

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

N. 915

DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori FINOCCHIARO, CALVI, BRUTTI Massimo,
CASSON, D’AMBROSIO, ZANDA, ANGIUS, AMATI, LATORRE,
VILLONE, VITALI, ADRAGNA, BANTI, BRUNO, FAZIO,
FERRANTE, GASBARRI, GARRAFFA, IOVENE, LEGNINI, LIVI
BACCI, MERCATALI, PEGORER, POLLASTRI, POLITO,
SERAFINI, TONINI, TURANO e ZAVOLI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 29 LUGLIO 2006

**Modifiche alle leggi 24 novembre 1981, n. 689, e 26 luglio
1975, n. 354, in materia di benefici penitenziari**

ONOREVOLI SENATORI. - Le modifiche alla legge 24 novembre 1981, n. 689, che il capo I del presente disegno di legge mira ad introdurre, investono il catalogo delle sanzioni sostitutive della pena detentiva breve e i meccanismi della sostituzione. Come è noto, la legge n. 689 del 1981 ha rappresentato il momento culminante di un complesso sviluppo legislativo orientato alla drastica riduzione delle pene detentive brevi, cariche di effetti desocializzanti.

La prassi applicativa, a più di venti anni dalla data di entrata in vigore della legge, permette di evidenziare come la sola pena pecuniaria sostitutiva abbia avuto un discreto successo, a differenza della semidetenzione e della libertà controllata, caratterizzate da applicazioni poco più che saltuarie.

Di conseguenza, la rigidità della dicotomizzazione tra pena detentiva e pena pecuniaria in fase di irrogazione della pena si è vieppiù accentuata, tanto che la pena detentiva carceraria rimane di fatto l'opzione sanzionatoria privilegiata anche nei confronti di una fascia di criminalità che ben potrebbe essere assoggettata a sanzioni sostitutive dotate di una significativa efficacia intimidatrice e che offrono altresì concrete *chance* di recupero sociale.

Si tratta, allora, di rafforzare l'impianto delle sanzioni sostitutive, innovandone i contenuti e ampliandone l'orbita applicativa.

In questa ottica, l'aspetto più qualificante della riforma consiste nell'abrogazione della sanzione sostitutiva della semidetenzione (di cui all'articolo 55 della legge n. 689 del 1981): i rilievi statistici consentono di descriverla come una sanzione organizzante quando non addirittura abortita, nel senso che ha vissuto un rapido e inarrestabile declino. Le cause dell'insuccesso sono proba-

bilmente da ricercare nella stessa struttura della sanzione. Il suo nucleo centrale è infatti costituito dall'obbligo di trascorrere almeno dieci ore al giorno in un istituto destinato all'esecuzione della semilibertà, durante il quale il reo viene sottoposto alla normativa dettata dall'ordinamento penitenziario e dal relativo regolamento di esecuzione.

La privazione della libertà personale avviene di fatto in carcere, non essendo mai stati apprestati circuiti differenziati per la semidetenzione. Ne discende una non trascurabile sconfessione della stessa principale finalità della sanzione sostitutiva, quella cioè di evitare gli effetti desocializzanti connessi all'espiazione di pene detentive brevi: la privazione quotidiana, sia pure *pro tempore*, ma totale, della libertà personale rischia infatti di vanificare il percorso di reinserimento sociale che il reo è chiamato ad intraprendere quando si trova all'esterno del carcere.

Inoltre, il sistema dei controlli e delle interdizioni che correda la sanzione si è rivelato forse pletorico, così da fomentare il rischio di infrazioni che, sebbene non evocative di una insensibilità alla pena, determinano, come si sa, il ripristino della pena sostitutiva.

Pertanto, preso atto del sostanziale insuccesso operativo della detenzione domiciliare, è necessario che il Parlamento doti la legge n. 689 del 1981 di una nuova sanzione sostitutiva in luogo della semidetenzione. Così, nell'articolo 2 del presente disegno di legge, che modifica l'articolo 55 della legge n. 689 del 1981, viene introdotta la sanzione sostitutiva della custodia domiciliare. Si tratta di una sanzione detentiva non carceraria che comporta per il condannato il divieto di allontanarsi dalla propria abitazione, analogamente a quanto avviene per la misura caute-

lare degli arresti domiciliari. La sanzione è poi affiancata da due prescrizioni accessorie, quali il divieto di detenere armi ed esplosivi e il ritiro del passaporto: in tale modo, si è effettuata una riduzione del corredo di misure prescrittive che accedono alla semidetenzione che tiene conto del carattere detentivo della sanzione sostitutiva di nuovo conio.

Quanto all'entità della pena detentiva sostituibile, si è stabilito che il giudice possa sostituire la detenzione in carcere con la custodia domiciliare quando ritiene di dover determinare la pena entro il limite di due anni (articolo 1). Si innalza, in tale modo, il limite di sostituibilità della pena detentiva oggi previsto per la semidetenzione, pari ad un anno. Il raddoppio appare ampiamente giustificato in virtù del carattere interamente detentivo della custodia domiciliare e, dunque, della sua non trascurabile componente di afflittività. Inoltre, il limite di due anni si adegua al *trend* legislativo europeo, che conosce limiti piuttosto elevati di sostituibilità delle sanzioni. Nell'effettuare questa scelta, si è ovviamente tenuto conto della pluralità dei modelli commisurativi presenti nel nostro ordinamento. Il tradizionale modello di commisurazione della pena previsto nel Codice Rocco (articolo 133 del codice penale) è oggi affiancato dal modello di commisurazione negoziata della pena, derivante dall'adozione dei riti alternativi al dibattimento che provocano un cospicuo decremento della sanzione da irrogare in concreto. Di conseguenza, la pena sostituibile fino a due anni è in grado di abbracciare una fascia di criminalità medio-bassa, specie con riguardo ai soggetti che non possono più fruire della sospensione condizionale della pena e che, tuttavia, esprimono un livello di antisocialità contrastabile con il ricorso a una misura bensì detentiva ma non carceraria.

