

REALIZZAZIONE DI UN SISTEMA DI PROBATION

ROBERTA PALMISANO*

SOMMARIO: 1. Principi europei in tema di *probation*. – 2. Le esperienze degli altri Paesi europei. – 3. I recenti interventi legislativi. – 4. Le deleghe al Governo. – 5. La costruzione di un sistema di sanzioni in comunità. – 6. Rafforzare il sistema di esecuzione penale esterna.

Abstract – Nel testo si offre una sintesi dei principi europei in materia di *probation*, di alcune esperienze di altri Paesi e degli interventi normativi italiani più recenti in materia. Le deleghe al Governo per la riforma del sistema delle pene, sono individuate come occasione preziosa per introdurre un insieme di sanzioni di comunità e investire in un efficace sistema di esecuzione penale esterna sulla base delle proposte elaborate dalle Commissioni di studio ministeriali e di quanto contenuto nelle Regole del Consiglio d'Europa in materia di *probation*.

1. Principi europei in tema di *probation*.

Fin dall'inizio degli anni '90 con la **Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa R(1992)16 sulle Regole europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna** si è giunti alla definizione del termine *community sanction* come sanzione che mantiene il reo nella società e comporta alcune restrizioni della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e obblighi, la cui applicazione deve essere basata sulla gestione di programmi personalizzati e lo sviluppo di un'appropriata rela-

* Magistrato. Direttore dell'Ufficio Studi del Dap fino al dicembre 2015.

zione professionale fra il reo, il supervisore e ogni organizzazione interna alla comunità (Regola 70).

È seguita una seconda **Raccomandazione R(2000)22 sul Miglioramento dell'implementazione delle Regole europee sulle sanzioni e misure applicate in area penale esterna** e poi l'ultima **R(2010)1 sulle Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation** che considera i servizi incaricati del *probation* tra i servizi fondamentali della giustizia, il cui lavoro influisce sulla riduzione della popolazione carceraria. Nella Raccomandazione si rinviene la definizione di *probation*: *L'esecuzione in area penale esterna di sanzioni e misure che comprende una serie di attività ed interventi tra cui il controllo, il consiglio, l'assistenza, mirati al reinserimento sociale dell'autore di reato e anche a contribuire alla sicurezza pubblica* e la definizione di *community sanctions*: *Le sanzioni e le misure che permettono all'autore di reato di rimanere fuori dal carcere e comportano alcune restrizioni della libertà personale per mezzo dell'imposizione di condizioni e/o obblighi*. Il termine indica qualunque misura adottata prima o in luogo di una pena ed il modo di dare esecuzione ad una sentenza fuori dagli istituti penitenziari.

Il 31 maggio 2013 l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa, al fine di promuovere alternative alla detenzione, ha adottato la **Risoluzione 1938(2013)**, secondo la quale le sanzioni applicate in area penale esterna dovrebbero rappresentare la pena di prima scelta, salvi i casi di reati gravi. L'Assemblea ha altresì adottato la **Raccomandazione 2018(2013)** invitando il Comitato dei Ministri a considerare di indirizzare una nuova raccomandazione a tutti gli Stati membri mirata a promuovere le alternative alla detenzione allo scopo di ridurre la popolazione penitenziaria in Europa.

Nel quadro delle sue attività il *Conseil de Coopération Pénologique* (PC-CP), l'organismo del Consiglio d'Europa con competenza in materia penitenziaria, ha avviato i lavori per la revisione di una Raccomandazione del Comitato dei Ministri sulle *European Rules on Sanctions and Measures enforced in the Community*, sotto l'egida del Comitato europeo dei problemi criminali (CDPC), responsabile per il coordinamento tutte le attività giuridiche del Consiglio in materia penale e penitenziaria¹.

¹ Cfr. lista delle decisioni adottate dalla 69ma riunione plenaria del CDPC che si è tenuta nei giorni 1-4 dicembre a Strasburgo.

La Corte EDU nella sentenza *Torreggiani ed altri c. Italia* in data 4 dicembre 2012 (depositata l'8 gennaio 2013 e divenuta definitiva il 27 maggio 2013) ha richiamato la linea, comune a numerosi documenti e prese di posizione del Consiglio d'Europa, secondo cui il fenomeno del sovraffollamento deve, anzitutto, condurre a considerare il carcere come *extrema ratio* sia quando è utilizzato in funzione cautelare durante il processo, sia nell'ambito del ventaglio sanzionatorio, ricorrendo, al di fuori della stretta necessità, ad altre misure o sanzioni.

La Corte tra le misure di carattere sistemico che ci ha imposto di adottare per affrontare e risolvere il problema del sovraffollamento ha sollecitato a considerare la privazione della libertà *come una sanzione o una misura di ultima istanza* e a prevedere *un insieme appropriato di sanzioni o misure applicate nella comunità, eventualmente graduate in termini di gravità*².

La valutazione delle misure adottate, presentate nella Relazione consolidata delle azioni intraprese e della loro efficacia, è rimessa al Comitato per l'esecuzione delle sentenze, organo tecnico che risponde al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa che esprimerà una valutazione in ordine ai provvedimenti adottati sulla base della quale la Corte adotterà la sua decisione³.

