



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa dei senatori PALMA, CALIENDO e ALBERTI CASELLATI**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 1° DICEMBRE 2011**

Disposizioni in materia di effettività della pena

ONOREVOLI SENATORI. - Il disegno di legge contiene modifiche ai codici penale e di procedura penale, nonché alla legislazione complementare, per assicurare certezza nell'applicazione della pena, ma soprattutto per affermare il principio che i benefici possono essere concessi solo a condizione che il condannato assicuri un parziale ristoro alla collettività per l'offesa dalla stessa patita.

Al fine di meglio comprendere l'attuale grado di ineffettività della pena e la conseguente diffusa sensazione di impunità, si consideri come ogni anno vengono concesse circa 50.000 sospensioni condizionali della pena (pari a circa un terzo delle sentenze di condanna passate in giudicato annualmente). Il numero dei casi in cui la sospensione è stata subordinata a condotte risarcitorie o riparatorie in favore della persona offesa oscilla dai 345 casi del 2003 ai 1.275 del 2007: in tutti gli altri casi il beneficio è stato di fatto concesso senza alcuna contropartita.

Ogni anno vengono inoltre concessi circa 10.000 affidamenti in prova al servizio sociale a fronte dei circa 30.000 richiesti.

Sommando i dati, si può agevolmente verificare come ogni anno circa 60.000 condannati accedano a misure che costituiscono a tutti gli effetti dei benefici, senza che ciò sia bilanciato né da alcuna caratteristica di tipo premiale (in quanto correlata a condotte *past-factum*) né da un minimo di contenuto riparatorio, assumendo, nei fatti, i caratteri di veri e propri istituti clemenziali permanenti.

Appare quindi improcrastinabile porre in essere accorte modifiche normative in grado di invertire la tendenza. Si prevede pertanto che la concessione di qualsiasi beneficio (sospensione condizionale della pena, affida-

mento in prova, libertà controllata) sia subordinata alla prestazione di lavoro socialmente utile in favore della collettività.

A parziale bilanciamento, si intende accentuare il principio secondo cui l'accesso al circuito carcerario debba costituire l'*extrema ratio*, prevedendosi istituti in grado di fornire percorsi di reinserimento sociale alternativi.

Si introduce così nell'ordinamento l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, mutuato dal processo minorile e da alcuni progetti di riforma delle passate legislature.

Il disegno di legge si compone di 8 articoli.

L'articolo 1 reca modifiche al codice penale.

Alla lettera *a*) si modifica l'articolo 165, prevedendo che la prestazione di lavoro di pubblica utilità si accompagni sempre alla concessione della sospensione condizionale della pena, salvi i casi di soggetto infradiciottenne o ultrasettantenne.

Alla lettera *b*) si introduce l'articolo 165-bis, che disciplina il lavoro di pubblica utilità, qui previsto non come sanzione sostitutiva bensì come obbligo accessorio. Si dispone che esso non possa essere prestato per un periodo inferiore a dieci giorni né superiore a due anni e che consista nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. Si precisa che l'attività debba essere svolta nell'ambito del comune dove il condannato ha la residenza o il domicilio o, ove non sia possibile, presso la provincia e che essa comporti la prestazione di non meno di otto ore e non più di ventiquat-

tro ore settimanali, da svolgere con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato. La durata giornaliera della prestazione non può comunque superare le otto ore.

Ai fini del computo della pena, si prevede che un giorno di arresto o di reclusione consista nella prestazione, anche non continuativa, di quattro ore di lavoro.

Si precisa, infine, che l'applicazione del lavoro di pubblica utilità è subordinata al consenso dell'imputato e che la mancanza del consenso rende inapplicabili gli istituti la cui concessione è subordinata alla prestazione del lavoro medesimo.

Il testo prevede, infine, che in relazione al lavoro di pubblica utilità trovino applicazione le disposizioni di cui agli articoli 146 e 147, primo comma, numeri 2) e 3), del codice penale; sarà, pertanto, obbligatoriamente disposta la sospensione della prestazione la-

vorativa nei confronti di donne incinte, madri con prole inferiore ad un anno e persone affette da AIDS conclamata, mentre la sospensione sarà solo facoltativa nei confronti di chi si trovi in condizioni di grave infermità fisica o sia madre di prole di età inferiore a tre anni.