La custodia domiciliare viene poi costruita alla stregua di un modello aperto sia verso le esigenze indefettibili del reo, sia verso le istanze di rieducazione.

Nel nuovo articolo 55 della legge n. 689 del 1981 (articolo 2 del disegno di legge), si prevede che il condannato alla custodia domiciliare possa richiedere di essere ammesso al lavoro di pubblica utilità, consistente nella prestazione di un'attività non retribuita in favore della collettività, nella misura di due ore di lavoro giornaliero. Se il condannato viene ammesso al lavoro di pubblica utilità la custodia domiciliare si trasforma in una sanzione semidetentiva, nel senso che il condannato dovrà rimanere nella propria abitazione solo per otto ore. Si è in presenza, dunque, di una sanzione a contenuto «complesso», la cui irrogazione presuppone l'iniziativa del condannato, stante l'impossibilità di applicarla senza il consenso di quest'ultimo (gli impegni assunti in sede internazionale dal nostro Paese vietano di ricorrere al lavoro forzato). La necessaria natura «collaborativa» sottesa a questo tipo di sanzione ha sconsigliato di configurare il lavoro di pubblica utilità come una misura accessoria della custodia domiciliare: in questo caso, il dissenso del condannato avrebbe sortito l'effetto di rendere inapplicabile *tout court* l'intera sanzione sostitutiva, riaprendo il campo alla pena carceraria. Né sembra possibile, allo stato, conferire dignità di sanzione sostitutiva autonoma al lavoro di pubblica utilità, vista la necessità di apprestare le misure organizzative che ne consentano il definitivo decollo.

Il modello disegnato dell'articolo 2, dunque, valorizza, sul terreno della prevenzione speciale, la scelta del reo di svolgere un lavoro di pubblica utilità, interpretata come un chiaro segnale di resipiscenza e di risocializzazione, tale da giustificare la trasformazione della custodia domiciliare in sanzione semidetentiva.

L'apertura verso le indispensabili esigenze di vita del reo ha fatto sì che nell'articolo 5 del disegno di legge, che modifica l'articolo 64 della legge n. 689 del 1981, si stabilisca che, nei casi di condanna alla custodia domiciliare interamente detentiva, il magistrato di

sorveglianza possa comunque autorizzare il condannato a lasciare la propria abitazione per il tempo necessario a fronteggiare tali esigenze.

L'innalzamento del limite di sostituibilità della pena detentiva con la custodia domiciliare, capace di ricomprendere una criminalità medio-bassa, impone di individuare un criterio conformativo della discrezionalità del giudice in sede di sostituzione della pena. Così, l'articolo 3 del disegno di legge introduce un nuovo comma nell'articolo 58 della legge n. 689 del 1981 in cui si stabilisce che la custodia domiciliare può essere applicata se non risulta indispensabile la detenzione in carcere. In altre parole, proprio perché la pena detentiva può riguardare reati di media gravità e concernere autori «non occasionali», il giudice è chiamato a compiere una delicata valutazione prognostica, da svolgere alla luce dei parametri contenuti nell'articolo 133 del codice penale. L'introduzione della custodia domiciliare ha reso inoltre necessario un intervento anche sulla sanzione sostituiva della libertà controllata, oggi applicabile quando la pena detentiva non oltrepassa i sei mesi. Visto l'innalzamento del limite di sostituibilità operato per la custodia domiciliare (due anni rispetto alla previsione di un anno per la semidetenzione), sembra legittimo proporre un incremento della fruibilità di questa sanzione sostituiva, densa di misure prescrittive: di conseguenza, si è previsto di estendere la sostituibilità nei confronti di una pena detentiva non superiore a un anno. Con questo intervento di adeguamento, il rapporto tra la custodia domiciliare e la libertà controllata sul versante della pena detentiva sostituibile mantiene la stessa proporzione che esiste oggi tra la semidetenzione e la libertà controllata (un anno la prima, sei mesi la seconda).

Un'altra rilevante modifica concerne il regime delle preclusioni soggettive di cui all'articolo 59 della legge n. 689 del 1981, sul quale interviene l'articolo 4 del presente

disegno di legge. È opinione dei proponenti che le condizioni soggettive dovrebbero tipizzare alcune situazioni di particolare inadeguatezza ed incongruità rispetto ai fini delle sanzioni sostitutive. Tale inadeguatezza può essere di due specie: in primo luogo riguarda i soggetti rispetto ai quali le finalità di non desocializzazione e di lotta agli effetti criminogeni delle pene carcerarie brevi non hanno ragion d'essere. È questo il caso dei soggetti già «segnati» per la lunghezza e la vicinanza nel tempo da precedenti esperienze carcerarie; in secondo luogo concerne i soggetti che hanno già dimostrato una speciale insensibilità alle sanzioni sostitutive o a misure di analogo contenuto. Ha infatti poco senso sostituire la pena detentiva a coloro che si sono visti convertire una custodia domiciliare o una libertà controllata ovvero un affidamento in prova o una semilibertà.