Il Parlamento europeo con la Risoluzione del 15 dicembre 2011 sulle condizioni detentive nell'UE (2011/2897(RSP) ha ribadito *l'esigenza che gli Stati membri onorino gli impegni, assunti nelle sedi internazionali ed europee, a far maggior ricorso a misure e sanzioni che offrano un'alternativa all'incarcerazione, comprese le decisioni adottate all'interno del Consiglio d'Europa come la raccomandazione*

² Anche il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, nel messaggio rivolto alle Camere l'8 ottobre 2013 ha ricordato che "la stringente necessità di cambiare profondamente la condizione delle carceri in Italia costituisce non solo un imperativo giuridico e politico, bensì in pari tempo un imperativo morale" e quanto ai rimedi, alla lettera A) ha posto l'accento sulla necessità di "ridurre il numero complessivo dei detenuti attraverso innovazioni di carattere strutturale" indicando tra queste al n. 1) "l'introduzione di meccanismi di *probation*".

³ Il *Consolidated Report of the Actions taken and their Effectiveness* in data 9-11-2014 ha fatto seguito all'*Action Plan* presentato il 27 novembre 2013 e confermato il 25 marzo 2014, e al successivo Report inviato il 27 maggio 2014. Con Risoluzione adottata alla riunione n. 1201 del 6 giugno 2014 e alla riunione n. 1214 del 2-4 dicembre 2014 il Comitato dei Ministri hanno accolto favorevolmente gli impegni presi dal Governo italiano.

CM/Racc(2010)1 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole probatorie del Consiglio d'Europa (punto 11) e ha invitato la Commissione ad esaminare l'impatto delle disparità in materia di diritto penale e diritto procedurale sulle condizioni detentive negli Stati membri UE e ad avanzare raccomandazioni al riguardo, soprattutto in materia di ricorso a misure alternative (punto 16).

La Decisione Quadro 2008/947/GAI del Consiglio d'Europa del 27 novembre 2008 sul reciproco riconoscimento delle decisioni di sospensione condizionale (*probation* nel testo in inglese), integra il sistema di cooperazione e prevede, per i cittadini europei, la possibilità di beneficiare di alternative alla detenzione nel proprio Paese di origine, ove deve essere imposta la sorveglianza sulle misure adottate, al fine di favorire il reinserimento attraverso i legami familiari, linguistici, culturali e di lavoro. La stesura della decisione quadro è stata ispirata dall'osservazione che la maggiore mobilità dei cittadini europei sta anche portando ad un aumento del numero di casi in cui i cittadini sono perseguiti per reati minori in un altro Stato membro, casi che consentirebbero di beneficiare di sanzioni o misure alternative, attraverso uno strumento di riconoscimento reciproco.

L'Italia non avendo introdotto un sistema di sanzioni e misure in comunità e non potendosi confrontare con gli altri Paesi che da tempo hanno introdotto misure di *probation*, non ha potuto recepire questa decisione quadro entro il termine che era fissato al 6 dicembre 2011 e dopo l'1 dicembre 2014, con la fine del periodo transitorio, è responsabile dell'applicazione del diritto dell'Unione nel suo ordinamento interno (recepimento delle direttive entro il termine stabilito, conformità e corretta applicazione delle disposizioni nazionali) e esposta ai procedimenti pre contenziosi di infrazione che la Commissione europea potrebbe decidere di intraprendere.

Anche la Corte EDU, che nel fare applicazione delle norme di diritto internazionale non fa alcuna distinzione in ragione dell'eventuale mancato recepimento delle Direttive da parte dello Stato interessato, nella trattazione di alcuni casi ha rivelato un'accresciuta attenzione agli aspetti potenzialmente problematici del reciproco riconoscimento delle decisioni giudiziali (*Demir and Baykara c. Turchia*, n. 34503/97, GC, 12 novembre 2008 paragr. 85 e 86 e *Marckx c. Belgio* n. 6833/74 del 13 giugno 1979, paragr. 41).

2. Le esperienze degli altri Paesi europei.

Gli altri Paesi europei dedicano da tempo grande attenzione alle *community sanctions*, ovvero alle pene o misure che non sono eseguite con la segregazione dal civile consorzio⁴, e in tutti i Paesi in cui sono state introdotte, le sanzioni o misure in comunità sono regolate come alternativa al carcere e non ad altre opzioni più morbide quali, ad esempio, la sospensione condizionale della pena senza controlli o la multa.

Il tratto distintivo del sistema dell'esecuzione penale italiano non è tanto quello di avere troppi detenuti rispetto agli altri Paesi europei, bensì quello di differenziarsi per la percentuale troppo elevata di condannati che espiano la pena in carcere sul totale dei condannati in esecuzione di pena.

In Irlanda pochi reati sono esclusi dall'applicazione della legge sulla *probation* del 1907 (es. omicidio o traffico di droga) e il giudice ha a disposizione una vasta gamma di sanzioni in comunità.

In Inghilterra e nel Galles anche per reati considerati abbastanza gravi il giudice ha a disposizione una serie di pene da eseguire nella comunità. Le pene detentive comminate per i reati ritenuti più gravi possono essere comunque sospese e soltanto per alcuni di essi la pena deve essere obbligatoriamente scontata, almeno in parte, in carcere (reati commessi con armi da fuoco, i furti con scasso, i reati commessi dai delinquenti pericolosi...).

In Danimarca alternative al carcere sono previste in tutti i casi e per tutti i reati per i quali il giudice ritenga non necessaria la detenzione in carcere.

