



Rassegna penitenziaria e criminologica

DOTTRINA E DIBATTITI

COMMUNITY SANCTIONS IN EUROPA: ESPERIENZE A CONFRONTO

RICCARDO TURRINI VITA*

§1 Il presente breve contributo desidera trattarsi sull'attenzione che i vari Stati dell'Europa, con il loro avvicinarsi ed il loro distinguersi, dedicano alle *community sanctions*, ovvero alle pene o misure che non sono eseguite con la segregazione dal civile consorzio.

§2 Soprattutto dopo le travagliate vicende dell'ambizioso *Trattato costituzionale europeo*, è necessario dedicare alcuni cenni ai diversi ambiti sopranazionali. Il nome Europa evoca, per i più, l'Unione europea: diversamente, per l'Europa dell'esecuzione penale, i canoni rilevanti non sono principalmente espressione dell'ordinamento comunitario, ma di un altro ordinamento sovranazionale, costruitosi intorno alla Convenzione europea dei diritti umani e degli organi da essa istituita: sono essi ordinamenti distinti, seppure comunicanti¹.

L'Unione europea, meglio le Comunità europee, nascono come spazio di libero movimento economico e la loro inclinazione a costituirsi come ente a fini generali, cioè come un corpo propriamente politico, è anche oggi respinta da molti Stati membri, ed appare dubbia e certo lontana una prossima realizzazione di tale disegno. Questa situazione si riflette, naturalmente, sull'esistenza di una competenza penale, ovvero sulla capacità dell'Unione di porre norme munite da sanzioni di natura penale: sotto questo profilo, l'Unione "politica" si mostra ancora in formazione. Eguale settorialità dell'ordinamento comunitario è del resto rilevata dagli studiosi di diritto civile, da tempo attenti alle possibili implicazio-

* Direttore Generale dell'Esecuzione Penale Esterna-D.A.P.

¹ Il Parlamento europeo, nella legislatura 1999-2004, elaborò una proposta di raccomandazione dei diritti dei detenuti nell'Unione, che fa espresso riferimento alla situazione del Consiglio d'Europa. Si veda, ad esempio il testo di seduta 21 febbraio 2000, A5- 00999/2004. Avvertiamo però che la Corte Costituzionale italiana non riconosce ancora carattere di ordinamento sovranazionale alla CEDU: cfr. sentenza 24 ottobre 2007, n. 348, §3.3.

ni dell'ormai imponente corpo di discipline comunitarie in tema contrattuale sulla dommatica fondamentale del sistema negoziale privatistico².

A dire meglio, per previsione del Trattato istitutivo e per giurisprudenza della Corte europea di Lussemburgo, essa non sussiste in senso proprio, ma in senso derivato: due importanti sentenze sono intervenute in materia e vanno ricordate, sia pure per sommi capi.

Una prima rilevante decisione fu determinata dall'opposizione istituzionale fra Commissione europea e Consiglio dei Ministri, relativa alla decisione quadro 2003/80/GAI, sulla protezione dell'ambiente attraverso il diritto penale. Il Consiglio dei ministri volle emanare, in luogo dell'unica direttiva proposta dalla Commissione, una direttiva ed una decisione quadro.

A questa diversa valutazione tenne dietro un conflitto di competenze e una prima chiara presa di posizione della Corte europea di giustizia.

La Corte, argomentando dall'articolo 175 del Trattato, § 1, con la sentenza 13 settembre 2005, affermò che *"allorché l'applicazione di sanzioni penali effettive, proporzionate e dissuasive da parte delle competenti autorità nazionali costituisca una misura indispensabile di lotta contro violazioni ambientali gravi"* non si può impedire al legislatore comunitario *"di adottare provvedimenti in relazione al diritto penale degli Stati membri e che esso ritiene necessari a garantire la piena efficacia delle norme che emana in materia di tutela dell'ambiente"*. Veniva così riconosciuta una competenza penale, in termini di obbligo di armonizzazione, dell'ordinamento comunitario, sebbene non in via generalizzata, ma in quanto implicata nelle competenze conferite alla Comunità dall'articolo 175 del Trattato³.

La sentenza, giustamente nota, si mostra come una pronuncia interna al litigioso rapporto fra primo pilastro, comunitario, e terzo pilastro intergovernativo.