Il disegno di legge prevede, altresì, l'introduzione nei codici, sostanziale e di rito, di un istituto che ha dato un esito estremamente positivo nel processo minorile: la sospensione del processo con messa alla prova (Disposizioni sul processo penale a carico di imputati minorenni, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 settembre 1988, n. 448, articolo 28).

Le statistiche a disposizione del Ministero della giustizia mostrano come, nel periodo 1992-2004, l'istituto abbia conosciuto un aumento applicativo considerevole, passando dai 788 provvedimenti del 1992 ai 2.173 del 2004.

Anni	Provvedimenti di applicazione art. 28	Numeri indice (base mobile)	Numeri indice (base fissa = 1992)
1992	788	-	100,0
1993	845	107,2	107,2
1994	826	97,8	104,8
1995	740	89,6	93,9
1996	938	126,8	119,0
1997	1.114	118,8	141,4
1998	1.249	112,1	158,5
1999	1.420	113,7	180,3
2000	1.471	103,5	186,7
2001	1.711	116,3	217,1
2002	1.817	106,2	230,6
2003	1.856	102,1	235,5
2004	2.173	117,1	275,8

Ancora più sorprendenti risultano essere le statistiche relative all'esito della prova,

che ha superato l'80 per cento di esiti positivi.

Contenuto della sentenza	% sui casi definiti						
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Totale periodo
Estinzione	83,6	80,3	80,3	79,0	80,9	81,7	80,9
Proroga	1,8	1,7	1,3	1,1	1,6	2,7	1,7
Proscioglimento	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,5	0,2
Rinvio a dibattimento	3,5	5,0	4,2	4,2	3,2	3,7	4,0
Condanna	6,7	8,2	8,6	10,4	7,2	6,1	7,9
Altro	4,2	4,6	5,4	5,1	6,9	5,4	5,3

L'istituto entra a pieno titolo nell'ambito degli istituti di «*probation*», nati e sviluppati negli ordinamenti anglosassoni. Com'è noto, nelle legislazioni di diversi Paesi è possibile individuare diversi tipi di *probation*:

- *probation* di polizia;
- *probation* giudiziale nella fase istruttoria, modello appunto adottato in Italia nel processo minorile (articolo 28 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 448 del 1988 e articolo 27 delle relative norme di attuazione, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 272, in cui la messa alla prova non presuppone la pronuncia di una sentenza di condanna;
- *probation* giudiziale nella fase del giudizio con sospensione dell'esecuzione della condanna, prevista nel nostro ordinamento solo con riferimento alle pene detentive contenute nel limite dei tre anni nei confronti di soggetti a piede libero (articolo 656 del codice di procedura penale), ma disciplinata dall'ordinamento penitenziario e gestita dalla magistratura di sorveglianza;
- *probation* penitenziaria, soluzione adottata in Italia dal legislatore del 1975 e tuttora vigente (articoli 47 e seguenti della legge 26 luglio 1975, n. 354, cosiddetta «legge penitenziaria», e articolo 94 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309).

Si è ritenuto di recuperare, per i reati di criminalità «medio-piccola», un ruolo importante alla *probation* giudiziale con sospensione del procedimento, ancorandola alla richiesta dell'imputato, in funzione deflattiva del numero dei procedimenti, inserendo, con la lettera c) dell'articolo 1 del disegno di legge, l'articolo 168-bis nel codice penale (sistematicamente, dopo la sospensione condizionale della pena, fra le cause estintive del reato).

La sua concessione, in assenza di una pena concretamente irrogata dal giudice, deve essere ancorata a parametri edittali.

Si è quindi pensato di prevederne l'applicabilità per i reati per i quali è comminata la sola pena pecuniaria (multa o ammenda) ovvero una pena detentiva (reclusione o arresto) non superiore ai quattro anni, sola o congiunta con pena pecuniaria, onde confinare l'istituto entro un perimetro di reati di non grave allarme sociale e in grado di assorbire anche tutta l'area contravvenzionale.

La nuova disposizione prevede poi - ribadendo il principio, già ampiamente evidenziato in premessa, secondo cui nessun beneficio può essere concesso senza che, in cambio, il condannato non assicuri un parziale ristoro alla collettività per l'offesa dalla stessa patita - che anche la messa alla prova debba essere condizionata alla prestazione del la-

voro di pubblica utilità; in tale ipotesi, però, i limiti previsti dall'articolo 165-*bis* saranno ridotti della metà.