In Francia la pena fino a cinque anni è sospesa e il giudice dispone programmi e misure alternative.

In Catalogna tutte le sentenze di condanna a pena detentiva possono essere sospese o sostituite con misure in comunità, senza distinzione in termini di gravità del reato, anche se la maggior parte dei soggetti in *probation* rispondono di condanne fino a cinque anni. Per i cd. reati stradali e i reati minori collegati alla violenza di genere o familiare è previsto che il giudice irroghi direttamente una sanzione o misura nella comunità.

Nel corso della riunione dei Corrispondenti nazionali organizzata dall'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodi-

⁴ <http://cep-probation.org/knowledgebase/probation-in-europe-update/>

pendenze a Lisbona il 7 e l'8 settembre 2015 sono stati presentati i risultati di una ricerca effettuata dall'*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (EMCDDA)⁵ e di uno studio condotto dall'Istituto di ricerca *RAND Europe* in collaborazione con l'Università di Kent⁶, aventi ad oggetto le alternative alle misure coercitive per i reati correlati agli stupefacenti. Le principali misure riabilitative e di reinserimento nella comunità in uso oggi in Europa sono state introdotte prevalentemente tra il 1990 e il 2010⁷ e nel 25% dei casi trovano applicazione nella fase dell'esecuzione della pena. Una serie di fattori influenzano il numero e la tipologia di soggetti che hanno accesso ai programmi (l'obbligatorietà per il giudice di disporre la misura, la fase processuale di applicazione, la necessità di una diagnosi di tossicodipendenza, l'applicabilità o meno ad ogni tipo di reato correlato agli stupefacenti, i criteri di esclusione, l'abbinamento ad altre tipologie di trattamento, la presenza di strutture sul territorio e il numero di posti disponibili, il costo) e spesso le difficoltà derivano dalla mancata cooperazione del soggetto stesso ma anche dal fatto che il giudice non "crede" nella efficacia delle misure alternative (in alcuni casi i giudici hanno rivelato attitudini punitive e considerano le misure alternative non sufficientemente severe). Nel 59% dei casi le misure alternative possono essere applicate a tutti i tipi di autori di reato e per tutti i tipi di reato e soltanto nel 4% sono riservate esclusivamente ai reati minori.

Come emerge da un recente studio⁸ in cui è stata analizzata l'evoluzione delle misure detentive e delle misure in comunità nei Paesi europei tra il 1990 e il 2010, in questi venti anni sono cre-

⁵ <http://www.emcdda.europa.eu/publications/emcdda-papers/alternatives-to-punishment>

⁶ <http://www.rand.org/randeuropa/research/projects/coercive-sanctions-alternatives-for-drug-crimes.html>

⁷ Nei 26 Paesi destinatari dei questionari sono state identificate 160 specie diverse di misure tra cui: Cauzione, Sospensione delle indagini, Sospensione del processo, Sospensione della pena, Liberazione anticipata, Messa alla prova, *probation*, Lavoro di pubblica utilità, Misure limitative della libertà, Detenzione domiciliare (la Grecia ne prevede 16 e la Bulgaria ha soltanto un programma, introdotto però già nel 1950).

⁸ *Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice system?* pubblicato da MARCELO F. AEBI, NATALIA DELGRANDE e YANN MARGUET dell'Università di Losanna - *Punishment & Society* - December 2015 17: 575-597; <http://pun.sagepub.com/content/17/5/575.short>

sciuti sia il numero delle persone detenute in carcere che il numero delle persone cui è stata applicata una sanzione in comunità e questo dimostra che le misure in comunità sono state utilizzate come sanzioni supplementari alla detenzione e non sostitutive della stessa, contribuendo ad ampliare la sfera del sistema penale.

3. I recenti interventi legislativi e i lavori delle Commissioni di studio.

In Italia con l'introduzione dei recenti provvedimenti legislativi si è avuto un incremento delle misure in esecuzione penale esterna, anche per effetto dell'ampliamento dei casi di accesso alla misura dell'affidamento terapeutico per i detenuti tossicodipendenti e dell'ampliamento della misura dell'affidamento in prova, ora che il residuo pena che ne consente l'accesso è stato portato da tre a quattro anni.

I dati dell'Osservatorio delle misure alternative del DAP – Direzione generale dell'esecuzione penale esterna – mostrano che, su 32.400 casi in corso al 30 novembre 2015, 12.144 erano gli affidati in prova al servizio sociale.

Dall'esame degli stessi dati risulta che 9.666 erano i soggetti in detenzione domiciliare (misura stabilizzata in modo definitivo con il decreto 146/2013), ma questa misura ha un contenuto trattamentale assolutamente limitato e non può definirsi misura in comunità perché essa non prevede alcun intervento del servizio di *probation* allo scopo di *ridurre la perpetrazione di ulteriori reati instaurando rapporti positivi con gli autori di reato, al fine di assicurarne la presa in carico (anche con un controllo, se necessario), di guidarli e assisterli per favorire la riuscita del loro reinserimento sociale*⁹ e essa non è menzionata dalla Raccomandazione R(2010)1.