La riconosciuta facoltà di prevedere idonee ed efficaci sanzioni a tutela della disposizioni comunitarie trova un limite nella riserva nazionale in materia penale, anche nei casi di ricorso alla *"clausola di assimilazione"* prevista dall'articolo 280 del Trattato, per la quale gli Stati membri si impegnano a predisporre, per la tutela degli interessi comunitari, gli stessi mezzi e le stesse misure adottati in

² Per un'acuta ed aggiornata disamina della situazione dottrinale, si veda L. CAVALAGLIO, *La formazione del contratto*, Giuffré, Milano, 2006, pp. 1-11 e 18-23; più generalmente, G. ALPA, *La cultura delle regole*, Roma-Bari, 2000.

³ CGCE, 13 settembre 2005, causa C-176/03, punto 48.

sede nazionale per la tutela dei corrispondenti interessi interni.

In altro caso, più risalente, la Corte aveva fondato l'obbligo di penalizzazione delle condotte in violazione di ambiti comunitari, da parte degli Stati sull'obbligo di fedeltà al Trattato che incombe su ogni Stato membro⁴.

In forza degli obblighi pattizi, per la Corte, l'Unione può imporre ai legislatori nazionali importanti impegni di armonizzazione delle normative statali; le procedure di produzione normativa dell'Unione hanno però fatto osservare in dottrina che tanto la tecnica dell'assimilazione, quanto quella dell'armonizzazione mal si conciliano, sia pure a livelli diversi, con il principio di riserva di legge⁵.

La stessa Corte di Lussemburgo, più di recente, con la sentenza 23 ottobre 2007, anch'essa in tema di tutela dell'ambiente (obiettivo tipicamente comunitario) ha ribadito quanto già affermato nella sentenza del 2005, sulla competenza del legislatore comunitario ad imporre l'armonizzazione in materia penale, laddove questa si renda necessaria *"per garantire la piena efficacia delle norme che emana in tale ambito"*.

Diverse sono state le conclusioni cui sono giunti i giudici europei sull'estensione della competenza penale: la Corte si è limitata ad affermare che essa non comprende *"la determinazione del tipo e del livello delle sanzioni penali applicabili"*. È possibile che la prudenza della Corte rifletta le annotazioni della dottrina sulla difficoltà del rapporto fra procedura legislativa dell'Unione e materia penale, ma anche che tenga conto della stessa genericità del rinvio pattizio all'intervento degli Stati.

Una prospettiva di criminalizzazione delle condotte che annoveri fra le fonti, in aggiunta alle norme *"in bianco"* statali che offrono tutela penale alle disposizioni regionali od anche amministrative, ulteriori norme penali di indiretta creazione dell'Unione europea appare certo preoccupante, sia per l'effettività del sistema, già minima e screditata, sia per l'equilibrio dei rapporti interni ai

⁴ CGCE, 21 settembre 1989, causa 66-88, Commissione c. Grecia, in Raccolta, 2965. L'articolo 10 del Trattato recita infatti: *"gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivati dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti. Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato."*

⁵ Si veda, sul tema, G. PANEBIANCO, *Il reparto della competenza penale fra i "pilastri" dell'Unione europea*, in *Diritto penale e processo*, marzo (3) 2008, pp. 398-407; e più ampiamente, G. DE VERO - G. PANEBIANCO, *Delitti e pene nelle giurisprudenze delle Corti europee*, Torino, 2007.

sistemi giuridici.

Almeno per le ricadute penitenziarie, è di comune sollievo, rilevare come la stessa Corte si sia pronunciata censurando ipotesi di comminazione di pene detentive da parte degli Stati quando le abbia ritenute eccessive rispetto al bene protetto⁶.

Possiamo, perciò dire di essere ancora lontani da un possibile catalogo di sanzioni penali dell'Unione europea, (e a maggiore ragione di pene non detentive) che venga ad incidere sul diritto penitenziario italiano.

§3 È invece nei più ampi confini dell'ordinamento del Consiglio d'Europa che, dopo un'iniziale attenzione concentrata sulla detenzione⁷, che si è consolidata l'attenzione alla misura alternativa alla detenzione, e più propriamente alla *community sanction*.