Si introducono, altresì, specifici articoli (168-*ter* e 168-*quater*) per la disciplina degli effetti della sospensione e delle modalità di revoca della stessa; si prevede, infatti, la sospensione del corso della prescrizione per tutta la durata della prova e, in caso di grave violazione delle prescrizioni e degli obblighi imposti, nonché in caso di commissione di reati durante il periodo di prova, la revoca dell'ordinanza di sospensione e la ripresa del processo.

L'articolo 2 prevede poi la disciplina processuale dell'istituto, con l'introduzione nel codice di rito degli articoli 420-*sexies*, 420-*septies* e 420-*octies*; in particolare, la concessione del beneficio è subordinata a specifica richiesta da parte dell'imputato, da formularsi nel corso delle indagini preliminari ovvero nell'udienza preliminare fino alla precisazione delle conclusioni; per i reati in relazione ai quali è prevista la citazione diretta, l'istanza potrà, altresì, essere presentata dinanzi al giudice del dibattimento fino alla dichiarazione di apertura del medesimo.

L'ordinanza che dispone la messa alla prova dovrà contenere:

a) le prescrizioni comportamentali e gli impegni specifici che l'imputato assume;

b) le condotte volte a promuovere, ove possibile, la conciliazione dell'imputato con la persona offesa.

Il beneficio è concesso quando il giudice ritiene che l'imputato si astenga dal commettere ulteriori reati.

Il periodo di sospensione è fissato, nel massimo, in due anni per le pene detentive e in un anno per quelle pecuniarie.

Si prevede, altresì, la ricorribilità per cassazione da parte del pubblico ministero e dell'imputato contro il provvedimento che decide sull'istanza di sospensione.

L'esito positivo della prova estingue il reato.

In caso di revoca della messa alla prova, il periodo di prova viene scomputato dalla pena inflitta, sulla base di una apposita tabella di conversione (cinque giorni di prova equivalgono a un giorno di pena detentiva o a 38 euro di pena pecuniaria); l'articolo 2, comma 1, lettera c), prevede, infatti, una modifica in tal senso del codice di rito, con l'introduzione dell'articolo 657-*bis*.

È stata poi inserita all'articolo 3 del disegno di legge una norma all'interno delle disposizioni di attuazione del codice di rito, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271 (articolo 191-*bis*), con la quale si precisa che le funzioni di servizio sociale, in caso di messa alla prova, vengono svolte dagli uffici locali dell'esecuzione penale esterna del Ministero della giustizia, secondo quanto previsto dall'articolo 72 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. Le modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità e le funzioni del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria in materia di messa alla prova e lavoro di pubblica utilità saranno stabilite, a norma dell'articolo 6 del disegno di legge, con decreto del Ministro della giustizia, da emanare d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Gli articoli 4 e 5 del disegno di legge, quindi, prevedono che anche l'affidamento in prova ai servizi sociali *ex* articolo 47 della legge n. 354 del 1975 e la libertà controllata prevista dalla legge 24 novembre 1981, n. 689, possano essere concessi, rispettivamente dal tribunale di sorveglianza e dal giudice del merito, solo congiuntamente alla prescrizione del lavoro di pubblica utilità.

Gli articoli 7 e 8 disciplinano la copertura finanziaria (con clausola di invarianza) e l'entrata in vigore del provvedimento.

**DISEGNO DI LEGGE**

## Art. 1.

*(Modifiche al codice penale)*

1. Al codice penale sono apportate le seguenti modificazioni:

*a)* all'articolo 165:

1) al primo comma, le parole: «ovvero, se il condannato non si oppone, alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività per un tempo determinato comunque non superiore alla durata della pena sospesa,» sono soppresse;

2) dopo il terzo comma è inserito il seguente:

«Salvi i casi previsti all'articolo 163, commi secondo, terzo, limitatamente al condannato che abbia compiuto gli anni settanta, e quarto, la concessione della sospensione condizionale di una pena detentiva è altresì subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità»;

*b)* dopo l'articolo 165 è inserito il seguente:

«Art. 165-bis. - (*Lavoro di pubblica utilità*). - Il lavoro di pubblica utilità previsto dall'articolo 165 non può essere prestato per un periodo inferiore a dieci giorni né superiore a due anni e consiste nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. L'attività è svolta nell'ambito del comune dove il condannato ha la residenza o il domicilio ovvero, ove ciò non sia possibile, presso la provincia e comporta la prestazione di non meno di otto ore e non più di ventiquattro ore settimanali, da svolgere con modalità e tempi che non pregiudichino

le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato.

