

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 945

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori **SALVATO, TRIPODI, MARCHETTI,  
GALLO, BERGONZI, CAPONI e DIONISI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 OTTOBRE 1994**

---

Modifiche all'ordinamento penitenziario e al regime di  
esecuzione delle pene

---

ONOREVOLI SENATORI. - La riforma dell'ordinamento penitenziario e le sue principali modifiche di undici anni dopo - la cosiddetta «legge Gozzini» - sono state stravolte dagli interventi emergenziali dei primi anni novanta. Si trattava di conversioni in legge di decreti rivolti ad un settore limitato della popolazione detenuta, quella ristretta per reati di criminalità organizzata. Eppure i loro effetti hanno costituito un'indicazione verso cui orientare le prassi - fatte di provvedimenti del magistrato di sorveglianza, di ordinanze della direzione, di decisioni della custodia e quant'altro - che disegnano nel concreto la vita quotidiana di tutta la popolazione detenuta.

Ormai è difficile ritrovare in controluce, dall'esame di una fotografia della realtà carceraria, tracce del dibattito - anche acceso, nelle diverse impostazioni culturali che vi si esprimevano - che aveva accompagnato l'approvazione della riforma. Non può più dirsi a quale statuto della pena ci si riferisca, quale sia il ruolo che concretamente le si assegna: redimere?, reinserire nella società? o semplicemente custodire? o forse retribuire, riequilibrare il reato commesso? o agire da deterrente? Il modo più eloquente per esprimere quale sia la realtà carceraria odierna è senza dubbio quello di affidarsi alla lettura dei dati numerici.

Il numero complessivo dei ristretti in carcere è aumentato in modo più che lineare nell'ultimo triennio, raggiungendo un livello mai toccato in precedenza e superiore alla capienza degli istituti quasi del 100 per cento: alla metà del luglio scorso erano 53.711. Trattandosi di una rilevazione in uno specifico giorno, il numero dei «passaggi in carcere» è ben più alto e supera di gran lunga le centomila unità. Anche negli anni della «emergenza antiterroristica» il numero dei detenuti non

aveva mai raggiunto l'attuale livello: il massimo si è avuto nel 1984, con quasi 43.000 detenuti.

Questo dato va messo a confronto con altri. Innanzitutto con la ricettività degli istituti stimata attorno alle 30.000 presenze: sono quindi le condizioni minimali della vita in carcere a non essere garantite e a costituire un impedimento strutturale a che siano attivate iniziative significative di risocializzazione e di interazione con la comunità esterna.

Il fenomeno dell'aumento dell'apparato custodiale dello Stato riguarda tutti i Paesi industrializzati, tuttavia l'improvviso incremento realizzatosi in Italia negli ultimi quattro anni non può essere letto soltanto come riflesso della tendenza registrata un po' ovunque: ci sono stati mutamenti sia sul piano normativo, sia sul piano della cultura sociale, sia sulla tipologia dei soggetti ristretti in carcere.

L'ulteriore confronto da fare è infatti con i mutamenti nella composizione della popolazione detenuta, a seguito di due processi: quello aperto dalla legislazione sulla droga del 1990, e quello aperto dal mancato inserimento sociale dell'alto numero di immigrati. Sono processi che hanno indotto a forme di clandestinizzazione, di marginalità sociale, di microcriminalità: processi che si sono via via declinati con il vocabolario della punizione. I problemi sociali vengono così restituiti come responsabilità individuali ed il carcere diviene sempre più strumento per la politica di gestione del territorio.

La quota dei detenuti tossicodipendenti si aggira infatti attorno a un terzo della popolazione complessiva. Se si prende come riferimento l'ultimo semestre dello scorso anno, si osserva che su circa 47.000 nuovi entrati in carcere («giunti dalla

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

libertà», nel linguaggio burocratico) circa 15.500 erano tossicodipendenti e, comunque, quasi 16.000 sono stati ristretti per reati previsti dalla legge sulla droga.

Nello stesso periodo - quindi nello stesso gruppo di 47.000 - sono entrati in carcere più di diecimila stranieri: la loro rilevanza percentuale varia enormemente da regione a regione, ma si attesta in media attorno al 20-25 per cento. Complessivamente, in un semestre sono entrati in carcere circa 26.000 soggetti cosiddetti «deboli», più della metà del totale. Ben minore è l'incidenza dei soggetti «forti», siano essi imputati e condannati per reati contro la pubblica amministrazione, peculato, corruzione e simili, siano essi appartenenti alla criminalità organizzata. La presenza di questi ultimi, sebbene aumentata notevolmente, non supera la quota di 6.500, costituendo quindi, poco più del 10 per cento della popolazione detenuta.