L'espressione è stata consacrata in un tipico strumento del Consiglio, la raccomandazione del comitato dei Ministri ai governi degli Stati membri: l'estraneità concettuale dello strumento (di *soft law*) all'ordinamento italiano, suggerisce di porne in luce i caratteri precipui.

Nel loro contenuto, le Raccomandazioni costituiscono una sorta di consolidamento degli *standard* più diffusi fra gli Stati membri: ciò non implica che ovunque siano assicurate disposizioni affini, ma che ciò che viene raccomandato è condiviso come modello di riferimento. Le Raccomandazioni non vincolano, del resto, a conformare univocamente gli ordinamenti statuali, ma costituiscono un riferimento per la Corte europea dei diritti umani; indirettamente, pertanto, quale progressivo miglioramento della comprensione dei principi della Convenzione, incidono sulla valutazione e la conformazione dei diritti nazionali compiuta dalla Corte stessa. Circolarmente, nella loro stesura, si tengono in considerazione le massime consolidate della Corte di Strasburgo.

Le Raccomandazioni, infine, sono il prodotto di un'elaborazione comparativa curata da esperti nazionali e da esperti direttamente scelti dal Consiglio d'Europa, che a loro volta si consultano con le amministrazioni nazionali di riferimento. Quest'ultima an-

⁶ Cfr. CGCE, 21 settembre 1999, causa C-378/97, *Wijsenbeek*, in *Raccolta*, 1999, I-6207 ss., dove la Corte precisa che gli Stati membri "non possono comminare sanzioni sproporzionate, come una pena detentiva, che creerebbero un ostacolo alla libera circolazione delle persone". Nello stesso senso paiono andare le sentenze 7 luglio 1976, causa 118-75, *Watson e Belmann*, in *Raccolta*, 1976, 1185 ss., Id., 29 febbraio 1996, causa C-193/94, *Skanavi e Chryssanthakopoulos*, in *Raccolta*, 1996, I-929 ss.

⁷ Su questa nostra scelta per una concezione ordinamentale della CEDU, vedi nota 1. Comunque mai cessata, come prova l'aggiornamento delle Regole europee relative ai detenuti fatto con la Raccomandazione (2006), approvata l'11 gennaio 2006 nella 952ma seduta del Comitato dei Ministri.

notazione ci sembra la più conferente al fine di delineare l'ambito di esame.

È infatti proprio la Raccomandazione 16 del 1992⁸, che ci indica cosa sia una *community sanction*, sicchè muovendo da tale definizione possiamo accennare agli istituti analoghi viventi nel concerto europeo.

§4. La Raccomandazione 16, definisce "*community sanction*" la sanzione che mantiene il reo nella società e comporta alcune restrizioni della sua libertà attraverso l'imposizione di condizioni e obblighi, che sono messe in opera da organi indicati a tal fine dalla legge⁹.

Questa definizione è assai ampia e può comprendere una molteplicità di ipotesi: del resto, la stessa Raccomandazione suggerisce agli Stati di munire il loro ordinamento di una certa ricchezza di previsioni. Anche il modo di adempiere ad una multa (od ad un risarcimento di danno), può ricadere entro i fini della *community sanction*, non però per il dato della pura afflizione patrimoniale.

La Raccomandazione si è occupata anche delle "misure" perché in alcuni Stati esse possono essere applicate anche prima di una condanna e perciò, a rigor di termini, non vi è ancora stato l'accertamento del fatto da punire¹⁰.

⁸ Alla cui elaborazione dette grande opera il compianto Luigi Daga, direttore dell'ufficio centrale studi e membro del comitato ad hoc.

⁹ Alla Raccomandazione sono allegate le regole, un glossario, ed un memorandum esplicativo, che sono approvati congiuntamente.