Sulla scorta di queste premesse, va pertanto mantenuta la preclusione di cui al primo comma del vigente articolo 59, sia pure rimodulata negli elementi di gravità e di vicinanza cronologica delle pene detentive precedentemente inflitte: così, si è innalzata a tre anni, nel nuovo comma 1, la quantità di reclusione inflitta con una o più sentenze di condanna e si è fissata in quattro anni la distanza di tempo che separa dalla precedente condanna.

Nel comma 2 del nuovo articolo 59 è stato ridotto a cinque anni l'intervallo di tempo che deve intercorrere tra la commissione del fatto e l'irrogazione della pena, in modo da apprezzare maggiormente in termini di gravità le situazioni descritte nelle lettere *a)* e *b)* che restano sostanzialmente immutate rispetto a quelle vigenti, salve la delimitazione ai soli delitti nella lettera *a)* e l'integrazione del riferimento all'affidamento in prova contenuta nella nuova lettera *b)*. In questi casi, la ripetitiva criminalità del recidivo specifico esprime necessariamente una non trascurabile carica di antisocialità (ancor più accentuata dal fatto che sono stati commessi delitti), ovvero il fatto che si abbia

a che fare con soggetti insensibili alle sanzioni sostitutive o a sanzioni di analogo contenuto.

Non è stata, invece, riprodotta l'esclusione di cui alla vigente lettera c), che privilegia esclusivamente la pericolosità del soggetto, prescindendo da qualsiasi valutazione rispetto al reato commesso. È meglio delegare al giudice, in tali ipotesi, la valutazione sull'opportunità e la congruità della sostituzione, anche in relazione al tipo di reato commesso.

Il comma 3 del nuovo articolo 59 dà attuazione a quanto disposto dalla Corte costituzionale con la sentenza 18 febbraio 1998, n. 16. La sostituibilità di pene che in concreto possono giungere a due anni di detenzione (e quindi destinate a coprire una fascia di criminalità anche media) ha poi determinato l'esigenza di porre mano alla disciplina delle preclusioni oggettive.

L'articolo 6 modifica la disciplina dell'inosservanza delle prescrizioni relative alle sanzioni sostitutive, intervenendo sul tessuto dell'articolo 66 della legge n. 689 del 1981. La modifica si è resa in primo luogo necessaria in forza dell'introduzione della nuova sanzione della custodia domiciliare, il cui nucleo principale consiste non già in prescrizioni, ma nel divieto di allontanarsi dall'abitazione. In secondo luogo, anche il lavoro di pubblica utilità esige una disciplina che enfatizzi le violazioni del contenuto essenziale della misura.

Di conseguenza, il nuovo comma primo dell'articolo 66 prevede il ripristino della pena sostituita quando, senza giusto motivo, il condannato si allontana dal luogo in cui deve rimanere ristretto, ovvero non si reca o abbandona il luogo dove deve svolgere il lavoro di pubblica utilità. Il nuovo comma secondo dell'articolo 66 riproduce, invece, il contenuto del primo comma della norma vigente, con la significativa aggiunta che le violazioni danno luogo al ripristino della sanzione sostituita solo se sono commesse senza giusto motivo. Il requisito del giusto

motivo che, come si è visto, compare in entrambe le ipotesi disciplinate dal nuovo articolo 66, evoca una clausola di illiceità, già impiegata con alcune varianti lessicali nel codice penale: si pensi alla clausola contenute negli articoli 637, 638 e 731. La clausola è caratterizzata dal richiamo di alcune cause di giustificazione, non già nella loro comune e predeterminata fisionomia (quella fissata dagli articoli 51 e 54 del codice penale), ma in un'accezione più ampia, ben potendo il giusto motivo essere costituito da un qualsiasi motivo correlato a particolari contingenze. Ne deriva che la clausola denota un'orbita applicativa lievemente più ampia rispetto a quella perimetrata dalle scriminanti comuni. In tale modo, la severità del regime delineato nell'articolo 66 oggi in vigore - giudicata eccessiva dalla totalità dei commentatori - subisce una parziale attenuazione, che permette di escludere la rilevanza, ai fini del ripristino delle sanzioni sostituite, di violazioni sostanzialmente incolpevoli o comunque giustificabili. L'ultima significativa modifica della legge n. 689 del 1981 investe l'articolo 70, relativo all'esecuzione delle pene concorrenti. A ben vedere, l'intervento di riforma previsto dall'articolo 8, si risolve in un adeguamento delle soglie di sostituzione reso necessario dai descritti ritocchi verso l'alto operati nei confronti della custodia domiciliare e della libertà controllata. Mette però conto di sottolineare che la pena detentiva sostituita con la custodia domiciliare non può complessivamente oltrepassare i due anni e sei mesi: in questo modo si è formalmente colmata una lacuna del vigente articolo 70 che non disciplina espressamente l'ipotesi del concorso di semi-detenzioni. Peraltro, la dottrina aveva ritenuto che, in questa evenienza, dovesse comunque valere il limite di un anno per evitare disparità di trattamento rispetto al concorso di libertà controllate complessivamente superiori ad un anno. Si è comunque preferito dirimere ogni questione interpretativa con la descritta integrazione normativa.

