sia finanziarie che di personale al fine di far fronte al «naturale e conseguente» aumento delle istanze;

infine occorre rilevare che il presente decreto-legge si colloca nel solco di altri provvedimenti, sempre a carattere emergenziale, sulla medesima materia, in tema di sovraffollamento carcerario (così detti «svuota carceri»), tra cui basti ricordare il decreto-legge «Severino» del 22 dicembre 2011, n. 211, convertito, con modificazioni, in legge 17 febbraio 2012, n. 9 recante «Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri», il decreto-legge «Cancellieri», decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante «Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena», convertito, con modificazioni, in legge 9 agosto 2013, n. 94, e confermano, ove ve ne fosse necessità, sia il richiamo fatto dal Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano nel messaggio di fine anno, che occorre porre «... termine ad un abnorme ricorso in atto, da non pochi anni, alla decretazione di urgenza ...», e sia l'assunto sopra evidenziato, che il sovraffollamento non può essere inquadrato come emergenza straordinaria in quanto tale problematica è strutturale e la scelta dello strumento del decreto-legge risulta incostituzionale;

il presente decreto-legge è manifestamente incostituzionale in quanto viola il principio essenziale di cui all'articolo 101, primo periodo, della Costituzione, su cui si fonda la giurisdizione, che è «La giustizia è amministrata in nome del popolo». Infatti, l'utilizzo della normativa d'urgenza da parte dell'esecutivo esautora, in sostanza, la funzione legislativa del Parlamento e quindi dell'organo che per Costituzione è chiamato ad esercitare la rappresentanza e il volere popolare,

delibera:

di non procedere all'esame del disegno di legge AS 1288 di conversione del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146.

QP2

[BUCCARELLA, AIROLA, GIARRUSSO, CAPPELLETTI](#)

Respinta (*)

Il Senato, in sede di esame dell'Atto Senato1288 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria),

premesso che:

il decreto-legge in oggetto introduce cospicue modificazioni all'ordinamento penitenziario, processuale e al testo unico in materia di spaccio e detenzione di sostanze stupefacenti o psicotrope, volte a limitare l'esecuzione della pena nelle strutture penitenziarie al fine di risolvere - in via di urgenza - la gravissima situazione di sovraffollamento carcerario;

le disposizioni oggetto del provvedimento in esame - incidendo sulla materia del diritto penale, sulla restrizione della libertà personale (articolo 13, secondo comma, della Costituzione) e sulla tutela dei diritti - non dovrebbero costituire, a maggior ragione, oggetto di decretazione d'urgenza sia per la giurisprudenza costituzionale che sottolinea il maggior rigore nel valutare i requisiti di straordinaria necessità e urgenza qualora i decreti-legge vengano «a incidere nella sfera dei diritti fondamentali o - come nella specie - nella materia penale» (sentenza n. 360 del 1996, punto 4), sia per consolidata dottrina costituzionalista che considera contrari alla Carta fondamentale i decreti-legge che prescrivano norme di diritto penale, in quanto materie coperte da riserva assoluta di legge;

la questione del sovraffollamento delle carceri costituisce un problema ormai strutturale del nostro Paese e le condizioni detentive della popolazione carceraria sono spesso talmente insopportabili da essere contrarie al senso di umanità, costituendo esse stesse quelle violenze fisiche e morali sui detenuti vietate espressamente dal dettato costituzionale di cui all'articolo 13, penultimo comma. Tuttavia la soluzione non può e non deve risiedere nell'utilizzo distorto del decreto-legge, ma deve essere oggetto di una ordinaria e serrata iniziativa parlamentare, in tempi e modi tali da garantire una approfondita valutazione dei provvedimenti legislativi secondo l'ordinario esercizio della funzione legislativa come previsto dall'articolo 70 della Costituzione: soltanto con questo *modus operandi* sarà possibile addivenire ad una soluzione reale, efficace e strutturale di una problematica la cui gravità non è risolvibile mediante il ripetuto ricorso a pseudo-soluzioni emergenziali che si rivelano prive di qualsiasi efficacia;

considerato, in particolare, che:

