

Decreto Legge 1 luglio 2013, n. 78
“Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena”

**Un primo (piccolo) passo verso il lavoro come
alternativa al carcere**

di Daniele Alborghetti

Atteso con impazienza dagli operatori del settore, e con una certa dose di scetticismo da parte dei detrattori che lo hanno battezzato “svuota carceri” prima ancora della sua approvazione, il decreto legge, licenziato dal Consiglio dei Ministri del 26 giugno contestualmente al c.d. “pacchetto lavoro”, non opera alcuno stravolgimento dell’attuale impianto normativo penitenziario, perseguendo realisticamente l’obiettivo di alleggerire di qualche migliaio di unità gli istituti penitenziari ormai al collasso.

A detta del Ministro Cancellieri si tratta, dunque, di una misura di natura emergenziale, in attesa di provvedimenti di altra natura, come l’amnistia o l’indulto, di competenza del Parlamento. Solo un provvedimento clemenziale potrebbe infatti deflazionare il sistema carcerario italiano di quelle 15.000-20.000 unità necessarie per riportare ad una situazione accettabile le condizioni degli istituti penitenziari, che contano attualmente quasi 66.000 detenuti a fronte di una capienza tollerabile pari a poco più di 45.000 unità.

Tutto ciò premesso, va dato atto che il provvedimento in esame, sia pure nella sua estemporaneità, contiene alcuni importanti elementi che

potrebbero costituire un punto di svolta nella politica carceraria del nostro paese.

Alludiamo soprattutto all'importanza che viene riconosciuta - più o meno direttamente - al lavoro, non solo come elemento fondamentale del trattamento del detenuto¹, come già sancito dall' art. 14 dell' Ordinamento Penitenziario, ma anche come possibile alternativa stessa alla pena detentiva.

Letto in tale ottica peculiare, questi sono in sintesi i punti salienti del provvedimento approvato dal Consiglio dei Ministri:

1. Misure alternative alla detenzione come strumento di contrasto all'alto tasso di carcerizzazione

L'articolo 1 del decreto legge modifica sostanzialmente l'articolo 656 del codice di procedura penale, con l'obiettivo di riservare l'immediata incarcerazione ai soli condannati in via definitiva nei cui confronti persista una ineliminabile necessità di ricorso alla più grave forma detentiva. Si prevede innanzitutto che il Pubblico Ministero, allorché debba emettere un ordine di esecuzione di una sentenza di condanna a pena detentiva, previa verifica dell'esistenza di periodi di custodia cautelare o di pena dichiarata fungibile relativi al titolo esecutivo da eseguire, trasmetta gli atti a magistrato di sorveglianza, affinché provveda all'eventuale applicazione della liberazione anticipata. In sostanza, le detrazioni di pena connesse alla liberazione anticipata – istituto che premia, con una riduzione di pena pari a 45 giorni per ciascun semestre, il detenuto che tiene una condotta regolare in carcere e che abbia dato prova di partecipazione al programma rieducativo – vengono “anticipate” al momento dell'emissione dell'ordine di carcerazione. In tal modo aumentano le possibilità che il condannato possa attendere da libero il provvedimento di concessione della misura alternativa senza far ingresso in carcere.

Inoltre, per le donne madri con figli di età inferiore ai 10 anni, per i padri esercenti la patria potestà quando la madre sia deceduta o impossibilitata

¹Sull'importanza del lavoro come strumento di reinserimento sociale ed in merito alle concrete modalità di implementazione del lavoro penitenziario si rinvia al bollettino speciale adapt n. 19 del 14 settembre 2012, *Il lavoro in carcere tra crisi e prospettive. L'esperienza di Bollate*, in www.bollettinoadapt.it

a prestare assistenza alla prole e per i soggetti portatori di gravi patologie (nonché per gli ultra-sessantenni riconosciuti parzialmente inabili) viene elevato a quattro anni il limite di condanna entro il quale possono accedere alla detenzione domiciliare direttamente dalla libertà.

Infine, senza entrare nel dettaglio, vengono rimossi alcuni limiti alla concessione delle misure alternative sopprimendo:

- 1) il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione per i recidivi, introdotto dalla legge "ex Cirielli" 251/2005;
- 2) il divieto di sospensione dell'ordine di esecuzione in caso di condanne per alcuni reati (furto semplice, alcune fattispecie di furto aggravato e incendio boschivo) e soprattutto per i delitti aggravati ai sensi dell'art. 61, primo comma, n. 11 *bis* c.p. ("l'aver il colpevole commesso il fatto mentre si trovava illegalmente sul territorio nazionale"), norma peraltro dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza 8 luglio 2010, n. 249.

