

ANTONIA MENGHINI - LUCIANA GOISIS

## LE MISURE SOSPENSIVO-PROBATORIE IN PORTOGALLO



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

---

Isbn 9788828826347

*Estratto al volume:*

### **LE MISURE SOSPENSIVO-PROBATORIE ITINERARI VERSO UNA RIFORMA**

a cura di

EMILIO DOLCINI e ANGELA DELLA BELLA

2020

# LE MISURE SOSPENSIVO-PROBATORIE IN PORTOGALLO

di ANTONIA MENGhini - LUCIANA GOISIS (\*)

SOMMARIO: *Sezione I. La normativa*: 1. Introduzione. — 2. I fini della pena. — 3. Le misure sospensivo-probatorie. — 3.1. Sospensione provvisoria del processo. — 3.2. La sospensione condizionale della pena. — 3.3. La liberazione condizionale. — 4. Assistenti sociali per il reinserimento. — 5. Le sanzioni sostitutive. — *Sezione II. La prassi*: 1. Introduzione. — 2. La popolazione carceraria. — 3. La sospensione provvisoria del processo. — 4. La sospensione condizionale della pena. — 5. La liberazione condizionale. — 6. Il lavoro a favore della comunità. — 7. La sorveglianza elettronica. — 8. Valutazione complessiva delle misure: qualità dei destinatari. — 9. Le risorse investite.

## SEZIONE I

### LA NORMATIVA

#### 1. Introduzione.

Se apprezzato nel suo complesso il sistema portoghese si presenta estremamente semplice e razionale e si fonda su un'indiscussa fiducia nella discrezionalità del giudice di cognizione.

Anche in Portogallo si realizzano le medesime potenziali parziali sovrapposizioni già evidenziate dalla più attenta dottrina italiana per quanto riguarda la portata applicativa della sospensione condizionale della pena e della sospensione del processo con messa alla prova<sup>(1)</sup>, sconfessate peraltro dal massiccio ricorso nella prassi alla messa alla prova.

Peraltro, in Portogallo, la sospensione del processo con messa alla prova presenta una portata applicativa minore, ulteriormente condizionata dal buon esito della mediazione con la vittima, tanto che l'intero sistema portoghese si

---

(\*) I paragrafi relativi alla prima sezione sono statit scritti da Antonia Menghini, quelli della seconda sezione da Luciana Goisis.

(1) Cfr. R. BARTOLI, *La sospensione condizionale della pena: una goccia deflattiva nel mare del sovraffollamento?*, in *Dir. pen. proc.*, 2014, 661 ss.

regge sulla previsione dell'istituto della sospensione condizionale della pena, che presenta un ambito applicativo davvero ampio, fino a 5 anni di pena irrogata.

La presenza di una sospensione condizionale dai margini operativi tanto ampi non ha annichilito la potenzialità applicativa delle sanzioni sostitutive che si rivolgono ad una fascia di criminalità, seppur concorrente, maggiormente contenuta, fino a 2 anni di pena privativa della libertà irrogata (salvo il caso dell'interdizione dalla professione che si spinge, ma solo a certe condizioni, fino ai 3 anni) (2).

Inoltre, come vedremo meglio in prosieguo, il codice penale portoghese presenta una sospensione condizionale della pena disciplinata in diverse forme: quella semplice, quella con prescrizioni e doveri — sia di segno positivo in un'ottica squisitamente special-preventiva positiva, sia di segno negativo — e quella caratterizzata per l'innesto di una messa alla prova che prevede la predisposizione di un programma di reinserimento sociale e la supervisione dei servizi sociali. Ciò risulta coerente in un sistema che a livello di esecuzione della pena non contempla, a parte l'istituto della liberazione condizionale, alcuna misura alternativa in senso proprio, paragonabile a quelle da noi conosciute. Il sistema portoghese prevede infatti, oltre alla permanenza domiciliare che però ha natura di sanzione sostitutiva, solo un sistema di permessi premio di varia durata e la possibilità di lavoro all'esterno, oltre al *regimen abierto*, regime molto vicino, quanto ai contenuti, alla nostra semi-libertà, ma nulla di assimilabile all'affidamento in prova ai servizi sociali. Di fatto dunque è un sistema che vuole evitare per quanto possibile il contatto con il carcere e che non solo anticipa l'accesso ai benefici ma riconosce una quasi esclusiva competenza nella scelta del trattamento sanzionatorio al giudice di cognizione.

## 2. I fini della pena.

L'art. 40 c.p. prevede espressamente quello che è considerato il fine della pena nell'ordinamento portoghese consistente nella tutela dei beni giuridici e nel reinserimento sociale del condannato.

---

(2) Ciò, invece, è ciò che è avvenuto in Italia dove la perfetta coincidenza tra il perimetro applicativo della sospensione condizionale e delle pene sostitutive ha portato di fatto ad una loro applicazione davvero residuale.

La giurisprudenza del *Tribunal Supremo* ha sottolineato più volte, anche recentemente, che sono la funzione general-preventiva positiva, finalizzata alla tutela delle aspettative della comunità al mantenimento e rafforzamento della norma violata (mentre la prevenzione generale negativa sarebbe solo un effetto collaterale della necessità di tutela dei beni giuridici), e la funzione special-preventiva positiva che giustificano e impongono l'opzione per una pena alternativa o sostitutiva. La retribuzione o giusta proporzione svolge invece un ruolo solo a livello di commisurazione della pena.

Il Codice penale portoghese prevede inoltre anche una norma specifica in cui si prevede che la finalità propria della pena in fase esecutiva sia la special-prevenzione positiva (3).

