

COMUNICATO STAMPA

GIUSTIZIA PENALE, L'OUA OGGI IN AUDIZIONE IN COMMISSIONE GIUSTIZIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

Una delegazione dell'Organismo Unitario dell'Avvocatura composta dal vice presidente, Luca Saldarelli, dal componente di Giunta, Augusto La Morgia, e dalla delegata dell'assemblea Oua, Fiorella Ceriotti, è stata ascoltata oggi, alle 14, dalla Commissione Giustizia della Camera dei Deputati sul ddl presentato dal ministro della Giustizia, Angelino Alfano sulle: "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno e sospensione del procedimento con messa alla prova". E' stato consegnato un documento di analisi e di proposta (di seguito).

L'Oua ha confermato, ancora una volta, la necessità di un intervento organico di riforma della giustizia penale, e pur apprezzando alcuni aspetti del ddl, ha messo in rilievo molteplici criticità. Luca Saldarelli, vice presidente Oua ha sottolineato appunto, citando il documento presentato: «*La disomogeneità e parzialità di un disegno che, seppur ispirato a finalità certamente condivisibili, quali quelle di rimediare al problema, sempre più urgente ed indifferibile, del sovraffollamento carcerario e di realizzare una deflazione del carico dibattimentale dei processi, non sembra destinato, nella sua formulazione attuale, ad incidere in maniera significativa sui "numeri" del sistema giudiziario italiano.*».

Entrando nel merito di alcune aspetti del ddl, il documento dell'Oua fa riferimento alle norme relative all'**esecuzione presso il domicilio** delle pene detentive non superiori ad un anno definendole: "Dettate più da un'esigenza di natura politica e pratica (quella di svuotare nell'immediato le carceri) che da un'esigenza realmente volta a rendere la pena rieducativa e la carcerazione più umana e meno degradante".

Per Saldarelli invece è «positiva la parziale introduzione dell'istituto della *sospensione del procedimento con messa alla prova*. Più volte caldeggiato sia dall'OUA che dall'Avvocatura, come rimedio deflattivo ai carichi processuali.

«In ogni caso – conclude il vice presidente Oua - il grande malato, cioè il sistema giustizia nel suo complesso, impone il ricorso a tutte le forme possibili che consentano di ottenere una effettiva riduzione non solo della popolazione carceraria ma anche e soprattutto del contenzioso penale.».

Rispetto alle misure indicate nel ddl l'Oua ribadisce, infine, nel documento che non è “ulteriormente procrastinabile una seria e mirata **depenalizzazione**, così come l'**introduzione di istituti effettivamente deflattivi**, al momento non previsti per la giurisdizione ordinaria, e la complessiva rimeditazione degli istituti della **prescrizione** e della **contumacia**, vere e proprie spine nel fianco del sistema-giustizia italiano, che rappresentano una delle principali cause dell'ingolfamento dibattimentale e dei ritardi nella celebrazione dei processi”.

Roma, 28 aprile 2010

Di seguito il documento integrale dell'Oua

**AUDIZIONE IN COMMISSIONE GIUSTIZIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI**

**SUL DISEGNO DI LEGGE N. 3291 “DISPOSIZIONI RELATIVE
ALL'ESECUZIONE PRESSO IL DOMICILIO DELLE PENE DETENTIVE
NON SUPERIORI AD UN ANNO E SOSPENSIONE DEL PROCEDIMENTO
CON MESSA ALLA PROVA” PRESENTATO ALLA CAMERA DAL
MINISTRO DELLA GIUSTIZIA ON. ALFANO IL 9.3.2010**

Roma, 28 aprile 2010

I. Nel ribadire fermamente, ancora un volta, la necessità di un intervento organico di riforma, che ponga seriamente rimedio alle disfunzioni della giustizia penale, non può che prendersi atto della disomogeneità e parzialità di un disegno che, seppur ispirato a finalità certamente condivisibili, quali quelle di rimediare al problema, sempre più urgente ed indifferibile, del sovraffollamento carcerario e di realizzare una deflazione del carico dibattimentale dei processi, non sembra destinato, nella sua formulazione attuale, ad incidere in maniera significativa sui “numeri” del sistema giudiziario italiano.

