

Il lavoro di pubblica utilità in materia di sicurezza stradale

Di Maristella Giuliano

1. *Il lavoro di pubblica utilità e l'inquadramento nell'ambito della miniriforma del codice della strada del luglio 2010*

Per lavoro di pubblica utilità si intende un'attività non retribuita prestata a favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, presso enti e organizzazioni di assistenza sociale, di volontariato o presso centri specializzati di lotta alle dipendenze. L'attività richiede un'adesione volontaria del soggetto e concerne una prestazione a carattere assistenziale da svolgere a favore di persone disabili, malati, anziani, minori, ex detenuti o extracomunitari, in ambiti relativi alla specifica professionalità del condannato o nel settore della protezione civile o della tutela del patrimonio pubblico e ambientale (1).

La legge n. 120 del 29 luglio 2010, c.d. miniriforma del codice della strada, ha regolamentato il lavoro di pubblica utilità (già introdotto nel nostro sistema giuridico dal d.lgs 274/2000) nell'ambito dei reati commessi con violazione delle norme sulla circolazione stradale, e connessi all'abuso di alcol e all'utilizzo di droghe. La disciplina contenuta nei comma 9 *bis* dell'art. 186 e 8 *bis* dell'art. 187 cds richiama, nei caratteri generali, quella contenuta nel d.lgs 274/2000, ma stabilisce anche un aspetto peculiare mai individuato prima, ossia qualifica l'attività da svolgere come una prestazione da effettuare in via prioritaria nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale.

1) Decreto del Ministro della Giustizia 26 marzo 2011 " Norme per la determinazione delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità applicato in base all'art. 54, comma 6, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274".

La riforma n. 120/2010, è stata caratterizzata sin dal suo nascere da un severo intento repressivo dei reati legati alla violazione delle norme sulla circolazione stradale e connessi all'uso di droghe o all'abuso di alcol, e pertanto ha comportato un generale inasprimento delle pene scaturenti da tali condotte. La previsione del lavoro di pubblica utilità all'interno della struttura dell'art. 186 cds ha rappresentato quasi una mitigazione di questo intento rigoristico, quasi una controtendenza, consistente nella possibilità di sostituire le pene dell'arresto e dell'ammenda con un'attività svolta a favore della collettività. La giustificazione di tale apparente minor rigore del legislatore risiede proprio nel tipo di attività che l'imputato deve prestare, che è intimamente connessa al rispetto e all'applicazione delle norme e dei comportamenti corretti da adottare su strada e pertanto è fortemente rieducativa. Se si pensa infatti alle gravi conseguenze invalidanti per la salute e per l'incolumità fisica che possono derivare da un incidente stradale commesso sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o dell'alcol, ci si rende conto come la misura del lavoro di pubblica utilità potrebbe rappresentare, se applicato sistematicamente, l'elemento riabilitativo di condotte errate e quindi potenzialmente molto più efficace di qualsiasi inasprimento di pena sia detentiva che pecuniaria.

2. *Previsioni normative antecedenti al luglio 2010*

Il lavoro di pubblica utilità è stato previsto per la prima volta con il decreto legislativo n. 274 del 28 agosto 2000, concernente "*Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468*". Il decreto legislativo n. 274 ha introdotto nel nostro sistema giuridico la competenza del giudice di pace per i reati considerati di "minore gravità". L'art. 54 prevede il lavoro di pubblica utilità come sanzione che il giudice di pace può irrogare in alternativa ad altre pene (quale la permanenza domiciliare) e sempre su richiesta dell'imputato.

La competenza del giudice di pace non contempla infatti l'applicazione delle pene detentive e riguarda in generale i reati comuni contro la persona quali percosse, lesioni, omissione di soccorso, i reati contro l'onore, come ingiuria e diffamazione e quelli contro il patrimonio, quali il danneggiamento.

Nel 2001, con un Decreto Ministeriale del 26 marzo, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 80 del 5.4.2001, il Ministro della Giustizia ha individuato le modalità operative del lavoro di pubblica utilità e i requisiti necessari che devono essere contenuti nelle convenzioni adottate degli enti locali o dalle organizzazioni di riferimento.