A ciò si aggiunge la previsione di cui all'art. 70 c.p. in cui vengono evidenziati i criteri che il giudice deve seguire nella scelta della risposta sanzionatoria. Ciò è possibile proprio nella misura in cui le finalità della pena siano state espressamente individuate dal legislatore negli artt. 40 e 42 c.p. La norma infatti prevede che, ove nella comminatoria sia prevista alternativamente una pena privativa della libertà o una pena di specie diversa, quest'ultima debba essere sempre preferita ove la sua irrogazione venga ritenuta sufficiente ad ossequiare le finalità proprie della pena.

### 3. Le misure sospensivo-probatorie.

Rientrano nella categoria delle “misure di comunità” intese in senso lato, oltre a quelle che si pongono come alternative alla pena detentiva di breve durata, anche quelle propriamente sospensivo-probatorie che vengono ad innestarsi in costanza di processo o che si inseriscono in fase esecutiva, nel periodo finale di una pena di reclusione di lunga durata (4).

Possono dunque ascriversi alle misure cc.dd. di comunità, oltre al lavoro di pubblica utilità, la sospensione provvisoria del processo, la sospensione condizionale della pena detentiva e la liberazione condizionale.

---

(3) Secondo l'art. 42 c.p., infatti, “l'esecuzione della pena detentiva, funzionale alla difesa sociale e alla prevenzione della commissione di crimini, deve essere diretta al reinserimento sociale del detenuto, preparandolo a condurre la sua vita in modo socialmente responsabile senza più commettere reati”.

(4) Cfr. M.J. ANTUNES, *Consequências jurídicas do crime*, Coimbra, 2013.

### 3.1. Sospensione provvisoria del processo.

La sospensione del procedimento penale, disciplinata agli artt. 281 e 282 c.p.p., si applica su iniziativa del P.M. d'accordo con il GIP, con il consenso dell'imputato, sempre che ricorrano i seguenti presupposti:

- il reato deve essere punibile con pena di reclusione non superiore ai 5 anni o con pena diversa da quella di reclusione;
- il soggetto non deve essere stato condannato precedentemente per un reato della medesima indole;
- il soggetto non deve aver beneficiato precedentemente della sospensione del procedimento;
- deve essersi raggiunto l'accordo tra autore e vittima;
- un grado non elevato di colpevolezza;
- il soggetto non deve essere attinto da una misura di sicurezza privata della libertà.

A ciò si aggiunge che la misura deve mostrarsi sufficiente per assolvere alle funzioni preventive della pena.

La sospensione può accompagnarsi alla previsione di una o più prescrizioni tassativamente indicate che hanno diversi contenuti, comunque assimilabili a quelli che possono accompagnare la sospensione condizionale della pena (risarcitori-riparativi, interdittivi etc.) (5). È prevista una formula di chiusura per cui è possibile che il giudice imponga qualsiasi ulteriore prescrizione risulti utile nel caso concreto.

Il soggetto può essere affidato ai servizi sociali. La sospensione dura da un minimo di 2 anni a un massimo di 5 e, ove non si verificano cause di revoca (commissione di reati della stessa indole e violazione delle prescrizioni), si procede all'archiviazione.

### 3.2. La sospensione condizionale della pena.

In Portogallo l'istituto della sospensione condizionale della pena nasce storicamente nella sua versione *simple*, senza un contenuto prescrittivo specifico che caratterizzi l'istituto sul versante della prevenzione speciale. Non a caso è rimasto nel primo comma dell'art. 50 c.p. il riferimento al concetto di "minaccia di pena". È questa che dovrebbe trattenere il reo nel periodo di sospensione dell'esecuzione della pena dal commettere nuovi reati. In prosieguo di

---

(5) Per una puntuale indicazione delle singole prescrizioni e della loro incidenza statistica nei diversi provvedimenti, cfr. *infra*, Sezione seconda, par. 3.

tempo, però, molteplici sono state le riforme dell'istituto che ne hanno progressivamente mutato la natura fino ad attrarlo nell'ambito della c.d. *probation*.

La sospensione condizionale della pena in Portogallo è oggi applicabile qualora la pena detentiva irrogata non superi i 5 anni e si ritenga che la semplice minaccia dell'esecuzione della pena realizzi le finalità perseguite dalla pena. I parametri su cui fondare detto giudizio sono la personalità dell'agente, la sua condotta di vita, il comportamento anteriore e posteriore al fatto. Il periodo di sospensione viene fissato tra un minimo di un anno e un massimo di 5 anni.

L'art. 50 c.p., così come modificato dalla recente riforma di cui alla legge n. 94/2017, dispone che il giudice, qualora lo ritenga opportuno rispetto alle finalità perseguite dalla pena, può stabilire di subordinare la concessione del beneficio all'adempimento di doveri (finalizzati alla riparazione del danno cagionato, cfr. art. 51) e all'osservanza di regole di condotta (destinate a facilitare il reinserimento del reo, cfr. art. 52), o, in alternativa, alla messa alla prova sotto il controllo e il sostegno dei servizi di reinserimento sociale.

Tra le prescrizioni che si possono imporre, un ruolo rilevante hanno quelle legate in vario modo alla dimensione *lato sensu* riparativa tra cui la reintegrazione del danno patito dalla vittima, la sua soddisfazione morale e il versamento a associazioni pubbliche o private di solidarietà di un contributo monetario o di un contributo di altro tipo.