Va, infine, segnalata la disposizione dell'articolo 67, ritoccata per opera dell'articolo 7 del disegno di legge. Spicca, in particolare, la previsione del primo comma che, per fugare qualsiasi dubbio interpretativo, sancisce l'inapplicabilità alla custodia domiciliare e alla libertà controllata delle misure alternative alla detenzione di cui agli articoli 47, 47-ter e 50, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Nel terzo comma, viene data attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 109 del 22 aprile 1997.

Tutte le restanti norme del presente disegno di legge dedicate alle modifiche della legge n. 689 del 1981 integrano altrettante disposizioni di coordinamento essenzialmente legate all'introduzione della custodia domiciliare.

Per quanto riguarda poi il capo II, relativo ai benefici penitenziari, e l'istituto della liberazione anticipata figura tra le misure alternative alla detenzione previste dal capo VI del titolo primo della legge 26 luglio 1975, n. 354. In particolare l'articolo 54 della legge citata consente di operare una riduzione di pena pari, attualmente, per effetto dell'articolo 18 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, che lo ha modificato, a quarantacinque giorni per ogni semestre di pena scontata. Competente ad adottare il provvedimento in parola è il tribunale di sorveglianza che provvede ad applicare il beneficio al condannato che abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione. L'istituto collega al positivo atteggiarsi della risposta del condannato alle opportunità trattamentali un decremento della pena irrogata in sentenza. L'erosione del giudicato penale, in punto di definizione della pena, si giustifica tenuto conto che la condotta successiva tenuta dal soggetto è indice dell'inutilità della totale espiazione della pena.

L'istituto è stato, perciò, particolarmente apprezzato dagli operatori per la sua capacità di moderare i rigori della pena quante volte ciò si giustifichi alla luce del percorso peni-

tenziario del condannato. Ciò si deve anche all'assenza di automatismi applicativi, assenza che ha consentito uno scrutinio della posizione di ciascun detenuto ad opera di una magistratura, quella di sorveglianza, istituzionalmente chiamata alla valutazione della significatività delle condotte serbate dal condannato. Una tale valutazione, peraltro, è stata, nella prassi interpretativa, e del tutto ragionevolmente, operata tenendo conto delle informazioni offerte dagli operatori penitenziari preposti al trattamento. Ciò ha consentito alla decisione del giudice di porsi, in sostanza, quale momento valutativo del flusso delle informazioni provenienti dalle autorità penitenziarie degli istituti presso i quali il soggetto sia stato ristretto. Non è possibile, poi, negare che il delicato rapporto tra le risorse delle strutture penitenziarie ed il numero dei detenuti ha trovato un valido momento di equilibrio accelerando, con l'istituto di cui si discute, la fuoriuscita dal circuito penitenziario di quei soggetti che, in virtù della loro stessa condotta di partecipazione all'opera di rieducazione, dimostrano la inutilità del protrarsi di una pena che, nei loro confronti, ha già conseguito i suoi scopi.

Da tutto quanto indicato discende l'opportunità di un ulteriore impulso che è possibile conferire all'istituto.

Un primo approccio è suggerito dalla constatazione che la partecipazione all'opera di rieducazione è suscettibile di essere valutata non solo in termini che riconoscano o neghino tale partecipazione ma anche in modo da riflettere il grado di adesione di ciascun soggetto ai modelli comportamentali proposti dagli operatori penitenziari. Inoltre non può neppure trascurarsi che la presa di distanza da precedenti scelte devianti può attuarsi tanto più celermente quanto meno grave sia il reato commesso e quindi meno radicata la scelta delittuosa. In conseguenza di tali riflessioni si è ritenuto di arricchire il sistema delle misure alternative di un ulteriore strumento che consente di riconoscere

una maggiore misura di riduzione di pena (sessanta giorni) per quei condannati che, andando anche al di là di una condotta funzionale all'opera trattamentale, si segnalino per il peculiare alto grado di coinvolgimento nelle opportunità di risocializzazione loro offerte così da poter presumere che essi abbiano conseguito un grado di rieducazione dal quale non è prevedibile un regresso. Per altri versi, però, in considerazione di quanto prima enunciato, si è ritenuto di circoscrivere il nuovo beneficio escludendo dallo stesso coloro che si siano resi responsabili dei più gravi reati tra i quali l'associazione di tipo mafioso, il sequestro di persona a scopo di estorsione, l'associazione finalizzata al traffico di stupefacenti, l'omicidio, la rapina aggravata ai sensi del terzo comma dell'articolo 628 del codice penale, l'estorsione. Gli autori di tali reati potranno continuare a beneficiare della liberazione anticipata prevista dall'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Da altro punto di vista si è considerato che una rivitalizzazione dell'istituto non può prescindere dalla tempestività delle decisioni giudiziarie e da un efficace flusso di adeguate informazioni che muovano dagli operatori penitenziari all'organo giudiziario deputato alla decisione. Si è considerata, in questa ottica, la centralità che nel sistema ha assunto la figura del magistrato di sorveglianza cui l'ordinamento penitenziario, a partire dal 1986, con la citata legge n. 663 del 1986, ha già conferito determinanti prerogative in ambiti di non minor rilievo; si considerino le delicate valutazioni che, in materia di permessi premio, l'ordinamento penitenziario gli conferisce. Si tratta, poi, di un magistrato le cui funzioni, quali delineate già ora dall'articolo 69 dell'ordinamento penitenziario, esprimono la sua prossimità al momento di rilevazione dei fattori da cui l'ammissione al beneficio della liberazione anticipata dipende. Evidenti ragioni di razionalizzazione e di efficienza del sistema suggeriscono, dunque, che sia questo magistrato che, adot-