¹⁰ Ipotesi affini all'italiana sospensione del processo minorile con messa alla prova, della quale la Corte Costituzionale (Corte costituzionale, sentenza 5-14 aprile 1995, n. 125 §3.1), non ha mancato di osservare le eccezionali caratteristiche: "la sospensione del processo con messa alla prova, di cui agli artt. 28 e 29 delle disposizioni sul processo penale minorile, costituisce un istituto del tutto nuovo nel nostro ordinamento, in quanto, pur aggiungendosi ad altre analoghe ipotesi già esistenti, è caratterizzato dal fatto di inserirsi, in via incidentale, in una fase (udienza preliminare o dibattimento) antecedente la pronuncia sulla re giudicanda e di poter dar luogo, in caso di esito positivo della prova, ad una sentenza pienamente liberatoria". Nel contesto del processo minorile, continua la Corte, "questi peculiari aspetti dell'istituto in esame sottolineano il rilievo che esso assume nell'ambito del processo penale minorile, evidenziandone la stretta aderenza alla essenziale finalità di recupero del minore deviante, mediante la sua rieducazione e il suo reinserimento sociale (anche attraverso l'attenuazione dell'offensività del processo), cui la giustizia minorile - come più volte questa Corte ha affermato - deve essere improntata, in ossequio al principio della tutela dei minori di cui all'art. 31 della Costituzione (Corte costituzionale, sentenza 5-14 aprile 1995, n. 125, §3.1). Il giudice delle leggi non ha, dunque, ritenuto impossibile che, nell'ordinamento italiano, esista sottoposizione ad un trattamento anche in assenza di accertamento della responsabilità penale dell'imputato, ma ha ritenuto di segnalare che, in ogni caso, "spetterà alla giurisprudenza valutare se l'esigenza del convincimento del giudice in ordine alla responsabilità penale dell'imputato - che costituisce, come s'è detto, un presupposto logico essenziale del provvedimento dispositivo della messa alla prova - richieda, in questo caso, che la sospensione non

Per meglio definire il contenuto positivo delle *community sanctions*, insieme alle garanzie strutturali, istituzionali, procedurali, la Raccomandazione prescrive alla regola 70 che la loro applicazione deve essere basata sulla gestione di programmi personalizzati e lo sviluppo di un'appropriata relazione professionale fra il reo, il supervisore e ogni organizzazione interna alla comunità.

Questa metodologia di lavoro è storicamente comune al mondo anglofono ed alla Europa continentale, e, per quanto nuova rispetto all'Europa orientale, non è priva di riferimenti storici anche in quelle nazioni. L'espressione *supervisione* riconduce alla definizione del glossario, numero 9, ove si spiega che con quella parola ci si riferisce sia alle attività di aiuto svolte dall'autorità decidente che mirano a mantenere il reo nella comunità, sia alle azioni che assicurano il rispetto degli obblighi imposti al reo. La supervisione assomma perciò in sé la famosa endiadi "aiuto e controllo", non però nell'accezione specialistica elaborata dalla disciplina professionale del servizio sociale, ma con un più diretto e semplice riferimento alla struttura della misura alternativa¹¹. Questo può essere giustamente ritenuto il contenuto positivo di una *community sanction*.

L'ambizioso impianto della R(92)16 risente molto della visione giurisdizionalizzante italiana, per un verso, e della sottolineata attenzione alla misurazione del servizio reso alla società dall'amministrazione pubblica che è propriamente inglese¹².

Come è comprensibile, apparve necessario pochi anni dopo provvedere ad un aggiornamento, cui si mise capo con la R(2000)22.

possa intervenire nella fase predibattimentale, occorrendo, viceversa, affinché possa ritenersi adeguatamente formato quel convincimento, che il giudice tenga conto anche dell'istruzione dibattimentale". Si potrebbe dire, perciò, che l'ordinamento italiano può prescindere dal giudicato penale, ma che l'effettiva causazione del fatto attribuito deve apparire al giudice esistente. Soccorrono, in tal campo, alcuni principi: l'indisponibilità della pena è canone immanente al nostro ordinamento; l'attività di riabilitazione sociale, mirata su attività di riparazione, ha senso se si rivolge ad una persona che abbia effettivamente tenuto condotte antisociali; poiché la messa alla prova è una misura penale, essa va esperita dopo un giudizio di responsabilità del soggetto. Come sempre, per l'applicazione della messa alla prova occorre l'esistenza di una notizia criminis. Relativamente alla responsabilità del soggetto, il D.P.R. 448 non chiarisce se debba essere accertata la responsabilità del soggetto, e non aiutano nemmeno le disposizioni del codice di procedura penale, sulla base del principio di sussidiarietà, in quanto l'istituto in esame non è vigente per il processo a carico di imputati adulti.

