

LAVORO E RISOCIALIZZAZIONE (*)

di Pasquale Bronzo

(Ricercatore di diritto processuale penale – Sapienza Università di Roma)

SOMMARIO: 1. Passato, presente e futuro del lavoro penitenziario. – 2. Lavoro penitenziario e risocializzazione. – 3. Progetti di pubblica utilità e risocializzazione.

1. Il lavoro penitenziario ha uno strano passato: alle origini, era un concentrato della concezione afflittiva della sanzione penale, quando costituiva pena esso stesso, o era un espediente per inasprire le detenzioni, una super-pena; oggi il lavoro è l'emblema del finalismo rieducativo, della pena che deve tendere alla risocializzazione e condurre al riscatto.

Il lavoro penitenziario ha anche uno strano presente: non c'è aspetto dell'esecuzione penitenziaria nel quale lo scollamento tra le norme e la loro applicazione pratica, che pure è generalmente forte e diffuso, è tanto vistoso.

Nelle norme, il lavoro figura tra gli elementi 'principali' del trattamento rieducativo; una centralità facilmente spiegabile: lavorare permette a persone spesso smarrite di recuperare fiducia nelle proprie possibilità di costruire un futuro, di acquisire o ri-acquisire l'abitudine ad un sistema di vita, consente ai detenuti di prepararsi adeguatamente al momento delicatissimo del rientro nella società libera, con un bagaglio di competenze - e di consapevolezze - che risulta particolarmente prezioso nel momento delicatissimo del rientro in società¹.

Nell'ordinamento penitenziario 'vivente', il lavoro è invece un'occasione che pochi detenuti possono cogliere, e quasi mai presenta quelle caratteristiche indispensabili per esprimere effettivamente la valenza risocializzante che gli sarebbe propria.

Gli studi della Commissione incaricata di redigere lo schema di decreto legislativo attuativo della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario - e, prima ancora, le riflessioni formulate negli Stati generali dell'esecuzione penale - sono partiti, tutti, dalla triste presa d'atto del grave e cronico problema di effettività dell'istituto del lavoro penitenziario.

Si tratta di un problema determinato principalmente dallo scarso sviluppo del mercato del lavoro detentivo, sia in termini di numero di posti lavorativi, sia di qualità dell'offerta. Attualmente solo il 30 % delle persone detenute nei nostri istituti di pena è impegnato in attività lavorative, e di questa già esigua porzione l'86 % è occupato nei cd. 'servizi d'istituto', alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria,

* E' il testo, corredato di note, della relazione tenuta al Convegno "Il reinserimento dei detenuti, che si è svolto all'Università L.U.M.S.A di Roma il 17 novembre 2017.

¹ G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, a cura di V. Grevi, Zanichelli, Bologna, 1981, pp. 143 ss.

con mansioni che sono tradizionalmente descritte come 'spesino' o 'portavitto'; sebbene una recente circolare ministeriale abbia bandito dal lessico del carcere i termini infantilizzanti, i contenuti delle attività restano quelli di sempre: attività assai poco professionalizzanti, gratificanti, responsabilizzanti. E questo, sia per la qualità delle mansioni svolte, sia per il *turn over* fibrillante al quale le amministrazioni penitenziarie costringono i detenuti-lavoratori, per distribuire quell'offerta - modesta - sul maggior numero possibile di persone.

Questo *deficit* è a sua volta riconducibile a molteplici fattori, tra i quali spicca - pur senza esser l'unica - la sempre più grave insufficienza di fondi. Le risorse finanziarie sono invece indispensabili, per far fronte sia ai costi di organizzazione e gestione, sia a quelli legati alla retribuzione e contribuzione dell'attività lavorativa. D'altro canto, il lavoro penitenziario non può avere tutele inferiori rispetto a quello del mondo libero - come ci ha spiegato bene il Prof. Ruotolo - e deve essere retribuito, anche se può esserlo secondo *standard* differenziati.

