

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XII LEGISLATURA —————

N. 1876

## DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori MANCONI, PIERONI, FALQUI, PASQUINO  
e STEFANO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GIUGNO 1995

---

Nuove norme in materia penitenziaria e istituzione  
del programma di reintegrazione sociale

---

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è il frutto di una approfondita ricerca ed elaborazione da parte della Presidenza della regione Emilia-Romagna. Abbiamo ritenuto opportuno presentare questa proposta perchè convinti che tali norme possano positivamente incidere sulla drammatica situazione penitenziaria del nostro Paese.

L'emergenza carceraria ha raggiunto livelli così drammatici da imporre scelte immediate quanto coraggiose. Il raddoppio della popolazione detenuta in meno di quattro anni, senza che i tassi di crescita mostrino alcun rallentamento, lascia prevedere ormai prossimo il punto di non ritorno, superato il quale il collasso del sistema penitenziario sarà inevitabile quanto inarrestabile.

Questo scenario di un futuro prossimo è certamente conosciuto da chi ha responsabilità politiche e amministrative di governo del carcere.

Le ragioni di fondo che hanno determinato questa situazione sono complesse e plurime e non è politicamente realistico pensare di poterle rimuovere nei tempi brevi imposti dall'andamento della crisi carceraria. Da qui la necessità di deflazionare subito e in termini quantitativamente rilevanti l'indice di «carcerizzazione».

Le soluzioni tradizionalmente sperimentate per raggiungere questo scopo sono oggi politicamente inagibili. In questo risiede l'elemento di novità che qualifica l'emergenza carceraria di questo fine secolo.

Lo stato di necessità imposto dalla situazione solo astrattamente legittimerebbe un ennesimo provvedimento clemenziale. A questa misura, oggi, non è possibile fare ricorso, stante la rigidità intransigente di una domanda sociale di sicurezza, che ha dimostrato di poter sconfiggere ogni intento go-

vernativo che solo *apparisse* di cedimento nella lotta alla criminalità.

Resa politicamente impraticabile questa scorciatoia, non è neppure percorribile - per ragioni di efficacia - quella di perseguire un effetto decarcerizzante attraverso l'ulteriore ampliamento delle misure alternative alla pena detentiva. Anche nel periodo di più ampia applicazione dei benefici penitenziari previsti dalla «legge Gozzini», la stragrande maggioranza dei detenuti definitivi non ha fruito di misure alternative, pur essendo nei termini legali per poterne godere. Per altro, non si può neppure tacere che, confidando in tale strategia, necessariamente si eleverebbe ancora il potere discrezionale delle autorità giudiziarie e amministrative preposte alla concessione dei benefici, accentuando il processo di differenziazione del trattamento, in violazione del principio di uguaglianza e di certezza del diritto.

Confidare, poi, in un piano di nuova edilizia penitenziaria è illusorio, quanto politicamente inaccettabile: illusorio perchè l'esperienza insegna che, per raddoppiare la capienza penitenziaria, nella migliore delle ipotesi è necessario almeno un decennio; inaccettabile politicamente perchè nuove carceri chiamano nuove carceri, innescando un'interminabile rincorsa che porta a una ulteriore lievitazione dei tassi di «carcerizzazione».

Infine, la scelta, per altro condivisibile, di intervenire nel senso di un ampio processo di depenalizzazione rischia nel presente di essere un alibi: l'investimento fortemente simbolico che si è attribuito alla risorsa penale non permette di illudersi che, in tempi politicamente apprezzabili, si possa invertire la tendenza.

Il quadro complesso, qui delineato, spiega la filosofia del presente disegno di legge.

Esso, fondamentalmente, fa leva su un punto di forza nuovo che possiamo così sintetizzare: invece di insistere, per altro inutilmente, nel cercare una soluzione «dal» carcere, si vuole sperimentare una soluzione dall'«esterno» del carcere. Il mutamento di prospettiva politica è, pertanto, radicale. Diversamente declinata, la proposta è la seguente: è la società civile esterna che deve produrre le condizioni materiali utili a ridurre la sofferenza legale in carcere, e, dunque, a produrre «decarcerizzazione».

Altro elemento che qualifica il presente disegno di legge è quello che propone uno scambio «positivo» tra pretesa punitiva e prestazione gratuita di attività lavorative di pubblica utilità. Il condannato, cioè, può negoziare parte della pena meritata offrendo il proprio impegno in attività socialmente apprezzate. Una sorta di «risarcimento morale» capace di rappresentare, anche simbolicamente, una compensazione per il danno sociale prodotto, e, come tale, oggi apprezzabile da parte di un'opinione pubblica particolarmente allarmata.