Oltre a ciò, il giudice può imporre anche obblighi di condotta positivi, suscettibili di supervisione, e finalizzati specificamente al reinserimento sociale, tra cui l'obbligo di risiedere in un determinato luogo, di frequentare determinati programmi o attività, di adempiere determinate obbligazioni. Inoltre, il giudice può imporre ulteriori prescrizioni di contenuto negativo: non esercitare determinate professioni, non frequentare determinati luoghi, non risiedere in determinati comuni o regioni, non accompagnarsi a determinate persone, non frequentare determinate associazioni o presenziare a certe riunioni, non tenere nella propria disponibilità oggetti in grado di agevolare la commissione di reati. Con il consenso del condannato, il giudice può anche imporre al condannato un trattamento di cure mediche o il suo ricovero in strutture ospedaliere.

Le prescrizioni possono essere modificate durante il periodo di sospensione nel caso che sopravvengano nuove circostanze o che l'organo giudicante venga a conoscenza di circostanze rilevanti solo in un momento successivo rispetto alla concessione del beneficio. Le prescrizioni debbono comunque essere esigibili dal condannato.

L'art. 53 c.p. prevede che il regime di prova possa essere aggiunto, quale contenuto prescrittivo ulteriore, ove lo stesso sia funzionale al reinserimento

sociale del condannato. La messa alla prova consiste in un progetto di reinserimento sociale condotto sotto la supervisione dei servizi di reinserimento sociale. La legge stabilisce che il regime di prova debba essere sempre previsto quale prescrizione aggiuntiva quando il condannato non abbia ancora compiuto, al momento del fatto, i 21 anni e così anche nei casi di taluni delitti contro la libertà sessuale tassativamente previsti.

Il progetto di reinserimento sociale che accompagna la messa alla prova definisce gli obiettivi di reinserimento, i tempi, le attività, i compiti e le prerogative dell'ufficio di reinserimento sociale. Il progetto è fatto preventivamente conoscere al condannato al fine di ottenere, ove possibile, il suo previo consenso. Il progetto può prevedere le prescrizioni e le attività previste agli articoli 51 e 52 c.p. ed essere arricchito di ulteriori prescrizioni finalizzate a sviluppare la percezione del disvalore penale del fatto. In particolare, vi è la previsione di obblighi di comunicazione o di richiesta di autorizzazione, a seconda delle competenze, nei confronti della Magistratura di Sorveglianza e degli assistenti sociali (ad esempio è stabilito l'obbligo di richiedere sempre l'autorizzazione del Magistrato di Sorveglianza per potersi recare all'estero o l'obbligo di comunicare ai servizi sociali un eventuale cambio di residenza). Nei casi di reati sessuali per cui il programma di messa alla prova è obbligatorio per legge, al fine di scongiurare il pericolo di recidiva, è sempre previsto l'obbligo di partecipazione a programmi riabilitativi per aggressori sessuali.

In caso di violazione delle prescrizioni aggiuntive, il Tribunale ha un'ampia discrezionalità ed in particolare l'alternativa tra un semplice richiamo, la predisposizione di adeguate garanzie per il compimento delle obbligazioni cui il condannato è tenuto, l'imposizione di nuove e più gravose prescrizioni e financo la possibilità di prorogare il periodo di sospensione quantomeno di un anno in più e comunque in modo da mantenerlo nel limite massimo di durata pari a 5 anni.

La pena si estingue decorso il periodo di sospensione, sempre che non siano intervenuti motivi di revoca: violazioni gravi o ripetute delle prescrizioni o del progetto di reinserimento sociale, condanna per un nuovo delitto e correlativa dimostrazione che le finalità della pena non potevano essere raggiunte attraverso la sospensione. La revoca comporta l'esecuzione della pena detentiva originariamente disposta.

### **3.3. La liberazione condizionale.**

La liberazione condizionale ha contenuti assimilabili a quelli dell'istituto previsto nel nostro art. 176 c.p. Viene concessa sempre che sia stata eseguita

la metà della pena di reclusione e comunque almeno 6 mesi e sempre che vi sia una prognosi negativa di pericolosità sociale e che non ostino considerazioni di ordine pubblico. Tale ultimo presupposto non è più richiesto ove il condannato abbia eseguito i due terzi della pena. Nel caso in cui la pena sia superiore agli anni 6 di reclusione, la misura può essere concessa solo dopo che ne vengano eseguiti i cinque sesti. Detti limiti di pena per l'accesso alla misura possono essere ridotti di un anno. In quell'anno il soggetto sconterà la pena in regime di permanenza domiciliare con braccialetto elettronico.

Esattamente come la sospensione condizionale della pena, la liberazione condizionale può presentare diverse forme:

- semplice;
- con prescrizioni e attività aggiuntive;
- con messa alla prova.

#### **4. Assistenti sociali per il reinserimento.**

Prima del 2012 la competenza per l'esecuzione della pena in carcere e per le pene non privative della libertà era affidata ad organi distinti: i servizi penitenziari e il servizio di reinserimento sociale. A seguito della riforma del 2012 si è assistito ad un accorpamento nella *Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais* (DGRSP — Direzione generale per il reinserimento e i servizi penitenziari) che segue ora il condannato dalla fase processuale (*pre-trial*) fino alla sua scarcerazione.

Allorquando il servizio venga reso a soggetti che si trovano ad eseguire misure non detentive, il contributo da un lato si estrinseca in un controllo rispetto all'ossequio delle prescrizioni imposte e in un aiuto e supporto di carattere psico-sociale. Il servizio si interessa anche della supervisione dei mezzi di controllo elettronico.