Tra le ulteriori previsioni normative che contemplano l'applicazione della misura del lavoro di pubblica utilità si annovera la legge n. 49 del 21 febbraio 2006 di modifica del DPR 309/90 *"Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di dipendenza"* che ha introdotto un nuovo comma, il 5 bis, nel corpo dell'art. 73, prevedendo il lavoro di pubblica utilità come sanzione sostitutiva delle pene detentive, per coloro che commettono reati connessi alle sostanze stupefacenti o psicotrope e che siano persone tossicodipendenti o assuntori di sostanze stupefacenti o psicotrope. In questo contesto la misura consiste in una pena sostitutiva irrogata nel caso ricorrano le circostanze attenuanti del fatto di lieve entità, oppure se il fatto sia stato commesso da soggetto tossicodipendente.

Un'ulteriore previsione normativa è contenuta nella legge 11 giugno n. 145 recante *"Modifiche al codice penale e alle relative disposizioni di coordinamento e transitorie in materia di sospensione condizionale della pena e di termini per la riabilitazione del condannato"*. La legge modificando l'art. 165 del codice penale, introduce il lavoro di pubblica utilità sotto forma di condotta riparatoria o termine condizionale in base al quale il giudice può subordinare la concessione della sospensione condizionale della pena, con conseguente estinzione del reato. In base a questa formulazione il lavoro di pubblica utilità si caratterizza come un'attività non retribuita a favore della collettività, concessa solo se il condannato non si oppone e per un tempo determinato che non deve superare la durata della pena sospesa, ma non assume valore di sanzione autonoma o sostitutiva della pena principale.

Un'altra previsione normativa è contenuta nell'art 224 bis del codice della strada, che prevede il lavoro di pubblica utilità come una sanzione amministrativa accessoria applicata al condannato con pena di reclusione, per un delitto colposo commesso con violazione delle norme previste dal codice della strada. Si tratta di una misura aggiuntiva alle pene classiche, che per la sua regolamentazione richiama la legge 274 del 2000 e il DM 26 marzo 2001, tranne che per il termine minimo di espletamento che, in questo caso non può essere inferiore a 1 mese.

Infine in base al disposto degli artt. 102 e seg. della legge 689 del 1981, il lavoro di pubblica utilità è anche disciplinato come misura di conversione delle pene pecuniarie non eseguite a causa dell'insolvibilità del condannato.

3. Ambito di applicazione

Ai fini dell'inquadramento generale dell'istituto, come disciplinato nell'ambito del codice della strada, è necessario premettere che la misura del lavoro di pubblica utilità è concedibile solo in presenza del verificarsi di due condizioni: la non ricorrenza dell'incidente stradale provocato e il mancato godimento in passato del medesimo beneficio.

Il primo requisito preclusivo è categoricamente individuato dal legislatore ad apertura del comma 9 bis dell'art. 186 e del comma 8 bis dell'art 187, la dicitura "*al di fuori dei casi previsti dal comma 2 bis*" non lascia dubbi in merito alla non applicazione dell'istituto nel caso ricorra l'aggravante dell'incidente provocato. L'art. 186 comma 2 bis introduce un'aggravante che comporta il raddoppio delle sanzioni stabilite nel comma 2 e l'applicazione delle sanzioni amministrative accessorie del fermo amministrativo per 180 giorni e della revoca della patente (quest'ultima solo nel caso di tasso alcolemico superiore al 1,5 g/l). Con la previsione dell'esclusione dei casi menzionati nel comma 2 bis, si è voluto evitare la

possibilità di bilanciamento di questa aggravante con eventuali circostanze attenuanti presenti nel caso concreto e di conseguenza l'impossibilità di estendere il lavoro di pubblica utilità ai casi in cui ricorra un incidente stradale (2).

Per incidente stradale provocato si intende un evento originato da una condotta errata e colpevole dell'agente, in cui condotta ed evento sono uniti da un nesso di causa che comprende la colpa di avere condotto un veicolo in stato d'ebbrezza ed esclude l'avverarsi concomitante di una concausa idonea ad interrompere il nesso eziologico. Diversamente non legando l'evento dell'incidente stradale all'effettiva responsabilità personale dell'agente, si cadrebbe in un caso di responsabilità oggettiva.

