



VIC - Volontari In Carcere
associazione onlus • caritas di roma

NORME PER RIDURRE IL SOVRAFFOLLAMENTO PENITENZIARIO

RELAZIONE

Le norme di questa proposta di legge sono il frutto del lavoro condiviso di molte organizzazioni. L'intenzione è quella di contrastare in modo sistemico il sovraffollamento agendo su quelle leggi che producono carcerazione senza produrre sicurezza.

Il 29 giugno 2010 è stato approvato il piano carceri, che prevede la realizzazione di 9.150 posti, per un importo totale di € 661.000.000. Il tutto da realizzarsi entro la fine del 2012. Ma i posti sono insufficienti (ad oggi mancano 24mila posti), non sono previste risorse per la gestione dei nuovi istituti e la scadenza è già slittata.

Intanto però l'Italia ha il sistema penitenziario più sovraffollato d'Europa mentre le persone in misura alternativa, dell'entrata in vigore della ex-Cirielli, sono calate da 23.394 a 17.487.

L'Italia detiene inoltre il record in Europa per la percentuale di persone detenute per violazione della legge sulle droghe: il 36,9% a fronte di una media europea del 15,4%, mentre si segnala un calo, dall'entrata in vigore della nuova legge, delle persone in affidamento terapeutico, passate da 3.852 a 2.606. Ulteriore record negativo è quello delle persone detenute in carcere in custodia cautelare. Negli istituti penitenziari italiani sono ristretti circa 29.000 soggetti imputati con sentenza ancora non passata in giudicato su un totale attuale della popolazione detenuta di oltre 67.000 unità, e cioè il 42% a fronte di una media europea del 25%. Su questi ed altri temi interviene la presente

proposta, per contrastare il sovraffollamento ed elevare gli standard di tutela dei diritti umani nelle carceri.

Capo I

Le norme del Capo I tendono a rafforzare il concetto di misura cautelare intramuraria come *extrema ratio*, pur previsto nel nostro ordinamento, con la previsione dell'eccezionalità della detenzione cautelare in carcere per privilegiare altre forme di misure coercitive. La modifica normativa si rende indispensabile per porre fine al ricorso sistematico al carcere nella fase cautelare come una forma di pena anticipata prima del processo.

Capo II

Le norme del Capo II sono tese a ridurre i livelli di criminalizzazione delle persone straniere soggiornanti irregolari.

Capo III

La Legge ex-Cirielli, non ha soltanto ridotto i termini di prescrizione dei reati, ma ha dato nuova forma e contenuto alla figura del "recidivo" e disciplinato la figura del "recidivo reiterato", che in realtà penalizza la stragrande maggioranza dei detenuti, che sono condannati per reati di microcriminalità, spesso dovuti alla loro condizione, di tossicodipendenti o di immigrati irregolari. Per loro sono stati introdotti inasprimenti di pena, divieto in molti casi di applicazione di circostanze attenuanti, aumento dei termini per la richiesta di permessi premio, irrigidimento per la concessione delle misure alternative, divieto di sospensione pena. Si prevede in particolare l'abrogazione di tutte le misure che comportano un aggravio di pena e/o la restrizione delle condizioni per accedere ai benefici.

Capo IV

Le norme del Capo IV prevedono che, raggiunto il limite della capienza regolamentare, si proceda all'attivazione di entrate scaglionate in relazione alla capienza per potenziali detenuti eccedenti, con previsione di decorso immediato della pena in detenzione domiciliare. Il Ministero della Giustizia determinerà l'ordine di ingresso per i condannati in via definitiva seguendo un ordine cronologico. Nel caso di alcuni reati particolarmente gravi, non verrà rispettato l'ordine cronologico e si potrà procedere direttamente alla esecuzione del provvedimento di condanna. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione la pena scorre regolarmente come se fosse espiata. Il detenuto che non rispetta le prescrizioni relative all'obbligo di domicilio vedrà invece interrompere lo scorrimento della pena. Si prevede altresì l'aumento della liberazione anticipata da 45 a 60 giorni a trimestre.