Il programma di reintegrazione sociale si struttura quindi, tecnicamente, come una forma ibridata tra la pena del lavoro sostitutivo (articolo 105 della legge 24 novembre 1981, n. 689) e quella della misura alternativa della semilibertà e in parte, invece, ha contenuto assolutamente nuovo.

Giuridicamente ancora definibile come misura alternativa, il programma di reintegrazione sociale comporta l'obbligo di prestare attività lavorative di pubblica utilità non retribuite in favore degli enti locali, in regime assimilabile a quello della semilibertà; l'effetto è che ogni semestre di attività prestata determina una detrazione equivalente di pena.

Il comma 1 dell'articolo 1 del presente disegno di legge fissa la prima condizione legale per poter accedere al programma: la pena detentiva inflitta non deve superare i cinque anni, anche se costituisce parte residua di maggiore pena. La previsione è indubbiamente coraggiosa: essa include i condannati a pene medio-alte, anche quando

elevatissime. Infatti, la estensione del beneficio anche ai cinque anni di residuo di pena consente di fruirne, nella fase terminale della esecuzione, a tutti i condannati, con le sole esclusioni di cui al comma 4 del medesimo articolo (cioè i condannati per i reati di cui all'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, nonché coloro nei cui confronti sia già intervenuto un provvedimento di revoca di un precedente beneficio penitenziario); e consente di fruirne a coloro che si trovino attualmente in affidamento in prova al servizio sociale speciale di cui all'articolo 47-bis della legge penitenziaria (comma 1 dell'articolo 1).

Le esclusioni rispettano, pertanto, *ratio* diverse: non potranno accedere al programma i condannati tossicodipendenti e alcooldipendenti che sono attualmente in regime di affidamento terapeutico; i condannati che si sono mostrati inaffidabili alla concessione dei benefici, avendo già sofferto una revoca; e coloro che sono stati condannati per alcuno dei delitti «sintomatici» di affiliazione alla criminalità organizzata.

L'istanza di adesione al programma di reintegrazione sociale è presentata al tribunale di sorveglianza del luogo in cui ha sede l'organo del pubblico ministero (comma 2 dell'articolo 1), sia dallo stato di detenzione che dallo stato di libertà; in questa seconda ipotesi, il pubblico ministero notifica all'interessato l'ordine di esecuzione con l'ingiunzione di costituirsi in carcere entro quindici giorni (comma 3 dell'articolo 1). La scelta di prevedere, comunque, lo *status detentionis* è sembrata necessaria, stante la natura parzialmente detentiva della misura del programma di reintegrazione sociale.

La concessione della nuova misura alternativa non è sottoposta a valutazione discrezionale da parte del tribunale di sorveglianza, che decide con ordinanza motivata secondo il procedimento di cui all'articolo 678 del codice di procedura penale; pertanto, il tribunale è chiamato a:

a) accertare la sussistenza delle condizioni legali di cui all'articolo 1;

b) determinare il programma stesso (comma 1 dell'articolo 3);

c) individuare l'istituto a cui il condannato deve essere assegnato (comma 2 dell'articolo 3).

Il magistrato di sorveglianza approverà, poi, il provvedimento di reintegrazione sociale e detterà le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire in ordine all'esecuzione del programma stesso (comma 3 dell'articolo 3), secondo la disciplina già prevista per la misura alternativa della semilibertà.

La determinazione del programma di reintegrazione sociale, a cui è chiamato il tribunale di sorveglianza, deve:

a) tenere conto delle effettive opportunità di lavoro offerte dagli enti locali e organizzate dalla regione (comma 1 dell'articolo 3);

b) scegliere, all'interno di queste, la più idonea ai fini di ri-socializzazione e di sicurezza sociale (comma 1 dell'articolo 3).

Le modalità di determinazione del programma di reintegrazione sociale definiscono questa misura, quindi, su base esclusivamente regionale. Per questo motivo si attribuisce alla sola competenza del tribunale - e non dell'amministrazione penitenziaria - l'individuazione dell'istituto carcerario, ubicato nel territorio della regione, a cui il condannato dovrà essere assegnato.

L'ente regionale deve garantire, pertanto, una disponibilità di occasioni lavorative di pubblica utilità, adeguata per numero e distribuita sul territorio in ragione anche della capienza degli istituti.

A livello puramente esemplificativo, con solo riferimento alla realtà penitenziaria della regione Emilia-Romagna, è ragionevole ritenere che - su una presenza, a fine settembre 1994, di 1700 detenuti definitivi - una disponibilità permanente di 300 occasioni lavorative dovrebbe soddisfare realisticamente la domanda potenziale di reintegrazione sociale.