#### **5. Le sanzioni sostitutive.**

Nel panorama sanzionatorio portoghese un cenno meritano anche le sanzioni sostitutive, anch'esse espressione della lotta alle pene detentive di breve durata. Il sistema delle pene sostitutive è stato introdotto dal Codice penale del 1982. Le stesse sono state poi oggetto di modifiche ed in particolare di due riforme rilevanti: l'una intervenuta con legge n. 59/2007, che ha ampliato il perimetro applicativo delle pene sostitutive già esistenti e ne ha aggiunte di



nuove, l'altra con legge n. 94/2017, che ne ha di fatto rivoluzionato il sistema abrogando le due pene sostitutive a contenuto detentivo (la semi-detenzione e la detenzione nei giorni festivi), conferendo maggiori spazi alla permanenza domiciliare quale pena sostitutiva.

Le pene sostitutive possono essere raggruppate in due diverse categorie: le pene sostitutive in senso proprio ed il c.d. ammonimento.

La prima categoria di pene sostitutive si pone come alternativa alla pena detentiva e presuppone comunque la previsione in sentenza della pena di reclusione che verrà ad essere applicata ove le sanzioni sostitutive non vengano rispettate. Attualmente presentano queste caratteristiche la pena della multa, l'interdizione dall'esercizio di una professione, funzione o attività pubblica o privata e il lavoro a favore della comunità.

Qualora invece il reato sia punibile con una pena pecuniaria non superiore a 240 tassi giornalieri ed il reo non sia stato condannato nei 3 anni precedenti, il giudice si può limitare a pronunciare un ammonimento, sempre che l'illiceità del fatto e il grado della colpevolezza siano minimi, il danno sia stato risarcito e non ostino ragioni di prevenzione.

Come anticipato, prima dell'importante riforma del 2017, esisteva una terza categoria di pene sostitutive a contenuto detentivo (la detenzione nei giorni festivi e il regime di semi-detenzione) (6), cui è possibile aggiungere la permanenza domiciliare. Coerentemente con l'originaria vocazione delle pene sostitutive tese alla lotta alle pene detentive di breve durata, delle tre permane oggi solo la permanenza domiciliare.

Attualmente, dunque, si prevede che, salvi i casi in cui l'esecuzione sia imposta da finalità special-preventive negative, dalla necessità dunque di evitare la commissione di nuovi reati, la pena detentiva non superiore a un anno sia sostituita dalla pena pecuniaria o da altra pena non privativa della libertà che risulti applicabile (art. 45 c.p.).

In caso di condanna a pena detentiva non superiore a 2 anni (prima della riforma del 2017 il limite di pena era di un anno, anche nei casi in cui l'anno fosse il residuo di maggior pena), ove consti il consenso del condannato e ove ciò realizzi le funzioni della pena, il giudice la può sostituire con la pena

---

(6) La precedente normativa prevedeva che la pena della reclusione inflitta in misura non superiore a un anno, che non dovesse essere sostituita con pena di altro genere, fosse eseguita nei giorni festivi se il giudice avesse ritenuto che in tal modo fossero realizzate le finalità della pena. La pena della reclusione inflitta in misura non superiore ad un anno, che non dovesse essere sostituita o eseguita durante i giorni festivi, poteva essere scontata in regime di semi-detenzione, sempre che constasse il consenso del condannato. Le uscite dal carcere erano strettamente collegate allo svolgimento dell'attività lavorativa e degli studi.

della permanenza domiciliare da eseguirsi con il braccialetto elettronico (art. 43 c.p.).

Qualora la pena di reclusione non sia superiore ai 3 anni, essa è sostituita con l'interdizione da una professione, funzione o attività, di una durata minima di 12 mesi ed una massima di 5 anni, sempre che il reato sia stato commesso nell'esercizio di detta professione, funzione o attività e sempre che il giudice ritenga assolte in questo modo le finalità della pena. Ad un giorno di reclusione corrisponde un giorno di interdizione (art. 46 c.p.).

Infine, su richiesta del condannato, il giudice può ordinare che la pena pecuniaria inflitta sia sostituita, in tutto o in parte, con giorni di lavoro socialmente utile. Quando si tratti di una condanna alla reclusione per un periodo non superiore a 2 anni, il Tribunale la sostituisce con il lavoro a favore della comunità ogniqualvolta ritenga che in tal modo siano assolte le finalità della pena, tenuto conto in particolare dell'età del condannato, sempre che consti il suo consenso. In questo caso ad un giorno di reclusione corrisponde un'ora di lavoro, per un massimo di 480 ore complessive (art. 58 c.p.).

Il meccanismo sostitutivo risulta, come visto, per lo più vincolato, sempre che vengano assolti certi presupposti tipizzati dalle norme, incentivandosi per questa via per una certa fascia di criminalità — medio bassa — il ricorso a pene diverse dalla reclusione in carcere.

Per la fascia di pene inferiore ai 2 anni è prevista l'alternativa tra lavoro socialmente utile e la permanenza domiciliare. Per quelle inferiori ai 3 anni, la sostituzione con l'interdizione dalla professione è ovviamente limitata ai reati che siano stati realizzati nell'esercizio di detta professione. Per tutte è sempre prevista la clausola di chiusura “sempre che ciò realizzi la finalità della pena”. La discrezionalità giudiziale appare dunque molto ampia, soprattutto con riferimento alle pene privative della libertà contenute nei 2 anni ove, assolta la valutazione quanto a fini della pena, vi è l'obbligo della sostituzione con il lavoro socialmente utile ma permane la scelta se applicare, in luogo di questa sanzione, la permanenza domiciliare.