Rimangono invece le preclusioni per i condannati a talune tradizionali categorie di reati di maggior gravità (di cui all'art. 4 bis dell'Ordinamento Penitenziario) alle quali vengono aggiunti il reato di maltrattamenti in famiglia dal quale derivi una lesione personale e lo stalking, alla luce dell'allarme sociale provocato dall'escalation di tali delitti.

Con questo primo pacchetto di misure, viene pertanto valorizzato lo strumento delle misure alternative, consentendo ai condannati di richiederne il beneficio direttamente dalla libertà, al fine di evitare quanto più possibile l'ingresso in carcere di persone non socialmente pericolose, con il doppio vantaggio di alleggerire gli istituti penitenziari e di evitare, per il condannato, gli effetti criminogeni del carcere, in linea peraltro con quanto già prevedeva la legge 165/1998 (c.d. "Simeone Saraceni").

In questo contesto, l'importanza del lavoro - come chiave di volta per l'effettivo successo di tali misure - è implicita. Il condannato - che beneficia della sospensione dell'ordine di carcerazione nelle more della formulazione della richiesta e della successiva decisione del Tribunale di Sorveglianza - avrà infatti tanto maggiori possibilità ottenere la misura alternativa in quanto dimostri di poter esercitare un'attività lavorativa. È notorio, infatti, che la giurisprudenza di sorveglianza valuti con particolare benevolenza, tra i requisiti del

richiedente, un'attività lavorativa, sia per la concessione della semilibertà - laddove il requisito è normativamente previsto - ma anche per la concessione dell'affidamento in prova.

2. Lavoro di pubblica utilità come sanzione alternativa alla detenzione

Una seconda importante novità del decreto carceri ha ad oggetto l'estensione delle fattispecie per cui è ammesso il ricorso al lavoro di pubblica utilità come alternativa alla detenzione, così come previsto dall'articolo 3 del provvedimento. In questo caso l'importanza attribuita al lavoro come possibile soluzione ai problemi che affliggono il sistema penitenziario – *in primis* sovraffollamento e altro tasso di recidivismo – risulta ancor più evidente.

La disposizione in esame riguarda i tossico e gli alcol-dipendenti, che potranno beneficiare di tale misura per qualsiasi tipo di reato commesso - senza limite alcuno di pena, con l'eccezione di alcuni reati di particolare allarme sociale - e non più solo quelli legati al traffico di stupefacenti, come previsto finora.

Il Governo prosegue di fatto lungo il cammino percorso – sia pur con alcune titubanze – negli ultimi anni. E che riteniamo costituirà un sentiero obbligato per gli anni a venire.

Introdotta per la prima volta dall'art. 73 comma 5 *bis* del DPR 309/90 (il Testo unico sulla droga) per i soli reati commessi da tossico-alcolodipendenti in relazione a reati connessi al traffico di stupefacenti, il lavoro di pubblica utilità, consiste nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale o volontariato. La prestazione di lavoro viene svolta a favore di persone affette da HIV, portatori di *handicap*, malati, anziani, minori, ex detenuti o extracomunitari; nel settore della protezione civile, nella tutela del patrimonio pubblico e ambientale o in altre attività pertinenti alla specifica professionalità del condannato.

Il decreto legislativo 274/2000 ha successivamente attribuito al giudice di pace la facoltà generalizzata, per tutti i reati di sua competenza, di

applicare su richiesta dell'imputato la pena del lavoro di pubblica utilità in luogo della permanenza domiciliare o di quella pecuniaria.

Nella prassi applicativa, tuttavia, il lavoro di pubblica utilità, per molti anni, non ha riscontrato un vasto ambito di utilizzo. Rimasto quasi sconosciuto fino a poco tempo fa (ancora nel 2010 si sono registrate solo 62 condanne al lavoro di pubblica utilità) tale misura ha conosciuto un vero e proprio *boom* negli ultimi due anni, tanto che si contano 3.326² casi solo nei primi tre mesi dell'anno in corso. Le ragioni di tale successo sono molteplici: sicuramente ha inciso in maniera determinante la legge 120/2010, che ha previsto la possibilità del ricorso ai lavori di pubblica utilità anche per reati legati alla violazione del Codice della strada. Hanno fornito un grosso impulso tuttavia, anche il progressivo diffondersi delle necessarie convenzioni tra i Tribunali e gli Enti locali e di volontariato, nonché gli indubbi riscontri positivi di tale misura, che presenta tutti i vantaggi – in termini di efficacia e di costi – per poter divenire la vera alternativa allo strumento della pena detentiva.

