

## CONVEGNO 16 NOVEMBRE 2015 VERCELLI

### Relazione dell'avv. Cosimo Palumbo sul tema "l'art. 21 della legge penitenziaria".

Occorre premettere che l'art. 27 della Costituzione parla della funzione rieducativa della pena, con ciò intendendola in senso lato e non con esclusiva al riferimento alla pena detentiva. Ciò significa che il costituente aveva in mente non solo la reclusione. La stessa Costituzione pone al centro il lavoro sia nell'art. 1 sia nel 41. Il diritto al lavoro vale per tutti.

La centralità del lavoro nell'ambito della natura trattamentale dell'ordinamento penitenziario. Il lavoro è, in generale, elemento di riconoscimento sociale della dignità della persona: esempio, la perdita del lavoro come elemento di diminuzione dei diritti e della stessa autostima. Il lavoro all'esterno è disciplinato dall'art. 21 dell'Ordinamento penitenziario e dall'art. 48 D.P.R. 230/2000 (regolamento). Va subito chiarito che non si tratta di una misura alternativa alla detenzione e, come tale non è soggetta ad un criterio di meritevolezza.

L'istituto è stato modificato dalla legge Gozzini, in quanto fino al 1986 era rubricato come una delle modalità di lavoro (o una variante) organizzate dall'amministrazione penitenziaria, nell'ambito di quelle prescritte dall'art. 20.

La materia del lavoro nell'ordinamento penitenziario è stata più volte novellata a partire dal 2000 e il legislatore si è mosso seguendo 2 direttrici.

Da un lato prevedere ogni forma possibile di lavoro per ampliarne la possibilità concreta.

Dall'altro, modernizzazione della gestione dei lavoratori e delle opportunità di lavoro anche attraverso la formazione di graduatorie degli impiegabili (interni ed esterni), attribuendo una funzione programmatrice e di stimolo dei provveditorati regionali.

#### **Apro una piccola parentesi, ricordando quelli che sono i presupposti dell'art. 20.**

L'art. 20 prevede che debbano essere favorite "in ogni modo" la destinazione dei detenuti al lavoro e la partecipazione a corsi di formazione professionale tramite l'intervento di imprese pubbliche e private.

E' previsto che nell'assegnazione al lavoro all'interno dell'istituto si debba tenere conto esclusivamente dell'anzianità di disoccupazione, delle condizioni familiari nonché della professionalità, tramite apposite liste, una generica e l'altra per qualifica o mestiere.

La formazione di tali graduatorie è demandata ad una commissione mista alle cui riunioni partecipa "senza potere deliberativo" un rappresentante dei detenuti.

Per le lavorazioni effettuate all'interno dell'istituto è prevista la possibilità di vendere i prodotti ad un prezzo pari o inferiore al loro costo, tenuto conto comunque delle leggi e dei valori del mercato.

Questo tipo di lavoro tuttavia ha nulla a che vedere con i contatti con l'esterno ed è quindi una forma lavorativa che esula dalle vere e proprie finalità di reinserimento sociale che la pena deve avere, prerogativa questa del lavoro all'esterno.

Obbligo della scorta e solo presso imprese pubbliche o private nei settori agricoltura e industria, reperite dalla stessa Amm.ne.

3 le novità della legge Gozzini:

1) Abolizione dei limiti del divieto per l'amm. one di reperire lavori nel terziario e del divieto per i detenuti di ricercare autonomamente occasioni di lavoro.

2) Abolizione dell'obbligo della scorta

3) Giurisdizionalizzazione del procedimento di emissione al lavoro esterno con intervento finale del MAG SORV (condivisione di responsabilità).

La riforma prende atto dell'impossibilità oggettiva di creare un CARCERE/Impresa sia per le difficoltà interne organizzative, sia per l'onere in capo all'Amministrazione di svolgere anche un'attività di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Rispetto all'art. 21 si può rimarcare:

- a) il carattere amministrativo della misura salvo il visto del Magistrato competente
- b) la prevedibilità di ammissione in qualunque fase processuale e penale e non solo, quindi, per i condannati definitivi (anche se obiettivamente risulta difficile pensare che nelle prime fasi istruttorie e pre processuali il giudice possa controfirmare un provvedimento di ammissione dopo aver formalizzato provvedimenti cautelari privativi della libertà)
- c) la possibilità di inserire in art. 21 soggetti per consentire loro di seguire corsi professionali

Di particolare rilievo sono le modifiche introdotte con la L. 94/2013, con l'inserimento del comma 4. Ter., che vale la pena di riportare per esteso perché prevede la possibilità di essere ammesso al lavoro esterno anche per espletare attività di volontariato in favore di organi dello Stato, Enti Locali e del Volontariato.

*“I detenuti e gli internati di norma possono essere assegnati a prestare la propria attività al titolo volontario e gratuito, tenendo conto anche delle loro specifiche professionalità e attitudini lavorative, nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, le unioni di comuni, le aziende sanitarie locali o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. I detenuti e gli internati possono essere inoltre assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito a sostegno delle famiglie e delle vittime di reati da loro commessi.”*

La L. 9 agosto 2013 n. 94, prevedendo la prestazione di attività a titolo volontario e gratuito, presenta importanti differenze rispetto alla tematica e alla regolamentazione del lavoro all'esterno, soprattutto sotto il profilo della parità di trattamento, sotto ogni profilo, anche economico, con i lavoratori liberi.