## SEZIONE II

### LA PRASSI

#### 1. Introduzione.

L'obiettivo che ci si propone in questa sede è quello di far luce sulla prassi delle misure sospensivo-probatorie nell'ordinamento portoghese, ap-

profondendo in particolare gli aspetti applicativi (pur nella essenzialità dei dati empirici disponibili) e le risorse investite in tali misure, finalizzate a combattere la centralità della pena detentiva (*pena de prisão*). In un sistema, caratterizzato da pene principali, pene accessorie e pene sostitutive, come si è visto nella Sezione prima, si stagliano quali misure sospensivo-probatorie o alternative alla pena detentiva tre istituti: *la sospensione provvisoria del processo* (artt. 281 e 282 c.p.p.), *la sospensione condizionale della pena* (art. 50 ss. c.p.), *la liberazione condizionale* (art. 61 c.p. e ss.) (7).

## 2. La popolazione carceraria.

Al fine di cogliere l'efficacia del sistema delle misure sospensive nel sistema portoghese — essenzialmente rappresentate, come dicevamo, da tre istituti quali la sospensione provvisoria del processo, la sospensione condizionale della pena e la liberazione condizionale — è necessario a nostro avviso fornire preliminarmente i dati sulla popolazione carceraria portoghese.

A tal fine è stato utile lo studio dei dati statistici provenienti dal Ministero dell'Interno e in particolare dei dati contenuti nel *Relatório Anual de Segurança Interna* aggiornato al 2019 (8), nella sezione dedicata al *Sistema Prisional e Reincерção Social*.

Stando ai dati ufficiali forniti in tale relazione annuale, al 31 dicembre 2019, la popolazione detenuta è composta di 12.793 unità, inclusi 330 inimputabili. Il numero dei soggetti detenuti in carcerazione preventiva è di 2.271 (il 17,8%), mentre i detenuti condannati in via definitiva sono 10.522 (82,2%), per il 93,3% uomini e per il 6,7% donne. Sul totale dei detenuti, per il 15,4% si tratta di stranieri e per l'84,6% si tratta di portoghesi. Il numero totale dei detenuti è decresciuto rispetto al 2018 di 74 unità. Ed è il

---

(7) Sulle misure alternative nell'ordinamento portoghese, si vedano: M.J. ANTUNES, *Penas e Medidas de Segurança*, Coimbra, Almedina, 2018, p. 20 ss.; F. MOURA, *Medidas alternativas à pena de prisão*, in *Revista de Reinserção Social e Prova*, 2009, n. 2, p. 19; sulla politica criminale portoghese, v. M. DA COSTA ANDRADE, *Lei-Quadro de Política Criminal (Leitura crítica da Lei n. 17/2006, de 23 de Maio)*, in *Revista de Legislação e de Jurisprudência*, Maio-Junho 2006, n. 3938, p. 262 ss.

(8) Si ringrazia per la disponibilità il Prof. Frederico de Lacerda da Costa Pinto, dell'Universidade Nova de Lisboa, il quale ha gentilmente messo a disposizione alcune delle relazioni del *Ministério Público* e della *Segurança Interna* qui citate, utili per la ricostruzione dei dati empirici. Si ringrazia sentitamente altresì il Prof. G. Fornasari per aver consentito la collaborazione con il collega portoghese. Cfr. SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, *Relatório Anual de Segurança Interna*, 2019, p. 139 ss.

quarto anno consecutivo che si registra una diminuzione nella popolazione totale detenuta, forse in ragione dell'operare delle misure sospensive.

Per quanto riguarda le pene detentive, c'è stata una leggera diminuzione — rispetto al 2018 — del carcere per giorni liberi (o di fine settimana) e un leggero aumento dei condannati a pena fino a sei mesi. Le pene comprese fra 1 e 3 anni e quelle comprese tra 3 e 6 anni e tra 6 e 9 anni hanno subito piccole oscillazioni. Quelle comprese fra 12 e 15 e 15 e 20 anni sono rimaste stabili.

Sono stati concessi 10.571 congedi giudiziari a breve termine con un tasso di successo del 99,6%. Al 31 dicembre 2019 lavoravano in regime aperto non all'esterno 183 detenuti. Si contavano poi in regime aperto non all'interno bensì all'esterno 1.315 detenuti e in regime di sicurezza 73 detenuti.

La *Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais* (DGRSP) ha ricevuto 30.654 richieste di supporto nell'esecuzione di condanne e misure di comunità, nell'area penale. Erano in esecuzione un totale di 58.049 pene e misure.

Il problema del sovraffollamento carcerario è sentito sin dal 2001, a seguito di numerosi decessi nelle carceri portoghesi; tale problema si è nuovamente acuito nel 2007-8 con la crisi finanziaria, raggiungendo la popolazione carceraria il 120% della sua capacità (9). I dati più recenti, come si accennava, mostrano un contenimento del problema. Ciò a seguito della presa di coscienza della necessità di alternative al carcere che si è avuta con la riforma del 2007, attuata dalla Legge n. 59/2007, la cui idea di fondo era quella di promuovere la rieducazione e ridurre la recidiva. Nel 2009, con il *Código de Execução de Penas e Medidas Privativas de Libertade*, si è proceduto ad implementare misure alternative a livello giudiziale. Nel 2012 è stata creata la *Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais*. In Portogallo, il *Probation Department* o *Instituto de Reinserção Social* è quindi parte del sistema carcerario. Molto peso viene dato alla sorveglianza elettronica in Portogallo, anche se i dati sull'effettività della misura sono scarni.

### 3. La sospensione provvisoria del processo.

Sul totale complessivo della popolazione detenuta, il Ministero dell'Interno distingue poi utilmente a seconda delle singole misure.

---

(9) A.P. DORES, N. PONTES, R. LOUREIRO, *Alternatives to Prison in Europe. Portugal*, European Prison Observatory, Ed. Antigone, 2015, p. 10.