tando una procedura più snella di quella ora prevista innanzi al tribunale, decida sull'istanza di liberazione anticipata, riservandosi, poi, al collegio il reclamo avverso il provvedimento del magistrato. Le scelte fin qui considerate appaiono connotate da un significativo grado di condivisibilità prevedendo l'attribuzione della competenza nella materia che si considera al magistrato di sorveglianza e l'elevazione della riduzione di pena da quarantacinque a cinquanta giorni.

Il provvedimento non trascura di prevedere le situazioni pregresse dettando norme di carattere transitorio. Il tema della successione di leggi penali che incidano sulla materia delle misure alternative alla detenzione offre significative peculiarità. Le norme che regolano la materia sfuggono ai consolidati canoni dell'articolo 2 del codice penale giacché esse possono introdurre norme più favorevoli al condannato pur non incidendo sulla norma incriminatrice. L'indistinta applicazione della norma più favorevole, nel caso in esame, avrebbe condotto ad una espansione oltre ogni ragionevole limite del nuovo istituto fino a farne regredire indefinitamente l'applicazione. All'opposto se si fosse consentito un effetto della nuova normativa limitata al futuro vi sarebbero state evidenti ricadute sul piano dell'equità. Invero la nuova normativa promuove condotte di maggiore adesione alle finalità cui l'esecuzione della pena si ispira e ad esse connette una maggiore misura di riduzione di pena. A tali condotte, in assenza di opposte risultanze, deve ritenersi che i soggetti si sarebbero conformati in presenza della norma premiale. Ciò dà ragione delle scelte operate sul piano transitorio intese a riconoscere la maggiore diminuzione di pena, a decorrere dal gennaio 1995, a coloro la cui condotta si sia adeguata a quella partecipazione all'opera di rieducazione presupposto, in precedenza, per l'ottenimento della liberazione anticipata. Peraltro si è fatto ricorso a norma del tutto analoga a quella di cui all'articolo 30 della legge 10 ottobre 1986, n. 663, emanata nell'occasione

in cui con l'articolo 18 della legge citata si provvede ad elevare da venti a quarantacinque giorni la riduzione di pena. La compatibilità di un tale intervento, con riferimento ai principi espressi dagli articoli 3 e 24 della Costituzione, può desumersi dagli stessi orientamenti giurisprudenziali (Cassazione penale, Sezione I, sentenza n. 273 del 22 marzo 1995) che hanno ritenuto la manifesta infondatezza della relativa questione di costituzionalità. Si è, così, considerato che la prevista limitazione di ordine temporale all'efficacia della norma trovi plausibile giustificazione in ragioni di politica criminale rimesse alla valutazione discrezionale del legislatore. Per effetto dell'applicazione della disposizione in commento è prevedibile un decremento significativo della popolazione penitenziaria. Gli stessi limiti, legati alla natura del commesso reato, che si frappongono all'applicazione del nuovo istituto valgono a limitarne l'applicazione del regime transitorio.

Lo straordinario impegno necessario a far fronte alla fase di prima applicazione della normativa richiede la previsione di un correlativo eccezionale impegno che, perché sortisca gli effetti sperati in tempi ragionevoli, non può essere affidato ai soli magistrati stabilmente preposti alle funzioni di magistrato di sorveglianza che svolgono. Si è dovuto, pertanto, prevedere la temporanea applicazione di altri magistrati nell'ufficio chiamato a dare attuazione alla riforma. L'aver enucleato i soggetti meritevoli del nuovo beneficio sulla base della speciale loro partecipazione all'opera di rieducazione consente, poi, di delineare il profilo dell'utenza di circuiti penitenziari in cui sia consentito esaltare le valenze trattamentali rivolgendole a soggetti di cui sia già stata sperimentata la particolare recettività agli stimoli offerti dagli operatori.

In merito all'articolato si rileva quanto segue.

L'articolo 10 del disegno di legge introduce il nuovo istituto della liberazione anti-

pata che, a fronte della riconosciuta speciale partecipazione del condannato all'opera di rieducazione, prevede una riduzione di pena di sessanta giorni per ogni singolo semestre di pena espiato. Il comma 2 dell'articolo in commento introduce talune ipotesi di esclusioni legate alla oggettiva gravità del fatto per quei medesimi reati che, ai sensi dell'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, limitano l'accesso alle altre misure alternative alla detenzione.

Ancora l'articolo 10 introduce l'articolo 54-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354. Tale disposizione razionalizza il flusso delle informazioni tra istituti di pena e magistrato di sorveglianza in modo che gli istituti possano adeguatamente e celermente contribuire alla più rapida definizione delle procedure. Si tratta di previsione destinata ad integrarsi con quella, di speciale utilità nella fase di prima applicazione della legge, che indica la necessità di conferire priorità alla trattazione di quelle istanze il cui accoglimento determina l'immediata liberazione del condannato.