Circolano da qualche anno proposte di riforma radicale: si segnalano, per un verso, quella che ipotizza un lavoro-*terapia*, che in quanto tale dovrebbe essere, da un lato, volontario e, dall'altro, completamente gratuito: «pulire [...] le spiagge, le fumarie, i fiumi e le montagne del paese»², e per altro verso, quella che propone un nuovo tipo contrattuale - 'contratto di risocializzazione e lavoro' - nel quale la funzione rieducativa giustificerebbe una sotto-retribuzione in misura pari al 49% del trattamento previsto dai contratti collettivi; la differenza, rispetto alla retribuzione del lavoro dei liberi, rappresenterebbe una sorta di costo del 'servizio' rieducativo, accollato al detenuto³. Mi pare che presentino più ombre che luci, anche se in entrambe ci sono importanti spunti di riflessione.

2. Un'idea feconda che si può ricavare dalle proposte accennate è quella della valorizzazione dell'elemento della scelta del detenuto, e della sua volontà. Più in generale, sarebbe l'ora di abbandonare la previsione normativa dell'obbligo di lavoro che ancora troviamo nell'art. 20, terzo comma, ord. penit. Si tratta del retaggio di una concezione che risulta oggi antiquata, ma che non è lontanissima da noi: il nostro codice penale sardo ancora contemplava tra le pene criminali i lavori forzati, perpetui o temporanei: «sottoposizione dei condannati alle opere più faticose a profitto dello Stato, colla catena ai piedi»; il prodotto andava a profitto dello Stato, salve gratificazioni (non necessariamente economiche) ai detenuti che si distinguessero per operosità e buona condotta⁴.

È famoso il sistema punitivo-produttivo del *treadmill*, inventato da un ingegnere per i detenuti delle carceri inglesi: un *tapis roulant* attraverso il quale questi produ-

² G. Russo Spena - M. Zerbino, *Nicola Gratteri. Programma di un quasi ministro*, in *Micromega*, f. 7, 2014, p. 75 ss

³ V. Lamonaca, *Dal lavoro penitenziario al contratto di risocializzazione e lavoro: un'ipotesi de iure condendo*, in *Rass. Penit.*, 2015, f. 2, p. 5 ss.

⁴ Si tratta dell'art. 16 del codice penale sardo del 1859 (A. Borsacchiello, *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rass. Penit.* 2005, n. 2-3, p. 85 ss.)

cevano, per otto ore al giorno, energia meccanica, da vendere alle imprese⁵. Il primo codice penale del Regno d'Italia, 1889, non contemplava più il lavoro tra le pene, ma prevedeva comunque che il lavoro fosse necessario complemento delle restrittive della libertà personale⁶. Quasi sempre un lavoro ad esaurimento, senza utilità e senza soddisfazione.

Così, fino al regolamento carcerario del 1931, il lavoro era ancora parte della pena, come testimonia il fatto che i condannati per reati più gravi fossero assegnati «ad un lavoro duro, in luogo disagiato o malsano», e i condannati a pene lievi a lavori meno penosi, sulla base della «sapiente discrezionalità dei direttori»; ed era anche uno strumento di autofinanziamento del sistema carcerario: non a caso l'obbligo di lavoro gravava su tutti i condannati, ma anche sugli imputati che non fossero in grado di mantenersi con mezzi propri.

Finanche nel nostro codice penale del 1930 il lavoro è - ancora - una componente necessaria della pena detentiva, nelle tre forme, ergastolo, reclusione ed arresto (art. 22, 23 e 25 C.P.) che essa può assumere. Così, l'ordinamento penitenziario del 1975 ha cercato di coniugare i tratti sanzionatori del lavoro carcerario e il finalismo rieducativo della pena, ed ha creato un istituto dalla *ratio* confusa, una sorta di forma coattiva di ri-orientamento della personalità. Proprio perché il lavoro è strumento di reinserimento sociale - si dice - la sua obbligatorietà troverebbe la propria giustificazione nell'art. 27 comma terzo Cost: se la risocializzazione è un elemento imprescindibile dell'esecuzione, il lavoro è obbligatorio quale elemento di quel finalismo.