l'articolo 4 - con una misura temporanea destinata a incidere sui flussi in uscita dal carcere - prevede l'aumento da 45 a 75 giorni della liberazione anticipata prevista dall'articolo 54 dell'ordinamento penitenziario di cui alla legge n. 354 del 1975; la liberazione anticipata è un beneficio in base al quale - al condannato a pena detentiva che ha dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione - è concessa, quale riconoscimento di tale partecipazione, e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione di 75 giorni per ogni singolo semestre di pena scontata, a tal fine valutando anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare o di detenzione domiciliare. L'istituto in esame ha un'applicazione retroattiva per il periodo che va dal 1° gennaio 2010 al 24 dicembre 2015, ovvero fino ai due anni successivi all'entrata in vigore del decreto-legge;

la liberazione anticipata speciale introduce uno sconto di pena generalizzato assimilabile, negli effetti, ad un provvedimento di indulto, il quale a norma dell'articolo 79 della Costituzione, può invero essere concesso dal solo Parlamento mediante legge deliberata a maggioranza di due terzi dei Componenti di ciascuna Camera ed in nessun caso può applicarsi ai reati commessi successivamente alla presentazione di tale provvedimento di indulgenza;

si pensi, addirittura, che nella versione originaria del decreto-legge, così come emanato dal Presidente della Repubblica, e poi opportunamente modificato nel corso dell'esame parlamentare, l'istituto della liberazione anticipata speciale si applicava anche ai condannati per taluno dei delitti previsti dall'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Si trattava di delitti commessi per finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, delitto di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale (associazione mafiosa), delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, delitti di cui agli articoli 600 (Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù), 600-*bis*, primo comma (Prostituzione minorile), 600-*ter*, primo e secondo comma (Pornografia minorile), 601 (Tratta di persone), 602 (Acquisto e alienazione di schiavi), 609-*octies* (Violenza sessuale di gruppo) e 630 (Sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione) del codice penale, all'articolo 291-*quater* (Associazione per delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri) del Testo Unico doganale di cui al DPR 43/1973, e all'articolo 74 (Associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope) del DPR 309/1990;

considerato, inoltre, che:

l'articolo 4, comma 1, del provvedimento in esame, pur modificato positivamente rispetto all'iniziale previsione, potrebbe determinare un rilevante dubbio interpretativo circa l'ambito di applicazione dell'istituto della liberazione anticipata: a ben vedere, infatti, il comma 1 sembra trovare applicazione anche con riguardo ai reati cosiddetti minori commessi da soggetti condannati ai sensi delle fattispecie di delitto previste dall'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario. In proposito, vale la pena di ricordare le drammatiche conseguenze derivanti dalla recente concessione di un beneficio sull'esecuzione della pena a un pericoloso pluriomicida che, una volta libero, ha commesso nuovi e gravissimi reati;

l'articolo 7, inoltre, prevede l'istituzione, presso il Ministero della giustizia, del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale. Pare del tutto irragionevole - e finanche controproducente - l'istituzione di tale delicata figura con nomina governativa e nell'ambito dell'amministrazione ministeriale, stante un evidente conflitto di interessi tra le sue funzioni di vigilanza e controllo e sue «dipendenze» burocratiche che rischiano di limitarne l'autonomia e la funzionalità effettive;

rilevato, inoltre, che:

il 12 febbraio scorso, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale - per violazione dell'articolo 77, secondo comma, della Costituzione, che regola la procedura di conversione dei decreti-legge - degli articoli 4-*bis* e 4-*vicies ter* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, come convertito con modificazioni dall'articolo 1 della legge 21 febbraio 2006, n. 49, così rimuovendo le modifiche apportate con le norme dichiarate illegittime agli articoli 73, 13 e 14 del DPR 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico in materia di stupefacenti). In altri termini, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime disposizioni modificate dal provvedimento in esame e, non appena la summenzionata decisione diverrà efficace, potrebbero emergere problemi applicativi ed interpretativi che non possono in alcun modo essere sottovalutati, pur nel ristretto lasso di tempo residuo concesso al Senato per la conversione in legge del decreto-legge;

stante, dunque, un palese vizio di costituzionalità di talune norme contenute nel presente disegno di legge, riconducibili primariamente sia all'articolo 3 della Costituzione (consistente nel profilo di irragionevolezza), sia all'articolo 79,

delibera, ai sensi dell'articolo 93 del Regolamento, di non procedere all'esame dell'Atto Senato n. 1288.