Il secondo requisito, relativo al godimento del beneficio per una volta sola, non presenta dubbi interpretativi, rappresentando una precisa scelta del legislatore che ha voluto limitare l'applicazione dell'istituto ai soli casi in cui l'agente non abbia svolto in passato altre attività di pubblica utilità. Parte della dottrina, tuttavia, ritiene che essendo il lavoro di pubblica utilità una sanzione sostitutiva, il legislatore avrebbe anche potuto prevedere una preclusione alla concessione del lavoro solo nel caso di condannato che in precedenza avesse violato gli obblighi connessi alla corretta esecuzione della misura sostitutiva⁽³⁾, escludendo di conseguenza solo i soggetti che avessero dimostrato nel caso concreto, di non recepire l'efficacia rieducativa del lavoro di pubblica utilità e lasciando di conseguenza una maggiore prospettiva di applicazione della misura alternativa in questione.

(2) Di diverso avviso si veda la sentenza n. 582 del 7 aprile 2001 - Tribunale di Firenze - in cui il Giudice per le indagini preliminari ha esteso la possibilità di applicare la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità anche nei casi in cui ricorra un incidente stradale, applicandosi il giudizio di bilanciamento tra circostanze ai sensi dell'art. 69 c.p.

(3) Così Dott. Trinci- relazione al Convegno sul lavoro di pubblica utilità del 2011 - Tribunale di Rimini -

4. La natura giuridica e il requisito della "non opposizione"

Nel nostro sistema penale il lavoro di pubblica utilità connesso ai reati in materia di circolazione stradale, ha natura di pena autonoma, perché si concretizza in una limitazione della libertà personale con contenuto affittivo, nonostante che per la sua

applicazione sia necessaria la non opposizione dell'imputato (4).

Il valore di pena autonoma si evince chiaramente dall'art. 54 d.lgs. 274/2000, normativa espressamente richiamata dagli art. 186 e 187 cds, in cui il legislatore dispone che " *il giudice di pace può applicare la pena del lavoro di pubblica utilità solo su richiesta dell'imputato*". Sul punto è di fondamentale importanza anche il disposto dell'art. 58, in cui si precisa che " *per ogni effetto giuridico...il lavoro di pubblica utilità si considera come pena detentiva della specie corrispondente a quella della pena originaria*". Al secondo comma poi, l'art. 58 continua " *quando per qualsiasi effetto giuridico si deve eseguire un ragguglio tra la pena detentiva e il lavoro di pubblica utilità... un giorno di pena detentiva equivale a tre giorni di lavoro di pubblica utilità*". In base ad un secondo orientamento dottrinale, invece, il lavoro di pubblica utilità non avrebbe valore di pena autonoma, in quanto la necessità della ricorrenza della "non opposizione" dell'imputato ai fini della sua applicazione, snaturerebbe la misura del valore affittivo intimamente connesso all'esecutività delle pene. Il requisito della prestazione del consenso, quindi, eliminerebbe in radice il carattere limitativo della libertà personale, tanto da condizionare anche tutta l'esecuzione della prestazione, che come ogni altra attività non retribuita, è condizionata dalla persistenza della volontà del condannato, potendo lo stesso scegliere di interrompere in ogni momento l'esecuzione del lavoro e decidere di espiare la pena

(4) Così Trinci- Tribunale di Forlì, relazione al Convegno sull'applicazione del protocollo d'intesa sul lavoro di pubblica utilità – 1 luglio 2011.

principale (5). A sostegno di questo orientamento si riporta anche la sentenza della Corte Costituzionale del 16 novembre 1979 n.131, in cui i giudici della Consulta stabiliscono l'incostituzionalità dell'art 136 del codice penale e dell'art 586, comma 4, del codice di procedura penale. Nella dimostrazione della tesi che le pene della multa e dell'ammenda non eseguite per insolvibilità del condannato, non si possono convertire nella reclusione e nell'arresto, per contrasto con gli articoli 3 e 27, comma 3 della Costituzione, si evince anche che *"...di rilievo sarebbe la possibilità di sostituire, in sede di conversione della pena, alla pena detentiva il lavoro da prestarsi alle dipendenze di enti pubblici....che consiste in una misura diversa, non limitativa della libertà personale del condannato, ma diretta, invece a creare od accrescere le sue capacità di pagamento..."*. In una successiva sentenza della Corte, la n. 30 del 25 gennaio 2001, i giudici ritornano in parte sui loro passi, operando un distinguo preciso tra la formulazione dell'istituto del lavoro di pubblica utilità come previsto nell'ambito della legge 689/1981 all'art. 102, comma 2 (in tema di conversione di sanzione pecuniarie) e la qualificazione dell'istituto operata dal legislatore nel decreto legislativo 274/2000. In sostanza i giudici delle leggi dichiarano il lavoro di pubblica utilità ex art 102 legge 689/1981 non una pena autonoma, in quanto non equiparabile neanche alla libertà controllata, in cui sono prevalenti gli aspetti afflittivi e sanzionatori, mentre questo consiste solo in una misura di conversione delle pene pecuniarie non eseguite a causa dell'insolvibilità del condannato. Viceversa, nella configurazione dell'istituto effettuata con il d.lgs 274/2000, la misura del lavoro assurge a rango di autonoma pena principale, irrogabile solo a richiesta dell'imputato e *"diversa rispetto al modello precedente sia per i contenuti, sia per le modalità di svolgimento, sia per i criteri di ragguaglio"*. Di conseguenza l'interpretazione effettuata dalla Corte, si estende anche alla misura del lavoro disciplinata nel codice della strada in quanto, come già detto, collegato alla disciplina di cui al d.lgs 274/2000.