3. Lavoro di pubblica utilità per i detenuti

Viene aggiunto – ad opera dell'articolo 2, comma 1 lettera a) - il comma 4 *ter* all'articolo 21 dell'Ordinamento Penitenziario, al fine consentire ai detenuti e agli internati la partecipazione a titolo volontario e gratuito a progetti di pubblica utilità presso lo Stato e gli Enti locali o presso enti ed organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. In questo caso si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste nell'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, che regola il lavoro di pubblica utilità nel processo davanti il giudice di pace.

Si tratta di una disposizione del decreto che quasi non compare nei primi commenti "a caldo" del provvedimento governativo, e che probabilmente continuerà a rimanere sotto silenzio. Costituisce tuttavia una novità che gli addetti ai lavori accoglieranno con molta soddisfazione, ben intuendone le potenzialità.

² Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative, in www.giustizia.it

Attualmente, infatti, il volontariato dei detenuti, tanto quello intramurario che quello extramurario, non riceve alcun formale riconoscimento dalla legge.

Il lavoro cui fa riferimento l'Ordinamento Penitenziario, come elemento del trattamento, (art. 22 comma 2) è unicamente quello retribuito.

Se a livello intramurario alcune prassi *ultra legem* hanno in parte ovviato alla carenza legislativa, la stessa cosa non è stata possibile per quello extramurario, rendendosi sempre necessario, tra l'altro, un formale provvedimento di approvazione del magistrato di sorveglianza. L'articolo 21 dell'Ordinamento Penitenziario prevede invero che il detenuto possa essere autorizzato a lasciare l'istituto, per una parte della giornata, esclusivamente al fine di svolgere un'attività lavorativa o per frequentare un corso di formazione professionale.

Finora, di conseguenza, si è sempre reso necessario reperire una fonte di finanziamento dei progetti di reinserimento dei detenuti, anche se riferiti a lavori socialmente utili ed a favore di Enti locali o di associazioni di volontariato, attraverso la stipulazione di un normale contratto di lavoro o il ricorso ad altri strumenti atipici quali i tirocini d'inserimento e le c.d. borse lavoro.

Tutto ciò ha inevitabilmente comportato, in un periodo di crisi strutturale della finanza pubblica, il fisiologico ridimensionamento dell'offerta di progetti pubblica utilità, ai quali i detenuti ben avrebbero preso parte anche a titolo volontario.

La disposizione in esame consentirà finalmente ai detenuti di prendere parte anche a titolo gratuito ad attività di pubblica utilità a favore della collettività, che costituiranno parte integrante del complessivo percorso di reinserimento sociale e lavorativo del detenuto, e che nell'immediato permetteranno quantomeno di ridurre sensibilmente le ore di permanenza in cella.

Considerazioni conclusive

Il decreto approvato non risolverà da solo i problemi endemici del sistema penitenziario italiano, né questa era l'intenzione del Governo.

Costituisce tutt'al più una "prima tappa" di una serie di provvedimenti che dovranno necessariamente condurre all'adeguamento delle condizioni di vita dei nostri istituti penitenziari – oggi ai limiti della

disumanità – ai parametri fissati entro luglio 2014 dalla Corte europea per i diritti dell'uomo.

Tali provvedimenti, molti dei quali già al vaglio del Parlamento, dovranno necessariamente prevedere - oltre alla costruzione ed all'adeguamento degli istituti penitenziari, che dispongano tra l'altro di spazi detentivi adeguati per le attività trattamentali ed in particolare per quelle lavorative - il potenziamento delle misure alternative alla detenzione ed il finanziamento delle programmi di inserimento lavorativo dei detenuti.

Solo in quest'ottica il decreto legge approvato - che come si è cercato di evidenziare contiene spunti obiettivamente interessanti - , per dirla con le parole del Ministro della Giustizia, non potrà dirsi “un provvedimento svuota carceri in senso classico” bensì un provvedimento di più ampio respiro che “indica una nuova filosofia dell'espiazione della pena” .