Capo V

E' prevista l'estensione dell'istituto della sospensione del procedimento con la messa alla prova dell'imputato che, per la sua positiva sperimentazione nel settore minorile, può risultare efficace nel contrasto di fenomeni di microcriminalità, prevenendone l'evoluzione verso manifestazioni criminali più pericolose.

Capo VI

Le disposizioni del capo VI sono tese al superamento del carcere per i tossicodipendenti attraverso la eliminazione delle tabelle ministeriali relative ai quantitativi riferibili all'uso personale; la depenalizzazione totale dell'uso personale includente la coltivazione; la drastica riduzione delle pene per lo spaccio di droghe leggere, la rimozione del limite a due concessioni dell'affidamento terapeutico; l'abrogazione dell'obbligo per gli operatori del SerT di denunciare ogni singola violazione del programma terapeutico. Tutto ciò in vista dell'estensione di percorsi riabilitativi alternativi al carcere, per i quali è da prevedere un forte impegno degli Enti locali.

Capo VII

A fronte dell'attuale sovraffollamento è necessario rilanciare invece l'orizzonte di una riforma sostanziale del Codice penale, che promuova una drastica riduzione delle fattispecie di reato e delle pene e il ricorso al carcere come extrema ratio. La previsione di pene alternative e misure extrapenali e la riduzione dei minimi e dei massimi edittali, a partire dall'abolizione dell'ergastolo, possono rappresentare soluzioni ben migliori se affiancate alla disponibilità a rivedere normative altamente criminogene, quali quelle che penalizzano i recidivi nell'accesso ai benefici penitenziari, quelle che prevedono il carcere per i tossicodipendenti e quelle che criminalizzano l'immigrazione clandestina.

Capo I – Modifiche in tema di Misure Cautelari Personali

Art. 1

All'art.274, lett.c), c.p.p., è aggiunto il seguente periodo “ai fini dell'apprezzamento dell'esigenza cautelare costituita dal pericolo di consumazione di reati della stessa indole, prevista dal presente comma, la pericolosità sociale dell'indagato o imputato deve risultare congiuntamente dalle specifiche modalità e circostanze del fatto e dalla sua personalità”.

Art. 2

All'art.275, comma 1, c.p.p., è aggiunto il seguente capoverso : “quando sussistono le esigenze cautelari di cui all'art. 274 c.p.p., fatte salve quelle di eccezionale rilevanza, nel disporre le misure il giudice non può applicare la custodia cautelare in carcere. L'eccezionale rilevanza, qualunque rilevata, non può attenere alle normali esigenze cautelari, ma afferisce alla graduazione delle intensità delle stesse, che deve essere tale da far ritenere insostituibile, allo stato, la misura carceraria”.

Art. 3

L'art.275, comma 2 ter, c.p.p. è abrogato

Art. 4

Il comma 3 dell'art. 275 c.p.p. è sostituito con il seguente: “Quando ogni altra misura risulti inadeguata è disposta la misura di cui agli artt. 275 bis e 284 c.p.p.. Qualora sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza è disposta la misura della custodia cautelare in carcere.

Art. 5

La locuzione “assolutamente”, di cui all'art.275, comma 4, c.p.p., è soppressa.

Art. 6

Il comma 4 quater dell'art.275 c.p.p. è abrogato.

Art. 7

Il periodo “quando ne abbia accertato la disponibilità da parte della polizia giudiziaria”, di cui all'art.275 bis, comma 1, c.p.p., è soppresso.

Art. 8

Il comma 1 ter dell'art. 276, ove prevede che “il giudice dispone la revoca”, è sostituito dal “può disporre la revoca”.

Art. 9

L'art.284, comma 5 bis, c.p.p. è abrogato.

Art. 10

All'art.286 bis, comma 6, c.p.p., la locuzione “il giudice può disporre il ricovero provvisorio” è sostituita da “il giudice dispone il ricovero provvisorio”.

Capo II – Modifiche al “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”

Art. 11

Al comma 1 dell’art. 16 del “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, D. Lgs. 286/98, dopo le parole “nei confronti dello straniero che” sono inserite le parole “ne faccia richiesta e che” e le parole “pena detentiva entro il limite di due anni” sono sostituite dalle parole “pena detentiva entro il limite di tre anni”.