Se, da un lato, le norme relative all'**esecuzione presso il domicilio** delle pene detentive non superiori ad un anno paiono dettate più da un'esigenza di natura politica e pratica (quella di svuotare nell'immediato le carceri) che da un'esigenza realmente volta a rendere la pena rieducativa e la carcerazione più umana e meno degradante, il disegno di legge in oggetto appare apprezzabile per la parziale introduzione di un istituto (quello della **sospensione del**

procedimento con messa alla prova) più volte caldeggiato sia dall'OUA che dall'Avvocatura, come rimedio deflattivo ai carichi processuali.

In ogni caso, ben altre ed organiche misure sarebbero necessarie per raggiungere gli obiettivi perseguiti, rispetto a quelle indicate nel ddl: come più volte ribadito (si vedano in merito le proposte avanzate dall'OUA anche al congresso di Lucca dello scorso anno) non appare ulteriormente procrastinabile una seria e mirata **depenalizzazione**, così come l'**introduzione di istituti effettivamente deflattivi**, al momento non previsti per la giurisdizione ordinaria, e la complessiva rimediazione degli istituti della **prescrizione** e della **contumacia**, vere e proprie spine nel fianco del sistema-giustizia italiano, che rappresentano una delle principali cause dell'ingolfamento dibattimentale e dei ritardi nella celebrazione dei processi.

II. L'art. 1 del ddl introduce una nuova ipotesi di **detenzione domiciliare**, che si differenzia dagli istituti disciplinati dall'art. 47ter O.P. per essere applicata d'ufficio con un procedimento “*a contraddittorio differito*”, che nelle intenzioni del proponente dovrebbe assicurare “*decisioni più celeri*”, e per avere ad oggetto pene detentive non superiori a 12 mesi (anche se parte residua di maggior pena).

Oltre che per il tipo di procedura adottata, la nuova misura si distinguerebbe da quella già esistente soltanto per la sua **concedibilità al condannato** per il quale sia stata dichiarata la **recidiva** di cui all'art. 99, comma 4 c.p. e per la sua apparente **obbligatorietà**.

Per il resto, in virtù del generale rinvio agli artt. 47^{ter}, 51^{bis}, 58 e 58^{quater} O.P., operato dal comma 6 del medesimo articolo, continuerebbero a trovare applicazione le regole ordinarie, ivi comprese quelle che prevedono il divieto di concessione dei benefici in alcuni casi; al comma 5 vengono, inoltre, previste una serie di preclusioni, di natura oggettiva e soggettiva, che rendono ancora più difficoltoso il ricorso alla nuova misura.

Alla luce di siffatte premesse, viene da chiedersi quale efficacia possa avere il provvedimento proposto rispetto alle finalità che intende perseguire. Il tipo di procedimento prescelto, da un lato, se apparentemente destinato ad avere una maggiore celerità, **riserva l'impulso alla direzione del carcere o al P.M.**, soggetti che spesso non dispongono di informazioni sufficienti sulla situazione "all'esterno" del condannato, estromettendo così quest'ultimo, inspiegabilmente, dal processo decisionale. E' ragionevole prevedere che, in assenza di una relazione dettagliata ed aggiornata sulla effettiva disponibilità da parte del condannato di un domicilio ove scontare la pena, il magistrato di sorveglianza sarà costretto a rigettare l'istanza o a differire la decisione, disponendo nuove indagini, così dilatando i tempi del procedimento e frustrando le finalità dell'istituto.

In ogni caso, la nuova detenzione domiciliare sembra destinata a sovrapporsi irrimediabilmente con l'istituto già previsto dall'art. 47 ^{ter}, comma 1 ^{bis} O.P.: quest'ultimo istituto, infatti, concedibile per pene addirittura superiori (fino a due anni), richiede unicamente un giudizio prognostico che "*la misura sia idonea ad evitare il pericolo che il condannato commetta altri reati*". Vero è che, diversamente da questa, la formulazione del nuovo istituto sembrerebbe non lasciare margini di discrezionalità al magistrato di sorveglianza, ma viene da chiedersi se il richiamo generico alle disposizioni di cui all'art. 47 ^{ter} O.P. "*in quanto compatibili*", non lasci inalterato, in ultima analisi, il quadro di valutazioni cui deve fare riferimento il magistrato di sorveglianza nel decidere se concedere la nuova misura.