Con l'articolo 11 si modifica l'articolo 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, per stabilire la competenza del magistrato di sorveglianza e non più del giudice collegiale nella materia che si considera. Si prevede che il provvedimento adottato acquisisca la forma del decreto che richiede una decisione *de plano* suscettibile, però, come si vedrà, di essere oggetto di reclamo innanzi al giudice collegiale.

L'articolo 12 opera mere modifiche di coordinamento rese necessarie dalle disposizioni prima commentate.

L'articolo 13 detta quelle norme transitorie cui si è fatto ampio riferimento in premessa.

Con l'articolo 14 si intende mobilitare, nella prima fase di attuazione della normativa, la disponibilità di un sufficiente numero di magistrati la cui opera consentirà, attraverso l'applicazione agli uffici di sorveglianza di altri giudici del distretto, di far

fronte in tempi ragionevoli alla ridefinizione dell'ammontare della riduzione di pena anche al fine di consentire la trattazione dei casi più urgenti, quelli cioè suscettibili di determinare, per effetto dell'accoglimento dell'istanza, la cessazione dello stato di detenzione.

L'articolo 15 mira all'ottimizzazione del flusso delle informazioni tra uffici giudiziari e istituti penitenziari, finalizzato all'applicazione più celere del beneficio con innovazione destinata ad andare oltre la fase di prima attuazione della legge.

Con l'articolo 16 si prevede che i soggetti che abbiano dato prova di speciale partecipa-

zione all'opera di rieducazione possano essere ammessi a fruire di speciali programmi trattamentali che tengano conto della loro peculiare situazione. Tali programmi sono destinati ad attuarsi in istituti, o in parti di essi, a tale fine individuati cosicché alle attenuate esigenze custodiali si associno situazioni ancor più propizie per la proposizione di qualificate iniziative risocializzanti.

Le norme da ultimo commentate relative a quest'ultimo capo, operando solo sui meccanismi procedimentali, e producendo l'effetto di un decremento del numero delle persone detenute, non comportano oneri aggiuntivi rispetto ai già previsti stanziamenti di bilancio.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

MODIFICHE ALLA LEGGE 24 NOVEMBRE 1981, N. 689

Art. 1.

1. Il primo comma dell'articolo 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Il giudice, nel pronunciare sentenza di condanna, quando ritiene di dover determinare la durata della pena detentiva entro il limite di due anni può sostituire tale pena con la custodia domiciliare; quando ritiene di doverla determinare entro il limite di un anno può sostituirla inoltre con la libertà controllata; se ritiene di doverla determinare entro il limite di tre mesi può sostituirla altresì con la pena pecuniaria della specie corrispondente».

Art. 2.

1. L'articolo 55 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è sostituito dal seguente:

«Art. 55. - (*Custodia domiciliare*). - 1. La sanzione della custodia domiciliare comporta l'obbligo di non allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora ovvero da un luogo pubblico di cura o assistenza.

2. La custodia domiciliare comporta altresì:

a) il divieto di detenere a qualsiasi titolo armi, munizioni ed esplosivi, anche se è stata concessa la relativa autorizzazione di polizia;

b) il ritiro del passaporto nonché la sospensione della validità, ai fini dell'espatrio, di ogni altro documento equipollente.

3. Se il condannato lo richiede, può essere ammesso a svolgere un lavoro di pubblica utilità, consistente nella prestazione di un'attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province o i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale o di volontariato. In tale caso, l'attività viene svolta nell'ambito della provincia in cui risiede il condannato e comporta la prestazione di non più di due ore di lavoro giornaliero, con modalità e tempi che non pregiudicano le esigenze di lavoro, di studio o di salute del condannato.

4. Se il condannato viene ammesso al lavoro di pubblica utilità, il divieto di allontanarsi dalla propria abitazione o da altro luogo di privata dimora ha una durata pari a otto ore, da determinare tenendo conto delle esigenze di lavoro, di studio e di salute del condannato.

5. Le modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità sono determinate con decreto del Ministro della giustizia previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

6. Nei confronti del condannato, il magistrato di sorveglianza può disporre che i centri di servizio sociale previsti dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, svolgano gli interventi idonei al suo reinserimento sociale».

Art. 3.

1. All'articolo 58 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

«La custodia domiciliare può essere applicata se non risulta indispensabile la detenzione in carcere».

Art. 4.

1. L'articolo 59 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è sostituito dal seguente:

«Art. 59. - (*Condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva*). - 1. La pena detentiva non può essere sostituita nei confronti di coloro che, essendo stati condannati, con una o più sentenze, a pena detentiva complessivamente superiore a tre anni di reclusione, hanno commesso il reato nei quattro anni dalla condanna precedente.

2. La pena detentiva, se è stata irrogata per un fatto commesso nell'ultimo quinquennio, non può essere sostituita:

a) nei confronti di coloro che sono stati condannati per più di due volte per delitti della stessa indole;

b) nei confronti di coloro ai quali la pena sostitutiva, inflitta con precedente condanna, è stata convertita, a norma dei commi primo e secondo dell'articolo 66, ovvero nei confronti di coloro ai quali sia stata revocata la concessione del regime di affidamento in prova o di semilibertà.

3. Le condizioni soggettive che escludono la sostituzione della pena detentiva previste nel presente articolo non si estendono agli imputati minorenni».