(5) Potetti, L'attività non retribuita a favore della collettività nell'ambito dell'art 165 c.p.

La questione fin qui prospettata della natura dell'attività non retributiva in relazione ai suoi effetti sulla libertà personale, non è soltanto teorica perché dalla soluzione che si adotta discende l'applicabilità o meno degli artt. 13 e 111, comma 7 Cost.. Si pensi ad esempio all'impossibilità di rimettere a fonti sub legislative la specificazione delle modalità di limitazione della libertà personale, come invece accade proprio nel caso del lavoro di pubblica utilità, disciplinato da un decreto ministeriale (Decreto del Ministro della Giustizia del 26 marzo 2011) richiamato dal comma 6 dell'art 54 d.lgs 274/2000 ⁽⁶⁾.

Il problema interpretativo nasce fundamentalmente dal requisito della "non opposizione" dell'imputato, richiesto ai fini dell'applicazione dell'istituto con la sentenza del giudice, che sottrarrebbe alla misura in questione quella parte affittiva e coercitiva connessa all'esecuzione forzata delle pene sia detentive che pecuniarie. Ma tale requisito ha rappresentato per il legislatore una posizione obbligatoria da cui partire stante il divieto di lavoro forzato od obbligatorio contenuto nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo di cui all'art. 4 comma 2.

Diversamente da quanto stabilito nell'art 54, comma 1, del d.lgs 274/2000 in cui la misura è concedibile solo su "richiesta" dell'imputato, nella formulazione contenuta negli artt. 186 e 187 cds la misura è applicabile a seguito di "non opposizione" dello stesso. La differenza è stata voluta da legislatore con l'intento di garantire una vasta diffusione dell'istituto, consentendolo anche per quei casi in cui, mancando una specifica richiesta dell'imputato, il giudice avesse ritenuto possibile l'applicazione della misura. Ovviamente il beneficio è sempre concedibile a discrezione del giudice stante il disposto degli artt. 186 e 187 in cui è stabilito " *la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita con quella*

(6) Così Trinci- Tribunale di Forlì, relazione al Convegno sull'applicazione del protocollo d'intesa sul lavoro di pubblica utilità – 1 luglio 2011.

del lavoro di pubblica utilità". Gli articoli in questione conferiscono al giudice un potere discrezionale, da esercitarsi tenendo conto, in primis della volontà dell'imputato che potrebbe anche manifestarsi in una richiesta formale⁽⁷⁾, e secondariamente dell'idoneità della misura, applicata nel caso concreto, a tendere alla rieducazione del condannato, in base a quanto stabilito dall'art. 27 della Costituzione. Riguardo al tempo massimo in cui può essere acquisito nella fase processuale l'elemento della "non opposizione", la terminologia della legge riferendosi "all'imputato" fa dedurre che l'eventuale opposizione debba intervenire prima della pronuncia della sentenza.

5. Le modalità di svolgimento e la durata

La formulazione del lavoro di pubblica utilità, stabilita dal codice della strada agli artt. 186 e 187 traccia i contorni di un istituto analogo ma non identico a quanto disciplinato dal d.lgs. 274/200. Il lavoro di pubblica utilità ex artt. 186 e 187 cds, consiste, analogamente per quello ex art. 54 d.lgs. 274, in una prestazione non retribuita da svolgere a favore della collettività, presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato, o presso i centri specializzati di lotta alle dipendenze, ma a differenza di quest'ultimo, l'attività deve essere prestata in via prioritaria, nel campo della sicurezza e dell'educazione stradale. La ratio della norma risiede nel favorire la rieducazione del condannato attraverso il contatto con problematiche connesse all'educazione stradale.

