

Disegno di Legge: introduzione nel Codice Penale dell'affidamento ai servizi sociali, come pena principale, in attuazione dell'art. 27 della Costituzione

D'iniziativa dei senatori Donatella Poretti e Marco Perduca

Onorevoli Senatori - Il presente disegno di legge redatto in collaborazione con l'Associazione radicale "Il Detenuto Ignoto", prevede l'introduzione della pena dell'affidamento al servizio sociale, da affiancarsi alle tradizionali pene principali, previste dall'art. 17 del Codice Penale (reclusione, multa, arresto, ammenda) e da irrogarsi direttamente dal giudice di cognizione con la sentenza di condanna. Tale nuova pena sarà applicata a tutti i reati oggi puniti con la reclusione non superiore ai tre anni. Tenuto conto che il 33% circa della popolazione carceraria rientra proprio in questa fascia, l'introduzione di questa pena contribuirà ad attenuare sensibilmente la gravissima situazione di sovraffollamento che caratterizza attualmente le carceri italiane. Del resto la maggioranza di questi reati, ad una attenta e attuale valutazione di politica criminale, sono da ritenersi meritevoli di applicazione di una pena non reclusiva ma riabilitativa, che sia attuale e automatica, e non una semplice modalità alternativa di esecuzione della pena detentiva futura e incerta.

Il contenuto di questa pena sarà sostanzialmente analogo a quello attualmente previsto con la misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale: un'attività di studio, di formazione professionale, di volontariato e, principalmente, lavorativa che impegni il soggetto in maniera utile per sé e per gli altri e che, soprattutto, ne favorisca la risocializzazione.

Come è noto le misure alternative alla detenzione sono state introdotte dalla legge n. 354 del 1975 sull'ordinamento penitenziario, come forme alternative di esecuzione della pena detentiva. La concessione di tali misure (affidamento in prova al servizio sociale, detenzione domiciliare, semilibertà e liberazione anticipata) non era tuttavia automatica, infatti, in seguito alla pronuncia di condanna da parte del giudice di cognizione, il condannato doveva fare istanza al Tribunale di Sorveglianza, il quale poteva concederne l'applicazione solo in presenza di specifici requisiti quali l'entità della pena inflitta e il giudizio positivo, reso dallo stesso Tribunale, sulla personalità e sulla condotta del carcerato durante l'esecuzione della pena. Accadeva, pertanto, che il diritto all'esecuzione delle misure alternative fosse riconosciuto in un periodo successivo e, spesso ingiustificatamente, molto tempo dopo rispetto alla sentenza di condanna; addirittura in alcuni casi quando il condannato aveva già scontato tutta la pena.

Tale stato di cose è stato parzialmente modificato con le riforme introdotte dalle leggi "Gozzini" e "Simeone", che hanno ampliato il carattere premiale dei benefici e allargato il ventaglio delle misure. In particolare, la legge Simeone n. 165 del 1998 ha modificato l'art. 656 del codice di procedura penale, il quale ora dispone che, qualora un soggetto venga condannato a una pena detentiva non superiore a tre anni, il Pubblico Ministero ne sospende l'esecuzione. Entro trenta giorni dalla notifica del provvedimento di sospensione della pena, il condannato può presentare istanza volta ad ottenere la concessione di una delle misure alternative alla detenzione. Se, però, il condannato non presenta l'istanza entro i 30 giorni, o se il Tribunale la rigetta o la ritiene inammissibile la pena avrà esecuzione.

Il presente disegno di legge non va a toccare l'attuale disciplina delle misure alternative, che resta pertanto invariata. Esso ha invece lo scopo di rinnovare il nostro sistema penale introducendo tra le pene principali, accanto alle tradizionali "pene detentive" e "pecuniarie", la categoria delle "pene alternative alla detenzione". Una nuova categoria di pene, che nel testo proposto includerà solo la pena dell'affidamento ai servizi sociali, ma che in futuro sarà suscettibile di essere allargata a nuove fattispecie. Gli scopi che questa riforma intende perseguire sono molteplici.

Innanzitutto, una più completa realizzazione del principio di rieducazione previsto dall'art. 27, comma 3, della Costituzione italiana, che nel corso degli ultimi anni ha avuto un graduale e faticoso cammino. La riforma penitenziaria del 1975 ha introdotto l'istituto dell'affidamento in prova ai servizi sociali, assieme ad altre misure alternative alla detenzione, con lo specifico scopo di

privilegiare il fattore risocializzante e rieducativo della pena rispetto a quello retributivo. La sua non automatica applicazione, la discrezionalità con la quale viene disposta, nonché la manifesta subordinazione di questa, come di tutte le altre misure alternative, alle tradizionali pene detentive dimostra però - come già evidenziato dalla Corte di Cassazione e dalla Corte Costituzionale, nella sentenza 12 giugno 1985, n. 185 - che questo principio è stato solo, pur significativamente, introdotto dalla riforma penitenziaria “ma non compiutamente realizzato”.