Art. 12

Al comma 5 dell’art. 16 del “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, D. Lgs. 286/98, le parole “anche residua, non superiore a due anni” sono sostituite dalle parole “anche residua, non superiore a tre anni, e che ne faccia richiesta”.

Art. 13

Al comma 8 dell’art. 16 del “Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell’immigrazione e norme sulla condizione dello straniero”, D. Lgs. 286/98, le parole “dieci anni” sono sostituite dalle parole “cinque anni”.

Capo III – Modifiche alle norme in materia di recidiva

Art. 14

L’art. 3 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Art. 15

L’art. 4 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Art. 16

L’art. 5, comma 1, della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Art. 17

Il comma 1 dell’art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Art. 18

Al comma 2 dell’art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 le parole “né sia stato mai condannato con l’aggravante di cui all’articolo 99 del codice penale” sono abrogate.

Art. 19

Al comma 3 dell'art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 le parole "Al condannato, al quale sia stata applicata la recidiva prevista dall'articolo 99, quarto comma, del codice penale, può essere concessa la detenzione domiciliare se la pena detentiva inflitta, anche se costituente parte residua di maggior pena, non supera tre anni" sono abrogate.

Art. 20

Il comma 4 dell'art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Art. 21

Il comma 5 dell'art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Art. 22

Il comma 6 dell'art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Art. 23

Il comma 7 dell'art. 7 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Art. 24

L'art. 9 della L. 5 dicembre 2005 n. 251 è abrogato.

Capo IV – Norme in materia di esecuzione della pena

Art. 25

Entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, il Ministero della Giustizia è tenuto a emanare un decreto nel quale – dopo un conteggio effettuato sulla base degli standard fissati dal Comitato europeo per la Prevenzione della Tortura in relazione agli spazi fisici minimi da mettere a disposizione di ogni detenuto – stabilisce il numero di posti letto presenti in ciascuno degli istituti di pena italiani. Fermo restando il principio di territorializzazione della pena, nessuno può essere incarcerato in un istituto che non abbia un posto letto disponibile.

Qualora un condannato non possa venir incarcerato nell'istituto a lui destinato, l'ordine di esecuzione della pena si tramuta in obbligo di permanenza presso il domicilio o altro luogo da lui indicato. Il Ministero della Giustizia costituirà una lista di coloro che attendono di scontare la pena carceraria. La lista seguirà l'ordine cronologico dell'emissione delle condanne.

Un certo numero di posti letto verrà preservato libero nonostante la lista di attesa. Nel caso di reati contro la persona si potrà procedere direttamente all'esecuzione della pena utilizzando questi spazi. Durante la sospensione del provvedimento di carcerazione la pena scorre regolarmente come se fosse espiata in carcere. Il detenuto che non rispetta le prescrizioni relative all'obbligo di domicilio vedrà invece interrompere lo scorrimento della pena.

Art. 26

Al comma 1 dell'art. 54 della L. 26 luglio 1975 n. 354 le parole "quarantacinque giorni" sono sostituite dalle parole "sessanta giorni".

Art. 27

L'art. 2, comma 3-ter, lett. m), del decreto-legge 23 maggio 2008 n. 92, convertito con legge di conversione 24 luglio 2008 n. 125, è abrogato.

Capo V – Norme in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova

Art. 28

Dopo l'articolo 168 del codice penale è inserito il seguente:

“Art. 168-bis - (Sospensione del procedimento con messa alla prova) - Nei procedimenti relativi a reati puniti con la pena pecuniaria o con pena detentiva non superiore nel massimo a sei anni, sola o congiunta con la pena pecuniaria, l'imputato può chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova. Ai fini del computo della pena non si tiene conto delle circostanze aggravanti. L'istanza può essere proposta fino alla dichiarazione di apertura del dibattimento. Il giudice disciplina le modalità di espletamento della prova.

La sospensione del procedimento con messa alla prova non può essere concessa più di due volte. Durante il periodo di sospensione del procedimento con messa alla prova il corso della prescrizione del reato è sospeso. L'esito positivo della prova estingue il reato per cui si procede. L'estinzione del reato non pregiudica l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie, ove previste dalla legge.

La sospensione del procedimento con messa alla prova è revocata in caso di commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo”.