Si consideri, infatti, che la natura certamente afflittiva della misura la rende probabilmente poco appetibile per tutti coloro

che possono confidare nella concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale e, in generale, per coloro che devono scontare pene brevi. Così pure, per i numerosi condannati tossicodipendenti, è certamente più eliggibile, nonchè più utile, fruire dell'affidamento in prova ai sensi dell'articolo 47-bis dell'ordinamento penitenziario.

Realisticamente, la misura del programma di reintegrazione sociale si rivolge in prevalenza a chi ha riportato, o ha ancora da scontare, pene medio-alte.

Il periodo di attività lavorativa prestata in regime di programma di reintegrazione sociale consente una riduzione di pena equivalente. Il riferimento alla unità semestrale - sei mesi di programma di reintegrazione sociale equivalgono a un anno di pena - è solo indicativo e, pertanto, non sono preclusi frazionamenti e, ovviamente, cumuli.

L'effetto drasticamente riduttivo di pena, che consegue alla esecuzione della misura in esame, favorisce lo scopo decarcerante in un duplice modo:

a) consente di eseguire l'intera pena riportata o residuo di pena in metà tempo;

b) permette di anticipare la misura di pena che occorre espiare per godere dei diversi benefici penitenziari (comma 4 dell'articolo 2).

Così, ad esempio, per un residuo di pena di cinque anni, la partecipazione per due semestri al programma di reintegrazione sociale consente di fare istanza per l'affidamento in prova al servizio sociale.

Il regime di lavoro all'interno del programma di reintegrazione sociale è in parte assimilabile a quello svolto in regime di semilibertà (lettera a) del comma 2 dell'articolo 2) e in parte sottostà ad una disciplina particolare (comma 3 dell'articolo 2).

Esso, infatti, non è retribuito, anche se è garantita la tutela assicurativa e previdenziale, i cui oneri sono a carico dell'ente locale beneficiario della prestazione lavorativa. La scelta volontaria di aderire al programma di reintegrazione sociale esclude che il lavoro prestato possa essere definito come «forzato» e, quindi, incorrere

nel divieto sancito dalla normativa internazionale.

Stante la natura gratuita della prestazione lavorativa in regime di programma di reintegrazione sociale, le spese di mantenimento e qualsiasi altra spesa necessaria allo svolgimento dell'attività stessa, per il solo periodo di permanenza al di fuori dello stabilimento carcerario, sono a carico della regione (comma 3 dell'articolo 2).

Infine, l'attività lavorativa prestata all'interno del programma di reintegrazione sociale deve svolgersi sotto il diretto controllo della direzione dell'istituto a cui il condannato è assegnato, anche se questa può avvalersi a tale fine del personale dipendente degli enti locali.

Per consentire di organizzare il lavoro in regime di reintegrazione sociale secondo le modalità proprie del lavoro «libero» si stabilisce, al comma 5 dell'articolo 3, che al condannato ammesso al beneficio possano essere concessi i permessi-premio solo nelle giornate di riposo infrasettimanali e durante le ferie.

L'efficacia decisamente premiale del programma di reintegrazione sociale ha consi-

gliato una disciplina assai severa nelle ipotesi in cui il condannato si comporti in termini ritenuti incompatibili con la prosecuzione del programma. Infatti, il tribunale di sorveglianza può revocare, in ogni momento, la misura in oggetto nelle medesime ipotesi previste per la revoca della semilibertà (comma 1 dell'articolo 4); ne consegue, però, che il soggetto non potrà più beneficiare della misura del programma di reintegrazione sociale per la restante pena (comma 2 dell'articolo 4).

L'assenza dall'istituto o dal posto di lavoro senza giustificato motivo per meno di dodici ore è punita in via disciplinare e può comportare la revoca del beneficio (comma 3 dell'articolo 4); l'assenza per un tempo maggiore è punibile come evasione; la denuncia per tale delitto comporta la sospensione della misura e la condanna ne comporta la revoca obbligatoria (commi 4 e 5 dell'articolo 4).

Alla preparazione del presente disegno di legge ha collaborato il professor Massimo Pavarini.

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

1. Se la pena detentiva inflitta non supera i cinque anni, anche se costituente parte residua di maggiore pena, il condannato può chiedere in ogni momento di aderire al programma di reintegrazione sociale istituito dalla presente legge, purchè non sia affidato in prova al servizio sociale ai sensi dell'articolo 47-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni.