Per quanto concerne le modalità di svolgimento, non essendo state

(7) Si veda Cassazione penale, sez. IV, 4 agosto 2011, in Arc. Giur. Circ. 10/2011 in cui " *la sostituzione con il lavoro di pubblica utilità, può essere disposta. Oltre che d'ufficio, anche su richiesta dell'imputato, senza che tale richiesta debba necessariamente contenere anche l'indicazione del tipo di lavoro proposto*".

esplicitamente regolate in modo differente dal legislatore del 2010, si richiamano quelle contenute negli artt. 54 e seg. Pertanto, anche per il caso dell'istituto ex 186 e 187 cds. un giorno di lavoro di pubblica utilità equivale a due ore di attività lavorativa prestate anche in via non continuativa. Inoltre il lavoro non può essere inferiore a 10 giorni né superiore a 6 mesi, e deve essere svolto nell'ambito della provincia di residenza, per un tempo massimo di 6 ore settimanali. Le modalità e tempi di esecuzione sono individuate dal giudice nella sentenza e non devono pregiudicare le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato. Lo stesso giudice può consentire che il lavoro venga svolto per un tempo superiore alle sei ore settimanali, ma in questo caso occorre una specifica richiesta del condannato in tal senso e comunque occorre rispettare il limite invalicabile delle otto ore giornaliere. La possibilità di aumentare le ore giornaliere non va interpretata nel senso di offrire uno strumento al condannato per accorciare la prestazione lavorativa, ma nel senso di offrire al condannato la possibilità di dimostrare fattivamente la sua buona volontà di accettare l'opera rieducatrice del lavoro non retribuito, il quale, si ricorda, è predefinito dal giudice nelle modalità e nei tempi e non soggiace all'arbitrio del condannato (8).

Una deroga rispetto a quanto previsto dall'articolo 54 riguarda i parametri di ragguglio tra pena detentiva e pecuniaria e la misura alternativa del lavoro. In base a quanto previsto dall'art 54, un giorno di pena detentiva equivale a tre giorni di lavoro di pubblica utilità, nella nuova formulazione invece il beneficio ha una durata corrispondente a quella della sanzione detentiva irrogata. Anche i termini economici di ragguglio, in caso di conversione della pena pecuniaria, sono diversi dalla disciplina precedente, consistendo in 250 euro (e non in 12,00 euro come previsto dall'art 55 d.lgs 274)

(8) Trinci, Tribunale di Forlì. Relazione al Convegno sull'applicazione del protocollo d'intesa sul lavoro di pubblica utilità – 1 luglio 2011 / Potetti, L'attività non retribuita.

per un giorno di lavoro di pubblica utilità.

6. *La convenzione applicativa*

Con il decreto del ministro della Giustizia del 26 marzo 2001 sono state individuate le modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità, in base a quanto disposto dall'art 54, comma 6 del d.lgs 274 (9). All'art. 2 del decreto si stabilisce che l'attività non retribuita in favore della collettività, deve essere svolta necessariamente sulla base di una convenzione, stipulata dal Ministro della Giustizia, o su sua delega, dal Presidente del tribunale, con gli enti e associazioni interessate. A loro volta le amministrazioni centrali dello Stato possono stipulare convenzioni anche per i propri uffici periferici. Le convenzioni devono contenere sia la descrizione delle attività da svolgere a titolo di prestazione non retribuita e sia i soggetti, facenti capo alle amministrazioni o alle organizzazioni, che devono coordinare la prestazione del condannato e impartire a quest'ultimo le istruzioni. Queste ultime, congiuntamente alle modalità di svolgimento del lavoro stabilite nella convenzione, costituiscono i fondamentali parametri di riferimento del giudice, nella formulazione del giudizio sull'adempimento o meno degli obblighi connessi.

Oltre alla sussistenza della convenzione (che il giudice accerterà attraverso lo strumento dell'elenco degli enti convenzionati, istituito presso ogni Cancelleria di Tribunale), prima dell'emissione della sentenza di conversione della pena, si deve acquisire la dichiarazione di disponibilità dell'ente convenzionato attraverso una richiesta esplicita.

