



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori RASTRELLI, DELLA PORTA, MELCHIORRE, RUSSO, SALLEMI, SALVITTI, SIGISMONDI, SISLER, ZEDDA, BERRINO, CALANDRINI, CASTELLI, FAROLFI, GUIDI, LIRIS, PELLEGRINO, ROSA, SPINELLI, TERZI DI SANT'AGATA, TUBETTI, SATTA, SPERANZON, MENIA e RAPANI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 SETTEMBRE 2025

Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di accertamenti per la concessione dei benefici penitenziari e di provvedimenti e reclami in materia di permessi, nonché al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di provvedimenti restrittivi nei confronti dei tossicodipendenti o alcooldipendenti che abbiano in corso programmi terapeutici

ONOREVOLI SENATORI. – Negli ultimi anni si è registrato un crescente allarme nell’opinione pubblica in merito alla concessione di benefici penitenziari, in particolare dei permessi premio, ai detenuti condannati per reati di particolare gravità e allarme sociale, quali, ad esempio, i delitti di stampo mafioso e associativo. Secondo i dati del Ministero della giustizia, infatti, i permessi premio concessi annualmente ai detenuti sono cresciuti in modo significativo: nei primi mesi del 2025, quasi 200 boss mafiosi hanno ottenuto misure premiali, le quali, qualora concesse senza controlli adeguati, rappresentano un pericolo concreto per la tutela della collettività e motivo di grande allarme sociale tra i cittadini. Se da un lato il legislatore ha inteso limitare l’accesso ai benefici penitenziari per i condannati recidivi e per gli autori di reati di criminalità organizzata, dall’altro la prassi giurisprudenziale si è talvolta caratterizzata per decisioni non del tutto coerenti con l’esigenza di garantire la sicurezza pubblica e prevenire i rischi di recidiva. Indicativa, in tal senso, la concessione recente di misure premiali ad esponenti di primo piano della criminalità organizzata, alcuni dei quali hanno successivamente ripreso a delinquere, anche in forma associata, una volta cessata la detenzione.

Tali vicende sollevano interrogativi sulla reale efficacia del sistema di verifica preventiva e di monitoraggio successivo alla concessione delle misure alternative e dei benefici, in particolare per i soggetti appartenenti alla criminalità organizzata. In tale contesto, resta imprescindibile il dettato costituzionale circa il fine rieducativo della pena, sancito dall’articolo 27, ma non si può trascurare la concorrente, e fondante, prescrizione della

sicurezza della collettività, certamente di pari grado, messa in crisi dal ricorso eccessivo a provvedimenti premiali nei confronti di soggetti ristretti per gravi delitti di criminalità organizzata, talvolta dichiaratamente alieni da ogni forma di dissociazione o rivalutazione del vissuto criminale. Da qui la necessità di contemporare le due esigenze attraverso una modifica normativa, che, beninteso, non incide sulle situazioni sostanziali ma unicamente sugli aspetti procedimentali e processuali. Invero, nella predisposizione del testo, si sono tenute ben presenti le indicazioni di sistema suggerite dalla CEDU e dalla Corte costituzionale e recepite dal legislatore nel decreto-legge 31 ottobre 2022, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2022, n. 199, introducendo il principio di « pericolosità relativa », attraverso una più puntuale regolamentazione, in funzione di controllo giurisdizionale e responsabilizzazione, dei procedimenti e dei processi relativi alle misure in esame. Si intende, in tal modo, arricchire il procedimento relativo ai benefici e il sistema premiale con elementi conoscitivi in funzione di tutela delle esigenze della collettività messe a rischio da provvedimenti adottati talvolta senza necessaria (e fissata per legge) acquisizione di elementi di valutazione, spesso disinvoltamente trascurati a causa dei tempi stretti stabiliti. Da qui l’accentuata partecipazione dei soggetti istituzionali coinvolti sia nella fase di adozione dei provvedimenti che in quella di controllo successivo nell’interazione necessaria con l’attività giurisdizionale. L’intervento consente un più accentuato controllo nell’ambito procedimentale e processuale vigente in

funzione di tutela della sicurezza della collettività.