Questo panorama andrebbe poi articolato nei vari aspetti in cui si concretizza il carcere quotidianamente. Accanto ad una maggior presa di coscienza dei problemi del carcere da parte di chi vi opera o di chi - per professione, per interesse culturale o per impegno personale - ne è venuto in contatto, si è sviluppato un suo parallelo

scollamento dal contesto sociale, una accentuazione della distanza (anche fisica, visiva) dalla città, dal proprio luogo. Il legame con la comunità esterna, nodo ineludibile per un'ipotesi di reinserimento, si è allacciato solo in particolari situazioni di impegno dell'ente locale e tali esperienze stentano ad essere generalizzate. Parallelamente manca di uniformità la stessa applicazione delle norme: i comportamenti della magistratura di sorveglianza sono molto dissimili da regione a regione, quasi costituendo una sorta di giurisprudenza locale.

Sono questi punti di una prima approssimativa fotografia a indicare come sia urgente dare alcuni segnali di controtendenza. Occorre intervenire nuovamente sulla legge penitenziaria ridefinendo le possibilità di accesso ad alcuni istituti. Questo è ciò che tentiamo di fare con la proposta che presentiamo, elaborata grazie alle continue sollecitazioni dell'Associazione Antigone e al lavoro di ricognizione e di proposta svoltosi nell'ambito della stessa magistratura di sorveglianza. Non mancano, nella proposta in oggetto anche indicazioni emerse nell'ambito del Ministero di grazia e giustizia e che abbiamo ritenuto importante recuperare in una proposta organica di revisione dell'ordinamento penitenziario.

**DISEGNO DI LEGGE****Art. 1.**

1. Il comma 1 dell'articolo 47, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«1. Se la pena detentiva non supera quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, il condannato può essere affidato al servizio sociale fuori dall'istituto per un periodo uguale a quello della pena da scontare».

2. Il comma 3 dell'articolo 47, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«3. L'affidamento in prova al servizio sociale può essere disposto senza procedere alla osservazione in istituto quando il condannato, dopo la commissione del reato, ha serbato, in libertà o agli arresti domiciliari, comportamento tale da consentire il giudizio di cui al comma 2».

3. Il comma 4 dell'articolo 47, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«4. Se l'istanza di affidamento in prova al servizio sociale è proposta prima dell'emissione o della esecuzione dell'ordine di esecuzione della pena, è presentata al pubblico ministero investito della esecuzione, il quale, se non osta il limite di pena di cui al comma 1, sospende l'esecuzione della pena fino alla decisione del tribunale di sorveglianza competente nel luogo in cui ha sede l'organo del pubblico ministero. Il tribunale di sorveglianza decide entro due mesi dalla presentazione della istanza. La sospensione della esecuzione della pena non può essere disposta dal pubblico ministero più di una volta, anche se il condannato ripropone nuova istanza di affidamento in prova al servizio sociale, pur se diversa-

mente motivata, o istanza per l'affidamento in prova al servizio sociale in casi particolari o altra istanza di una diversa misura alternativa ovvero istanza di sospensione della esecuzione della pena detentiva ai sensi dell'articolo 90, del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309».

4 All'articolo 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo il comma 4, è inserito il seguente:

«4-bis. Se l'istanza di affidamento in prova al servizio sociale è proposta dopo la esecuzione dell'ordine di esecuzione della pena, può essere presentata, entro e non oltre un mese dall'arresto, al magistrato di sorveglianza competente nel luogo di detenzione, il quale, se non osta il limite di pena di cui al comma 1, può differire la esecuzione della pena e ordinare la liberazione del condannato, quando sono offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'affidamento in prova e al grave pregiudizio della protrazione della detenzione e non vi sia pericolo di fuga. Il differimento della esecuzione della pena è efficace fino alla decisione del tribunale di sorveglianza competente nel luogo di detenzione, al quale il magistrato di sorveglianza trasmette immediatamente gli atti. Il tribunale di sorveglianza decide entro il termine indicato nel comma 4. Se l'istanza non è accolta, riprende la esecuzione della pena e non vi può essere ulteriore differimento o sospensione della esecuzione ai sensi del presente comma o del comma 4, quale che sia l'istanza successivamente proposta».

## Art. 2.

1. L'articolo 91 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodi-

pendenza, approvato con decreto del Presidente della Repubblica' 9 ottobre 1990, n. 309, è sostituito dal seguente:

«Art. 91. - (*Istanza per la sospensione dell'esecuzione*). - 1. L'istanza può essere proposta anche quando il condannato si trova in libertà o agli arresti domiciliari.