La durata giornaliera della prestazione non può comunque superare le otto ore.

Ai fini del computo della pena, un giorno di arresto o di reclusione consiste nella prestazione, anche non continuativa, di quattro ore di lavoro.

L'applicazione del lavoro di pubblica utilità è subordinata al consenso dell'imputato. La mancanza del consenso rende inapplicabili gli istituti la cui concessione è subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità.

Si applicano gli articoli 146 e 147, primo comma, numeri 2) e 3), e terzo comma»;

c) dopo l'articolo 168 sono inseriti i seguenti:

«Art. 168-bis. - (*Sospensione del procedimento con messa alla prova*). - Nei procedimenti relativi a reati puniti con la sola pena pecuniaria o con pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola o congiunta con la pena pecuniaria, l'imputato può chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova. A tal fine non si tiene conto delle circostanze del reato, fatta eccezione delle circostanze per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria del reato e di quelle ad effetto speciale.

La concessione della messa alla prova è inoltre subordinata alla prestazione di lavoro di pubblica utilità, ma i limiti di cui all'articolo 165-bis sono ridotti della metà.

La sospensione del procedimento con messa alla prova non può essere concessa più di una volta per delitti della stessa indole e, comunque, più di due volte.

Art. 168-ter. - (*Effetti della sospensione del procedimento con messa alla prova*). - Durante il periodo di sospensione del procedimento il decorso della prescrizione del reato è sospeso.

L'esito positivo della prova estingue il reato per cui si procede.

Art. 168-*quater*. - (*Revoca della messa alla prova*). - La messa alla prova è revocata:

1) in caso di grave o reiterata trasgressione al programma di trattamento o alle prescrizioni imposte, ovvero di rifiuto alla prestazione del lavoro di pubblica utilità;

2) in caso di commissione, durante il periodo di prova, di un nuovo delitto non colposo ovvero di un reato della stessa indole rispetto a quello per cui si procede».

## Art. 2.

(*Modifiche al codice di procedura penale*)

1. Al codice di procedura penale sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo l'articolo 420-*quinquies* sono inseriti i seguenti:

«Art. 420-*sexies*. - (*Sospensione del procedimento con messa alla prova*). - 1. Nei casi previsti dall'articolo 168-*bis* del codice penale l'imputato o la persona sottoposta alle indagini, fino alla precisazione delle conclusioni, può formulare, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, istanza di sospensione del procedimento con messa alla prova.

2. Il giudice, in presenza dei presupposti previsti dalla legge, se ritiene corretta la qualificazione giuridica del fatto e non deve pronunciare sentenza di proscioglimento a norma dell'articolo 129, dispone con ordinanza la sospensione del procedimento con messa alla prova quando ritiene che l'imputato si asterrà dal commettere ulteriori reati. In tal caso affida l'imputato ai servizi sociali.

3. Se la richiesta viene presentata nel corso delle indagini preliminari, il giudice fissa con decreto un termine al pubblico ministero per esprimere il consenso e dispone che la richiesta sia notificata, a cura del richiedente, anche alla persona offesa. In caso di consenso il giudice dispone con ordinanza la sospensione del procedimento con

messa alla prova della persona sottoposta ad indagini. Se il pubblico ministero non presta il consenso il giudice fissa, con decreto in calce alla richiesta, l'udienza per la decisione. Almeno tre giorni prima dell'udienza il fascicolo del pubblico ministero è depositato nella cancelleria del giudice. Se non ritiene sussistano i presupposti di cui al comma 2, il giudice rigetta la richiesta con ordinanza.

4. Quando viene concessa la messa alla prova il procedimento è sospeso per un periodo:

a) di due anni quando si procede per reati per i quali è prevista una pena detentiva, sola o congiunta con la pena pecuniaria;

b) di un anno quando si procede per reati per i quali è prevista la sola pena pecuniaria.

5. I termini di cui al comma 4 decorrono dalla sottoscrizione del verbale di messa alla prova.

6. La sospensione non impedisce al giudice di assumere prove quando particolari ragioni di urgenza non consentono di rinviare l'atto. Non si applica la disposizione dell'articolo 75, comma 3.