In base al comma 3 dell'art 2, la convenzione deve riportare anche gli estremi della copertura assicurativa del condannato contro gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali e la responsabilità civile verso i terzi. Gli oneri relativi alla stipula delle assicurazioni, sono posti a carico delle

(9) Come già rilevato, Trinci, in ordine alla natura di pena autonoma del lavoro di pubblica utilità, solleva dubbi sulla legittimità ex art 25 comma 2 Cost. della disposizione di rinvio ad una normativa di dettaglio offerta da una fonte sub legislativa (il decreto ministeriale) di cui all'art 54 d.lgs. comma 6. I dubbi aumentano anche in considerazione del rinvio che a sua volta il decreto ministeriale opera a favore di una fonte convenzionale.

amministrazioni, delle organizzazioni e degli enti interessati. Un accenno deve essere fatto anche in ordine alla fase di controllo sull'esecuzione della misura sostitutiva, ex art 5 del citato decreto ministeriale, attribuita al Pubblico Ministero, quale supervisore dell'osservanza delle modalità di esecuzione stabilite nella sentenza. Il Pubblico Ministero esercita l'attività di controllo per il tramite dell'ufficio di pubblica sicurezza del luogo di esecuzione o in mancanza dell'Arma dei carabinieri territorialmente competente, che ha il compito di verificare il rispetto delle disposizioni contenute nella sentenza.

Nel caso le circostanze del caso concreto lo richiedano, per motivi di assoluta necessità, le modalità di svolgimento della misura sostitutiva possono essere modificate in corso di esecuzione dal giudice che ha emesso la sentenza. La richiesta di modifica delle modalità di esecuzione della pena, è effettuata dal Pubblico Ministero in base a quanto stabilito dal combinato disposto degli art 5 d.m. e 44 d.lgs 274, il quale formula tale richiesta al giudice in ragione della necessità di adattare la misura sostitutiva anche ad eventi eccezionali e sopraggiunti, che potrebbero vanificare la portata rieducativa della pena del lavoro a favore della collettività.

7. Le conseguenze dell'esecuzione del lavoro di pubblica utilità e quelle derivanti dalla violazione degli obblighi connessi.

L'esecuzione del lavoro di pubblica utilità non rappresenta la fase finale di un procedimento unicamente punitivo, bensì una sorta di fase incidentale con lo scopo di rieducare il condannato a comportamenti corretti. Questo aspetto si evince più chiaramente dal disposto dell'art 187 comma 8 bis cds, in tema di guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti e psicotrope, in cui

oltre al lavoro come misura sostitutiva il legislatore prevede la partecipazione del soggetto tossicodipendente ad un programma terapeutico e socio-riabilitativo.

Dal giudizio finale in merito all'esecuzione della misura derivano diversi effetti giuridici a seconda che lo svolgimento della misura alternativa sia considerato nel suo complesso positivamente o negativamente superato.

Competente ad emettere il giudizio anche nella fase conclusiva, è il giudice di merito⁽¹⁰⁾ anche in sede di emissione del decreto penale di condanna, in quanto il procedimento, non concludendosi definitivamente con la sentenza di condanna all'espletamento della misura alternativa, consente di ritenere la vicenda lavorativa a favore della collettività, come una parentesi prodromica alle conclusioni finali. La decisione è ricorribile in Cassazione.

In particolare il giudice effettua le valutazioni conclusive in base alle risultanze del controllo attuato dagli organi deputati alla vigilanza. A tale scopo, le forze di polizia e il Pubblico Ministero devono curare la compilazione di un registro nominativo e di un fascicolo personale per ogni condannato, da trasmettere al giudice, il quale baserà la sua decisione anche sulla relazione trasmessa dai soggetti dipendenti dalle amministrazioni o appartenenti agli organismi convenzionati, responsabili del coordinamento del condannato ex art 6, comma 1, decreto ministeriale.