2. All'istanza di sospensione della esecuzione della pena è allegata certificazione rilasciata da un servizio pubblico per le tossicodipendenze attestante il tipo di programma terapeutico e socio-riabilitativo prescelto, l'indicazione della struttura, anche privata ove il programma è stato eseguito o sia in corso, le modalità di realizzazione e l'eventuale completamento del programma. Se il condannato si trova detenuto in carcere, la certificazione è rilasciata dal servizio pubblico per le tossicodipendenze operante nell'istituto di pena; in mancanza di questo, è rilasciato dal gruppo degli operatori dell'osservazione e trattamento dell'istituto di pena, integrato dal sanitario dell'istituto stesso incaricato della assistenza e cura dei tossicodipendenti.

3. Se l'istanza di cui ai commi 1 e 2 è proposta prima dell'emissione o dell'esecuzione dell'ordine di esecuzione della pena, è presentata al pubblico ministero investito dell'esecuzione, il quale, se non osta il limite di cui all'articolo 90, comma 1, sospende la esecuzione fino alla decisione del tribunale di sorveglianza competente nel luogo in cui ha sede l'organo del pubblico ministero. Il tribunale di sorveglianza decide entro due mesi dalla presentazione dell'istanza. Il pubblico ministero non può sospendere l'esecuzione più di una volta, in conformità di quanto disposto dall'articolo 47, comma 4, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni.

4. Se l'istanza è proposta quando l'interessato è già detenuto in carcere, è competente a provvedere il tribunale di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto in cui l'interessato è detenuto. In tal caso, l'istanza può essere proposta al magistrato di sorveglianza che ha giurisdizione sull'istituto in cui l'interessato è detenuto, il quale

può differire la esecuzione della pena e ordinare la liberazione del condannato fino alla decisione del tribunale di sorveglianza, quando risulti che il programma di cui al comma 2 è già in corso o può essere immediatamente iniziato e la protrazione della detenzione fino alla decisione del tribunale di sorveglianza può cagionare grave pregiudizio allo svolgimento del programma. Tali circostanze devono risultare dalla certificazione del servizio pubblico per le tossicodipendenze di cui al comma 2. Il magistrato di sorveglianza non può differire la esecuzione della pena più di una volta, in conformità di quanto disposto dall'articolo 47, comma 4-bis, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni».

2. All'articolo 94, del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, dopo il comma 1, è inserito il seguente:

«1-bis. La certificazione di cui al comma 1 è rilasciata dai servizi pubblici per le tossicodipendenze o penitenziari indicati all'articolo 91, comma 2.».

3. Il comma 5, dell'articolo 94, del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è abrogato.

4. L'articolo 47-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, è abrogato. Si applicano le disposizioni di cui ai commi da 1 a 5 dell'articolo 94 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e successive modificazioni.

### Art. 3.

1. Il comma 1 dell'articolo 47-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è sostituito dai seguenti:

«1. La pena della reclusione non superiore a quattro anni, anche se costituente parte residua di maggior pena, nonchè la pena dell'arresto, possono essere espiate nella propria abitazione o in altro luogo di

privata dimora ovvero in luogo pubblico di cura, assistenza o accoglienza, quando trattasi di:

a) donna incinta o madre di prole di età inferiore ad anni quattordici, con lei convivente;

b) padre di prole di età inferiore ad anni quattordici, con lui convivente, quando la madre di detta prole non sia in condizione di provvedere al suo mantenimento;

c) persona in condizioni di salute gravi;

d) persona di età superiore a sessanta anni;

e) persona minore di anni ventuno per comprovate esigenze di salute, di studio, di lavoro e di famiglia.

*1-bis.* La detenzione domiciliare di cui al comma 1 è concessa altresì a chiunque sia stato condannato a pena detentiva non superiore ad un anno, anche se costituente parte residua di maggior pena.

*1-ter.* Quando dovrebbe essere disposto il rinvio obbligatorio o facoltativo della esecuzione della pena ai sensi degli articoli 146 e 147 del codice penale, il giudice, anche se la pena supera il limite di cui al comma 1, può disporre la applicazione della detenzione domiciliare, stabilendo un termine di durata di tale applicazione, termine che può essere prorogato. L'esecuzione della pena prosegue durante la esecuzione della detenzione domiciliare.

*1-quater.* Se la condanna di cui ai commi 1 o *1-bis* deve essere eseguita nei confronti di persona che trovasi in stato di libertà o ha trascorso la custodia cautelare, o la parte terminale di essa, in regime di arresti domiciliari, si applicano le disposizioni di all'articolo 47, commi 4 e *4-bis*).