Va tenuto presente, inoltre, che la detenzione domiciliare, sia nella forma ordinaria già prevista dall'art. 47^{ter}, sia nella proposta legislativa, è una misura di favore pur sempre destinata a soggetti qualificati, vale a dire **censurati**, visto che non sono in condizioni di beneficiare della sospensione condizionale della pena né dell'affidamento in prova al servizio sociale. Ipotizzare, quindi, un beneficio indiscriminatamente concedibile sembrerebbe inaccettabile, attesa la esigenza, comunque permanente, di una valutazione del soggetto, quantomeno sotto il profilo della concreta possibilità di reiterazione di comportamenti illeciti.

Si tratta, quindi, di un intervento destinato ad avere un **impatto limitatissimo** sui drammatici numeri del sovraffollamento carcerario, perché riguarderebbe soltanto quei detenuti che oggi non possono beneficiare della detenzione domiciliare, sol perché hanno visto applicarsi in sede di condanna la recidiva reiterata, escludendo dal suo raggio di operatività tutti quei condannati, anche a pene detentive brevi, che restano ristretti in regime inframurario perché sprovvisti di un domicilio o di collegamenti con il territorio e, quindi, inadatti, *ex lege*, sia alla detenzione domiciliare sia all'affidamento in prova.

Per raggiungere lo stesso risultato, sarebbe stato sufficiente abrogare l'ultimo periodo dell'art. 47ter, comma 1bis, limitatamente all'esclusione dalla fruibilità del beneficio dei recidivi *ex art. 99, comma 4 c.p.*

III. Le medesime ragioni non possono che indurre a guardare con estrema perplessità anche alla proposta di modificare i limiti di pena per il **delitto di evasione**, che verrebbero aumentati, al di fuori di ogni logica sistematica e, soprattutto, con grave pregiudizio del principio di tassatività e determinatezza, ad una forbice edittale che, nella ipotesi non aggravata, oscilla da anno a tre anni di reclusione. Inoltre tale inasprimento non tiene conto della sostanziale diversità, in termini di disvalore della condotta, delle ipotesi di semplice violazione delle prescrizioni o di allontanamento momentaneo non grave, da quelle che si sostanziano in una vera e propria sottrazione al controllo e all'esecuzione della condanna (o della misura cautelare).

IV. Gli articoli successivi da 3 a 5 introducono la **messa alla prova** quale causa estintiva dei reati puniti con pene non superiori nel massimo a tre anni: la messa alla prova, subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità, sospenderebbe il processo e la prescrizione, per la durata della prova che, se positiva, porterebbe alla estinzione del reato.

Ora, in generale la disposizione ha il merito di cercare di perseguire l'intento di deflazionare i procedimenti penali ed, in particolare, il ricorso al dibattimento da parte dell'imputato; in concreto la sua applicabilità appare del tutto teorica.

La prestazione di lavoro di pubblica utilità è già prevista dal D.Lgs. n. 274/2000 contenente disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, dall'art. 73, comma 5 *bis* in materia di stupefacenti, inserito dall'art. 4 *bis*, lett.g) della L. n. 49/2006, oltretutto dall'art. 165 comma 2 c.p. quale presupposto per la concessione della sospensione condizionale della pena in taluni casi.

La prassi registra, tuttavia, una **sostanziale disapplicazione dell'istituto *de quo*** per l'impossibilità o l'estrema difficoltà di stipulare accordi con gli enti pubblici o privati presso cui prestare il lavoro.

D'altra parte, per gli enti, l'organizzazione di queste forme di lavoro gratuito è tutt'altro che a costo zero, dovendosi prevedere, quantomeno, un'assicurazione per il lavoratore e personale che segua questi lavoratori occasionali.

La predisposizione di regolamenti attuativi è prevista, ancora una volta, nel termine di 180 giorni dall'entrata in vigore della norma: in tale periodo potrebbero essere presentate dagli imputati le domande di messa alla prova, con relativa ammissione, e i processi resterebbero paralizzati senza possibilità di effettuare la prova.

V. Le difficoltà operative già registrate assumerebbero, poi, conseguenze drammatiche ove fosse perseguita la strada indicata nel ddl che, all'art. 6, modificativo dell'art. 47 O.P., subordina la concessione dell'**affidamento in prova al servizio sociale** alla prestazione del lavoro di pubblica utilità.

Nell'ipotesi più verosimile che, all'esito dell'entrata a pieno regime del sistema, le offerte di impiego non siano sufficienti ad assorbire la domanda, si finirebbe per penalizzare coloro che, per ragioni indipendenti dalla loro volontà, non riescono ad ottenere alcuna disponibilità sul territorio da enti pubblici o privati per svolgere l'attività lavorativa richiesta, arrivando, così, ad ottenere risultati opposti a quelli che il ddl si propone, in termini di inevitabile aumento della popolazione reclusa.