Quanto alla *Suspensão Provisória do Processo*, un istituto inserito nel codice di procedura penale portoghese nel 1987 per la criminalità bagatellare e di media gravità, applicabile nella fase delle indagini, nella fase preliminare del processo sommario e nel processo abbreviato, risultano, secondo i dati ministeriali cumulativi del 2019, 16.112 applicazioni, in decrescita rispetto al 2018, quando constavano 16.553 applicazioni. Al 31 dicembre 2019 il numero delle misure sospensive provvisorie del processo erano 5.619, sempre in decrescita rispetto al 31.12.2018 quando erano 5.445 (10).

Secondo i dati del *Ministério Público*, che ha pubblicato una importante relazione sul tema (*Relatório Síntese Suspensão Provisória do Processo*) (11), i dati relativi all'applicazione della misura, nell'anno 2017, sono parzialmente diversi da quelli forniti dal Ministero dell'Interno — e forse più attendibili di quelli aggregati riportati da quest'ultimo. In particolare, si contano 34.145 casi di applicazione dell'istituto, in diminuzione rispetto al 2016 quando erano 36.623. Le percentuali variano da città a città: 17,24% a Coimbra, 17,35% a Evora, 30,57% a Lisbona, 34,48% a Porto (12). Interessante è il dato relativo ai crimini per i quali questo istituto — avvicinabile alla nostra sospensione con messa alla prova — si applica più frequentemente: si tratta per lo più del reato di guida in stato di ebbrezza, circa il 26,07% di casi, guida senza patente, circa l'11,66% dei casi. Vi è poi il reato di aggressione (6,90%), seguito dalla violenza domestica contro il coniuge o simili (5,85%). Seguono il consumo di sostanze stupefacenti (5,83%), le offese all'integrità fisica volontarie semplici (4,31%) e la detenzione o il traffico di armi illegali (4,20%) (13).

Quanto alle *prescrições* che possono essere imposte insieme a tale misura, compaiono: la consegna allo Stato oppure ad una Istituzione privata di solidarietà sociale di una certa somma di danaro o l'effettuazione di un lavoro di pubblica utilità (29.996 nel 2017); il divieto di guidare veicoli a motore (8.037 nel 2017); frequentare determinati programmi o attività (3.979 nel 2017); qualsiasi altro comportamento da esigere in relazione alle peculiarità del caso (3.664); indennizzare il danneggiato (2.849). Seguono, con minor frequenza, le seguenti altre tipologie di prescrizioni: dare al soggetto danneggiato una adeguata soddisfazione morale (1.053 nel 2017); il divieto di frequentare certi luoghi o strumenti (135 nello stesso anno); il divieto di dete-

(10) SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, *Relatório Anual*, cit., p. 142.

(11) MINISTÉRIO PÚBLICO, *Relatório Síntese Suspensão Provisória do Processo*, 2017, p. 3 ss.

(12) *Ibidem*, p. 6 s.

(13) *Ibid.*, p. 8 s.

nere determinati oggetti capaci di facilitare la commissione di altri crimini (60 nello stesso anno); il divieto di risiedere in determinati luoghi o regioni (18 nello stesso anno); il divieto di frequentare certe associazioni o partecipare a determinate riunioni (8 nello stesso anno); il divieto di esercitare determinate professioni (2 sempre nel 2017); l'obbligo di dimora in determinati luoghi (2 nello stesso anno); non accompagnarsi, ospitare o ricevere determinate persone (0 nel 2017).

La prima prescrizione viene ordinata per lo più per la guida in stato di ebbrezza e senza patente, per l'aggressione, il consumo di stupefacenti, il furto, la detenzione e il traffico di armi, l'offesa all'integrità fisica, la violenza domestica ed altri vari reati. Il valore delle somme riscosse nel 2017 dallo Stato o da Istituzioni private ammonta complessivamente a 27.305.576 euro. L'indennizzo al danneggiato è stato disposto per l'offesa all'integrità fisica, semplice e grave, per il furto e i danneggiamenti ed altri reati. Il valore dell'indennizzo complessivamente predisposto nel 2017 ammonta a 10.244.276 euro.

Quanto alla prescrizione di una adeguata soddisfazione morale al danneggiato essa è disposta più spesso per offese all'integrità fisica, per l'ingiuria, la diffamazione, la calunnia, la minaccia e la coercizione, la violenza domestica contro il coniuge. La frequentazione di certi programmi o attività si dispone in relazione a reati di guida in stato di ebbrezza, violenza domestica, guida senza patente, consumo di stupefacenti, offesa all'integrità fisica (lieve o grave).

Prescrizioni speciali in base alle peculiarità del caso si riscontrano soprattutto per la violenza domestica, la guida senza patente e in stato di ubriachezza, la frode fiscale, l'offesa all'integrità fisica (lieve e grave), la minaccia e la coercizione, l'ingiuria, la diffamazione, la calunnia, l'aggressione, i reati contro la sicurezza sociale, il consumo e traffico di stupefacenti, il furto, l'incendio. Infine, per quanto riguarda la prescrizione del divieto di condurre veicoli a motore, essa si presenta più frequentemente per la guida in stato di ebbrezza, l'aggressione, la guida pericolosa e senza patente, l'offesa all'integrità fisica per negligenza o incidente stradale (14).

