

GIOVANNA DI ROSA

**LE MISURE SOSPENSIVO-PROBATORIE
NELL'ESPERIENZA MILANESE:
L'AFFIDAMENTO IN PROVA E LA
LIBERAZIONE CONDIZIONALE**



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 NELL'ESPERIENZA MILANESE: L'AFFIDAMENTO IN PROVA E LA LIBERAZIONE CONDIZIONALE

di GIOVANNA DI ROSA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. I dati statistici sul lavoro svolto. — 3. L'affidamento in prova al servizio sociale. La normativa. — 4. Il giudizio prognostico. — 5. Le prescrizioni. — 6. La liberazione condizionale. — 7. Conclusioni.

1. Premessa.

Nell'ambito di una generale riflessione sull'utilità del modello della *probation*, occorre ribadire la fondamentale funzione rieducativa della pena prevista dall'art. 27, comma 3 della Costituzione. Va sempre considerato infatti che ogni sentenza penale di condanna non esaurisce l'appuntamento del reo con la giustizia penale perché non si è ancora, con essa, ricomposto il conflitto sociale che il reato ha generato. Il processo penale, con il suo rito pubblico, è teso ad accertare la verità del fatto e si conclude con la sentenza, ma solo quando quest'ultima, se reca condanna, è eseguita, si porta a termine il percorso di ripristino della legalità infranta, azzerando la sopraffazione e restituendo alla vittima e alla società, ferita dal reato, pace e legalità. Fare in modo che per ciascuno sia tarata la modalità più adeguata di espiazione della pena conclude il percorso penale, nel quale la *probation* occupa grande spazio e significato.

2. I dati statistici sul lavoro svolto.

Per dare un'idea della consistenza dei dati statistici nel territorio milanese, pare opportuno riportare i riferimenti numerici.

Nell'ambito di un'attività imponente, anche per qualità e in raffronto alle inadeguate forze-lavoro di cui dispone, nell'anno 2019 sono sopravvenute al Tribunale di Sorveglianza di Milano 4.323 istanze con oggetto l'affidamento in prova al servizio sociale.

Esse, cumulate alle istanze con stesso contenuto già pendenti e pari a 12.323, portano al risultato complessivo di 16.646 istanze di affidamento in prova al servizio sociale. Alla data del 30.9.2019, cui si ferma la rilevazione statistica esaminata, sono state accolte 1410 istanze di affidamento in prova al servizio sociale; 685 sono risultate respinte e 679 diversamente definite.

Vale la pena di considerare che nello stesso periodo (1.1.2019/30.9.2019) sono intervenute 106 revoche di affidamento in prova al servizio sociale.

Certamente le revoche non riguardano le misure concesse, di cui si ora detto, ricadendo anche sulle misure nel frattempo in corso.

Il numero è tuttavia significativo per riflettere sull'entità della cifra, in rapporto al numero di misure concesse e a quelle risultanti in corso, nello stesso periodo e pari a 2.775 (meno del 5%).

Altrettanto significativo è il dato delle pronunce delle dichiarazioni di estinzione della pena al termine della misura: nello stesso periodo (1.1.-30.9.2019) sono state emesse complessivamente 688 ordinanze dichiarative dell'estinzione della pena detentiva e pecuniaria, mentre non è stata emessa la dichiarazione positiva in soli 6 casi.

L'istituto della liberazione condizionale, poco praticato, ha nel medesimo periodo, su un totale di 34 istanze pendenti, dato luogo a solo due accoglimenti, 3 rigetti nel merito e 10 dichiarazioni di inammissibilità.

3. L'affidamento in prova al servizio sociale. La normativa.

Le misure alternative alla detenzione sono introdotte da lungo tempo nel nostro sistema e hanno lo scopo di favorire il processo di recupero e di reinserimento sociale dei condannati.

In particolare, l'affidamento in prova al servizio sociale, primo tra gli istituti che compongono il capo VI della Legge di Ordinamento Penitenziario introdotta il 26.7.1975, n. 354, poi modificata nel tempo, è l'istituto più ampio, sul modello della *probation*, della quale ripete i tratti essenziali. La sua peculiarità è infatti lo svolgimento al di fuori del contesto carcerario, con il quale viene meno ogni rapporto e il fatto che esso può avviarsi solo dopo che la sentenza di condanna sia passata in giudicato.