2. L'istanza di cui al comma 1 è presentata al tribunale di sorveglianza del luogo in cui ha sede l'organo del pubblico ministero.

3. Se l'istanza è presentata da chi si trovi in stato di libertà, il pubblico ministero fa notificare all'interessato l'ordine di esecuzione con l'ingiunzione a costituirsi in carcere entro quindici giorni. Se il condannato non si costituisce nel termine predetto, il pubblico ministero dispone la carcerazione.

4. Sono esclusi dal programma di reintegrazione sociale i condannati che non possono usufruire dei benefici penitenziari ai sensi dell'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. Sono altresì esclusi quei condannati nei cui confronti sia intervenuto un provvedimento di revoca ai sensi dell'articolo 47, comma 11, dell'articolo 47-ter, comma 6, e dell'articolo 51, primo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, e dell'articolo 177 del codice penale.

**Art. 2.**

1. Ogni semestre di attività prestata nell'ambito del programma di reintegrazione sociale di cui all'articolo 3, determina una detrazione equivalente di pena.

2. Il programma di reintegrazione sociale comporta:

a) l'obbligo di trascorrere almeno dieci ore al giorno negli istituti o nelle sezioni indicati nel secondo comma dell'articolo 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e di sottostare alle disposizioni di cui al secondo comma dell'articolo 55 della legge 24 novembre 1981, n. 689;

b) l'obbligo di prestare attività lavorative di pubblica utilità non retribuite secondo quanto determinato nel programma di reintegrazione sociale ai sensi dell'articolo 3.

3. La durata delle prestazioni lavorative di cui al comma 2, lettera b), non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro. È garantita la tutela assicurativa e previdenziale e gli oneri sono a carico dell'ente locale beneficiario della prestazione lavorativa. Alle spese di mantenimento del condannato ammesso al programma di reintegrazione sociale contribuisce la regione competente territorialmente.

4. Ai soli effetti del computo della misura di pena che occorre aver espiato per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà, dell'affidamento in prova al servizio sociale, della detenzione domiciliare e della liberazione condizionale, la parte di pena detratta ai sensi del comma 1 si considera come scontata.

#### Art. 3.

1. Il tribunale di sorveglianza determina il programma di reintegrazione sociale tenendo conto delle opportunità lavorative offerte dagli enti locali, e organizzate dalla regione, e garantendo l'attuazione delle finalità previste all'articolo 15 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e degli obiettivi di sicurezza sociale.

2. Il tribunale di sorveglianza decide con ordinanza motivata secondo il procedimento di cui all'articolo 678 del codice di procedura penale e individua l'istituto a cui il condannato deve essere assegnato.

3. Il magistrato di sorveglianza approva il provvedimento di ammissione al pro-

gramma di reintegrazione sociale e redige un verbale in cui sono stabilite le prescrizioni che il soggetto deve seguire in ordine all'esecuzione del programma stesso.

4. L'attività lavorativa prestata all'interno del programma di reintegrazione sociale deve svolgersi sotto il diretto controllo della direzione dell'istituto a cui il condannato è assegnato; la quale direzione può avvalersi, a tal fine, del personale dipendente degli enti locali. Tale controllo è diretto a verificare che il condannato osservi le prescrizioni di cui al comma 3 e che il lavoro si svolga nel pieno rispetto dei diritti e della dignità del soggetto.

5. Al condannato ammesso al programma di reintegrazione sociale possono essere concessi i permessi premio solo nelle giornate di riposo infrasettimanale e durante le ferie.

#### Art. 4.

1. Il programma di reintegrazione sociale può essere revocato dal tribunale di sorveglianza in ogni momento, qualora il comportamento del soggetto appaia incompatibile con la prosecuzione del programma e negli altri casi previsti dai commi secondo, terzo, quarto e quinto dell'articolo 51 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

2. La revoca del programma di reintegrazione sociale ai sensi del comma 1 comporta che il soggetto non possa più beneficiarne per la restante pena.

3. Il condannato ammesso al programma di reintegrazione sociale che rimane assente dall'istituto o dal posto di lavoro senza giustificato motivo, per non più di dodici ore, è punito in via disciplinare e può essere proposto per la revoca dell'ammissione al programma medesimo.

4. Se l'assenza si protrae per un tempo superiore a dodici ore, il condannato è punito ai sensi del primo comma dell'articolo 385 del codice penale e si applica l'ultimo comma del medesimo articolo.

5. La denuncia per il delitto di cui al comma 4 comporta la sospensione del beneficio. La condanna per il medesimo delitto comporta la revoca del beneficio.