Capo VI – Norme in materia di disciplina degli stupefacenti

Art. 29

Al comma 1bis, lettera a) dell'articolo 73 D.P.R. n. 309/1990 sono soppresse le parole: “in particolare se superiore ai limiti massimi indicati con decreto del Ministro della salute di concerto con il Ministro della giustizia, sentita la presidenza del consiglio dei ministri - Dipartimento nazionale per le politiche antidroga”.

Art. 30

Sono abrogati i commi 5 e 5 bis dell'articolo 73 D.P.R. n. 309/1990.

Art. 31

Dopo l'art. 73 è inserito l'articolo 73bis.

Art. 73bis.

1. Quando per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dall'art. 73 sono di lieve entità, per tale distinta ipotesi di reato, si applica la pena della reclusione da 6 mesi a tre anni.

2. In tale ipotesi, quando gli autori di reato sono persone tossicodipendenti o assuntori di sostanze stupefacenti o psicotrope, con la sentenza di condanna o di applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 del codice di procedura penale, su richiesta dell'imputato e sentito il pubblico ministero, il giudice, qualora non ritenga di concedere il beneficio della sospensione condizionale della pena, può sostituire alla pena detentiva con quella del lavoro di pubblica utilità di

cui all'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274. Tale misura può essere disposta anche presso gli enti ausiliari di cui all'art. 115, previo consenso degli stessi. In deroga a quanto previsto da tale norma, al comma 5, il lavoro di pubblica utilità ha durata corrispondente a quella della sanzione detentiva sostituita. Tale misura sarà eseguita con prestazione di lavoro di almeno un'ora in tutti i giorni lavorativi.

3. L'organo competente alla esecuzione della pena di cui al comma precedente trasmette l'estratto della sentenza al magistrato di sorveglianza competente nel domicilio del condannato, che determina le modalità di esecuzione, individuando il lavoro di pubblica utilità da svolgere. Lo stesso incarica l'Ufficio esecuzione penale esterna di verificare l'effettivo svolgimento del lavoro. In merito a questo, l'Ufficio riferisce periodicamente al magistrato di sorveglianza, competente anche per la modifica delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità. In caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in deroga a quanto previsto dall'art. 56 del decreto legislativo 28/8/2000, n. 274, su richiesta del pubblico ministero o d'ufficio, il magistrato di sorveglianza procede, tenuto conto della gravità dei motivi e delle circostanze delle violazioni, ai sensi degli articoli 678 e 666 del codice di procedura penale, per la eventuale revoca del lavoro di pubblica utilità e la ridefinizione della parte di pena ancora da eseguire, tenuto conto, da un lato, dell'impegno manifestato nel periodo di esecuzione del lavoro di pubblica utilità e, dall'altro lato, della gravità delle inadempienze agli obblighi connessi alla stessa misura.

Art. 32

Al comma 1 dell'art. 89 del DPR 9/10/1990, n. 309 il primo capoverso è sostituito con il seguente: "1. Quando è imputata una persona tossicodipendente o alcooldipendente che abbia in corso un programma terapeutico di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza a tali persone ovvero nell'ambito di una struttura privata autorizzata ai sensi dell'art. 116, il giudice, ove non sussistano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, non può disporre la custodia cautelare in carcere, ma può, se lo ritenga necessario, applicare gli arresti domiciliari o altra misura cautelare."

Art. 33

Al comma 2 dell'art. 89 del DPR 9/10/1990, n. 309 il primo capoverso e la prima proposizione del secondo capoverso sono sostituiti dai seguenti: "2. Se una persona tossicodipendente o alcooldipendente, in custodia cautelare in carcere, intende sottoporsi ad un programma di recupero presso i servizi pubblici per l'assistenza a tali persone ovvero in una struttura privata autorizzata ai sensi dell'art. 116, il giudice, se non ricorrano esigenze cautelari di eccezionale rilevanza, può revocare la misura della custodia cautelare in carcere o, se lo ritenga necessario, sostituirla con quella degli arresti domiciliari o con altra misura cautelare. La revoca o la sostituzione sono concesse su istanza dell'interessato:"