¹¹ Come si deduce dalla definizione del Glossario, al numero 10: "Control The term 'control' refers to activities which are limited to ascertaining whether any imposed conditions or obligations are fulfilled as well as to activities to secure compliance by using, or threatening to use, the procedures available in the event of non-compliance. The notion of control is narrower than that of supervision".

¹² Ancorché ormai datata, per una disamina di dettaglio su 18 Stati, mi permetto rimandare a R. TURRINI VITA, Brevi note sul sistema delle sanzioni detentive in alcuni paesi europei, in RPC 2-3/1999, pp. 277-306.

Il rapporto finale dei lavori preparatori di questa seconda Raccomandazione¹³ è utile per delineare le varie difficoltà operative rappresentate dagli Stati rispetto allo *standard* europeo definito. Tale rapporto, del resto, portandosi sulla sostanza della *community sanction*, pone nella condizione di esaminare le diverse tradizioni degli Stati europei in materia, senza troppo impigliarci nelle vistose disparità degli ordinamenti giudiziari ed amministrativi.

Prendendo le mosse dai tratti salienti del sistema italiano, rammentiamo che:

a) strutturalmente, la *community sanction* italiana è una commutazione della detenzione, giacché le pene del giudice di pace sono recenti eccezioni alle regole generali del codice penale e le stesse più risalenti pene sostitutive sono rarefatte¹⁴;

b) la misura alternativa nasce post-penitenziaria e non pre-processuale, posto che in Italia la sospensione condizionale con prescrizioni riabilitative o trattamentali è di recente sperimentazione e quasi inapplicata;

c) la competenza a decidere, dopo che la traslazione di competenza dal Ministro alla magistratura fu decisa dalla Corte Costituzionale negli anni 70 per la liberazione condizionale, è integralmente giurisdizionalizzata, ovvero è competenza di un giudice specializzato e non di organi amministrativi non solo esservi ammessi ma anche vederla revocata;

d) l'esecuzione amministrativa si è costruita attorno alla professionalità unica di servizio sociale, con una scelta *à la page* negli anni delle riforme, e in collegamento con l'opzione post-penitenziaria che aveva ispirato la legge 24 luglio 1975, n. 354.

§5 Rispetto a queste linee, piuttosto comuni fra gli Stati continentali, le maggiori eccentricità si notano nell'esperienza inglese e in quella scandinava. Nell'uso inglese, in particolare, le *community sanctions* hanno svolto un grande compito anche in sede predibattimentale. Parte di esse mira ad evitare le custodie cautelari in carcere, la cui disciplina è una antica preoccupazione del Consiglio

¹³ Le informazioni alle quali ci riferiamo sono contenute nel "Draft report for achieving a more effective use of community sanctions and measures" presentato dal comitato di esperti istituito nella 46ma sessione plenaria del comitato sui problemi criminali (2-6 giugno 1997) per l'aggiornamento della R(92)16. Il comitato ebbe fra i suoi membri l'Autore, il rapporto fu esaminato dal Comitato dei Ministri, 720ma riunione, 13 settembre 2000 ed approvato in quella occasione insieme alla Raccomandazione che divenne la R(2000) 22.

¹⁴ Si veda R. TURRINI VITA, Riflessioni sul futuro dell'esecuzione penale, in RPC, 2-3/2005, pp. 55-68.

d'Europa¹⁵: è del resto facile intuire la delicatezza, sotto il profilo dei diritti umani, del tema della restrizione in carcere del presunto innocente. La materia è divenuta rilevante anche in considerazione dei dati sui flussi penitenziari in carcere, per il peso che ne ricade sull'amministrazione.

L'Inghilterra e Galles, l'Irlanda, la Scozia prevedono in tal senso: la supervisione per garantire la presenza al processo e per evitare la commissione di ulteriori reati; l'assegnazione di un *probation officer* all'imputato come funzionario di contatto; l'assegnazione in un alloggio comune alle persone prive di fissa dimora; l'inizio di un trattamento terapeutico, già in fase di giudizio per tossicodipendenti ed alcolisti. Quest'ultimo strumento, per così dire di incentivazione processuale ad un percorso terapeutico, è un fatto ben noto e praticato anche in Italia, ma gli altri accorgimenti, con accresciuti profili di controllo, soprattutto negli ultimi anni, sono attuati solo negli Stati ricordati. La sfiducia sul Continente per questo tipo di interventi è forse anche determinata dalle difficoltose relazioni fra agenzie di presa in carico e le autorità giudiziarie¹⁶.