Tuttavia il riferimento a progetti di pubblica utilità in favore della collettività rappresenta, pur sempre una forma riparatoria in linea con il trattamento più con finalità di emenda che non con finalità di rieducazione.

Sarebbe stato auspicabile che questa legge, che ovviamente amplia notevolmente le possibilità “lavorative” per il detenuto avesse trovato una più ampia adesione soprattutto da parte degli Enti Pubblici e delle organizzazioni di assistenza sociale, ONLUS, associazioni di volontariato.

Ciò, con particolare riferimento alla possibilità non solo di svolgere lavori in favore della collettività, ma soprattutto per gli Enti Pubblici i cui finanziamenti sono costantemente soggetti a tagli, di poter impiegare personale, con un notevole risparmio economico.

A Torino è stato predisposto un elenco degli Enti Pubblici e delle associazioni che sono convenzionati al fine di svolgere attività di volontariato ovvero di pubblica utilità.

Ne cito alcune:

Cooperativa Frassati, associazione Libera Piemonte, Forum del volontariato, Torino canile municipale, città di Torino (uffici delle circoscrizioni), SERMIG, associazione ANFFAS, ENPA, Centro servizi per il volontario, Cottolengo, ecc.

Presupposti per l' ammissione.

#### 1) Oggettivi:

Tipo di attività, consistente in una idoneità tesa a garantire un trattamento penitenziario che si concluda positivamente.

In questo senso, l'art.48 del regolamento prevede che i detenuti ammessi al lavoro all'esterno esercitano i diritti riconosciuti a lavoratori liberi, fatte salve le limitazioni conseguenti agli obblighi derivanti dalla misura privativa della libertà.

Il lavoro deve essere reale, non artificiosamente creato, presentare caratteri di permanenza e stabilità, può essere autorizzato anche il lavoro autonomo ( purchè regolarmente autorizzato dagli organi competenti); il lavoratore deve possedere le "attitudini necessarie e impegno professionale". Dal 1993 è stata introdotta la possibilità di ammettere i detenuti per frequentare corsi di formazione professionale.

## 2) Soggettivi

Il lavoro esterno può essere concesso anche a coloro che si trovano in custodia cautelare, ma l'autorizzazione la dà la A G che procede.

I definitivi possono essere ammessi senza alcun limite di pena , salvo per i condannati per reati ricompresi nell'art. 4 BIS ( almeno un terzo, non oltre i 5 anni o 10 anni se ergastolani).

Per costoro deve essere accertata anche l'assenza di attualità di contatti con la criminalità organizzata.

Sono ora caduti i limiti di quantum da spiare introdotti dalla legge c.d. Ex Cirielli .

Gli extracomunitari privi del permesso di soggiorno: per loro è prevista una specifica procedura di avviamento al lavoro che vede coinvolte le direzioni Prov.li del lavoro (Sezione Unite penali sulla funzione rieducativa della pena, SSUU 27/4/2006 n. 7458).

## Il procedimento di ammissione al lavoro esterno.

Premetto che si tratta di un procedimento in cui non è previsto l'intervento del difensore, essendo di competenza della direzione di istituto ove la persona si trova ristretta, con intervento finale del Magistrato di Sorveglianza territorialmente competente.

E' disposto solo quando ne si è prevista la possibilità nel di trattamento individualizzato predisposto dalla Direzione del carcere.

Il programma deve essere approvato dal M. sorv. dovendo questi effettuare una valutazione di sola legittimità per verificare se nel programma vi siano elementi che violano i diritti del condannato.

Le direzioni degli istituti di pena si sono sempre rivelate molto timide nel concedere l'ammissione al lavoro esterno, sebbene questo istituto (che non è una misura alternativa) sia lo strumento trattamentale che meglio favorisce il reinserimento del condannato.

Spetta poi all'amm.one reperire effettivamente un lavoro esterno.

Il detenuto ammesso al lavoro esterno è soggetto a controlli, attraverso personale dipendente e servizi sociali, al fine di verificare che il lavoro si svolge nel pieno rispetto dei diritti e della dignità.

I controlli sono diversi a seconda che si tratti di imprese private o pubbliche.

Al lavoratore esterno sono impartite prescrizioni che si impegna a rispettare per iscritto (orari di uscita e rientro, percorso), tenuto conto anche dell'esigenza di consumazione dei pasti e del mantenimento di contatti con la famiglia.

Il detenuto deve essere sempre reperibile nei tempi e nei luoghi determinati;egli rimane in espiazione pena rimane sotto il controllo della direzione dell'istituto.

Commette il reato di evasione se si allontana dal posto di lavoro.

## Disciplina giuslavoristica

Al detenuto ammesso al lavoro esterno è applicabile la legislazione ordinaria (assunzione diretta secondo la legge 608/96).

