

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

**N. 4704**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**d’iniziativa del senatore GRECO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 4 LUGLIO 2000**

—————

Disposizioni in materia di detenzione di soggetti  
tossicodipendenti e stranieri extracomunitari

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il problema del sovraffollamento delle carceri, in uno a quello del sovraccarico degli affari penali, è l'argomento principale del dibattito politico - istituzionale di questi ultimi giorni.

Il caso Sassari è stata la miccia che poi, a catena, ha fatto esplodere l'allarme rosso in tutte le carceri del nostro paese: da Alba ad Avellino, da Bari a Busto Arstizio, da Cagliari a Cuneo, da Firenze a Frosinone, da Genova a Livorno, da Milano a Modena, da Napoli a Palermo, da Roma ad Udine. È ormai un continuo *tam tam*, una protesta che a macchia d'olio sta per incendiare quasi tutti gli istituti penitenziari italiani.

Il sovraffollamento è la causa prima del malessere dietro le sbarre che si manifesta con casi di autolesionismo (6.536), di tentati omicidi (920), di suicidi (53), di decessi (83), di ferimenti (1.768), di incendi (42), di scioperi della fame (5.522), di rifiuto di medicina e terapia (4.832).

Al 31 maggio 2000 i detenuti erano 53.507, con una presenza in più rispetto alla capienza stimata in 15 mila unità; più o meno tanti quanti sono i tossicodipendenti (15.286) o gli extracomunitari (13.500) carcerati.

Le misure più discusse e più discutibili che si intendono apprestare a rimedio del sovraffollamento delle carceri e del sovraccarico penale sono l'amnistia e l'indulto, verso cui si registrano voci e iniziative favorevoli motivate, più che da un libero convincimento, da una situazione d'emergenza, di paura: si teme che scoppi una rivolta. Ma si sa che provvedimenti dettati dalla paura peggiorano la situazione, perchè appaiono frutto quasi di un ricatto e potrebbero creare negli stessi beneficiari il convincimento che

indulto e amnistia siano, se non un loro diritto, quanto meno una legittima aspettativa.

Non è e non può essere così, perchè anche coloro che parlano di amnistia e di indulto come possibili e urgenti misure, ne parlano come mali, come provvedimenti inaccettabili in una società ordinata e funzionante, perchè vulnerano due principi fondamentali degli ordinamenti giuridici: l'effettività della pena e l'uguaglianza dei cittadini, che sarebbe vulnerata dalla disparità di trattamento tra chi ha già scontato pene per reati anche lievi commessi in periodo non coperto da alcuna amnistia o indulto e chi invece si trova a beneficiare del provvedimento clemenziale, indipendentemente dal fatto che abbia o meno scontato una pena consistita in trattamenti rieducativi e, quindi, che sia o meno restituito alla società ravveduto.

Ancor più negativo è il giudizio sui provvedimenti in questione se si guardano sotto l'aspetto della sicurezza dei cittadini che, se non preceduti o almeno accompagnati da altri diversi interventi, finalizzati soprattutto alla prevenzione, sarebbe ulteriormente aggravata.

Abbiamo già detto che circa la metà dei carcerati sono o tossicodipendenti o extracomunitari. Guardando più da vicino il pianeta carcere, registriamo che circa 14 mila detenuti devono scontare pene inferiori a 2 anni e 18 mila pene inferiori a 3 anni; tra essi moltissimi autori di furti, di scippi, di rapine, di violenze, di sfruttamento della prostituzione, di piccolo spaccio.

L'amnistia e l'indulto, pertanto, da un punto di vista numerico riguarderebbero soprattutto spacciatori, sfruttatori, violentatori, rapinatori, ladri, che prima o poi si ritroverebbero nuovamente in carcere, perchè non pronti al reinserimento.

L'amnistia e l'indulto non possono essere adottati come provvedimento «svuotacarceri», senza preoccupazione alcuna per i gravi problemi di sicurezza della popolazione, già fortemente turbata dalla criminalità diffusa degli extracomunitari e tossicodipendenti. Si spiega così perchè il 73 per cento degli italiani è contrario a qualsiasi tipo di provvedimento clemenziale.