In realtà, il lavoro penitenziario non può essere considerato obbligatorio senza deformare la nozione moderna di "rieducazione", d'impronta personalistica, fondata sulla spontaneità; una rieducazione che mai si impone al detenuto ma sempre gli è 'offerta', ed ha bisogno della sua adesione⁷.

Insomma: la legge del '75 ha superato la concezione afflittiva del lavoro detentivo, valorizzando lo stesso in quanto mezzo di riabilitazione, ma si è fermata a metà strada, ossia ad una concezione correzionalistica dell'attività lavorativa quale ergoterapia carceraria. Sullo sfondo, la considerazione del condannato come malato, disadattato sociale; lo dice abbastanza chiaramente - purtroppo - l'art. 13 ord. penit., quando, ai fini dell'individualizzazione del trattamento rieducativo, prevede un'osservazione scientifica della personalità «per rilevare le carenze fisiopsichiche e le altre cause del disadattamento sociale».

In realtà, ciò che è "imprescindibile", ai sensi dell'art. 27 Cost., è l'offerta trattamentale da parte dell'amministrazione, che ha certamente il lavoro tra i suoi punti forti, insieme a istruzione, formazione, cultura: rispetto a quest'offerta, il rifiuto può (deve) essere preso in considerazione nella valutazione dell'avanzamento nel percor-

⁵ M. Ignatieff, *Just Measure of Pain: The Penitentiary in the Industrial Revolution 1750-1850*, Harmondsworth, 1978, p. 177

⁶ Non "lavoratore" ma "lavorante", soggetto in punizione che si preferisce non resti inoperoso (M. Giulianelli, "Chi non lavora non mangia" l'impiego dei detenuti nelle manifatture carcerarie nell'Italia fra otto e novecento, in *Rass. penit. crim.*, 2008, n. 3, pp. 83 ss.).

⁷ Il lavoro «può operare come fattore etico di rieducazione solo in quanto sia visto dal soggetto come autorealizzazione e non come imposizione», secondo E. Fassone, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna, 1980, 173

so rieducativo, della meritevolezza di ricompense o liberazione anticipata, dell'opportunità di esperienze extracarcerarie, ma non ci sono altre 'sanzioni' pensabili, e le sanzioni disciplinari in materia – che arrivano fino alla esclusione delle attività in comune in caso di violazioni reiterate - vengono opportunamente svuotate in sede interpretativa.

Le fonti sovranazionali non hanno certo aiutato, sino ad oggi, il superamento di questa concezione paternalistica: le regole ONU sulla detenzione del 1955, pur segnando la prima importante rottura con l'impostazione sanzionatorio-retributiva e l'approccio alla nuova concezione del lavoro come strumento riabilitativo, ritenevano ancora legittimo il lavoro obbligatorio, in quanto rivolto alla risocializzazione, e le cose non andavano molto meglio con le Regole penitenziarie europee del 2006.

Oggi però possiamo dire, finalmente, che questa visione è superata anche nelle fonti sovranazionali: con le nuove regole Onu sulla detenzione (cd. *Mandela Rules*) l'obbligo di lavoro sparisce, stabilendosi che i detenuti devono avere la *opportunità* di svolgere attività lavorative e/o di partecipare attivamente alla propria riabilitazione: «*Sentenced prisoners shall have the opportunity to work and/or to actively participate in their rehabilitation*».

I tempi sarebbero davvero maturi per cancellare il requisito antiquato - e comunque sostanzialmente inosservato, viste le percentuali di 'lavoranti' – della "obbligatorietà" del lavoro, dalla legge penitenziaria e, prima ancora, dal codice penale.

3. Dalle proposte di riforma circolate negli ultimi anni viene anche un'altra utile suggestione, che riguarda la figura del lavoro socialmente utile.