L'art. 3 della legge 28 aprile 2014, n. 67 "Delega al governo in materia di pene detentive non carcerarie e disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova" ha esteso agli adulti l'istituto della sospensione del processo con messa alla prova del processo minorile. La messa alla prova, pre-

⁹ Principio fondamentale n. 1 della Raccomandazione R(2010)1 sulle *Regole del Consiglio d'Europa in materia di Probation*.

vista nei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'art. 550 c.p.p. (violenza o resistenza a pubblico ufficiale, oltraggio a magistrato in udienza aggravato, violazione dei sigilli, rissa aggravata, furto aggravato *ex* 625 c.p., ricettazione), comporta la prestazione di condotte volte alla eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato, nonché, ove possibile, il risarcimento del danno dallo stesso cagionato. Comporta altresì l'affidamento dell'imputato al servizio sociale, per lo svolgimento di un programma che può implicare, tra l'altro, attività di volontariato di rilievo sociale, ovvero l'osservanza di prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento, al divieto di frequentare determinati locali. La concessione della messa alla prova è inoltre subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità, prestazione non retribuita in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato.

Questa riforma, così come modificata nel passaggio al Senato, offre al giudice della cognizione uno strumento che rappresenta un effettivo sostegno per la "presa in carico" del reo, ma, anche se gli incarichi per la messa alla prova in corso al 30 novembre 2015 erano 5.954¹⁰ l'istituto non incide sul sistema delle pene. Per quanto riguarda l'impatto sulle presenze in carcere va infatti considerato che alla data del 10 luglio 2015 su un totale di 30.444 detenuti definitivi puri (che non hanno cioè altri procedimenti non ancora definiti con sentenza passata in giudicato) quelli condannati per reati puniti con pena edittale pari o inferiore ai quattro anni erano soltanto 984. Occorre inoltre tenere conto che i limiti edittali massimi dei reati per i quali è concedibile la messa alla prova sono quelli dei reati per i quali più spesso matura la prescrizione o comunque, in caso di condanna, la pena potrà essere sospesa o sostituita con una misura alternativa alla detenzione e questi meccanismi possono indurre l'imputato a

¹⁰ Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'Esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative.

non scegliere un percorso impegnativo quale quello della messa alla prova.

L'art. 2 della legge 28 aprile 2014, n. 67, conferisce delega al Governo per la «riforma della disciplina sanzionatoria» e detta criteri e principi direttivi per la trasformazione di reati in illeciti amministrativi e per l'abrogazione di alcuni reati con contestuale previsione, per i fatti corrispondenti, di sanzioni pecuniarie civili aggiuntive rispetto al risarcimento del danno.

In attuazione della delega conferita, con Atti del Governo del 17 novembre 2015 sono stati trasmessi alla Presidenza lo *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di depenalizzazione (n. 245)* e lo *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili (n. 246)*.

Il provvedimento n. 245, anche al fine di deflazionare il sistema penale, da un lato dispone genericamente la trasformazione in illeciti amministrativi di tutti i reati contenuti in leggi speciali per i quali è prevista la sola pena della multa o dell'ammenda (ad esclusione di alcuni specificamente indicati posti a tutela di beni particolarmente significativi) e dall'altro, in modo più specifico, dispone la depenalizzazione dei reati del codice penale e di leggi speciali puniti con pena detentiva alternativa o congiunta a quella pecuniaria ovvero con la sola pena pecuniaria, esclusi però dalla depenalizzazione generale. Per una serie di illeciti depenalizzati sono altresì previste sanzioni amministrative accessorie.

Con il provvedimento n. 246 sono abrogate alcune ipotesi delittuose previste nel codice penale a tutela della fede pubblica, dell'onore e del patrimonio, che incidono su interessi di natura privata e sono procedibili a querela (quali l'ingiuria, sottrazione di cose comuni, appropriazione di cose smarrite, alcuni delitti in materia di falsità in atti...) e sono introdotte sanzioni pecuniarie civili.

Le sanzioni pecuniarie civili sono considerate un innovativo strumento di prevenzione dell'illecito (e non più soltanto uno strumento compensativo), e, qualora i fatti siano commessi dolosamente, l'agente oltre ad essere obbligato alle restituzioni e al risarcimento del danno a norma delle leggi civili, è obbligato anche al pagamento della sanzione civile pecuniaria.

La competenza ad irrogare le sanzioni pecuniarie civili è affidata al giudice civile che in sede di determinazione dell'importo dovrà considerare la gravità della violazione, la reiterazione dell'illecito, l'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o attenuazione delle conseguenze della propria azione e le sue condizioni economiche. Il termine prescrizione per l'obbligo del pagamento della sanzione pecuniaria civile è lo stesso di quello previsto per il risarcimento del danno e i proventi delle sanzioni civili sono devoluti alla Cassa delle ammende.

Come risulta dalle Relazioni illustrative i decreti riprendono le proposte della **Commissione ministeriale presieduta dal Prof. Francesco Palazzo**, istituita con D.M. 27 maggio 2014.

La stessa Commissione Palazzo, nella proposta formulata con Relazione del 30 novembre 2013, prevedeva anche l'introduzione nel nostro sistema, di pene a contenuto prescrittivo e in particolare:

a) una serie di prescrizioni, obblighi e divieti comportanti limitazioni della libertà di locomozione del condannato nonché l'adempimento di ingiunzioni a carattere riparatorio delle conseguenze del reato, diversamente modulati nella detenzione domiciliare e nell'arresto;

b) la prestazione di un lavoro di utilità sociale, col consenso del condannato, e in chiave sostitutiva o aggiuntiva rispetto agli obblighi di cui sopra;

c) nel caso di condannato assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope o alcolodipendente, la possibilità di disporre lo svolgimento di un programma terapeutico (secondo quanto previsto dall'art. 75, comma 2, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).