Art. 5.

1. All'articolo 64 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nella rubrica la parola «semidetenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare»;

b) il primo comma è sostituito dai seguenti:

«Fuori del caso in cui il condannato sia stato ammesso a prestare un lavoro di pubblica utilità, se risulta che il condannato

alla custodia domiciliare non può altrimenti provvedere alle sue indispensabili esigenze di vita ovvero che versa in situazione di assoluta indigenza, il magistrato di sorveglianza può autorizzarlo ad assentarsi nel corso della giornata dal luogo di detenzione per il tempo strettamente necessario per provvedere alle suddette esigenze ovvero per esercitare un'attività lavorativa, osservando le norme del capo II-bis del titolo II della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. Il magistrato di sorveglianza dispone in ogni caso che la detenzione venga eseguita in un luogo di pubblica cura se il condannato versa in condizioni di salute tali da renderne necessario il ricovero.

Le prescrizioni imposte con l'ordinanza prevista dall'articolo 62 possono essere modificate dal magistrato di sorveglianza per sopravvenuti motivi di assoluta necessità, osservando le norme del capo II-bis del titolo II della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni»;

c) al terzo comma, il primo periodo è sostituito dal seguente:

«L'ordinanza che conclude il procedimento è immediatamente trasmessa agli organi di polizia competenti per il controllo sull'adempimento delle prescrizioni»;

d) il quarto comma è sostituito dal seguente:

«Non possono essere modificate le prestazioni di cui alle lettere a) e b) del comma 2 dell'articolo 55 e ai numeri 3, 5 e 6 dell'articolo 56».

Art. 6.

1. All'articolo 66 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nella rubrica, la parola: «semidetenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare»;

b) il primo comma è sostituito dai seguenti:

«Quando il condannato, senza giusto motivo, si allontana dai luoghi in cui sconta la custodia domiciliare o non si reca nel luogo in cui deve svolgere il lavoro di pubblica utilità ovvero lo abbandona, la parte rimanente della detenzione domiciliare si converte nella pena detentiva sostituita.

La restante parte della pena si converte altresì nella pena detentiva sostituita quando, senza giusto motivo, è violata anche solo una delle prescrizioni inerenti alla custodia domiciliare o alla libertà controllata»;

c) nel secondo comma, le parole: «o il direttore dell'istituto o della sezione a cui il condannato è assegnato» sono soppresse.

Art. 7.

1. L'articolo 67 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è sostituito dal seguente:

«Art. 67. - (*Inapplicabilità delle misure alternative alla detenzione*). - 1. Nei confronti del condannato alla custodia domiciliare o alla libertà controllata non sono applicabili le misure alternative alla detenzione di cui agli articoli 47, 47-ter e 50, comma 1, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni.

2. Le misure alternative alla detenzione indicate nel comma 1 sono altresì escluse per il condannato in espiazione di pena detentiva per conversione effettuata ai sensi dei commi primo e secondo dell'articolo 66.

3. La disposizione di cui al comma 2 non si applica ai condannati minori di età al momento della condanna».

Art. 8.

1. L'articolo 70 della legge 24 novembre 1981, n. 689, è sostituito dal seguente:

«Art. 70. - (*Esecuzione di pene concorrenti*). - 1. Quando contro la stessa persona

sono state pronunciate, per più reati, una o più sentenze di condanna alla pena della custodia domiciliare o della libertà controllata, si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni degli articoli da 71 a 80 del codice penale e dell'articolo 663 del codice di procedura penale.

2. Tuttavia, la pena detentiva sostituita con la custodia domiciliare non può complessivamente superare la durata di due anni e sei mesi; se la pena detentiva sostituita con la libertà controllata eccede complessivamente la durata di un anno e sei mesi, si applica la custodia domiciliare per la parte che eccede tale limite e fino a due anni. Oltre questi limiti si applica per intero la pena detentiva sostituita.

3. Le pene della custodia domiciliare e della libertà controllata sono sempre eseguite, nell'ordine, dopo le pene detentive; la libertà controllata è eseguita dopo la custodia domiciliare».

Art. 9.

1. All'articolo 57 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel primo comma, la parola: «semi-detenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare»;

b) nel terzo comma, la parola: «semidetenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare, anche quando è affiancata dal lavoro di pubblica utilità,».

2. All'articolo 61 della legge 24 novembre 1981, n. 689, la parola: «semidetenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare».

3. All'articolo 62 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nella rubrica la parola: «semidetenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare»;

b) nel primo comma, la parola: «semi-detenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare»;

c) il quarto comma è abrogato.

4. All'articolo 63 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nella rubrica, la parola «semidetenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare»;

b) nel quarto comma, le parole: «, nonché al direttore dell'istituto o della sezione presso cui si trova il condannato alla semidetenzione» sono soppresse.

5. All'articolo 65 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel primo comma, la parola: «semi-detenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare»;

b) il terzo comma è abrogato.

6. All'articolo 68 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nella rubrica, la parola: «semidetenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare»;

b) nel primo comma, la parola: «semi-detenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare»;

c) nel quarto comma, le parole: «La semidetenzione» sono sostituite dalle seguenti: «La custodia domiciliare».

7. All'articolo 69 della legge 24 novembre 1981, n. 689, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) nel primo comma, la parola: «semi-detenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare»;

b) nel terzo comma, la parola: «semidetenzione» è sostituita dalle seguenti: «custodia domiciliare».