La presente proposta, dunque, incide su alcuni aspetti procedurali degli istituti relativi alle misure premiali previste dall'ordinamento penitenziario e, sempre in correlazione con le esigenze di tutela e sicurezza sociale, sull'articolo 89 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, (cosiddetto « testo unico sulle dipendenze »), inserendosi in un sistema rafforzato, in termini di garanzia, dal controllo giurisdizionale. Da qui la scelta di una proposta di intervento legislativo nella forma di interpolazione-integrazione del testo vigente, mantenendo la struttura del sistema attuale per ragioni di coerenza legislativa, ponendo però rimedio a rischi di criticità alle quali la comunità nazionale e la sicurezza generale sono esposte per distorsioni operative di sistema.

Sulla base di tali premesse, il disegno di legge incide in modo mirato su due fondamentali versanti: l'obbligo di una più approfondita valutazione dei magistrati con vincolo processuale di preventivo esame, nella materia di che trattasi, dei pareri delle procure della Repubblica e dell'esame delle informazioni provenienti – secondo la previsione della legge – dagli istituti di pena e degli organi di Polizia; un intervento sul testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, con l'intento di evitare la precostituzione dello stato di tossicodipendenza o alcooldipendenza dei beneficiari richiedenti; con riferimento all'ultimo aspetto, viene previsto un maggiore controllo sugli istituti di accoglienza al fine di evitare che si realizzino situazioni di com-

presenza tra soggetti coinvolti in identiche dinamiche criminali.

Nello specifico, vengono proposte modifiche all'articolo 4-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di limiti alla concessione di benefici penitenziari e accertamento della pericolosità sociale dei condannati per reati particolarmente gravi, incidendo su alcuni aspetti dimostrativi critici. Primo fra tutti, il rafforzamento dell'obbligo per il giudice di richiedere e ottenere i pareri nell'ambito del procedimento per la concessione di benefici, con riflesso procedurale rigoroso sui controlli e possibilità di impugnazione. In tal modo, si ovvia al pericoloso principio introdotto dalla previgente normativa per cui il giudice possa decidere anche nel caso in cui le informazioni e i pareri non giungessero nei termini; in tal modo si assegna alla condotta omissiva comunque un significato, incompatibile con la disciplina sulle limitazioni alla libertà personale dei cittadini, ancorché destinatari di misure restrittive. In secondo luogo, viene introdotto uno snellimento delle procedure per la concessione di permessi premio successivi al primo, per i quali, a condizioni immutate, e tempi ravvicinati (tre mesi dal precedente), è previsto un iter di maggior favore.

È inoltre, previsto un maggiore coinvolgimento del procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, il quale, nelle udienze del tribunale di sorveglianza che abbiano ad oggetto le concessioni dei benefici, potrà svolgere la funzione di pubblico ministero, assicurando una maggiore vigilanza e coordinamento nella procedura di concessione di tali benefici a soggetti pericolosi. Alla partecipazione si correla ovviamente la facoltà di impugnare o ricorrere.

In un quadro di coerenza e omogeneità legislativa di sistema, l'intervento di modifica si riflette anche sull'articolo 30-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, che disciplina le modalità di concessione dei permessi premio ai detenuti. In linea generale, la *ratio*

del disegno di legge è quello di rafforzare le garanzie di controllo e la omogeneità nella concessione dei permessi premio, in particolar modo nei confronti dei detenuti condannati per reati di criminalità organizzata o terrorismo, prevedendo che, nei casi di concessione di permessi a detenuti sottoposti al regime del *41-bis*, l'acquisizione dei pareri sia obbligatoria. In tale ottica, se la previgente disciplina prevedeva che il tempo tra la richiesta dei pareri e la concessione del permesso era di ventiquattro ore, con la modifica il detto termine viene esteso. Infine, in attuazione del principio di coinvolgimento della parte pubblica, è prevista, per il procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, la facoltà di reclamare i provvedimenti resi nei confronti di ristretti per i delitti previsti dall'articolo 51, commi *3-bis* e *3-quater*, del codice di procedura penale.