Per la pena prescrittiva era prevista altresì la possibilità per il giudice di disporre di interventi del servizio sociale idonei al reinserimento sociale del condannato.

La proposta conteneva anche una selezione delle pene interdittive esistenti, suscettibili di essere applicate a titolo di pena principale e la formulazione di nuove tipologie di sanzioni a contenuto interdittivo.

Per l'inosservanza delle pene diverse dalla detenzione in carcere era escluso un meccanismo di conversione in pena detentiva.

Infine si era provveduto a rivisitare anche l'istituto della confisca.

La Commissione si era occupata altresì di rivedere la disciplina della sospensione condizionale della pena articolandola secondo due modelli distinti, entrambi validi per fasce distinte di criminalità: la sospensione a carattere fortemente probatorio e risocializzativo e la sospensione operante più semplicemente in chiave di intimidazione speciale. Con riferimento all'applicazione dell'istituto alle pene non detentive si era proposto di riservarla agli autori primari.

Anche la **Commissione presieduta da Giuliano Pisapia**, istituita il 30 luglio 2006 con l'incarico di predisporre uno schema di disegno di legge delega di riforma del Codice penale, concluse i suoi lavori depositando la Relazione il 19 novembre 2007. Premesso che *la previsione sistematica della pena edittale carceraria si è rilevata per molti versi ineffettiva e inefficace, anche in presenza di condotte particolarmente gravi, che le pene non detentive consentono di valorizzare l'esigenza che siano annullati i vantaggi derivanti dal reato e che l'introduzione di pene non detentive costituisce una modalità attuativa sostanziale dell'orientamento previsto dall'art. 27, comma 3 della Costituzione, per cui le pene sono chiamate a favorire l'integrazione sociale del condannato e non a realizzare la sua espulsione dal contesto della società* la Commissione prevedeva un sistema sanzionatorio fondato su un'ampia gamma di pene non detentive (riservando ad una fase successiva l'impegno a ridurle per contenere il rischio di un'eccessiva discrezionalità che un simile sistema comporterebbe nell'applicazione e nella commisurazione della pena).

Oltre alle pene detentive e alla "detenzione di massima durata", erano quindi previste pene pecuniarie da comminare per entità determinata o "per tassi" (modulate sulla base delle effettive condizioni economiche del condannato), pene interdittive per un intervento mirato sui presupposti specifici di una determinata condotta criminosa, e pene prescrittive definite *importante strumento per delineare percorsi comportamentali conformi alle esigenze di salvaguardia dei beni fondamentali e per favorire condotte riparative o conciliative (anche attraverso il lavoro in favore della comunità, la messa alla prova o procedure di mediazione)*. La Commissione aveva altresì previsto che nel mettere alla prova il condannato, il giudice potesse impartire prescrizioni comportamentali finalizzate al reinserimento sociale.

Per correggere i difetti di un sistema esecutivo definito surrettiziamente clemenziale, per le pene pecuniarie e per quelle

prescrittive non era previsto il ricorso alla sospensione condizionale¹¹.

Nel prevedere critiche per l'attribuzione al giudice di margini di discrezionalità così ampi nella determinazione della pena, la Commissione aveva ritenuto comunque che l'individualizzazione del trattamento non potesse che essere effettuata "in concreto".

In sostituzione dell'attuale liberazione condizionale, era poi prevista la possibilità di concedere una sospensione "condizionata di pena residua", sul modello francese del *parole*, per integrare, sul versante penitenziario, l'istituto della probation giudiziale.

La Commissione ha ritenuto coerente con la creazione di un nuovo sistema sanzionatorio una regolamentazione ampia dell'istituto della confisca per creare un netto disincentivo alla commissione di reati (concretizzando l'idea che "il delitto non paga") ed approntare una tutela del sistema economico di fronte alle gravi alterazioni dovute alle infiltrazioni di organizzazioni criminali.

4. Le deleghe al Governo.

Il disegno di legge n. 2798/2014, nel testo approvato il 23 settembre 2015 dalla Camera dei Deputati (assegnato il 29 settembre al Senato con n. 2067), oltre a fissare principi e criteri direttivi per riformare in modo organico l'Ordinamento penitenziario, facilitare l'accesso alle misure alternative e introdurre modifiche del codice penale e di procedura penale, all'art. 1 propone l'introduzione dell'**art. 162-ter c.p.**, una nuova fattispecie di definizione del procedimento per garantire l'eliminazione del disvalore sociale

¹¹ La sospensione condizionale, oltre a poter essere mantenuta in forma "semplice" (ma pur sempre subordinata, se oggettivamente e soggettivamente possibile, ad obblighi risarcitori o riparatori), avrebbe dovuto accompagnarsi all'affidamento al servizio sociale (ovvero la messa alla prova) ritenuto fulcro della risocializzazione del condannato. Sul modello di alcuni Paesi europei (Spagna e Norvegia, ad esempio), il giudice, dopo la lettura del dispositivo che sancisce la colpevolezza dell'imputato, avrebbe potuto rinviare, se ritenuto necessario, ad altra udienza, la decisione sulla sospensione condizionale della pena, e sulle prescrizioni, demandando ad enti appositi la redazione di una dettagliata relazione sulle condizioni di vita dello stesso, necessaria al fine della decisione: in questo modo il giudice avrebbe avuto il tempo e la possibilità di calibrare le sue scelte onde consentire una valutazione sulla sanzione più adeguata al caso concreto e alla personalità dell'imputato.