Mettere mano all'istituto dell'affidamento in prova, che ha sino ad oggi dato buona prova di sé e che rappresenta l'unica vera alternativa alla custodia inframuraria - contribuendo, così, a rendere governabili le carceri -, è un'operazione da compiere con estrema cautela e non certo nel senso di un depotenziamento dell'istituto ma, anzi, di un ampliamento della sua portata.

VI. La **sospensione con messa alla prova** nella formulazione proposta rischia di restare ferma al palo anche per altre ragioni, non ultima quella legata al **ristretto ambito di applicabilità**, che riguarderebbe soltanto reati puniti con pena pecuniaria o con pena detentiva non superiore a tre anni, sola o congiunta con la pena pecuniaria. Si tratta di un ventaglio di fattispecie che, seppur numericamente elevato, appare del tutto insufficiente in un'ottica di reale alleggerimento del carico dibattimentale, soprattutto tenendo presente che nella scelte difensive dell'imputato spesso gioca un

ruolo decisivo la prospettiva di poter beneficiare della prescrizione (in particolare nei casi di reati contravvenzionali).

A tal fine, sembrerebbe più opportuno prevedere dei meccanismi che consentano al giudice di **modulare la concedibilità** o meno del beneficio non tanto in base al titolo di reato, quanto piuttosto alla **pena che ritenga irrogabile in concreto**, sulla falsariga di quanto già accade per il patteggiamento.

In ogni caso, come già accennato, l'introduzione del nuovo istituto deve essere accompagnata anche da altre misure, come l'**irrilevanza** o la **particolare tenuità del fatto**, da coordinarsi con una seria rivisitazione dell'istituto della **prescrizione** e del **processo a carico di irreperibili**, in modo da consentire una corretta gestione del carico giudiziario.

VII. In conclusione: non appare di concreta utilità la proposta di esecuzione della **pena detentiva presso il domicilio**, prevista, peraltro, senza un adeguato coordinamento con la fase cautelare, sembrando nella sostanza un doppione della già esistente **detenzione domiciliare**, mentre risulta lodevole, seppur insufficiente e con i correttivi indicati, come misura deflattiva, l'introduzione dell'istituto della **sospensione del procedimento con messa alla prova**, ferma restando l'opposizione a ogni modifica in senso restrittivo dell'**affidamento in prova al servizio sociale**.

Realisticamente ed obiettivamente, se principale e più urgente problema da risolvere è quello del sovraffollamento delle carceri, sembra più onesto prendere atto della incapacità, nell'immediato, da parte dello Stato di risolvere tale problema ed approntare un progetto organico di riscrittura dei reati e dei casi in cui possa rinunciarsi all'esercizio dell'azione penale o della potestà punitiva (**depenalizzazione, sospensione del procedimento, irrilevanza e inoffensività**) e nell'immediato studiare un provvedimento di **clemenza** che sostituisca la ormai sempre più frequente declaratoria di **prescrizione** che di fatto determina gli stessi effetti estintivi, peraltro assolutamente aleatori e casuali, di una amnistia impropria.

Peraltro, viste le oggettive difficoltà per un provvedimento di clemenza – dovendosi dare atto che nel passato le ricorrenti amnistie hanno consentito periodiche falcidie dei carichi giudiziari e, di conseguenza tempi processuali più accettabili, come è facile rilevare dallo scarsissimo ricorso alla prescrizione, evento assai raro -, si dovrebbe ragionare su un significativo ampliamento dell'istituto della **oblazione**, da estendere anche a reati (contravvenzioni e delitti, questi ultimi di

non particolare offensività) puniti con pena detentiva, mediante un meccanismo di **conversione** e in costanza del **risarcimento del danno** o della **eliminazione delle conseguenze dannose del reato**.

Con ciò si incentiverebbe il ricorso a soluzioni predibattimentali, con sicuro beneficio per il processo, e si eviterebbe di dover irrogare pene in massima parte destinate a non essere mai eseguite e di scarso effetto deterrente.

Una cosa è certa: il grande malato, il sistema giustizia nel suo complesso, impone il ricorso a tutte le forme possibili che consentano di ottenere una effettiva riduzione non solo della popolazione carceraria ma anche e soprattutto del contenzioso penale.