L'articolo 2 del disegno di legge, infine, modifica la disciplina dell'articolo 89 del testo unico sulle dipendenze, in tema di sostituzione di una misura detentiva con una misura alternativa terapeutica in favore di persone tossicodipendenti o alcooldipendenti, al fine di favorirne la riabilitazione. Nello specifico, viene introdotto un controllo preventivo del giudice sulla struttura ospitante, anche a mezzo delle autorità di pubblica sicurezza, al fine di verificare l'insussistenza di elementi ostativi all'inserimento nella medesima del tossicodipendente o dell'alcooldipendente: tanto al fine di evitare la compresenza di soggetti appartenenti a gruppi criminali omogenei, o presenze numerose e ricorrenti di soggetti esposti a rischio di reiterazione. Sono previsti, inoltre, nuovi obblighi certificativi per il beneficiario della misura, il quale, entro trenta giorni dall'applicazione della stessa, deve comunicare la diagnosi di tossicodipendenza o alcooldipendenza, la datazione del disturbo, nonché la

dichiarazione di disponibilità al ricovero da parte della struttura terapeutica; tale previsione mira a rafforzare la correlazione tra la misura prevista dal giudice e il reale percorso terapeutico del beneficiario ed evitare situazioni artatamente costruite. Inoltre, è previsto che, nel caso in cui un tossicodipendente o alcooldipendente, sottoposto a custodia cautelare in carcere, intenda sottoporsi ad un programma di recupero presso servizi pubblici o strutture private, la certificazione debba essere allegata, a pena di inammissibilità all'istanza di sostituzione, integrabile eventualmente con una perizia giudiziaria da eseguire nel termine di quindici giorni. È poi previsto che, in presenza di particolari esigenze cautelari, l'autorità giudiziaria possa condizionare l'accoglimento dell'istanza all'individuazione di una struttura residenziale, rafforzando il controllo sul percorso terapeutico del beneficiario. Inoltre, per evitare la presenza nella medesima struttura di più detenuti legati da precedenti rapporti criminali, il giudice prima di autorizzare l'istanza del detenuto è tenuto ad informarsi, anche a mezzo delle autorità di pubblica sicurezza, sul numero e sulla situazione processuale dei soggetti inseriti in tali strutture e percorsi riabilitativi.

Infine, si interviene sul comma 4 dell'articolo 89, il quale prevede una limitazione della possibilità di sostituire la detenzione con un programma terapeutico per tossicodipendenti o alcooldipendenti imputati o condannati per uno dei reati « ostativi » previsti dall'articolo *4-bis* della legge sull'ordinamento penitenziario. Il disegno di legge introduce un'eccezione nel caso in cui il soggetto abbia partecipato al reato solo in forma concorsuale, senza esserne l'autore principale e alla condizione che non emergano elementi o collegamenti del soggetto alla criminalità organizzata o eversiva.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di accertamenti per la concessione dei benefici penitenziari e di provvedimenti e reclami in materia di permessi)

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 4-bis:

1) al comma 2, primo periodo, la parola: « *acquisite* » è sostituita dalle seguenti: « *solo dopo avere acquisito* »;

2) al comma 2, il secondo periodo è sostituito dal seguente: « *Le informazioni vanno trasmesse entro trenta giorni dalla richiesta* »;

3) al comma 2, il settimo periodo è sostituito dal seguente: « *Il giudice non può pronunciarsi in assenza dei pareri, delle informazioni e degli accertamenti richiesti* »;

4) il comma 2-bis è sostituito dal seguente:

« *2-bis. Nei casi di cui al comma 1-ter, il magistrato di sorveglianza o il tribunale di sorveglianza decide *acquisite* dettagliate informazioni dal questore, che sono trasmesse entro trenta giorni dalla richiesta. Il giudice non può pronunciarsi in assenza delle informazioni* »;

5) il comma 2-bis.1. è sostituito dal seguente:

« *2-bis.1. Le disposizioni di cui ai commi 2 e 2-bis non si applicano quando è richiesta la modifica del provvedimento di ammissione al lavoro esterno e non sono decorsi*

più di tre mesi dalla data in cui il provvedimento medesimo è divenuto esecutivo a norma dell'articolo 21, comma 4. Allo stesso modo si procede quando è richiesta la concessione di un permesso premio da parte di un condannato già ammesso a fruirne e non sono decorsi più di tre mesi dal provvedimento di concessione del permesso premio »;

6) al comma 2-*ter*, primo periodo, sono inserite, in fine, le seguenti parole: « e dal Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o da un suo delegato »;

7) dopo il comma 2-*ter* è inserito il seguente:

« 2-*quater*. I provvedimenti del tribunale di sorveglianza di cui al comma 2-*ter* sono immediatamente comunicati anche al pubblico ministero presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di primo grado e al Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, i quali possono proporre ricorso per cassazione »;

b) all'articolo 30-*bis*:

1) al primo comma:

1.1) al primo periodo, dopo le parole: « motivi addotti » sono inserite le seguenti: « nonché sulla sussistenza di pericolo per l'ordine per la sicurezza pubblica »;