§6 La *probation* ha compiuto nel Regno Unito 100 anni nel 2007: nella sua forma specifica essa dipende da un modulo processuale che permette di separare l'accertamento della responsabilità dalla condanna. La supervisione della messa in prova si interpone e permette al reo di evitare la sanzione penale. In questi termini, essa esisteva fino al 2000 solo in Belgio, Repubblica Ceca, Danimarca, Irlanda, Svezia, Macedonia e, naturalmente, in Inghilterra e Galles.

§7 Un sistema più frequente nell'Europa continentale è invece la sospensione dell'esecuzione della pena sotto condizione di tenere alcuni comportamenti. Concettualmente, essa esisteva già

¹⁵ R (65) 11, R (80) 11, ed a ultimo R (2006) 13 of the Committee of Ministers to member states on the use of remand in custody, the conditions in which it takes place and the provision of safeguards against abuse (Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2006 at the 974th meeting of the Ministers' Deputies), di cui è in corso la traduzione ufficiale.

¹⁶ Draft Report on achieving a more effective use of community sanctions and measures, § 26. Sentencing practice was a difficulty reported from number of countries where judges and prosecutors were not always enthusiastic about community sanctions and measures. Both the sanctions involved and the methods of implementation do not appear credible to the courts. A vicious circle can develop around this phenomenon. Because the sanctions have low credibility, they are little used. Because they are little used, the implementing authority finds it difficult to get resources for implementation. Because the implementation resources are weak, the sanctions are not effectively implemented. Because they are not effectively implemented, they have little credibility with the courts. And so on.

nel nostro codice Rocco, laddove il giudice doveva subordinare la sospensione della pena alla condizione di ristoro del danno da parte del condannato, ma il fatto che questa previsione non si sia sviluppata in una vera presa in carico, ha portato alla diffusa non esecuzione di larghe porzioni del giudicato, il che dimostra come la differenza, in materia di *community sanctions* sia determinata dall'agenzia che le esegue. Essa esiste comunque in Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Danimarca, Finlandia, Islanda, Italia, Lituania, Malta, Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Svezia, Svizzera e Macedonia¹⁷.

§8 Un sistema di sospensione del processo con messa alla prova, come previsto in Italia per i minorenni (e proposto nell'aprile 2007 dal Governo anche per gli adulti¹⁸) è rilevato anche in Irlanda, introdotto in via pretoria, soprattutto quando il giudice abbia dubbi sulla capacità di seguire un programma di recupero, così come per i tossicodipendenti. Il fine cui si mira è quello di imporre un controllo giudiziario ravvicinato e flessibile.

§9 La sospensione dell'esecuzione della detenzione con temporanea messa alla prova (imposizioni di obblighi e condizio-

¹⁷ In senso lato e atecnico, anche la procedura per la concessione delle misure alternative dalla libertà categoria seguita alla legge 1998, n. 165 potrebbe ricondursi a questa tipologia, pur essendo evidente la differenza fra la sospensione disposta in sentenza e la sospensione dell'ordine di carcerazione fatta dall'organo dell'esecuzione.