In caso di svolgimento positivo del lavoro di pubblica utilità, il giudice dichiara l'estinzione del reato e dispone la riduzione alla metà della sanzione della sospensione della patente e la revoca la confisca del veicolo sequestrato. La specialità del beneficio del lavoro di pubblica utilità ex art 186 e 187 cds risiede, quindi, nella possibilità di ottenere la dichiarazione di estinzione del reato del quale ne costituisce una peculiarità, non essendo contemplata una disposizione simile nel d.lgs. 274/2000. Infatti nell'art. 56 è solo contenuta una disposizione relativa agli affetti derivanti dalla violazione degli obblighi connessi all'esecuzione del lavoro, prevedendo in questo caso un'autonoma fattispecie di reato punita con la reclusione fino ad un anno.

(10) Si veda sul punto sentenza della IV sez. pen. Corte di Cassazione n.8911 del 6/3/2012

Nel caso di violazione degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, come disciplinato nel codice della strada, il giudice (solo in questa ipotesi anche il giudice dell'esecuzione a richiesta del Pubblico Ministero) dispone la revoca della pena sostitutiva con ripristino di quella sostituita e della sanzione amministrativa della sospensione della patente e della confisca. Stante la portata altamente punitiva della disposizione contenuta nel codice della strada, non può trovare applicazione anche il disposto contenuto all'art 59 d.lgs. 274/2000 e su menzionato.

8. La successione di leggi nel tempo

Il problema della successione di leggi penali nel tempo presenta dei rilievi particolari nell'analisi del caso di specie. La normativa in tema di guida in stato d'ebbrezza o sotto l'effetto di sostanze stupefacenti ha subito numerosi rimaneggiamenti da parte del legislatore negli ultimi cinque anni. L'intento fortemente rigoristico ha mirato ad una disincentivazione delle condotte errate sul presupposto della forza deterrente della pena. Anche la miniriforma del luglio 2010 non è sfuggita a questa tentazione ed ha modificato ulteriormente la normativa in questione. Ma la modifica ha comportato per un lato un aumento della pena rispetto alla formulazione precedente e da un altro lato una mitigazione attraverso la previsione del lavoro di pubblica utilità. Il problema della qualificazione della disposizione più favorevole al reo a seguito di successione di leggi penali nel tempo riguarda solo l'art 186 comma 2 lettera c) e l'art 187, ossia la guida con tasso alcolemico superiore al 1,5 g/l e la guida sotto l'effetto di sostanze stupefacenti o psicotrope. In base al disposto dell'art 2 comma 4 del codice penale si evince che *"se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile"*.

Tuttavia nel caso di specie, sorgono problemi interpretativi in ordine alla qualificazione della disposizione più favorevole al reo. Infatti potrebbe essere considerata tale, quella prevista dalla precedente formulazione che prevedeva un minimo edittale di arresto pari a 3 mesi, ma non contemplava la possibilità di convertire la pena con il lavoro di pubblica utilità oppure all'inverso potrebbe essere più favorevole la formulazione modificata dalla legge 120/2010 che prevede questo beneficio, ma di converso ha aumentato il minimo edittale a 6 mesi. Il problema deve essere affrontato necessariamente in base alle circostanze sussistenti nel caso concreto, non essendo possibile una risoluzione aprioristica e unicamente concettuale (11). Così è evidente che l'aumento del minimo edittale potrebbe risultare del tutto irrilevante se il giudice ritenesse di dover applicare la misura dell'arresto in misura pari o superiore a 6 mesi. Di conseguenza il fattore relativo alla sostituzione del lavoro di pubblica utilità potrebbe essere preso in considerazione, ai fini della mitigazione della norma, soltanto se il giudice ritenga di poterlo applicare nel caso concreto. Di conseguenza sicuramente la previsione di un minimo edittale minore, qualora fosse prescelta dal giudice, dovrebbe portare alla scelta di applicare la legge nella formulazione precedente; altresì se contestualmente l'imputato richiedesse espressamente di convertire la pena con il lavoro di pubblica utilità, allora sarebbe la formulazione della legge del 2010 a dover essere considerata più favorevole, anche in ragione delle conseguenze scaturenti dalla esecuzione della misura, quali l'estinzione del reato.

9. Aspetti di diritto comparato

A partire già dal secolo scorso gli organismi internazionali come le Nazioni Unite e il Consiglio d'Europa hanno sempre più sostenuto la necessità di articolare il sistema penale con il ricorso a misure differenziate di esecuzione della pena. Il problema della necessità di trovare strumenti e

(11) Si veda sul punto sentenza 4 agosto 2011, IV sezione penale Cassazione, in Arch. Giur. Circ. 2011, 774, in cui si stabilisce anche "che una volta individuata la normativa, da considerarsi, nel complesso, più favorevole, essa deve essere applicata nella sua totalità". **alternative al sistema**

carcerario tradizionale ha costituito il tema di un interessante congresso già nel 1960 “*Congresso per la repressione del delitto e il trattamento dei delinquenti*” organizzato dalle Nazioni Unite a Londra .