#### Art. 4.

1. All'articolo 48 legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, dopo il primo comma è inserito il seguente:

«L'attività lavorativa all'esterno può essere svolta anche alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria: a tale rapporto di



lavoro si applicano le regole stabilite per le attività lavorative svolte all'interno degli istituti di prevenzione e pena».

2. All'articolo 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, il comma 6 è sostituito dal seguente:

«6. Nei casi di cui al comma 1, la semilibertà può essere altresì disposta prima dell'inizio dell'espiazione della pena se il condannato ha dimostrato la propria volontà di reinserimento nella vita sociale. In tal caso si applicano le disposizioni di cui all'articolo 47 commi 4 e 4-bis».

3. Dopo l'articolo 50 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è inserito il seguente:

«50-bis. - (*Progressione nel trattamento in semilibertà*). - 1. Nei casi di condannato ammesso al regime di semilibertà che sarebbe ammissibile all'affidamento in prova al servizio sociale, dopo tre mesi, e, negli altri casi dopo un anno di effettivo e regolare svolgimento della semilibertà, il tribunale di sorveglianza, su istanza dell'interessato, può disporre che lo stesso, nel periodo in cui, secondo il programma di trattamento applicato, dovrebbe rientrare in istituto, resti, in regime di detenzione domiciliare, nel luogo, per il tempo e con le modalità indicati dallo stesso giudice:

a) nei giorni di sabato o di domenica o in entrambi, nonchè nel giorno di riposo infrasettimanale diverso dai predetti;

b) nei periodi di malattia o di ferie annuali riconosciuto al detenuto semilibero nell'ambito del rapporto di lavoro in corso in semilibertà.

2. Nei casi di cui alla lettera a) del comma 1, dopo un anno e, nei casi di cui alla lettera b), dopo tre anni di effettivo e regolare svolgimento della semilibertà, il tribunale di sorveglianza, su istanza dell'interessato, può disporre che lo stesso, nel periodo in cui dovrebbe rientrare in istituto, resti, in regime di detenzione domiciliare, nel luogo, per il tempo e con le modalità stabilite dallo stesso giudice.

3. Il magistrato di sorveglianza può modificare le prescrizioni stabilite nel provvedimento del tribunale di sorveglianza.

## XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

4. Restano ferme, per il periodo in cui l'interessato esce dall'istituto per il compimento delle attività da svolgere in semilibertà, le competenze di cui all'articolo 69, comma 5.

5. Il condannato ammesso alla semilibertà, dopo cinque anni di effettivo e regolare svolgimento della stessa, è ammissibile alla liberazione condizionale anche se la parte della pena ancora da espiare supera gli anni cinque».

## Art. 5.

1. All'articolo 176, del codice penale, il primo comma è sostituito dal seguente:

«Il condannato a pena detentiva che, durante il tempo di esecuzione della pena abbia tenuto un comportamento tale da far ritenere sicuro il suo ravvedimento, può essere ammesso alla liberazione condizionale:

a) se ha scontato almeno trenta mesi e comunque almeno metà della pena in esecuzione;

b) se, in ogni caso, la pena residua non supera gli anni cinque».

2. All'articolo 177, primo comma, del codice penale, sono soppresse le parole:

«e il condannato non può essere riammesso alla liberazione condizionale».

3. Alla legge 26 luglio 1975, dopo l'articolo 51-ter, è inserito il seguente:

«Art. 51-quater. - (Disposizioni relative alla liberazione condizionale). - 1. Le disposizioni di cui agli articoli 51-bis e 51-ter si applicano anche nei confronti del condannato che sia ammesso alla liberazione condizionale.

## Art. 6.

1. Il comma 1 dell'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«1. Al condannato a pena detentiva che abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione è concessa, ai fini del suo

più efficace reinserimento nella società, una detrazione di sessanta giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. A tal fine è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare o di detenzione domiciliare».

2. La detrazione di pena prevista dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificato dal comma 1 del presente articolo, si applica con provvedimento del tribunale di sorveglianza anche ai semestri di pena scontata successivi alla data del 24 ottobre 1989, nonché al semestre in corso a quella data, nella misura di sessanta giorni, o in quella integrativa di quindici giorni nei casi in cui siano state già concesse le detrazioni di pena secondo le norme preesistenti, semprechè, attualmente e con riferimento ai semestri presi in considerazione, risulti provata la partecipazione del condannato all'opera di rieducazione secondo i criteri indicati nel predetto comma 1.

#### Art. 7.

1. All'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, dopo il comma 3, è inserito il seguente:

«3-bis. Il lavoro all'esterno può svolgersi anche alle dipendenze della amministrazione penitenziaria. A tale rapporto si applicano le regole relative alle attività lavorative che si svolgono all'interno degli istituti di prevenzione e pena».