(*) Sulle proposte di questione pregiudiziale presentate è stata effettuata, ai sensi dell'articolo 93, comma 5, del Regolamento, un'unica votazione.

Allegato B

Testo integrale della relazione di minoranza della senatrice Stefani sul disegno di legge n. 1288

Onorevoli colleghi, signor Presidente, la maggioranza mette in atto, con questo provvedimento, un reticolo di norme tutte tese a provocare dei gravi danni - ed essendo questo il quarto decreto in tema di "svuota carceri" ormai i danni sono irreparabili - al "sistema giustizia", inteso nella sua complessità, *in primis* ai cittadini e in secondo poi a tutte le Forze di polizia che ogni giorno garantiscono, e ci garantiscono, la sicurezza del territorio. In questo senso quale minoranza riteniamo inutile e pericoloso, oltre che audacemente neghittoso, non comprendere la "delusione" che trarrebbero dall'introduzione di queste norme, le forze dell'ordine e di tutti coloro che garantiscono la sicurezza all'interno degli istituti penitenziari.

Per questa minoranza è un provvedimento improntato a mere finalità di riduzione del numero dei detenuti ristretti nelle carceri italiane, e ciò avviene attraverso due differenti linee seppur unite da un unico scopo: liberare i delinquenti e lasciare i cittadini privi di ogni tutela. Stiamo assistendo in questi ultimi due anni alla dismissione dello strumento penale, ossia alla rinuncia dello Stato alla punizione dei crimini, con effetti nei confronti della nostra società sia in tema di credibilità dello Stato e sia in tema di dissuasione a commettere i reati i cui effetti non possono non apparire evidenti a chiunque. È l'ennesimo efferato provvedimento emergenziale!

Passando all'esame del testo di legge, da un lato, si introduce un divieto di applicare a chi si macchia del reato di cui all'articolo 73, comma 5, del Testo unico (in materia di spaccio, e molto spesso consumo, di sostanze stupefacenti e psicotrope) la misura della custodia cautelare in carcere (questo avviene attraverso l'articolo 2 del disegno di legge); tale articolo avrà l'effetto di rimettere in libertà delinquenti che verosimilmente non hanno intrapreso o comunque interrompono un percorso di rieducazione e con alta probabilità torneranno a delinquere. Mentre dall'altro lato, attraverso le misure dell'indulto permanente o mascherato (introdotto con l'articolo 4 del presente disegno di legge) - che come si è già avuto modo di dire, e come è stato ribadito non solo in Commissione giustizia ma anche da autorevoli esponenti sia della magistratura che del mondo universitario, presenta profili di incostituzionalità - questo Governo ha scelto i soggetti da scarcerare: i condannati a pene più lunghe (e quindi in genere più pericolosi) e solo, in parte minima, avrà effetti su coloro che si sono macchiati, seppur di grave allarme sociale, di reati "ritenuti" meno gravi.

Solo grazie alla forte opposizione da parte del nostro Gruppo politico nell'altro ramo del Parlamento, siamo riusciti a far espungere la norma che concedeva i benefici della liberazione anticipata per coloro che si erano macchiati di reati mafiosi. Questo è un Governo che aveva concesso benefici ai mafiosi, ricordiamolo. E ricordiamo che su questi temi sarà e resterà sempre una forte opposizione determinata, e per nulla arrendista, della Lega Nord che non farà mai e poi mai passare norme che consentano di concedere benefici a persone che si sono macchiate di reati di questo tipo!

È l'ennesimo provvedimento errato nell'*an*, perché il disegno di legge in discussione è "figlio" di quella cultura "buonista" e "arrendista", di quella cultura indultiva che non è la cultura di cui ha bisogno il nostro Paese. Questo provvedimento è sbagliato, perché è la certificazione chiara e lampante del fallimento dei provvedimenti adottati nel passato dal 2006 in poi. Dall'indulto, voluto dal Governo Prodi e votato dalla maggioranza che all'epoca sosteneva il Governo Prodi, ad eccezione della Lega Nord, che fu l'unica forza politica che votò contro l'indulto, al disegno di legge Severino, definito correttamente, oggi diremmo il primo "svuota carceri", perché acconsentiva, a coloro i quali avevano diciotto mesi ancora da scontare di pena detentiva, di poter scontare la propria pena ai domiciliari, senza espiare e senza dare minimamente applicazione al principio della certezza della pena e ad una effettiva rieducazione del detenuto. Cosa ha pensato di introdurre questo Governo con questo provvedimento emergenziale che oggi siamo chiamati a convertire in legge? Attraverso l'articolo 5, ha introdotto la stabilizzazione della detenzione domiciliare che era stata pensata e voluta come misura eccezionale e legata indissolubilmente alla completa attuazione del piano carceri. Insomma, con l'articolo 5 si va a snaturare il senso dell'articolo 1 della legge n.