Rispondere in maniera indifferenziata alle condotte illecite, utilizzando l’unico strumento repressivo della detenzione, rappresenta una scelta oramai abbandonata in vari Paesi esteri, soprattutto europei. Infatti appare iniquo reprimere con le stesse forme, comportamenti devianti che costituiscono gravi delitti e destano di conseguenza grave allarme sociale e le condotte meno gravi, limitatamente incisive sull’ordine sociale. Inoltre il ricorso a misure alternative della pena risulta ad oggi anche uno strumento indirettamente idoneo a risolvere un altro grave problema largamente diffuso in Europa, che è quello del sovraffollamento delle carceri.

Tra le misure alternative alla detenzione si annovera la prestazione lavorativa gratuita prestata in servizi di pubblica utilità che viene introdotta in vari Paesi europei all’interno del già vigente sistema di misure alternative, quali la *probation* in Gran Bretagna e la *sursis* in Francia.

In particolare in Gran Bretagna il *Community service order* è stato introdotto nel 1972 con l’emanazione della legge *British Criminal Justice Act*. La misura consiste in una prestazione di lavoro non retribuito di minimo 40 ore a massimo 240, da impiegare in non più di 12 mesi (12). Elemento essenziale è la volontarietà della prestazione, in quanto la normativa internazionale vieta l’esecuzione del lavoro forzato. Nel caso in cui l’attività lavorativa non sia eseguita secondo le prescrizioni stabilite, non viene revocate la misura, ma è disposto il rinvio a giudizio del condannato al fine di applicare a suo carico una nuova pena. La misura del *Community service order* ha la natura di una vera e propria autonoma pena che

(12) Angelo Maria Valenti – Le misure alternative, profili comparativi e internazionali -

in Gran Bretagna ha avuto un vasto impiego, soprattutto nel caso di soggetti in età compresa tra i 17 e 20 anni ⁽¹³⁾ in ragione del perseguito intento rieducativo, anche se il fine perseguito dal legislatore è stato maggiormente quello di risolvere il problema dell'affollamento carcerario.

Anche in Olanda la misura del lavoro socialmente utile, introdotta nel 1981, ha registrato una vasta applicazione. Il principale scopo perseguito dal legislatore olandese nella configurazione dell'istituto è stato quello di tendere alla riabilitazione dei condannati ed alla riduzione del recidivismo. A livello applicativo, in Olanda il lavoro socialmente utile può essere applicato in caso di condanna a pena detentiva non superiore a 6 mesi e per un massimo di 150 ore lavorative, da effettuare in 6 mesi.

In Portogallo, la misura ha natura di pena alternativa, adottata per sostituire l'esecuzione delle pene detentive minori, ossia non superiori a 3 mesi, con minimo 9 e massimo 180 ore di lavoro.

In Francia e in Germania la misura è stata introdotta nei primi anni '80 ma nel primo caso il lavoro sostitutivo ha valenza di misura sostitutiva del risarcimento alla vittima, mentre nel secondo caso è impiegata soprattutto nel sistema penale minorile al fine di indirizzare il minore verso condotte corrette.

Spagna e Svezia costituiscono degli esempi anomali nel panorama di riferimento perché nel loro sistema penale non è stata introdotta la misura del lavoro sostitutivo anche se con differenti motivazioni. Nel primo caso è stata fondamentale la consapevolezza di non poter contare su una rete adeguata di strutture sociali, per l'esecuzione ed il controllo della misura sostitutiva. Nel caso della Svezia, invece, si è assistito ad un'opposizione all'adozione del lavoro sostitutivo per ragioni culturali e sociali, fondate principalmente sulla considerazione del concetto di lavoro come privilegio e come prestigio sociale e quindi inadatto ad esercitare l'azione punitiva tipica delle pene.

(13) Gilda Scardaccione - Ipotesi di applicabilità nel contesto socio-giuridico italiano della misura consistente in prestazioni lavorative gratuite al servizio della comunità -