La sua idea si è consolidata nell'ambito della felice esperienza dei primi Centri di Osservazione della Persona, sorti negli anni '60 in Italia al fine di attuare l'idea di un modello costruito per una riabilitazione sul territorio.

L'istituzione degli allora denominati C.S.S.A. (Centri di Servizio Sociale per Adulti), avvenuta con la previsione dell'art. 72, l. 354/1975 sottendeva così l'idea nuova di seguire la persona condannata accompagnandola mediante un tipo di attenzione e ascolto diverso, teso all'azzeramento della recidiva e al pieno reinserimento sociale del condannato.

La storia normativa delle riforme legislative in materia ne ha consentito un progressivo ampliamento, purtroppo non sempre accompagnato dallo sviluppo del contenuto della misura.

La deflazione carceraria, infatti, ha operato come ragione sottostante parecchie delle riforme di sistema, forse pretermettendo il tema organizzativo, che invece sembra il grimaldello per la tenuta del sistema dell'esecuzione penale e, nello specifico, delle misure alternative.

Tale affermazione si fonda su un dato esperienziale: la moltiplicazione delle possibilità di accesso alle misure alternative, prima fra tutte l'affidamento in prova al servizio sociale è in sé estremamente positiva. Essa va però accompagnata a un contenuto realmente risocializzante, per il quale il sistema ha bisogno di risorse, ossia di personale e mezzi, per garantire il miglior risultato. La crescita della consapevolezza del valore del reinserimento come adeguata risposta punitiva diventa effettiva solo cioè se si è pronti a investire su questo.

Purtroppo, la criticità della situazione organizzativa sottesa alla misura dell'affidamento consente di dire oggi che il primato della rieducazione attraverso il contenuto trattamentale della misura va ancora affermato e praticato.

Venendo alle norme di settore, l'accertata sottoutilizzazione dei meccanismi applicativi contemplati dalla normativa penitenziaria previgente (art. 47 comma 4, l. 354/1975 nel testo precedente la riforma di cui alla l. 21.2.2014, n. 10, di conversione del d.l. 23.12.2013, n. 146) ha portato, nel tempo e sotto la pressione operata dalla sentenza CEDU 8.1.2013 — c.d. Torreggiani — alla novella sulla possibilità di applicazione immediata, in via provvisoria, della misura, direttamente dalla detenzione.

Altrettanto innovativa è stata la modifica dell'innalzamento del limite di pena — anche residua — a quattro anni, nell'ottica deflattiva sopra ricordata.

Da ultimo, il recentissimo d.lgs. 123 del 2018, al co. 2 dell'art. 47 ha previsto che l'osservazione va condotta per almeno un mese in istituto se la persona è detenuta e, se libera, mediante l'“intervento” dell'Ufficio Esecuzione Penale Esterna.

Le nuove norme, in sé positive, devono allora fare i conti con le note e gravi carenze di organico del personale dell'U.E.P.E. (Ufficio di Esecuzione Penale Esterna) e vanno collegate alla modifica dell'art. 72, co. 2, lett. b), l. 354/1975, a sua volta operata dall'art. 9, d.lgs. 123/2018, con cui si specifica che il Servizio deve svolgere anche l'“attività di osservazione del comportamento”.

Il punto è che le dotazioni numeriche degli assistenti sociali presso l'Ufficio EPE, quantomeno di Milano, sono inadeguate alle risposte da fornire: l'attenzione al tipo di intervento sembra esprimere che anche per le pene più basse il condannato deve contattare l'Uepe e che, comunque, il Tribunale di Sorveglianza di Milano deve avere contezza di un “intervento”, se pure nella forma leggera che il termine sembra evocare.

Il problema non è certo nel testo della riforma. La realtà fattuale deve però tener conto che, dopo l'adozione della legge 28.4.2014, n. 67 e l'importante e positiva novità dell'istituto della messa alla prova, le competenze degli Uffici E.P.E. sono state molto amplificate. Le risorse sono dunque ripartite tra Tribunali e Uffici di Sorveglianza e Tribunali Ordinari.