E' necessaria la preventiva stipula del contratto di lavoro, cui seguirà il provvedimento di ammissione al lavoro eterno.

La retribuzione viene versata alla direzione dell'istituto.

Vi è obbligo di corrispondere una retribuzione nel rispetto del minimo sindacale.

Differenza con mercede e remunerazione.

Le criticità che l'esperienza del lavoro all'esterno evidenzia possono così elencarsi

a) carenze di opportunità di inserimento. Si veda a questo proposito quanto poco riscontro abbia avuto la applicazione del comma 4 ter dell'art. 21.

b) natura amministrativa e connesse responsabilità in capo ai direttori d'istituto.

Come si è venuto dicendo, responsabile del trattamento e dell'ammissione al lavoro esterno è il Direttore di istituto, su cui grava la maggiore responsabilità nel caso in cui l'esperienza lavorativa dovesse rivelarsi fallimentare o il soggetto non dovesse rispondere alle aspettative del programma di trattamento.

c) visioni difformi tra magistratura di sorveglianza e direttori rispetto alla gradualità e alla progressione trattamentale.

Sotto questo profilo assistiamo ad una dicotomia sulla gradualità di esperienze con finalità rieducative. In particolare l'esperienza di ammissione al lavoro all'esterno non è chiaro se debba precedere la prima esperienza di permesso premio o viceversa. Si assiste ad oscillamenti nella prassi dei magistrati di sorveglianza in questa priorità, pur essendo 2 istituti (il lavoro all'esterno e i permessi premio) aventi finalità nettamente diverse e di competenza di autorità diverse.

d) criteri selettivi interni all'Amministrazione e da parte della Magistratura di Sorveglianza.

Sotto questo profilo va rimarcato che l'ammissione al lavoro all'esterno dovrebbe prescindere da qualsiasi meritevolezza, mentre ancora viene vissuto come uno stadio graduale della progressione del trattamento penitenziario.

I criteri di ammissione al lavoro esterno risultano ancora troppo rigidi e fortemente connotati dalla ricerca di una auspicata meritevolezza in una ottica fortemente premiale.

e) In questo senso la diminuzione della popolazione detenuta a seguito della legislazione deflattiva di questi ultimi due anni, attraverso l'abbassamento delle soglie di ammissibilità a varie misure alternative ha quale effetto una popolazione presente residuale dal punto di vista del gravame penale che mal si concilia con una misura quale art. 21.

Concludo auspicando una sinergia tra Enti Pubblici e imprese private da un lato, e le singole direzioni di istituto dall'altro affinché l'esperienza del lavoro all'esterno sia un patrimonio del maggior numero di detenuti, che vengano ampliate le possibilità di accedere a tale istituto e che venga superata quella naturale diffidenza che di solito connota l'approccio all'avviamento all'attività lavorativa da una persona detenuta.

Ricordo che una persona che esce dal carcere avendo acquisito una specifica professionalità ha molte meno possibilità di recidiva rispetto ad una persona che vive il carcere come segregazione, punizione e che termina la propria esperienza detentiva senza che siano state poste le basi per il suo reinserimento o inserimento nel tessuto sociale e lavorativo.

Ma quello che a noi qui preme sottolineare è la suddivisione dello stesso bilancio per gruppi di attività: il 65,4 per cento delle risorse viene impiegato per la sicurezza degli istituti penitenziari; il 15,1 per cento per il funzionamento e la manutenzione delle strutture e della strumentazione; il 10,4 per il mantenimento e il trattamento penitenziario dei detenuti<sup>1</sup>; il 6,7 per cento per la direzione, il supporto la formazione personale e altri oneri; e il 2,5 per cento per l'esecuzione penale esterna. Dopo tutte queste cifre, eccoci finalmente arrivati al punto. Che cosa rappresenta quel piccolo spicchio della torta, quello che, con il suo misero 2,5 per cento, viene chiamato attività di "esecuzione penale esterna"? Gli uffici di esecuzione penale esterna (Uepe) sono presidi territoriali e operativi dell'amministrazione penitenziaria, il cui compito principale riguarda l'esecuzione delle sanzioni penali non detentive e delle misure alternative alla detenzione. Si occupano, cioè, di

---

<sup>1</sup> Secondo l'articolo 1, comma 6 dell'ordinamento penitenziario, "nei confronti dei condannati e degli internati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, nel reinserimento sociale degli stessi".

elaborare e sottoporre alla magistratura i programmi di trattamento da applicare, verificandone al contempo la corretta esecuzione da parte degli ammessi a tali sanzioni e misure. Strutture, quindi, che non si occupano di carcere, o meglio, strutture che servono a evitare il carcere per alcuni autori di reato o far uscire detenuti meritevoli dopo che questi hanno scontato una parte della condanna in un istituto penitenziario. Su 45.000 dipendenti a vario titolo dell'amministrazione penitenziaria, solo 1.500 sono gli addetti agli Uepe, per i 31.000 persone prese in carico nel 2014, cui si vanno aggiungendo le prime migliaia di persone il cui processo è stato sospeso per "metterle alla prova".