Quanto agli *esiti* di tale misura di sospensione provvisoria del processo, il *Ministério Público* fornisce dati significativi: sembra che a partire dal 2013 sino al 2016, il *tasso di successo* di tale misura sia molto *elevato*, ossia nell'ordine di ben oltre il 70% dei casi. Solo nel 2017, si registra una diminuzione dell'efficacia della misura che si attesta al 37,86%. Si è dunque proceduto al-

---

(14) Sulle prescrizioni, si veda *ibid.*, p. 11 ss.

l'archiviazione in un numero elevato di casi. Il processo è invece proseguito solo nel 4,21% dei casi nel 2017 (15).

Il successo delle prescrizioni in particolare varia a seconda della tipologia: nel 2017, l'indennizzo al soggetto leso ha avuto successo nel 31,73% dei casi, mentre si è tornati al processo nel 4,10% dei casi; nel caso della somma di danaro corrisposta allo Stato o ad un Istituzione privata e al lavoro di pubblica utilità (la prima delle prescrizioni che accompagnano la sospensione), si è avuto un tasso di successo (archiviazione) del 39,74%, e un ritorno al processo solo nel 4,25% dei casi, sempre nel 2017. Quanto alla prescrizione di frequentare determinati programmi o attività il tasso di successo è del 22,92%, sempre nel 2017, mentre si è tornati al processo nel 4,2% dei casi. Così come per le prescrizioni speciali legate alle peculiarità del caso il tasso di successo della misura è del 23,74%, con un ritorno al processo solo nel 4,25% dei casi. Quanto infine alla prescrizione del divieto di condurre veicoli a motore, essa ha avuto successo nel 45,31% dei casi, nel 2017, con un ritorno al processo solo nel 3,3% dei casi (16).

In definitiva, la *misura della sospensione provvisoria del processo* appare una *misura efficace*, stando alle rilevazioni statistiche disponibili (17). Questo dato sembra corroborare l'idea che la sospensione del processo con messa alla prova sia una strada da valorizzare: uno *spunto*, quest'ultimo, che vale *anche per l'ordinamento italiano*, ove sappiamo che l'istituto è andato crescendo a ritmi rapidissimi sin dalla sua introduzione (18).

#### 4. La sospensione condizionale della pena.

Per quanto riguarda la sospensione condizionale della pena (*Suspensão de Execução da Pena de Prisão*), risultano applicazioni in atto cumulativamente per un totale di 24.201 nell'anno 2019, mentre al 31 dicembre 2019 sono 15.852, in crescita rispetto al 2018 (rispettivamente 24.144 e 15.578 al 31 dicembre 2018) (19). Dati che, benché non sia disponibile il rapporto percentuale delle sospensioni rispetto alle pene detentive complessivamente inflitte,

---

(15) *Ibidem*, p. 17 ss.

(16) *Ibid.*, p. 19 ss.

(17) Rispetto alle altre misure sensive, invece, non si dispone di dati significativi sugli esiti e sulla effettività dei contenuti e dei controlli delle misure.

(18) Cfr. sul punto G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G.L. GATTA, *Manuale di Diritto Penale. Parte generale*, Milano, Giuffrè, 2020, p. 501 ss., in part. p. 505.

(19) SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, *Relatório Anual*, cit., p. 142.



testimoniano dell'uso estensivo della sospensione condizionale della pena, concepita quale forma di *probation*.

## 5. La liberazione condizionale.

Quanto alla *Liberdade Condicional* risultano complessivamente nell'anno 2019 un totale di 4.746 applicazioni, in lieve decrescita rispetto al 2018 quando se ne contavano 4.747. Al 31 dicembre 2019 si tratta di 3.195 applicazioni in crescita rispetto al 31 dicembre 2018, quando erano 3.076 (20).

## 6. Il lavoro a favore della comunità.

Quanto al c.d. *Trabalho a Favor da Comunidade*, si contano, sempre secondo i dati ministeriali, 11.686 applicazioni nel 2019 complessivamente considerate, in decrescita rispetto al 2018 quando si contavano 13.965 applicazioni. Al 31 dicembre 2019, si contano 4.957 applicazioni (5.367 nel 2018) (21).

## 7. La sorveglianza elettronica.

Nel 2019, i casi di *Vigilância Eletrônica* (VE) sono decisamente aumentati (del 14,1%), in associazione con i casi di violenza domestica per i quali è spesso disposta (42,5% del totale dei casi). La VE riguarda per il 95% uomini, di cui il 56% d'età compresa fra i 30 e i 50 anni. Nei casi di violenza domestica, l'età va dai 40 ai 49 e dai 50 ai 59 anni. In particolare, si utilizza tale provvedimento sia per la misura coercitiva dell'obbligo di permanenza nell'abitazione (889 applicazioni nel 2019), sia per la pena detentiva domiciliare (1.316 applicazioni nel 2019); per l'adattamento della liberazione condizionale (79 applicazioni nel 2019); nel contesto della violenza domestica (1.714 applicazioni nel 2019); nel caso di modifica della pena detentiva (9 casi nel 2019); nel caso del reato di persecuzione (15 casi nel 2019). Si tratta di una misura che trova quindi un ampio ventaglio di campi di applicazione nell'area penale e che ha, nel 2019, un tasso di successo pari al 96,9% (22).

---

(20) *Ibidem*.

(21) *Ibid*.

(22) *Id.*, *cit.*, p. 144 s.



Una misura, quest'ultima, che potrebbe essere *rivalutata anche dal legislatore italiano*, considerata l'attuale scarsa applicazione del c.d. braccialetto elettronico nel nostro ordinamento (23).

## 8. Valutazione complessiva delle misure: qualità dei destinatari.

I dati del Ministero dell'Interno poi si completano con una valutazione globale di pene e misure di comunità, sotto il profilo della qualità dei destinatari.