È proprio la nostra Corte Costituzionale che ha definito in quella sentenza l'affidamento ai servizi sociali non come una misura alternativa alla pena, bensì come “una pena essa stessa o, se si vuole, una modalità di esecuzione della pena, nel senso che viene sostituito al trattamento in istituto, il trattamento fuori dell'istituto, perché ritenuto più idoneo, sulla base dell'osservazione, al raggiungimento delle finalità di prevenzione e di emenda, proprie della pena”, in realizzazione del principio costituzionale della rieducazione contenuto nell'art. 27 comma 3 sulla base di un ulteriore principio ad esso legato, quello della cosiddetta individualizzazione della pena, che viene strutturata in rapporto con le caratteristiche personali dei soggetti destinatari.

La “sostanziale identità ontologica” tra l'affidamento in prova ai servizi sociali e la detenzione carceraria è stata poi riaffermata dalla stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 569 del 13-22 dicembre 1989, in quanto entrambi gli istituti sono di natura afflittiva e limitativa della libertà personali, pur se in misura evidentemente diversa. L'applicazione di una pena alternativa alla detenzione quale l'affidamento al servizio sociale favorirebbe, d'altra parte, il reinserimento sociale e culturale del condannato in maniera enormemente più efficace rispetto alla reclusione, la formazione di un soggetto realmente reintegrato nella società civile che avrà minori probabilità di commettere quei reati che è stato portato a commettere non solo a causa dell'ambiente socio-culturale in cui è vissuto ma spesso, soprattutto a causa dell'ambiente sociale “criminogeno” trovato in carcere.

L'efficacia di tali strumenti, che incidono concretamente sul tenore e sul modo di vita del condannato, è stato dimostrato anche dalle esperienze di ordinamenti stranieri a noi vicini. A proposito dell'idea rieducativa, inoltre, ci si dovrebbe ormai rendere conto che essa non rappresenta un'inutile utopia giacché, al contrario, quanto più il trattamento del condannato sortisce esiti positivi tanto più se ne guadagna, sul piano dell'efficacia, in termini di riduzione del tasso di recidiva, con effetto determinante non solo sul piano della prevenzione speciale ma anche, soprattutto, sul piano della prevenzione generale, a causa della consequenziale diminuzione del numero di reati.

In secondo luogo diminuire il grave sovraffollamento che caratterizza oggi il sistema carcerario italiano con tutte le conseguenze che esso comporta sulla vita e sui diritti dei detenuti, sulle condizioni di chi lavora negli istituti penitenziari, sulla sicurezza delle carceri, nonché sulla realtà della pena detentiva che - anche a causa del sovraffollamento - rischia di perdere le sue ancorché limitate finalità rieducative.

In terzo luogo superare il meccanismo “in due battute”, che attualmente caratterizza le misure alternative, con il giudice chiamato a decidere sulla colpevolezza dell'imputato che pronuncia una sentenza di condanna applicando la pena reclusiva e, solo successivamente, il magistrato di sorveglianza che applica eventualmente, se ne ricorrono i presupposti, la misura alternativa. In questa situazione le risposte da parte della magistratura di sorveglianza alle richieste di benefici, sia per la mole di lavoro da sopportare, sia per i ritardi con cui pervengono le relazioni trattamentali, non sono tempestive, incidendo pesantemente sui diritti dei detenuti.

Tale situazione non è stata, infatti, completamente superata dalla legge Simeone. Se, infatti, da un lato il meccanismo di sospensione dell'esecuzione della pena fino alla pronuncia sulla concessione della misura rappresenta una forma di garanzia per il soggetto condannato, dall'altro lato, questo stesso meccanismo fa sì che, nonostante tale sospensione, la concessione della misura alternativa non sia automatica, bensì rimessa alla richiesta del condannato e subordinata, in ogni caso, al parere favorevole del Tribunale di Sorveglianza sulla condotta del condannato dopo la commissione del reato. Lo stesso termine di 45 giorni fissato per la decisione della magistratura di sorveglianza sull'istanza di concessione della pena alternativa non è perentorio, con la conseguenza che

normalmente i Tribunali di Sorveglianza impiegano molto più tempo per pronunciarsi (il tribunale di sorveglianza di Firenze, per esempio, si pronuncia dopo circa 3 mesi).

In quarto luogo superare le numerose difficoltà nella concessione della misura alternativa oggi sussistenti. Come ad esempio per soggetti senza fissa dimora, quali spesso gli immigrati. Poiché, infatti, in base a quanto dispone l'art. 656 cpp, la consegna dell'ordine di esecuzione e del decreto di sospensione della pena viene considerata da eseguirsi a mani proprie, la loro irreperibilità sospende l'esecuzione sine die e il termine di 30 giorni rimane paralizzato. Inoltre, più in generale, superare la disparità creata dalla legge Simeone tra soggetti liberi e detenuti: la procedura prevista dall'art. 656 cpp, come modificato dalla Legge Simeone, infatti, si applica esclusivamente a coloro che si trovano, nel momento dell'emissione dell'ordine di esecuzione, nello stato di libertà, quindi i soggetti detenuti che hanno diritto alla concessione della misura alternativa, continuano la detenzione fino alla eventuale pronuncia di accoglimento del tribunale.