della condotta con modalità alternative alla sanzione penale. L'istituto rimanda alle modalità alternative di definizione dei procedimenti penali secondo i canoni della cd. "giustizia ripartiva" e prescrive che il giudice, per i reati perseguibili a querela e con querela rimettibile, dopo aver sentito le parti del processo (ma non è necessario l'esplicito assenso della persona offesa), dia corso all'estinzione del reato quando l'imputato abbia riparato il danno cagionato mediante le restituzioni o il risarcimento ed abbia eliminato le sue conseguenze dannose o pericolose. Il nuovo istituto avrebbe un ambito di significativa applicazione ulteriore rispetto a quello consentito dalla remissione della querela, prevista come autonoma causa di estinzione dall'art. 152 c.p.

L'art. 1 della legge 28 aprile 2014, n. 67 conferisce al Governo la delega a riformare il sistema delle pene con l'obiettivo di superare la visione carcerocentrica e introdurre, per i delitti puniti con la reclusione fino a cinque anni (in via esclusiva per i reati puniti fino a tre anni e tenuto conto dei criteri *ex art.* 133 c.p. negli altri casi), la reclusione domiciliare e gli arresti domiciliari¹² nonché, nelle stesse ipotesi, la possibilità di applicare la sanzione del lavoro di pubblica utilità consistente nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o presso Enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato per un periodo non inferiore a dieci giorni.

Con ordine del giorno 9/2803-A/168 il Governo si è impegnato a valutare l'opportunità, anche con interventi di carattere emendativo o normativo, di prorogare il termine entro cui esercitare la predetta delega per l'introduzione di pene edittali diverse da quelle detentive e la Camera dei Deputati ha espresso parere favorevole il 20 febbraio 2015.

5. La costruzione di un sistema di sanzioni in comunità.

Le deleghe conferite al Governo e la possibilità per quest'ultimo di intervenire con provvedimenti anche a carattere emenda-

¹² Ad esclusione dei casi di delinquenti abituali e per tendenza e sempre che risulti disponibile un domicilio idoneo.

tivo sono occasione importante per riformare quello che lo stesso Ministro della Giustizia ha recentemente definito “un sistema costoso che non produce sicurezza, uno dei pochi in Europa in cui il carcere resta la forma quasi esclusiva di sanzione” utilizzando il contenuto delle proposte formulate all’esito dei lavori delle Commissioni ministeriali Pisapia e Palazzo.

Premessa la necessità di modulare la pena sulle reali e concrete esigenze rieducative del condannato, occorre pensare all’esecuzione penale esterna al carcere come ad un’area della pena certamente impegnativa per il reo e in molti casi più appropriata, con una sua autonoma connotazione fondata sulla relazione tra reo, supervisore e comunità, il cui utilizzo produce benefici in termini di sicurezza reale (*cf.* i dati relativi alla recidiva). L’imperativo categorico della sentenza *Torreggiani* ci spinge in questa direzione e anche la UE ci impone l’adozione di un organico sistema di misure in comunità in osservanza della decisione quadro 947/2008.

La **Raccomandazione Rec(2014)3** del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa invita ad adottare metodi scientifici di misurazione del livello di pericolosità e di gestione del livello di rischio e dei correlati bisogni (*risk assessment* e *risk management*) degli autori di reato. La scelta della sanzione appropriata, il percorso (intramurario o in esecuzione esterna) e i suoi tempi (chi sta in carcere e per quanto tempo, quali soggetti avviare alle sanzioni in comunità) dovrebbero essere fondati sulla base di queste valutazioni.

Il giudice, supportato da una valutazione del rischio effettuata con metodo scientifico, applicando una condanna da scontare in comunità fondata sulla predisposizione di un programma individuale e sull’assunzione forte di responsabilità da parte del contesto ove il condannato trascorre tutta o parte della sua giornata, può coniugare in modo equilibrato l’ineluttabilità della sanzione con le esigenze di sostegno e reinserimento.

In molti casi infatti non vi è alcuna ragione per riservare l’istanza rieducativa, con la sinergia tra le varie agenzie preposte al recupero e al reinserimento, ad una fase successiva, che può essere tardiva (già oggi la platea di condannati a pena detentiva non superiore a quattro anni, ai sensi dell’art. 47 legge 354/75, può essere avviata al servizio sociale).

Una sanzione “integrata” sulla base di una procedura snella e partecipata con il coinvolgimento degli Uffici EPE, degli altri organi territoriali, di rappresentanti del mondo economico e produttivo, delle realtà di terzo settore e di volontariato, nell’ambito della quale dovrebbe essere rivisitato anche il ruolo della Magistratura di sorveglianza e coinvolta l’Avvocatura, allo scopo di reintegrare socialmente l’autore di reato nella società e contribuire alla sicurezza pubblica.

La legge 328/00 affida alle Regioni e agli Enti locali un ruolo di programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali, per una rimozione degli ostacoli che impediscono la piena parità delle persone nella vita sociale, culturale ed economica. I Piani di zona dovrebbero già oggi definire “modalità per realizzare il coordinamento con gli organi periferici delle amministrazioni statali, con particolare riferimento all’amministrazione penitenziaria e della giustizia”, ma spesso questo ruolo non viene assunto compiutamente e la realtà delle varie Regioni è molto diversa.