Altra previsione innovativa contenuta nel citato d.lgs. 123/2018 è il nuovo testo dell'art. 57, l. 354/1975, qualificato, come gli altri, “semplificazione procedurale”: eliminata la previsione del trattamento, sono state aggiunte tutte le misure alternative, incluso dunque l'affidamento, ed è stata abilitato alla relativa proposizione anche il difensore. La norma legittima alle richieste il gruppo di osservazione e trattamento, con chiara visuale trattamentale rispetto alla previsione precedente. Evidente *ratio* di questo intervento è sostenere l'accesso alla giurisdizione da parte di persone meritevoli ma prive di assistenza tecnica dei difensori e, spesso, in condizioni di marginalità sociale. Passa per questa norma un giusto potenziamento dei possibili aspiranti alla misura alternativa e diventa strategia normativa la possibilità di ridurre sempre di più le carcerazioni non utili o necessarie.

La riforma ha operato anche sulle comunicazioni e attività di controllo: l'art. 8, d.lgs. 123/2018 ha modificato infatti l'art. 58, l. 354/1975 aggiungendo al comma 1 la previsione che alle attività di controllo partecipa, se richiesta, la polizia penitenziaria, secondo le indicazioni del direttore dell'Uepe e previo coordinamento con l'autorità di Pubblica Sicurezza. Giova considerare che andranno coordinati gli interventi, ma che la norma è in corso di attuazione e allo stato non è possibile un resoconto.

Quanto al controllo, il testo di riforma richiama la verifica delle prescrizioni definite “di polizia” quali l'obbligo di dimora, la libertà di locomozione, il divieto di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi.

La norma detta inoltre regole di rispetto dei diritti dell'interessato e dei suoi familiari per recare il minore pregiudizio possibile al reinserimento sociale e la minore interferenza con l'attività lavorativa.

Infine, sono previste nuove competenze dell'U.E.P.E. e della Polizia Penitenziaria: il capo III del d.lgs. 123 contiene, oltre alla modifica dell'art. 72, co. 2, lett. b) l. 354/1975, già ricordata, sull'attività di osservazione del comportamento affidata all'U.E.P.E., una norma (art. 10) che affida alla Polizia Penitenziaria il compito di contribuire a verificare il rispetto delle prescrizioni previste nei provvedimenti della Magistratura di Sorveglianza. In sostanza, la disciplina del controllo sulle misure alternative è adesso condivisa anche dalla Polizia Penitenziaria.

Va infine ricordata l'innovazione del procedimento, mediante l'introduzione dell'art. 678 co. 1-ter, c.p.p., la quale ha cambiato l'operatività del Tribunale imponendo un nuovo modo di procedere per le pene sotto i 18 mesi. Il modo di rendere la decisione in via provvisoria risulta affidato alla documentazione ed è privo del contributo degli esperti delle scienze complementari.

La ratifica dell'ordinanza positiva avverrà anch'essa senza contraddittorio, in assenza di opposizione. La ricerca della dichiarata semplificazione della procedura, affidata al riscontro cartolare, salvo che per i casi negativi, è frutto della necessità di procedere allo smaltimento dell'arretrato degli uffici giudiziari, con sacrificio tuttavia del valore del percorso tracciato originariamente dalle norme fondanti la misura. Non pare secondario osservare che il mancato confronto con il Tribunale competente comporta la perdita della percezione dell'impegno che il condannato assume nei confronti dello Stato, nel momento in cui il primo chiede al secondo di sostenere la prova.

4. Il giudizio prognostico.

Per concedersi l'affidamento il Tribunale di Sorveglianza — o il Magistrato di Sorveglianza, in sede di applicazione provvisoria della misura, e in tale secondo caso solo se la persona sia detenuta — nonché il Tribunale di Sorveglianza in composizione monocratica, nell'ambito dei procedimenti sottoposti alla nuova procedura di cui all'art. 678 co. 1-ter c.p.p., deve formulare il giudizio prognostico di cui all'art. 47 comma 2, l. 354/1975.

Nel caso di condannati in detenzione, l'individuazione delle persone sulle quali condurre l'osservazione avviene mediante meccanismi selettivi legati a priorità temporali individuate sulla base prevalentemente del fine della pena,

da parte dell'Amministrazione Penitenziaria, stante il numero dei casi e l'assenza di adeguate risorse di personale preposto.

Tale selezione è regolamentata all'interno dei singoli istituti attraverso disposizioni del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, ma non riesce a garantire a tutti il percorso: è infatti noto il fenomeno del sovraffollamento carcerario, che negli istituti penitenziari insistenti nel distretto di Milano è pari al 135,68%.