1.2) al secondo periodo, le parole: « , nel caso di detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-*bis*, anche » sono soppresse;

1.3) al terzo periodo, la parola: « ventiquattro » è sostituita dalla seguente: « settantadue »;

2) dopo il secondo comma è inserito il seguente:

« L'acquisizione dei pareri è obbligatoria per i detenuti sottoposti al regime speciale di cui all'articolo 41-bis, comma 2 »;

3) il terzo comma è sostituito dal seguente:

« Il provvedimento è comunicato immediatamente senza formalità, con posta elettronica certificata, al pubblico ministero e, nel caso di detenuti per uno dei delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, al procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo, al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di condanna od ove ha sede il giudice che procede e all'interessato, i quali, nei successivi tre giorni dalla comunicazione, possono proporre reclamo, se il provvedimento è stato emesso dal magistrato di sorveglianza, al tribunale di sorveglianza o, se il provvedimento è stato emesso da altro organo giudiziario, alla corte di appello. Nel caso di detenuti per uno dei delitti previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del codice di procedura penale, il reclamo può essere proposto anche dal procuratore della repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto ove è stata pronunciata la sentenza di condanna od ove ha sede il giudice che procede e dal procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo o a un suo delegato »;

4) al quarto comma, le parole: « La sezione di sorveglianza » sono sostituite dalle seguenti: « Il tribunale di sorveglianza » e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «, i quali possono proporre ricorso per cassazione, ai sensi dell'articolo 666, comma 6, del codice di procedura penale »;

5) al quinto comma, le parole: « Il magistrato di sorveglianza » sono sostituite dalle seguenti: « Il tribunale di sorveglianza »;

6) il sesto comma è abrogato.

Art. 2.

(Modifiche all'articolo 89 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di provvedimenti restrittivi nei confronti dei tossicodipendenti e alcooldipendenti che abbiano in corso programmi terapeutici)

1. All'articolo 89 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1:

1) il secondo periodo è sostituito dal seguente: « Prima di provvedere il giudice deve assumere informazioni, a mezzo delle autorità di pubblica sicurezza del luogo in cui insiste la struttura terapeutica, sull'insussistenza di elementi ostativi all'inserimento nella medesima del tossicodipendente o dell'alcooldipendente »;

2) è aggiunto, in fine, il seguente periodo: « Entro trenta giorni dall'applicazione della misura, il tossicodipendente o l'alcooldipendente deve depositare, presso la cancelleria del giudice, certificazione rilasciata da un servizio pubblico per le tossicodipendenze o da una struttura privata accreditata per l'attività di diagnosi prevista dal comma 2, lettera d), dell'articolo 116, attestante lo stato di tossicodipendenza o di alcooldipendenza, la procedura con la quale è stato accertato l'uso abituale di sostanze stupefa-

centi, psicotrope o alcoliche, l'indicazione temporale dello stato di tossicodipendenza o alcooldipendenza, con particolare riferimento al momento dell'insorgenza dello stato medesimo, nonché la dichiarazione di disponibilità all'accoglimento rilasciata dalla struttura »;

b) al comma 2:

1) il secondo periodo è sostituito dal seguente: « La sostituzione è concessa su istanza dell'interessato; all'istanza è allegata, a pena di inammissibilità, la certificazione e la documentazione di cui al comma 1, integrabile con accertamento peritale da espletare nel termine di quindici giorni »;

2) il quarto periodo è sostituito dal seguente: « L'autorità giudiziaria subordina l'accoglimento dell'istanza all'individuazione di una struttura residenziale, in ogni caso, prima di provvedere deve assumere informazioni, a mezzo delle autorità di pubblica sicurezza del luogo in cui insiste la struttura terapeutica, sull'insussistenza di elementi ostativi all'inserimento nella medesima del tossicodipendente o dell'alcooldipendente, con riferimento anche al numero e alla situazione processuale di altri tossicodipendenti o alcooldipendenti ivi inseriti »;

c) al comma 4, le parole: « di quelli di cui agli articoli 628, terzo comma, e 629, secondo comma, del codice penale purché non siano ravvisabili elementi di collegamento con la criminalità organizzata od eversiva » sono sostituite dalle seguenti: « delle ipotesi concorsuali di cui all'articolo 110 del codice penale e a condizione che non si ravvisino elementi di collegamento con la criminalità organizzata o terroristica ».

€ 1,00