Occorre non solo valorizzare e divulgare esperienze e buone prassi, promuovere l’integrazione istituzionale e armonizzare le competenze del carcere, del sociale e della sanità, ma adottare un quadro legislativo chiaro ed unitario che superi le divisioni esistenti delimitando i campi d’azione dei vari attori sociali. Potrà essere utile definire e condividere criteri di qualità, indicatori unitari di monitoraggio e valutazione, azioni formative congiunte.

Al fine di rendere effettiva la presa in carico congiunta e integrata potrebbe essere utile altresì stabilire per legge la quota parte del bilancio degli Enti territoriali destinata alla predisposizione della rete di interventi.

Nuove forme di comunicazione sono necessarie fra i diversi soggetti coinvolti (autorità giudiziaria, imputato, servizi ministeriali, servizi territoriali, scuola, forze dell’ordine, centri per l’impiego...) e fondamentale in proposito è la realizzazione di un programma per la gestione di un sistema informativo dell’esecuzione penale esterna che consenta di mettere in rete gli UEPE con il carcere, gli Uffici di sorveglianza, i Tribunali, il Casellario e gli altri Enti coinvolti.

In caso di violazione degli obblighi imposti dovrebbe essere previsto un sistema di ammonizioni, sequestri e confische o il nuovo invio davanti al giudice con la possibilità di un aumento

del periodo e nei casi più gravi la sostituzione della sanzione con quella della detenzione in carcere (occorre prevedere questa possibilità soltanto in casi molto residuali perché spesso la sanzione in comunità risulta più difficile ed impegnativa per il reo che potrebbe scegliere volontariamente di non adempiere agli obblighi per “beneficiare” della sanzione carceraria intesa come “più comoda”).

Per le pene in comunità non dovrebbe trovare applicazione l’istituto della sospensione condizionale della pena: una risposta immediata, dopo la commissione del primo reato, con l’individuazione di ipotesi d’intervento e la costruzione di un progetto, può infatti facilitare il reinserimento nel tessuto sociale dell’autore del reato il quale sarà responsabile del suo stesso percorso di cambiamento con il coinvolgimento attivo della comunità di riferimento.

6. Rafforzare il sistema di Esecuzione penale esterna.

Perché le sanzioni e misure in comunità possano rappresentare delle alternative credibili alle pene detentive di breve durata, dovrà essere assicurato, nell’ambito del nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità un adeguamento delle risorse a disposizione della Direzione generale per l’Esecuzione penale esterna e di messa alla prova e degli Uffici di Esecuzione penale esterna.

Sotto questo profilo le leggi delega non contengono alcuna previsione.

In proposito la Regola n. 10 della Raccomandazione R(2010)1 sulle regole di *probation* è molto chiara: *I servizi di probation beneficiano di uno status e di un riconoscimento adeguato alla loro missione e sono dotati di risorse sufficienti e al punto 22 della sentenza Torreggiani ed altri c. Italia la Corte EDU ha evidenziato che: Per fare in modo che le sanzioni e le misure applicate nella comunità siano delle alternative credibili alle pene detentive di breve durata, è opportuno assicurare una loro efficiente applicazione, in particolare:*

- *realizzando l’infrastruttura richiesta per l’esecuzione e il controllo di queste sanzioni comunitarie, in particolare al fine di dare assicurazioni ai giudici e ai procuratori sulla loro efficacia;*

- mettendo a punto e applicando tecniche affidabili di previsione e di valutazione dei rischi nonché strategie di supervisione, al fine di identificare il rischio di recidiva del delinquente e garantire la protezione e la sicurezza del pubblico.

È alla **Raccomandazione R(2010)1 Regole del Consiglio d'Europa in materia di probation** che occorre guardare per riformare il nostro sistema di Esecuzione penale esterna

La Regola n. 38 riassume in modo molto efficace tutto il significato dell'azione di un sistema di probation: *I servizi di probation incitano ed aiutano i servizi di sostegno ad assumere le loro responsabilità per quanto riguarda l'assistenza da offrire agli autori di reato in quanto membri della società.*

La Regola n. 12 descrive la necessaria cooperazione tra i servizi di probation e le altre istituzioni: *“I servizi di probation collaborano con altri organismi pubblici o privati e con la comunità locale per promuovere l'inserimento sociale degli autori di reato. È necessario un lavoro multidisciplinare, coordinato e complementare fra più organizzazioni, per rispondere alle necessità, spesso complesse, degli autori di reato e per rafforzare la sicurezza collettiva.*

La Regola 34 considera come fondamentale l'apporto del volontariato, oggetto di selezione, sostegno ed attribuzione di adeguate risorse e la Regola n. 37 ricorda che *i servizi di probation cooperano con altri organi del sistema giudiziario, con i servizi di sostegno e con la società civile per svolgere efficacemente la loro missione ed adempiere i loro obblighi.*

La Regola 40 menziona anche le modalità di interazione: *In caso di necessità, si concludono accordi interorganizzativi di carattere generale o riguardanti casi singoli, in cui sono inserite le condizioni di collaborazione e di assistenza fra partner diversi.*