Vi è poi il comma 4 dell'art. 47 dell'ordinamento penitenziario (relativo all'affidamento in prova, ma applicabile per espresso richiamo degli art. 47-ter e 50, alla detenzione domiciliare e alla semilibertà) che prevede un'ipotesi di sospensione dell'esecuzione da parte del magistrato di sorveglianza con riferimento ai soggetti detenuti anche qui, però, non è automatica ed, anche per questo, è applicata raramente a causa dei difficili requisiti a cui è subordinata. Qui il magistrato di sorveglianza competente, cui l'istanza deve essere rivolta, può, infatti, sospendere l'esecuzione della pena e ordinare la liberazione del condannato solo quando sono offerte concrete indicazioni in ordine alla sussistenza dei presupposti per l'ammissione all'affidamento in prova, al grave pregiudizio derivante dalla protrazione dello stato di detenzione (grave pregiudizio legato non solo allo stato di salute ma anche a prospettive occupazionali, di studio o affettivo-familiari) e al fatto che non vi sia pericolo di fuga. Ciò significa che, qualora, in mancanza di tali presupposti, il magistrato rigetti la richiesta, all'interessato rimane come unica strada quella di attendere la decisione del tribunale di sorveglianza. Se anche questa sarà negativa, riprenderà l'esecuzione della pena.

In quinto luogo portare a termine il processo cominciato dal Decreto legislativo n. 274 del 2000 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace). Tale norma ha attribuito la competenza penale al giudice di pace per alcuni reati quali, ad esempio, furto punibile a querela di parte, minacce, ingiurie, diffamazioni, percosse, danneggiamenti, appropriazioni indebite e lesioni colpose, prevedendo che, per tali reati, il giudice di pace non potrà comminare pene detentive, ma solo pecuniarie (che non potranno superare i 5 milioni) o, nel caso di particolare gravità e recidiva, di sanzioni alternative quali la prestazione di attività non retribuite a favore della collettività, od altre forme di lavoro sostitutivo. La presente riforma consentirà che, non solo i reati di competenza del giudice di pace, ma tutti i reati per i quali attualmente è prevista la pena detentiva non superiore a tre anni saranno puniti con la pena dell'affidamento al servizio sociale, la quale, peraltro, dal punto di vista contenutistico, non è altro che il lavoro sostitutivo previsto dal decreto del 2000.

Si potrà, infine, recuperare l'originale funzione del Magistrato di Sorveglianza in carcere, che a causa delle misure alternative è pericolosamente mutata, da garante della legalità nel carcere a giudice terzo rispetto alla concessione o meno dei benefici penitenziari e delle misure alternative. Il lavoro giurisdizionale relativo alla concessione o meno dei benefici penitenziari e delle misure alternative, infatti, ha assorbito il Magistrato di Sorveglianza in misura tale che lo stesso non ha avuto più tempo per essere presente all'interno del carcere per contribuire alla realizzazione, anche all'interno degli istituti penitenziari, del principio di rieducazione previsto dall'art. 27, comma 3, della Costituzione, e alla trasformazione dell'attuale reclusione in carcere in una pena non solo dallo scopo meramente repressivo o di prevenzione generale speciale, ma anch'essa finalizzata al recupero sociale del condannato.

Disegno di Legge: Introduzione nel Codice Penale dell'affidamento ai servizi sociali, come pena principale, in attuazione dell'art. 27 della Costituzione

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1

(Introduzione della pena dell'affidamento ai servizi sociali)

Al Codice Penale sono apportate le seguenti modificazioni:

- al primo comma dell'articolo 17, dopo il numero 3 è inserito il seguente: "3 bis) Affidamento ai servizi sociali;" ;

- all'articolo 18 dopo il secondo comma è aggiunto il seguente comma: "Sotto la denominazione di "pene alternative alla detenzione" la legge comprende: l'affidamento ai servizi sociali.";

- dopo l'articolo 23 è inserito il seguente articolo:

"23 bis - Affidamento ai servizi sociali. La pena dell'affidamento ai servizi sociali si estende dai cinque giorni ai tre anni ed è scontata al di fuori degli istituti penitenziari.

La pena dell'affidamento ai servizi sociali deve essere inflitta dal giudice per tutti i reati che prevedano una pena detentiva fino ad un massimo di tre anni.

Nella sentenza di condanna all'affidamento ai servizi sociali il giudice stabilisce le prescrizioni che il soggetto dovrà seguire in ordine ai suoi rapporti con il servizio sociale, alla dimora, alla libertà di locomozione, al divieto di frequentare determinati locali ed al lavoro.

Con lo stesso provvedimento può essere disposto che durante tutto o parte del periodo di affidamento il condannato non soggiorni in uno o più Comuni, o soggiorni in un Comune determinato; in particolare sono stabilite prescrizioni che impediscano al soggetto di svolgere attività o di avere rapporti personali che possono portare al compimento di altri reati.

Il giudice stabilisce altresì che l'affidato si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del suo reato ed adempia puntualmente agli obblighi di assistenza familiare.

Alla pena dell'affidamento ai servizi sociali si applicano i commi 8, 9 e 10 dell'art. 47, della legge 26 luglio 1975, n. 354.