Qualsiasi riflessione sul lavoro penitenziario non può che prendere le mosse dal gravissimo problema di effettività cui si è accennato. Da questo problema sono partiti gli Stati generali dell'esecuzione penale e la Commissione ministeriale presieduta dal Professore Glauco Giostra. Non è solo questione di costi economici: negli anni abbiamo visto oscillazioni del 50 % dei finanziamenti, e un numero praticamente costante di detenuti lavoranti.

Ovviamente giocano diversi fattori: se il lavoro viene organizzato prevalentemente per i fabbisogni dell'amministrazione e dell'istituto di pena, come si è detto, questi sono fisiologicamente limitati; più in generale, l'organizzazione delle lavorazioni e il procacciamento delle commesse spetta oggi all'amministrazione penitenziaria, che ha già una missione complessa, di sorveglianza e custodia, e fatica a procacciare lavoro, ad incrociare domanda ed offerta, a fare rete con le imprese.

Ma conta molto, negativamente, anche la difficile compatibilità tra il lavoro e la pena, nel senso che logiche, spazi e tempi del primo (parliamo del lavoro inteso nel senso classico di produzione di beni o servizi a fini di lucro) stridono con le logiche, gli spazi ed i tempi che caratterizzano la seconda. I tempi del carcere, in cui ad un certo momento della giornata tutti i detenuti devono rientrare nelle loro celle, non sono quelli della 'produzione'. I nostri istituti di pena sono strutturati secondo paradigmi custodialistici, e sono adatti a segregare e contenere persone, assai meno ad ospitare opifici.

La stessa condizione di detenzione è difficilmente conciliabile con lo *status* di lavoratore: quella dei detenuti è una popolazione fortemente 'mobile', per fine-pena, punizioni, trasferimenti, e - soprattutto in conseguenza delle politiche penali degli ultimi decenni - è composta di persone spesso molto fragili; pensiamo all'altissima morbilità, legata alla tossicodipendenza e non soltanto a questa; un detenuto su tre è un tossicodipendente o alcolodipendente; pensiamo in particolare al disagio psichico: due detenuti su cinque presentano disturbi specifici.

Per tutte queste ragioni, se il lavoro penitenziario (in senso 'tecnico') è strumento rieducativo d'elezione, d'altra parte esso presenta alcuni limiti ineludibili. L'idea del '*carcere-fabbrica*', prima ancora che opinabile, è praticamente irrealizzabile.

Per valorizzare l'istituto del lavoro penitenziario - come ottimisticamente raccomanda la legge delega - *rectius* per renderlo effettivo - come suggerisce l'analisi della cruda realtà delle nostre carceri - è urgente potenziare l'offerta lavorativa, dentro e fuori il carcere.

Non sono le norme il problema maggiore, ma qualche modifica normativa sarebbe utile, e lo schema della riforma attualmente *in itinere* ne contiene diverse. La previsione di attività di produzione di beni o servizi, sia all'interno che all'esterno degli istituti, organizzate e gestite dall'amministrazione penitenziaria; l'estensione ai detenuti dei tirocini formativi (l. 28 giugno 2012, n. 92); l'applicazione allargata della disciplina dell'apprendistato; l'estensione ai detenuti dimessi dell'assegno di ricollocazione (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150) per facilitare il rientro nel mercato del lavoro, solo per dirne alcune.

Tra le altre, una proposta mira ad affiancare all'offerta di lavoro 'tradizionale', l'offerta di una diversa 'attività lavorativa', da prestarsi nell'ambito di 'progetti di pubblica utilità'. Un'attività che è svincolata dalle logiche della produzione e del profitto, e che ha il suo maggior pregio rieducativo, in termini di promozione personale, non già nella capacità di mimare il lavoro dei liberi, ma nel suo particolare significato della partecipazione al progetto, legato alla sua finalizzazione a scopi sociali.