Esso impone, in assenza di adeguate risorse di personale anche nell'area penitenziaria, di operare scelte che possono anche sacrificare le persone con pene molto brevi, le quali finiranno con l'espriare tutta la pena in carcere.

Va anche detto che questo si accompagna talvolta alla condizione di marginalità di larga parte della popolazione carceraria, spesso priva di un domicilio dove recarsi in misura alternativa, che impedisce di fatto l'accesso alla misura. L'assenza di domicilio o l'inadeguatezza del domicilio indicato sono elementi di discriminare per la decisione: altrettanto lo può diventare l'assenza di attività lavorativa. Accade allora che la decisione si orienta sulla detenzione domiciliare, più restrittiva e, oltretutto, meno seguita dai servizi sociali.

Nel merito, la Magistratura di Sorveglianza deve formulare una prognosi di possibilità di rieducazione del condannato e di non recidiva, ipotizzando — in caso di concessione provvisoria della misura *ex* art. 47 co. 4, l. 354/1975 — un giudizio verosimilmente analogo a quello che renderà il Tribunale di Sorveglianza.

La sottrazione dell'istante alla detenzione deve essere un mezzo e non uno scopo, per non snaturare totalmente la natura dell'istituto.

Il giudizio impone la verifica dell'assenza di pericolosità sociale: l'assicurazione dalla prevenzione del pericolo che il condannato commetta altri reati costituisce infatti la sintesi di una serie di dati di conoscenza che si orientano nella direzione di escludere il pericolo di recidiva "contribuendo alla rieducazione del reo".

Le categorie fattuali di ragionamento per una prognosi favorevole si estrinsecano dunque attraverso la previsione che la persona non commetterà altri reati. Certo, non è sufficiente l'assenza di indicazioni negative, quale la condotta rispettosa delle regole carcerarie, se priva di segni significativi, pur non essendo necessaria la vera e propria revisione critica. È dunque fondamentale il contributo delle relazioni del carcere, che non contengono i soli dati anagrafici ma vanno corroborate di segnali tesi alla possibilità e alla ricerca di un nuovo progetto di vita.

I documenti a sfondo giudiziario, quali i precedenti penali e le pendenze giudiziarie, sono elementi di valutazione, al pari della sentenza di condanna,

da usarsi come punto di partenza per la ricerca delle successive verifiche, in vista del giudizio da rendere. Essi hanno valenza significativa ma non esclusiva, perché la valutazione della gravità del reato e della personalità dell'autore dello stesso può e deve essere assorbita nel più ampio quadro concernente i risultati dell'osservazione scientifica della personalità.

Le probabilità di recidiva sono legate anche al tipo di reato, al pari dei profili di riflessione in ordine alla vittima del reato stesso, non ultimo sotto il profilo risarcitorio. Quest'ultimo è sempre più oggetto di attenzione, anche quale indice di respiscenza.

La mancanza dell'indagine socio-familiare, ed anche del più semplice "intervento" dell'Uepe, per le ragioni già indicate non andrà compensata con le sole informazioni delle Forze dell'Ordine, le quali coprono ambiti di indagine diversi.

A questo fine, soccorrono anche le allegazioni degli elementi utili da parte dell'istante, essendo a suo carico un generico onere di allegazione, quantomeno in ordine agli elementi non acquisibili d'ufficio.

Giova osservare che il meccanismo dell'art. 656 c.p.p., preordinato all'applicazione anticipata delle alternative, deve purtroppo fare il conto con la carenza di risorse organizzative: nonostante si informi il condannato della possibilità di presentare al P.M. l'istanza entro i 30 giorni successivi, la decisione sul merito dell'istanza è rinviata al Tribunale di sorveglianza competente, ma solo nei tempi che quest'ultimo potrà rendere.

Ed anche se il secondo gruppo di semplificazioni contenute nell'art. 4 del d.lgs. 123/2018 cit. ha previsto che i termini per la decisione del Tribunale di Sorveglianza sono ridotti da 45 giorni a "non prima di trenta e non oltre 45 giorni dal ricevimento dell'istanza," il carico di lavoro e l'arretrato presso tali Uffici non consente di rispettare il termine massimo indicato.

Ciò costituisce un indubbio pregiudizio perché il decorso del tempo non è fattore neutro, compromettendo facoltà di movimento, per esempio all'estero, e possibili equilibri di vita nel frattempo conseguiti da una persona che anche per anni e ad anni di distanza dal fatto, ha ancora pendente la relativa esecuzione della pena.