L'emergenza penitenziaria si affronta con il costruire, il reperire, il ristrutturare più carceri idonei al ravvedimento; l'emergenza giustizia con una più incisiva depenalizzazione, con riti alternativi, con una maggiore razionalizzazione delle risorse, con un potenziamento qualitativo e quantitativo dell'organico dei magistrati e del personale di cancelleria.

Intanto, in attesa che il Governo metta tutto l'impegno per la costruzione di nuove carceri e per l'ammodernamento di quelle esistenti, così da assicurare a tutti i tipi di detenuti trattamenti tendenti alla loro rieducazione, con questo disegno di legge si mira a proporre interventi *medio tempore* di non complessa fattibilità, suggeriti per altro in una ipotesi di lavoro dallo stesso Ministero della giustizia, nell'ambito di uno studio sulla creazione di un sistema carcerario con circuiti differenziati per detenuti comuni, stranieri, tossicodipendenti, malati, giovani adulti, appartenenti alla criminalità organizzata.

In tale quadro, accanto a tante altre possibilità, l'Amministrazione ha dato condivisibile priorità a due progetti mirati: uno per i tossicodipendenti e uno per gli stranieri. Entrambi questi gruppi di soggetti risultano, come abbiamo detto, i più numerosi tra i detenuti, tanto da superare la metà delle presenze. Sicchè, farli uscire dal circuito «ordinario» senz'altro serve per contribuire allo sfollamento degli istituti, consentendo forme di vivibilità più civili e migliori *standard* di trattamento a chi debba continuare a restare nei circuiti delle carceri «ordinarie».

Tutto ciò, per altro, non solo è in linea con gli studi più recenti del Dicastero della giustizia, ma si può e si deve fare sulla base di una normativa già vigente, che altrimenti continuerebbe a restare quasi totalmente inapplicata.

Per i soggetti tossicodipendenti vige l'articolo 95 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, che testualmente al comma 1 prevede che «La pena detentiva nei confronti di una persona condannata per reati commessi in relazione al proprio stato di tossicodipendenza deve essere scontata in istituti idonei per lo svolgimento di programmi terapeutici e socio-riabilitativi».

La norma è rimasta quasi del tutto inattuata, poichè, se si eccettuano i timidi tentativi di individuazione di case circondariali e di acquisizione di case mandamentali del tipo di quelli fatti con il DM del 10 maggio 1991, il Governo in tutti questi dieci anni non è riuscito a reperire, attrezzare e destinare strutture sufficienti per accogliere tutti i soggetti tossicodipendenti, aventi per legge diritto a un trattamento differenziato e mirato di recupero, non soltanto quelli condannati per spaccio o che hanno il diritto di ricevere le cure loro riconosciute dall'articolo 96 del citato testo unico.

L'inadempienza governativa, quindi, non può servire da causa giustificante di provvedimenti «tampone» e solo molto provvisoriamente risolutivi del sovraffollamento carcerario, così come non è più ammissibile che essa possa essere presa a pretesto da quanti, affezionati alla tesi della legalizzazione delle sostanze stupefacenti, si affannano a rilevare l'inutilità, se non la dannosità, dell'espiazione di pena detentiva da parte di soggetti tossicodipendenti negli attuali istituti carcerati.

L'espiazione di pena detentiva non sarebbe dannosa, ma utile, ancor prima che alla collettività allo stesso tossicodipendente, se potesse essere effettuata in strutture idonee alla sua riabilitazione e al suo reinseri-

mento. Soprattutto se il circuito differenziato per questa particolare categoria verrà articolato in tre diversi moduli:

in un carcere «a sicurezza attenuata» per i soggetti in condizione giuridica più pesante e, se necessario, per i soggetti al loro primo ingresso, in attesa di una diagnosi precisa;

in misura alternativa con collocamento in comunità terapeutiche, a forte impegno trattamentale e in condizioni «protette»;

in misura alternativa in ambiente libero, con collocamento in comunità - alloggio, per i soggetti con forme di dipendenza più lievi o in una fase di remissione.