Art. 34

Dopo il comma 2 dell'art. 89 del DPR 9/10/1990, n. 309 sono inseriti i comma 2bis e 2ter: "2bis. Presso ogni tribunale i servizi pubblici per le dipendenze, attraverso un nucleo di operatori distaccati presso lo stesso tribunale, segnalano, su richiesta degli interessati o di ufficio, nei casi di cui al comma 1, al giudice procedente lo svolgimento del programma terapeutico in corso o, nei casi di cui al comma 2, si rendono disponibili con urgenza, su richiesta degli interessati o di ufficio, per la definizione del programma stesso e lo trasmettono all'organo giudiziario procedente per l'udienza stabilita o per altra a tal fine fissata. Nei casi di cui al comma 2, i servizi pubblici per le dipendenze operanti in carcere, effettuano, all'inizio della custodia cautelare, la presa in carico delle persone tossicodipendenti o alcooldipendenti e segnalano immediatamente i singoli casi al nucleo operativo presso i tribunali. Nei casi di cui al comma 2, la custodia cautelare in carcere prosegue fino

all'adozione dei provvedimenti del giudice previsti dallo stesso comma. Nei casi di cui ai commi precedenti in cui sia richiesto l'inserimento in una struttura residenziale, i servizi pubblici la individuano, esprimendo anche il loro parere sulla opportunità e la idoneità di tale inserimento.”

“2ter. I tribunali devono mettere a disposizione dei servizi pubblici per le dipendenze i locali necessari per il funzionamento dei nuclei operativi. Il giudice procedente è impegnato a ricorrere alla utilizzazione degli interventi di tali servizi.”

Art. 35

Il comma 4 dell'art. 89 del DPR 9/10/1990, n. 309 è modificato come segue:

“4. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano quando si procede per uno dei delitti previsti dall'art. 4bis, comma 1, della legge 26/7/1975, n. 356.”, fatta eccezione per quelli di cui all'art. 74 dpr 309/90, purché non siano ravvisabili concreti elementi di collegamento con la criminalità organizzata od eversiva.

Art. 36

Il comma 5 dell'89 del DPR 9/10/1990, n. 309 è abrogato.

Art. 37

Il comma 5bis dell'art.89 del DPR 9/10/1990, n. 309 è abrogato.

Art. 38

Al comma 4 dell'art. 94 del DPR 9/10/1990, n. 309 le parole “Il tribunale accoglie l'istanza se ritiene che il programma di recupero, anche attraverso le altre prescrizioni di cui all'articolo 47, comma 5, della legge 26 luglio 1975, n. 354, contribuisce al recupero del condannato ed assicura la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati” sono soppresse.

Art. 39

Il comma 5 dell'art. 94 del DPR 9/10/1990, n. 309 è abrogato.

Art. 40

Il comma 6ter dell'art. 94 del DPR 9/10/1990, n. 309 è abrogato.

Art. 41

Nel terzo capoverso del comma 6 dell'art. 656 del Codice di procedura penale, sono soppresse le parole “salvi i casi di inammissibilità”.

Art. 42

Il governo è delegato a emanare entro centoottanta giorni dalla entrata in vigore della presente legge uno o più decreti con i quali modifichi le tabelle di cui all'articolo 14 del d.p.r. 309 del 1990 prevedendo un trattamento penale differenziato e più mite per le condotte aventi a oggetto sostanze stupefacenti o psicotrope meno dannose per la salute.

Capo VII – Nuove norme in materia di pene alternative

Art. 43

Il comma 9 dell'art. 656 è abrogato, limitatamente alle lettere a) e c).

Art. 44

Il Governo è delegato a emanare, entro centoottanta giorni mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un decreto legislativo che introduca nella parte generale del codice penale sanzioni diverse da quella detentiva ossia di carattere interdittivo, pecuniario e prescrittivo per tutti i reati puniti al momento con pena detentiva non superiore nel massimo a tre anni.

Promotori:

A buon diritto

Acli

Antigone

Arci

Associazione nazionale Giuristi Democratici

Beati i Costruttori di Pace

Cgil

Cgil – Fp

Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia

Coordinamento Garanti Territoriali Detenuti

Forum droghe

Forum per il diritto alla salute in carcere

Jesuit Social Network Onlus

Ristretti Orizzonti

Unione Camere Penali Italiane

Vic – Volontari in carcere