5. Le prescrizioni.

Le prescrizioni costituiscono lo strumento per dare contenuto alla misura alternativa, con la duplice finalità di incidere direttamente sul condannato, favorendone la risocializzazione (ad esempio attraverso l'obbligo di tenuta dei

rapporti con il servizio sociale, di svolgere attività lavorativa o di solidarietà) e tendere alla neutralizzazione dei fattori di recidiva, come avviene tramite le prescrizioni sull'obbligo di non mutare la dimora prescelta senza autorizzazione, sul divieto di frequentazioni di pregiudicati e così via.

Non tutte le prescrizioni sono tassative: oltre a quelle obbligatorie, stabilite dall'ordinamento penitenziario, altre possono essere fissate dal Tribunale di Sorveglianza al momento della concessione della misura, redigendosi un verbale che le descrive, mentre la loro modifica è di competenza del Magistrato di Sorveglianza, nel corso della misura e senza formalità. Ciò consente di adattare le modalità di svolgimento della prova alle esigenze del caso concreto e di incentivarne l'osservanza, ove si renda necessario, dando contenuto anche afflittivo alla misura.

Di questo è traccia anche nella strada, che pare in via di consolidamento, sul crescente peso dei dati oggettivi, in particolare del lavoro, senza il quale si opta spesso per la misura più restrittiva della detenzione domiciliare, come sopra evidenziato.

Allo stesso modo, occorre attribuire il giusto significato ad alcuni dati, come le violazioni orarie, che andrebbero contestualizzate in relazione all'andamento complessivo della misura, oltre che alle ragioni che le hanno determinate, per comprenderne correttamente il significato. Per consentire ciò esse, che provengono dai rilievi delle Forze dell'Ordine nel corso dei controlli, dovrebbero essere valutate insieme ai contributi del Servizio Sociale, anche se talvolta questo non ne ha notizia. Ciò rileva anche in vista della valutazione conclusiva sull'andamento della prova, in quanto le relazioni conclusive ignorano i profili di rilevanza penale, salvo che sia intervenuto provvedimento di sospensione provvisoria della misura stessa da parte del Magistrato di Sorveglianza. Si deve dunque ancora lavorare per integrare il sistema, per consentire la più piena comprensione e successiva valutazione della misura.

Il problema, anche sotto questo profilo, è di natura organizzativa, perché richiede una profusione di impegno che mal si concilia con la carenza di risorse, senza essere in alcuna misura dovuto alla disattenzione degli operatori e degli stessi Magistrati.

In sostanza, la questione organizzativa domina e orienta, purtroppo in maniera negativa, il valore dell'affidamento. Ciò non toglie che di valore pieno si tratta, perché la strada dell'affidamento è la più diretta verso la prevenzione del crimine e l'obiettivo del reinserimento sociale costituzionalmente voluto. Solo l'interazione istituzionale come strategia con gli enti del territorio e i soggetti culturalmente e socialmente interessati, potrà favorire l'effettiva realizzazione dello scopo costituzionale della pena.

6. La liberazione condizionale.

L'istituto è poco applicato e le statistiche già ricordate documentano che pochissime sono le istanze

Una delle ragioni più probabili sembra l'alta soglia di requisiti che la norma pone, con particolare riguardo all'elemento del sicuro ravvedimento.

Va ricordato che la recente modifica dell'art. 678 c.p.p. operata nel 2018 ha introdotto, per i soli procedimenti davanti al Tribunale di Sorveglianza, il rito di cui all'art. 667, co. 4 c.p.p. anche per il caso di dichiarazione di estinzione del reato conseguente alla liberazione condizionale.

Purtroppo, le ragioni numeriche impediscono di portare un'esperienza attuale sulla liberazione condizionale.

7. Conclusioni.

Le riforme legislative hanno progressivamente ampliato le possibilità di accesso all'affidamento, ma non si sono allo stesso modo accompagnate allo sviluppo del suo contenuto.

La sola deflazione carceraria non può giustificare infatti l'assenza di attenzione al tema organizzativo, che riguarda l'adeguatezza delle risorse da impiegare in tutti i passaggi necessari, per assicurare il primato della rieducazione attraverso il contenuto trattamentale della *probation* il cui valore, pieno e risolutivo nella lotta al crimine, è tuttavia ancora da affermare e praticare.