Tale circuito differenziato, è evidente, si va ad aggiungere alle possibilità di decarcerizzazione previste da apposite norme, quali l'articolo 90 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990, che stabilisce che per le persone condannate a pena detentiva non superiore a quattro anni per reati connessi allo stato di tossicodipendenza, il tribunale di sorveglianza può sospendere l'esecuzione della pena per cinque anni, ove sia in corso un programma terapeutico e socio-riabilitativo; l'articolo 94 dello stesso testo unico che prevede l'affidamento in prova in casi particolari e, infine, il nuovo testo dell'articolo 656 del codice di procedura penale che ribadisce per tutti i tossicodipendenti condannati fino a quattro anni la possibilità di sospendere l'esecuzione della pena in vista della concessione di una delle misure alternative previste dagli stessi articoli 90 e 94 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

L'articolo 1 contiene le previsioni sostitutive dell'articolo 95 del citato testo unico, così da indurre il Governo a realizzare entro il termine massimo di sei mesi, su basi territoriali, una rete di strutture sufficienti ed idonee al recupero e reinserimento di tutti i tossicodipendenti, possibilmente attraverso un

circuito differenziato da articolare secondo i tre indicati moduli.

Il numero sempre crescente di cittadini extracomunitari che entrano illegalmente nel nostro Paese ha determinato e determina un aumento altrettanto crescente di detenuti stranieri nelle nostre carceri, poichè trattasi nella maggior parte dei casi di soggetti privi di risorse finanziarie, con difficoltà di inserimento e che finiscono con l'essere attratte dall'illegalità.

Nel 1987 la popolazione carceraria degli stranieri rappresentava il 12 per cento della popolazione; oggi siamo all'incirca al 29 per cento. Tra gli stranieri detenuti, poi, il 65 per cento è costituito da imputati e il 35 per cento da condannati.

Anche per i detenuti stranieri c'è chi auspica un circuito differenziato fatto, tra l'altro, di corsi di alfabetizzazione nella lingua italiana e di completamento in quella di origine, di attenzione alle caratteristiche culturali, alle abitudini di vita, di alimentazione, ai rapporti con le loro famiglie.

È evidente che tutto potrebbe o dovrebbe essere previsto e attuato in un prossimo futuro per coloro che entrano legalmente nel territorio; non per coloro che, invece, hanno fatto ingresso violando le vigenti disposizioni.

La situazione penitenziaria italiana è quella sopra descritta e non permette alcuna solidarietà «pelosa» verso soggetti che pesano fortemente sotto l'aspetto della sicurezza sul pubblico erario e, soprattutto, sul grosso problema del sovraffollamento degli istituti penitenziari.

Nei confronti di questo tipo di detenuti, pertanto, la misura più opportuna appare quella dell'espulsione, con un ampliamento e modifica delle possibilità già previste dalla normativa vigente, quale quella prevista nell'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

Alla posizione degli extracomunitari è destinato l'articolo 2 del disegno di legge, formulato in maniera da evitare, attraverso l'ap-

plicazione dei divieti di espulsione di cui all'articolo 19 del decreto legislativo n. 286 del 1998, che il cittadino da espellere possa essere oggetto di inammissibili persecuzioni al fine di salvaguardare la posizione di coloro che si trovino in particolari situazioni (stranieri minori di anni diciotto, in possesso di carta di soggiorno, parenti di cittadini italiani, donne in gravidanza, eccetera).

Interessante è la previsione contenuta alla fine del comma 1 relativa alla revoca del provvedimento con esecuzione della pena qualora nei dieci anni successivi all'espulsione lo straniero entri illegalmente nel territorio nazionale. Una previsione che potrebbe rappresentare un ulteriore deterrente ai continui ingressi dei clandestini.