199 del 2010, che era, ed è, per sua natura una norma temporanea che non può essere "trasformata" in una norma a carattere permanente.

Questo provvedimento oggi in esame in quest'Aula rappresenta il fallimento più lampante delle politiche indultive, delle politiche di amnistia, delle politiche di clemenza generalizzata sul problema delle carceri.

Vi è un problema di sovraffollamento delle carceri, ma la storia ed il percorso normativo dell'ultimo Governo Berlusconi ha dimostrato che può essere risolto e che può essere affrontato con procedure diverse e con strumenti opposti a quelli che oggi si propongono con il presente provvedimento, che purtroppo sono stati depotenziati ed, nei fatti, annullati da questo Governo e dall'ultimo Governo Monti.

L'attuale provvedimento, invece, è dannoso. È un provvedimento gravemente dannoso perché dà un messaggio estremamente errato, tale per cui si induce alla convinzione generalizzata che commettere reati, ed in particolare reati di grave allarme sociale oltre a reati particolarmente gravi, comporta l'applicazione di una sanzione penale attenuata!

Al contrario, coloro che si dovrebbero tutelare, i cittadini tutti e in particolare le persone offese del reato, con questo sistema non potranno nemmeno chiedere più "giustizia!".

Il tema della sicurezza non può essere relegato ad un tema secondario. È fondamentale e deve essere immanente nel fare i provvedimenti parlamentari che trattano di giustizia, ed in particolar modo quelli, come questo, in ambito penale.

Mai come oggi, mai come in questo contesto, i cittadini chiedono maggiore sicurezza, chiedono maggiori garanzie, chiedono la possibilità di poter vivere tranquillamente nelle proprie abitazioni e di poter trascorrere serenamente la propria vita. Oggi uno dei reati di maggiore grave allarme sociale, in netto incremento, è quello del furto e, in modo particolare, del furto in abitazione, dello scippo (furto con strappo) e delle rapine. La maggioranza con questo provvedimento affossa e demolisce il principio della sicurezza, oltre ad obbligare, nei fatti, le forze dell'ordine che, anziché controllare e pattugliare il territorio, saranno costrette a svolgere attività di vigilanza ai soggetti ai domiciliari. Quindi sottraete risorse, mezzi e personale a quella che è la funzione principale delle Forze dell'ordine, vale a dire di garantire la sicurezza dei cittadini.

Quello della sicurezza non è un tema marginale, non è un tema demagogico, e chi cerca di creare un sillogismo tra l'essere dei demagoghi e ricercare la sicurezza, dimostra di non essere in sintonia col Paese, dimostra di non essere in sintonia con i cittadini.

Questa minoranza ritiene convintamente che con questo provvedimento si sovverte l'ordine naturale delle cose e si dà attenzione unicamente ed esclusivamente a coloro che commettono i reati, cioè agli imputati, mentre si lascia senza tutela la persona offesa del reato e i cittadini tutti, mentre noi riteniamo che l'attenzione deve essere riversata solo ed unicamente a chi i reati li subisce. Non abbiamo sentito nella relazione di maggioranza e non abbiamo sentito dalle forze politiche di maggioranza, che appoggiano e sostengono questo provvedimento, una parola, una sola parola spesa per le vittime dei reati, per le persone offese dai reati e per la sicurezza del nostro Stato!