¹⁸ In ambito internazionale, le "regole minime per l'amministrazione della giustizia minorile (c.d. Regole di Pechino), oggetto della deliberazione dell'assemblea generale delle Nazioni Unite, approvata il 29 novembre 1985, prevedono all'art. 11, il ricorso a misure extra-giudiziarie, al fine di trattare i casi dei minori che delinquono con soluzioni di tipo riparativo-restitutivo ed evitare così le conseguenze negative di una procedura giudiziaria. L'art. 18 della stessa deliberazione indica la possibilità di concludere il giudizio con formule diverse: probation, collocamento in comunità, mediazione, sanzioni penali sostitutive, affidamento familiare ecc. Il Consiglio d'Europa ha anch'esso individuato una serie di principi fondamentali in materia di risposte sociali alla delinquenza con la Raccomandazione 17 settembre 1987, n. 20. L'art. 2, raccomanda di incoraggiare la degiurisdizionalizzazione e la ricomposizione del conflitto da parte dell'organo che esercita l'azione penale, al fine di evitare ai minori la presa in carico da parte del sistema di giustizia penale. Spesso le forme di probation utilizzate all'estero intervengono, dopo l'emanazione di una sentenza di condanna, costituendo un'alternativa all'espiazione della pena. L'istituto introdotto dall'articolo 28 nel processo minorile italiano, oltre a costituire una parziale diversione dal processo penale, è stato anche considerato come una forma di probation "processuale", perché interviene nel corso del processo, comportandone la sospensione e consentendo al giudice di valutare la personalità del minore all'esito della prova. Lo stesso Consiglio d'Europa, nel 2006, ha investito il proprio consiglio di cooperazione penale (PC-CP), di cui l'Autore è membro, della redazione di una raccomandazione che unifichi ed aggiorni le raccomandazioni relative alla gestione del delinquente minorenne; il relativo schema sarà esaminato nel giugno 2008 dal comitato direttore per i problemi criminali.

ni, e supervisione) è la tipologia più diffusa, e ad essa può essere ricondotto anche la nostra detenzione domiciliare.

§10 Per tutte le misure in esame, ciò che varia molto e dipende anche dalle tradizioni sanzionatorie di ogni Stato, è il limite di pena che legittima la ammissione alla *community sanction*: si va dai 3-6 anni dell'Italia, ai 2 della Germania fino ai 3 mesi della Svezia.

§11 Venendo all'autorità che decide, essa è quasi ovunque l'autorità giudiziaria. In Danimarca, Islanda e Svezia si osserva l'esistenza di un organo amministrativo, una sorta di collegio indipendente con procedure giustiziali. Questa contraddizione con la R(92)16, regola 12,¹⁹ fu notata ma per un'accorta estensione del glossario alla voce *deciding authority*²⁰, si è ritenuto che l'applicazione delle *community sanctions*, dopo una decisione di condanna fatta dal giudice, possa essere presa anche da un'autorità amministrativa. Può però dirsi che il metodo scandinavo costituisca l'eccezione rispetto ad un potere generalmente attribuito al giudice. Anche l'imposizione del braccialetto elettronico può essere fatta in Svezia dall'amministrazione, ma sempre come sostituzione prevista dalla legge di una pena detentiva fino a tre mesi, ed a richiesta del condannato.

§12 Sotto il profilo dei contenuti, in genere, le misure e sanzioni di comunità non mostrano differenze da quelle elencate nell'articolo 47 dell'ordinamento penitenziario italiano: sono, del resto, elementi comuni alla convivenza umana. Una peculiare figura ha però il cd *community service*, istituto di più antica introduzione in alcuni Stati, molto recente e poco applicato in Italia. La commisurazione della pena è fatta in ore di lavoro prestato, e si va dal minimo di 20 ore in Belgio e Finlandia, da 50 a 400 nella Repubblica Ceca, da 40 a 240 ore in Inghilterra e Galles.

L'originaria previsione italiana di "lavoro di interesse comune" costituiva una pena sostitutiva in caso di inadempimento della pena pecuniaria; in tali termini essa esiste anche in Germania e Islanda. In Svezia il *community service* integra una forma di messa alla prova, ed in tale senso come sappiamo è stata valorizzata anche dalla giurisprudenza italiana dei tribunali di sorveglianza soprattutto negli ultimi dieci anni. La registravano come sanzione a

¹⁹ The decision to impose or revoke a community sanction or pretrial measure shall be taken by a judicial authority.

²⁰ N.4 (Deciding authority) The term "deciding authority" means a judicial authority empowered by law, to impose or revoke a community sanction or measure or to modify its conditions and obligations, or any body which is similarly empowered.

sé Belgio, Croazia, Boemia, Danimarca, Finlandia, Islanda, Moldavia, Lituania (col nome di lavoro correzionale), Olanda, Norvegia, Polonia, Portogallo, Spagna, Svezia, Svizzera, Inghilterra e Galles. È uno strumento sanzionatorio che ha un intrinseco carattere riabilitativo, e la cui diffusione andrebbe molto accresciuta.