CAPO II

BENEFICI PENITENZIARI

Art. 10.

1. Dopo l'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354, sono inseriti i seguenti:

«Art. 54-bis. - (*Liberazione anticipata in casi particolari*). - 1. Al condannato a pena detentiva che ha dato prova di speciale partecipazione all'opera di rieducazione è concessa, a richiesta dell'interessato o del suo difensore, quale riconoscimento di tale partecipazione, e ai fini del suo più efficace reinserimento nella società, una detrazione di sessanta giorni per ogni singolo semestre di pena scontata. A tale fine è valutato anche il periodo trascorso in stato di custodia cautelare.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 del presente articolo non si applicano ai detenuti per taluno dei delitti di cui all'articolo 4-bis.

3. Per speciale partecipazione all'opera di rieducazione si intende il particolare impegno dimostrato nella realizzazione del programma di trattamento e l'elevato grado di maturazione raggiunto nel percorso di rieducazione in vista del reinserimento sociale.

4. La riduzione di pena di cui al presente articolo non è cumulabile con quella prevista dall'articolo 54.

Art. 54-ter. - (*Domanda di liberazione anticipata*). - 1. Quando vi è richiesta, proveniente dal condannato detenuto, di ottenere la misura prevista dagli articoli 54 e 54-bis, essa è inoltrata per il tramite della direzione dell'istituto ove il condannato si trova ed è inviata al magistrato di sorveglianza competente corredata con tutti i dati necessari per il suo esame e con sintetici rapporti informativi circa la partecipazione all'opera di rieducazione del condannato relativamente al periodo di detenzione da considerare».

Art. 11.

1. I commi 7 e 8 dell'articolo 69 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sono sostituiti dai seguenti:

«7. Provvede, con decreto motivato, sulla riduzione di pena per la liberazione anticipata, sui permessi, sulle licenze ai detenuti semiliberi ed agli internati, sulle modifiche relative all'affidamento in prova al servizio sociale e alla detenzione domiciliare, nonché sulla remissione del debito di cui all'articolo 56. I provvedimenti sulla liberazione anticipata sono notificati all'interessato ed al difensore eventualmente nominato nonché comunicati al procuratore della Repubblica presso il tribunale della sede dell'ufficio di sorveglianza.

8. Provvede, con ordinanza, sui ricoveri di cui all'articolo 148 del codice penale».

Art. 12.

1. Nel comma 1 dell'articolo 70 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, le parole: «nonché la riduzione di pena per la liberazione anticipata,» sono soppresse.

2. Nel comma 2 dell'articolo 70 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, dopo le parole: «al comma 4 dell'articolo 69» sono inserite le seguenti: «, nonché sui reclami avverso i provvedimenti sulla liberazione anticipata».

Art. 13.

1. La detrazione di pena prevista dall'articolo 54-*bis* della legge 26 luglio 1975, n. 354, introdotto dall'articolo 10 della presente legge, a domanda dell'interessato, si applica, con provvedimento del magistrato di sorveglianza, anche in riferimento ai semestri di pena successivi al 1° gennaio

1995 e fino alla data di entrata in vigore della presente legge a condizione che, con riferimento ai semestri suddetti, risulti provata la partecipazione del condannato all'opera di rieducazione. La riduzione di pena è definita nella misura integrativa di quindici giorni nei casi in cui sono state già concesse le detrazioni di pena nella misura di cui all'articolo 54 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

2. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano ai detenuti per taluno dei delitti di cui all'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Art. 14.

1. In fase di prima applicazione della presente legge, per fare fronte alle imprescindibili e prevalenti esigenze dell'ufficio di sorveglianza derivanti dalla predetta applicazione, i presidenti delle Corti di appello, in deroga a quanto previsto dall'articolo 110 dell'ordinamento giudiziario, approvato con regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modificazioni, provvedono ad applicare in ciascun ufficio di sorveglianza del distretto un numero di magistrati giudicanti non inferiore alla metà dell'organico dei magistrati di sorveglianza addetti al medesimo ufficio. Nel caso in cui l'ufficio di sorveglianza sia costituito da un solo magistrato, l'applicazione sarà di un ulteriore magistrato.

2. L'applicazione deve essere disposta entro il decimo giorno successivo alla data di entrata in vigore della presente legge e cessa decorsi sei mesi dal suo inizio.

3. Nei confronti dei magistrati applicati ai sensi del comma 1 non opera la preclusione di cui all'articolo 68 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni.

Art. 15.

1. Nell'istruire ed inviare al magistrato di sorveglianza le richieste di liberazione antici-

pata, la direzione dell'istituto tiene conto degli effetti del loro eventuale accoglimento dando la priorità a quelle che, ove accolte, determinerebbero la scarcerazione del detenuto.

2. Le richieste di liberazione anticipata pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge devono essere rinnovate.

Art. 16.

1. L'Amministrazione penitenziaria definisce programmi personalizzati di esecuzione della pena, idonei regimi detentivi e specifici percorsi trattamentali, individuando anche gli istituti, o le parti di essi, ove tali regimi e percorsi si attuano. A tali programmi possono essere ammessi i condannati che hanno dato prova di particolare partecipazione all'opera di rieducazione, di cui all'articolo 54-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, introdotto dall'articolo 10 della presente legge.

Art. 17.

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.