Complessivamente considerate tutte queste misure sia di comunità (lavoro di pubblica utilità) sia sospensive, in particolare sospensione del processo, sospensione condizionale della pena, libertà condizionale (sia altre misure, tra cui alcune dedicate agli inimputabili) rappresentano nel 2019 un totale di 58.049: di queste incidono su soggetti maschili l'88,83 %, mentre incidono su soggetti femminili la restante percentuale. Esse incidono all'incirca su 51.328 persone (24).

Quanto all'età delle persone soggette a tali misure sospensive e di comunità, nell'anno 2019, si contano: 4.386 misure disposte per soggetti compresi fra 17 e 20 anni; 12.445 disposte verso soggetti compresi fra 21 e 30 anni; 11.956 disposte verso soggetti compresi fra 31 e 40 anni; 11.555 disposte verso soggetti fra i 41 e i 50 anni d'età; 7.193 verso soggetti fra i 51 e 60 anni d'età; 3.319 verso sessantenni (e per 477 misure manca il dato) (25).

I crimini per i quali sono state disposte le misure sono i seguenti. Per 19.449 dei soggetti sottoposti a tali misure, si tratta di reati contro la persona, di cui 13.080 reati contro l'integrità fisica, tra cui 9.069 reati di genere e casi di violenza domestica. In particolare, tra questi i reati commessi contro il coniuge sono i reati per i quali più frequentemente si applicano tali misure. Seguono i reati previsti nella legislazione speciale, con una maggior frequenza di reati connessi agli stupefacenti. Le misure applicate per reati contro il patrimonio sono 12.414. Seguono i crimini contro la sicurezza delle comunicazioni e la guida in stato di ebbrezza (26).

Non si dispone di dati aggiornati su altre misure, talvolta ascritte, nella letteratura portoghese, tra le misure alternative o sospensive: in fase pre-deci-

---

(23) G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G.L. GATTA, *Manuale*, cit., p. 778.

(24) SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, *Relatório Anual*, cit., p. 142 s.

(25) *Ibid.*, p. 143.

(26) *Ibidem*.

soria si annovera l'obbligo di presentazione all'autorità e di residenza (art. 196 *c.p.p.*), la cauzione (art. 197 *c.p.p.*), l'obbligo di presentazione periodica all'autorità (art. 198 *c.p.p.*), la sospensione dall'esercizio della professione, di funzioni, attività e diritti (art. 199 *c.p.p.*), la proibizione e imposizione di attività (art. 201 *c.p.p.*); l'obbligo di permanenza domiciliare (art. 201 *c.p.p.*). In fase decisoria, si ricordano talora le seguenti misure (su cui mancano dati aggiornati e significativi): la decriminalizzazione del consumo, dell'acquisto e della detenzione per il consumo di sostanze stupefacenti (L. 30/2000), il lavoro a favore della comunità (artt. 58 e 50 *c.p.*) (sul quale i dati aggiornati sono disponibili e li abbiamo ricordati), la sospensione dell'esecuzione dell'internamento (art. 98 *c.p.*), la sostituzione della pena detentiva (art. 43 *c.p.*), la detenzione domiciliare (art. 44 *c.p.*), la modificazione della esecuzione della pena detentiva per gravi condizioni fisiche o mentali, la pena detentiva di fine settimana (art. 45 *c.p.*), la semi-detenzione (art. 46 *c.p.*). In fase esecutiva compaiono ancora la sospensione dell'esecuzione dell'internamento (art. 98 *c.p.*) e la modificazione della esecuzione della pena detentiva per gravi condizioni fisiche o mentali (artt. 118-122 del *Código de Execução de Penas e Medidas Privativas de Liberdade*) (27).

## 9. Le risorse investite.

Quanto alle risorse investite in Portogallo nelle misure sospensive sopra descritte, secondo l'*European Prison Observatory*, consta, stando ai pochi dati disponibili aggiornati al 2011, che esiste un investimento di risorse pari a 41.152.855 Euro, di cui spesi 39.698.056 Euro. In particolare, un costo per persona giornaliero di 16,88 Euro. Quanto al numero dei *probation officers* in Portogallo, chiamati *Técnicos Superiores de Reinserção Social*, nel 2014 sono 362. Quanto al numero di casi seguiti da ciascun operatore si tratta di 142,62 casi, sempre al 2014 (28). Se si considera il dato in rapporto alla popolazione penitenziaria (13.440 al 31 dicembre 2017), molto contenuta in Portogallo, come abbiamo visto, esso dimostra la centralità dei servizi sociali nell'ordinamento portoghese e soprattutto il maggior investimento sui medesimi. Tale *centralità dei servizi sociali* è un monito anche per il legislatore italiano che, pur a fronte di una popolazione penitenziaria molto elevata (57.608 al 31 dicembre 2017), presenta, sempre al 2017, solo 942 assistenti

(27) Su queste misure si veda A.P. DORES, N. PONTES, R. LOUREIRO, *op. cit.*, p. 19 ss.

(28) *Id.*, *cit.*, 23 ss., p. 26 s.

sociali di ruolo, dei quali l'85% impegnati sul terreno delle misure di *probation*. Proprio al fine di porre un argine a tale situazione deficitaria, il Ministero della Giustizia, a fine 2019, ha assunto 323 nuovi assistenti impegnati nel servizio sociale (29).

---

(29) Cfr. sul punto G. MARINUCCI-E. DOLCINI-G.L. GATTA, *Manuale*, cit., p. 776, nonché il sito del Ministero, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), per il dato sulla popolazione detenuta al 31 dicembre 2017. Si veda altresì ID., *Manuale*, ed. 2019, p. 749.