7. Contro l'ordinanza che decide sull'istanza di messa alla prova possono ricorrere per cassazione l'imputato e il pubblico ministero, anche su istanza della persona offesa, ma l'impugnazione in ogni caso non sospende il procedimento. In caso di rigetto dell'istanza la questione non può essere riproposta come motivo di impugnazione.

Art. 420-septies. - (*Obblighi e prescrizioni a carico dell'imputato durante la sospensione del procedimento*). - 1. L'ordinanza che dispone la messa alla prova contiene 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. Nell'ordinanza è altresì stabilito che l'affidato si adoperi in quanto possibile in favore della vittima del reato.

2. L'ordinanza di cui al comma 1 è immediatamente trasmessa ai servizi sociali che devono prendere in carico l'imputato. Della messa alla prova è redatto verbale.

3. Nel corso della prova le prescrizioni possono essere modificate dal giudice che procede, anche su segnalazione dei servizi sociali, che riferiscono periodicamente al giudice sul comportamento del soggetto.

Art. 420-*octies*. - (*Esito della prova. Revoca*). - 1. Decorso il periodo di sospensione del procedimento, il giudice dichiara con sentenza estinto il reato se, tenuto conto del comportamento dell'imputato, ritiene che la prova abbia avuto esito positivo. A tale fine acquisisce la relazione conclusiva dai servizi sociali che hanno preso in carico l'imputato.

2. In caso di esito negativo della prova, il giudice dispone con ordinanza che il processo riprenda il suo corso.

3. In caso di revoca ovvero di esito negativo della prova, l'istanza di sospensione del processo con messa alla prova non può essere riproposta»;

b) all'articolo 555, comma 2, le parole da: «; l'imputato» fino alla fine del comma sono sostituite dalle seguenti: «; l'imputato, inoltre, può richiedere il giudizio abbreviato, presentare domanda di oblazione o formulare istanza di sospensione del processo con messa alla prova ai sensi degli articoli 420-*sexies*, 420-*septies* e 420-*octies*»;

c) dopo l'articolo 657 è inserito il seguente:

«Art. 657-*bis*. - (*Computo del periodo di messa alla prova in caso di revoca*). - 1. In caso di revoca della messa alla prova, il pubblico ministero, nel determinare la pena, detrae dalla pena da eseguire un periodo corrispondente a quello della prova eseguita. Ai fini della detrazione, cinque giorni di prova sono equiparati a un giorno di pena detentiva ovvero a trentotto euro di pena pecuniaria. Ai fini della detrazione non si considerano periodi di prova inferiori ai cinque giorni,

anche quale residuo di un periodo maggiore».

Art. 3.

*(Modifica al decreto legislativo  
28 luglio 1989, n. 271)*

1. Dopo l'articolo 191 delle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, di cui al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, è inserito il seguente:

«Art. 191-bis. - *(Attività dei servizi sociali nei confronti degli adulti ammessi alla prova)*. - 1. Le funzioni dei servizi sociali per la messa alla prova, disposta ai sensi dell'articolo 168-bis del codice penale, sono svolte dagli uffici locali dell'esecuzione penale esterna del Ministero della giustizia, nei modi e con i compiti previsti dall'articolo 72 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni».

Art. 4.

*(Modifica alla legge 26 luglio 1975, n. 354)*

1. All'articolo 47 della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo il comma 5 è inserito il seguente:

«5-bis. L'affidamento in prova al servizio sociale è subordinato alla prestazione di lavoro di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 165-bis del codice penale e non può essere concesso qualora il condannato non vi consenta».

## Art. 5.

*(Modifica alla legge  
24 novembre 1981, n. 689)*

1. Al primo comma dell'articolo 56 della legge 24 novembre 1981, n. 689, dopo il numero 6) è aggiunto il seguente:

«6-bis) l'obbligo di svolgere un lavoro di pubblica utilità di cui all'articolo 165-bis del codice penale».

## Art. 6.

*(Norme di attuazione)*

1. Le modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità e le funzioni del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria in materia di messa alla prova e lavoro di pubblica utilità sono stabilite con decreto del Ministro della giustizia da emanare, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge.

## Art. 7.

*(Clausola di invarianza)*

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

## Art. 8.

*(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.