Altrettanto opportuna appare la riscrittura dell'articolo 16 del decreto legislativo n. 286 del 1998, proposta con l'ultimo comma dell'articolo 2 del presente disegno, ispirata anch'essa al deflazionamento del sovrappollamento con espulsione di persone che in ogni caso dovranno essere allontanate, con il vantaggio economico e procedurale per il

nostro Stato, conseguente all'eliminazione di un periodo di detenzione, che da due anni viene elevato a quattro.

Gli oneri derivanti dall'applicazione della presente legge dovrebbero essere in buona parte già coperti dalle spese che in ogni caso l'erario è tenuto a sostenere per i detenuti tossicodipendenti e stranieri presenti negli istituti carcerari italiani, con il vantaggio del risparmio per le spese che non dovrà più sostenere per gli stranieri che verranno espulsi.

Ad ogni buon fine, soprattutto in considerazione dei maggiori oneri che potrebbero derivare dall'acquisizione e dagli accreditamenti di strutture da destinare al recupero dei tossicodipendenti, con l'articolo 3 è stata preventivata una copertura di lire 50 miliardi annue, da reperire mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto per il triennio in corso nell'ambito del Fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

*(Esecuzione della pena detentiva inflitta a persona tossicodipendente)*

1. L'articolo 95 del testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, è sostituito dal seguente:

«Art. 95. - *(Esecuzione della pena detentiva inflitta a persona tossicodipendente)*. -  
1. Chi si trova in stato di custodia cautelare o è stato condannato con sentenza anche non definitiva per reati commessi in relazione al proprio stato di tossicodipendenza deve essere detenuto in strutture idonee per lo svolgimento dei programmi terapeutici e socio-riabilitativi».

2. Il Ministro della giustizia entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge provvede, con uno o più decreti, all'individuazione, all'acquisizione, su basi territoriali, delle strutture di cui al comma 1 ovvero all'accREDITAMENTO di comunità terapeutiche da destinare ai tossicodipendenti di cui al comma 1.

3. Con lo stesso provvedimento di cui al comma 2 il Ministro provvede ad articolare le strutture e le comunità accreditate in tre moduli interscambiabili, secondo la gravità della pena e l'evoluzione della situazione.

### Art. 2.

*(Espulsione di cittadini extracomunitari)*

1. I cittadini non appartenenti a Paesi dell'Unione europea detenuti in istituti di pena che abbiano da scontare una pena anche residua non inferiore a cinque anni possono, su

richiesta del pubblico ministero, con provvedimento del magistrato di sorveglianza, essere espulsi dal territorio nazionale, mediante accompagnamento alla frontiera, e consegna alle autorità del Paese di provenienza. Il provvedimento è revocato e si fa luogo all'esecuzione della pena se, nei dieci anni successivi all'espulsione, lo straniero compie ingresso illegale nel territorio nazionale. Trascorsi dieci anni dall'espulsione la pena si estingue.

2. Avverso il provvedimento di cui al comma 1 è ammesso ricorso in Cassazione.

3. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano agli extracomunitari imputati o condannati per i reati di cui all'articolo 407 del codice di procedura penale.

4. Si applicano le disposizioni dei divieti di espulsione di cui all'articolo 19 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, e successive modificazioni.

5. L'articolo 16 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, è sostituito dal seguente:

«Art. 16. - (*Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva della detenzione*). - 1. Il giudice, nel pronunciare sentenza di condanna per un reato non colposo o nell'applicare la pena su richiesta ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale nei confronti dello straniero che si trovi in taluna delle situazioni indicate nell'articolo 13, comma 2, quando ritiene di dovere irrogare la pena detentiva entro il limite di quattro anni e non ricorrono le cause ostative indicate nell'articolo 14, comma 1, del presente testo unico, può sostituire la medesima pena con la misura dell'espulsione per un periodo non inferiore a dieci anni.

2. L'espulsione è eseguita dal questore anche se la sentenza non è irrevocabile, secondo le modalità di cui all'articolo 13, comma 4».

## Art.3.

*(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'applicazione della presente legge, valutato in lire 50 miliardi annue a decorrere dall'anno 2000, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 2000-2002, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente «Fondo speciale» dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno 2000, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero medesimo.

## Art. 4.

*(Entrata in vigore)*

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