La diffusione del controllo a distanza per via di apparecchi elettronici o radio è iniziata negli anni '90 in Inghilterra e si è diffusa quasi ovunque sul continente, almeno in modo incoativo; *l'electronic monitoring* è però più propriamente una forma moderna di controllo che una sanzione di comunità: esso è stato perciò utilizzato per situazioni affini alla detenzione domiciliare (Inghilterra, *curfew order*) o all'obbligo di permanenza a domicilio (Svezia, Olanda).

§13 La liberazione condizionale esiste ovunque, ma è molto più simile alla liberazione anticipata e all'affidamento in prova che alla nostra esigente ed antica misura contenuta nel codice penale. Senza entrare nel dettaglio dei termini di pena che possono permettere la concessione, notiamo che:

1) in Inghilterra, Olanda e Svezia esiste una liberazione automatica dopo parte dell'espiazione della pena in carcere (in Inghilterra è la metà per le pene fino a 4 anni);

2) in alcuni Stati è prevista la supervisione del condannato per il periodo residuo;

3) dove la sua applicazione è automatica, la cattiva condotta in carcere produce un ritardo nella scarcerazione;

4) in genere essa è disposta da collegi amministrativi di tipo giustiziale, in Inghilterra, Galles e Scandinavia, dal giudice nel resto d'Europa;

5) i contenuti della supervisione (le prescrizioni ed i progetti di intervento o programmi di trattamento) si assimilano ai precedenti esposti²¹.

§14 In somma sintesi, i vari Stati hanno dedicato all'applicazione delle *community sanctions* modelli organizzativi non omologabili. Il modello continentale ha privilegiato l'intervento di servizio sociale, ma si è evoluto verso forme di controllo integrato. L'antico sistema inglese si è connotato per un controllo esigente ma senza

²¹ Il Consiglio d'Europa non ha limitato il suo intervento alle raccomandazioni ricordate. Esso ha emanato, negli anni successivi, le Raccomandazioni (2003)22 sulla liberazione condizionale (parole) 24 ottobre 2003; (2003)23 sulla gestione delle pene di ergastolo, 9 novembre 2003; (2003)24 sulla partnership nella prevenzione dei reati, 24 ottobre 2003. Resta estranea al nostro dire, anche se affine dal punto di vista materiale la R(2003)5, del 16 aprile 2003, relativa ai termini sulle misure di detenzione (noi diremmo di trattenimento) dei richiedenti asilo.

caratteri di “polizia”. Negli Stati dell’est, spesso, si sono combinate forme di patronato accanto a strutture di polizia. Le repubbliche baltiche sono apparse più direttamente influenzate dall’esperienza della Scandinavia. In ogni caso, le variazioni della popolazione dedita al crimine, per origine e tipo dei reati, hanno reso difficile il mantenimento dei modelli di intervento sviluppatasi negli anni settanta. La necessità di non rinunciare alle *community sanctions*, garantendo un maggior contenuto restrittivo (come, ad esempio, l’ordine di permanenza a domicilio) ha sollecitato una differenziazione delle risorse professionali e del tipo di intervento.

§15 Risponde al dovere della struttura pubblica di rendere un servizio alla comunità che essa dovrebbe curare, ed è perciò di particolare significato dal punto di vista di una amministrazione pubblica anche se penitenziaria, l’attenzione che ogni Raccomandazione pone alla qualificazione del personale, alla misurazione della qualità del servizio, alla verifica del livello di apprezzamento e della correttezza professionale. Si tratta di obblighi recepiti anche nella struttura della R(92) 16, ma la sua oggettiva misurazione nel rapporto presentato nel 2000 era stata universalmente riconosciuta come fonte di difficoltà per le amministrazioni. Unica eccezione positiva, la procedura e gli organi istituiti a tale fine dall’Inghilterra e Galles.

Senza volere elogiare modelli stranieri, si potrebbe concludere col dire che la vera sfida della pubblica amministrazione, anche se espressione di sovranità e di sicurezza quale l’amministrazione penitenziaria, consiste nell’assumere questa attitudine alla verifica del risultato, delle ricadute positive, dell’utilità prodotta²².

²² L’interesse al confronto fra esperienze europee nel settore è coltivato istituzionalmente dall’Organizzazione europea della probation (già CEP), con sede in Utrecht, offerta dal Ministero della Giustizia del Regno d’Olanda.