Sotto il profilo organizzativo molto importante il contenuto della Regola n. 18: *La struttura, lo status e le risorse dei servizi di probation devono corrispondere al volume dei compiti e delle responsabilità che ad essi sono affidati e devono riflettere l'importanza del servizio pubblico che assicurano e della Regola n. 29: Gli operatori dei servizi di probation devono essere in numero sufficiente per poter svolgere efficientemente la loro missione. Il numero di casi che ogni operatore deve trattare deve permettergli di sorvegliare, guidare e assistere efficacemente gli autori di reato in maniera umana e, se opportuno, di lavorare con le loro famiglie e, eventualmente, con le vittime. Se la domanda è eccessiva, è responsabilità della direzione cercare soluzioni ed indicare al personale i compiti prioritari.*

La Raccomandazione si occupa anche della necessità di diffondere la cultura dell'importanza e dell'efficacia di un sistema di sanzioni e misure diverse dal carcere. Tra i principi generali alla Regola 16 quello di incoraggiare la ricerca scientifica, i cui risultati devono orientare le politiche e le prassi in materia di *probation*. La Regola n. 17 poi prescrive: *Le autorità competenti ed i servizi di probation informano i media ed il grande pubblico in merito all'azione dei servizi di probation, al fine di far meglio comprendere il loro ruolo ed il loro valore per la società e la Regola n. 21: I servizi di probation devono agire in maniera tale da guadagnare la credibilità degli altri organi di giustizia e della società civile per lo status ed il lavoro svolto dal loro personale. Le autorità competenti si sforzano di agevolare il raggiungimento di tale scopo, fornendo risorse adeguate, facendo in modo che il personale sia selezionato e assunto in maniera mirata, correttamente remunerato e posto sotto l'autorità di una direzione competente.*

Il cuore dell'attività dei servizi di *probation* è descritto nelle Regole seguenti:

Regola 42. *A seconda del sistema giuridico nazionale, i servizi di probation possono preparare rapporti preparatori alla sentenza su singoli presunti autori di reato, allo scopo, se necessario, di aiutare le autorità giudiziarie a decidere sull'opportunità o meno di procedere o sulla sanzione o misura più appropriata. In questo caso, i servizi di probation comunicano regolarmente con le autorità giudiziarie per determinare le situazioni in cui questo tipo di rapporto può essere utile;*

per quanto riguarda il lavoro con il carcere la Regola 39 prescrive: *Indipendentemente dal fatto che facciano parte o meno della stessa organizzazione, i servizi di probation ed i servizi degli istituti penitenziari lavorano in stretta cooperazione per contribuire al successo del passaggio dalla vita in carcere alla vita libera;*

per quanto riguarda i rapporti con l'autorità giudiziaria la Regola 45 prescrive: *Secondo il sistema giuridico nazionale, i servizi di probation possono fornire i rapporti necessari a prendere decisioni da parte delle autorità competenti. Tali rapporti danno un parere:*

- a) Sulla possibilità di liberare l'autore di reato;*
- b) Sulle condizioni particolari che devono accompagnare la decisione di liberazione dell'autore di reato;*
- c) Su ogni tipo di intervento trattamentale necessario per preparare l'autore di reato alla liberazione.*

Sono descritte le attività dei servizi nell'ambito delle varie misure tra cui il lavoro di interesse generale (di pubblica utilità),

le misure di supervisione, il lavoro con la famiglia dell'autore di reato, e la Sorveglianza elettronica.

Le Regole da 59 a 65 descrivono il ruolo dei servizi di *probation* nel processo di reinserimento e di aiuto al riadattamento (*aftercare*) che indica il processo pianificato e controllato di reintegrazione definitiva di un reo nella società, quando non è più soggetto a misure, in tutti i casi in cui questi lo richieda.

Particolare rilievo è dato al lavoro con gli autori di reato di nazionalità straniera, e i cittadini nazionali sanzionati all'estero.

La parte V della Raccomandazione R(2010)1 è dedicata al processo di supervisione inteso come l'insieme delle attività di assistenza svolte allo scopo di mantenere l'autore di reato all'interno della collettività nonché le azioni intraprese per garantire che l'autore di reato rispetti le condizioni e gli obblighi che gli sono stati imposti. Fondamentale la fase della valutazione (*assessment*) che, come si è detto, mira ad individuare le cause del reato, bisogni criminogenici, rischi correlati e misure per ridurre i rischi di recidiva e consente di offrire un percorso adeguato a ciascun autore di reato e conseguentemente di effettuare scelte di politica amministrativa efficaci. La pianificazione degli interventi è intesa come la presa in carico e l'offerta di assistenza secondo un programma che ha lo scopo principale di venire incontro ai bisogni e fare fronte ai rischi. Sia la valutazione sia il programma devono essere rivisti nel corso della durata della pena. Gli interventi, la valutazione (*evaluation*), l'esecuzione e rispetto degli obblighi.

Le successive sezioni della Raccomandazione sono dedicate al lavoro con le vittime e alle prassi di giustizia ripartiva. I sistemi di *Restorative Justice* attribuiscono alle condotte riparative del reo l'effetto di attenuare o di escludere la responsabilità e di incidere sulle modalità di espiazione della pena: quando ogni effetto pregiudizievole della condotta vietata è stato rimosso e il reo ha dimostrato una seria volontà di riabilitazione, nessuna utilità sociale potrebbe ancora avere la pena e in questo senso è importante spiegare il senso dell'istituto alle vittime dei reati.