Questa minoranza invece contrasta questo provvedimento proprio per dare "voce" e sostegno alle persone offese del reato e alla stragrande maggioranza dei cittadini onesti. Abbiamo fatto opposizione, l'abbiamo fatta in maniera seria, determinata e costruttiva, perché per noi il problema del sovraffollamento carcerario lo si affronta in due modi: investendo sulle politiche di edilizia carceraria, investendo i soldi per costruire nuove carceri e per ammodernare i padiglioni vetusti che oggi sono presenti nel nostro Paese. Col precedente Governo Berlusconi erano stati stanziati 675 milioni di euro per il piano carceri. L'allora Ministro della Giustizia onorevole Severino, ed oggi l'attuale Ministro Cancellieri, aveva comunicato che erano pronti, da qui al 2015, per essere utilizzati, 11.000 nuovi posti all'interno delle carceri, ma era la classica promessa di Pirro. Invece riteniamo che deve essere perseguita una politica sistematica, una politica organica, una politica infrastrutturale. Costruiamo più carceri e soprattutto diamo garanzie di certezza della pena e alla sicurezza di tutti i cittadini!

L'altro modo per risolvere il problema del sovraffollamento delle carceri è quello di far scontare ai detenuti stranieri - e ben venga l'introduzione, con l'articolo 6 del presente disegno di legge, di una norma che proceduralizzi e consenta l'espulsione prevista dalla Bossi-Fini - la pena nei Paesi di origine. Ma appare difficile fare le espulsioni senza stanziare i fondi. Ed infatti, proprio per questo che la nostra forza politica ha presentato un emendamento volto a consentire, nei fatti, le espulsioni attraverso lo stanziamento di fondi.

Con questo provvedimento si affronta il tema giustizia, come se fosse quello delle carceri; come se il tema del funzionamento della giustizia nel nostro Paese sia legato solo a questo tema. La

maggioranza con questo provvedimento si disinteressa di tutto, ovverosia della totalità delle questioni reali e attinenti al sistema giustizia, come: il carico pendente arretrato (9 milioni di casi civili e penali pendenti), la irragionevole durata dei processi sia essi penali che civili, la negata giustizia civile in temi rapidi a favore delle imprese che chiedono il pagamento dei propri crediti, età.

È evidente, invece, che non possiamo sostenere provvedimenti come questo, e in particolare, le nonne introdotte con gli articoli 2, 4 e 5 che riteniamo vadano contro la dignità delle persone, contro la dignità delle persone offese, contro la dignità di coloro i quali i reati li subiscono. In questo provvedimento si "dibatte" solo di coloro i quali commettono reati, reati particolarmente gravi, dall'omicidio ai reati mafiosi passando per quelli di grave allarme sociale come i reati di truffa, furto in abitazione, furto aggravato e dal reato di *stalking* (atti persecutori).

Infine attraverso l'articolo 7 si è introdotta la figura del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, apprezzabile come strumento, privo di effettivi poteri e di contenuti, se non quelli mass-mediatici e demagoghi.

Per le ragioni sopraesposte, rimaniamo critici ed insoddisfatti dell'impostazione del disegno di legge di conversione del decreto-legge all'esame e quale minoranza sin d'ora indichiamo il nostro voto contrario al provvedimento. Tuttavia, riteniamo di poter apportare con l'approvazione dei nostri emendamenti, pur nella convinzione che verranno rimessi in libertà delinquenti che verosimilmente non hanno intrapreso o comunque interrompono un percorso di rieducazione e con alta probabilità torneranno a delinquere, di "operare", seppur nel limite proprio delle azioni possibili, dei correttivi al provvedimento.

Testo allegato all'intervento della senatrice Bignami nella discussione generale del disegno di legge n. 1288

Bui Corridoi

Corridoi bui
lastricati di dolore,
uomini stanchi
si trascinano lentamente,
sotto il peso
del loro dolore e tormento,
camminano senza una meta,
e puntualmente
ritornano al punto di partenza,
come un formicaio
in perenne movimento,
scrutano il nulla
in cerca di speranza.
Sguardi smarriti
che attendono una voce,
volti anonimi che paiono
conosciuti da sempre,
assorti nei loro pensieri
fabbricano la speranza,
che puntualmente
ogni sera muore.
Sudici corridoi,
dove uomini
umiliati e ristretti,
hanno colorato e stinto
con le lacrime il colore,
custodi silenziosi di drammi quotidiani,
riflettono ombre
di esseri umani
che non sperano più.

Fulvio (da «Area di Servizio» - 2006)