Il lavoro di pubblica utilità esiste già, anche come offerta trattamentale: il d.l. 1° luglio 2013, n. 78 conv. in l. 9 agosto 2013, n. 94 2013, ha interpolato il comma 4-bis nell'art. 21 ord. penit., che disciplina il 'lavoro all'esterno', ma l'esperienza di questi primi anni di vita ci dice che l'istituto ha bisogno di essere potenziato.

Tutto il *public work*, in verità, a molti anni ormai dal suo ingresso nel nostro sistema penale, riceve un'applicazione pratica modestissima, e le scarsissime applicazioni non avvengono in chiave trattamentale: il 93% delle esperienze di lavoro di pubblica utilità si registrano in relazione alla sanzione accessoria per reati 'stradali' ex art. 224-bis d. lgs. 285/1992⁸. Lo schema di decreto legislativo elaborato dalla 'Commissione Giostra' propone di implementare la disciplina del lavoro penitenziario, oggi assai scarna, e oltretutto limitata al "lavoro all'esterno", del quale costituisce una *species*.

Si tratta di un limite poco giustificato, e rimarchevole, perché il lavoro all'esterno è escluso in radice per alcune categorie di detenuti, e per altre è consentito solo dopo

⁸ Secondo dati del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, aggiornati al 30 giugno 2017.

l'espiazione di una quota considerevole della pena (mentre il potenziamento dell'offerta trattamentale dovrebbe riguardare soprattutto la prima parte dell'espiazione, che richiede il massimo spiegamento degli strumenti risocializzativi attivabili).

L'idea del progetto di riforma elaborato dalla Commissione Giostra è quella di arricchire l'offerta rieducativa con "progetti di pubblica utilità", ai quali le persone recluse possano partecipare con attività da svolgersi – gratuitamente – non solo all'esterno del carcere, ma anche *intra moenia*: si pensi alla digitalizzazione di documenti, all'aggiornamento di archivi informatici, ad attività di assistenza e consulenza *on line*. In quest'ultimo caso la proposta trattamentale potrebbe raggiungere anche i detenuti che non presentino i requisiti per l'ammissione al lavoro all'esterno *ex art. 21 ord. penit.*, da un lato, e non presenterebbe i costi di sorveglianza che spesso il lavoro all'esterno comporta, dall'altro lato.

Il termine "progetto" rimarca la differenza rispetto alle attività lavorative tradizionali – non a caso la partecipazione a tali iniziative figurerebbe, *accanto* al lavoro, tra gli elementi principali del trattamento di cui all'*art. 15 ord. penit.* – ed allude ad iniziative nell'ambito delle quali la partecipazione del singolo può esprimersi anche in modo diverso dalla prestazione lavorativa tradizionale, finanche attraverso un apporto organizzativo, o un contributo ideativo e progettuale. Parzialmente diversa anche la valenza rieducativa, che risiede – oltre e prima che nella acquisizione di competenze – nel senso del 'fare per gli altri'.

Rispetto all'attuale lavoro di pubblica utilità *art. 21 comma 4-bis prd. Penit.*, dovrebbero esser più flessibili le modalità di gestione, aperte anche all'assunzione diretta da parte dall'amministrazione penitenziaria, eventualmente attraverso convenzioni con soggetti terzi.

Dovrebbero poi essere più variegati, rispetto ad oggi, i possibili contenuti, e comprendere – oltre ad attività *immediatamente* vantaggiose per la collettività, in quanto volte alla cura di un bene pubblico o alla gestione di un servizio ai cittadini (accade oggi, quando si tratti di tener pulito un parco pubblico, o una spiaggia) – anche attività a scopo di lucro, ma i cui proventi siano investiti in scopi socialmente proficui.

Questa finalizzazione si può realizzare in diversi modi: si può pensare a prodotti o servizi che vengano utilizzati da pubbliche amministrazioni o da enti d'interesse pubblico, o può trattarsi di beni dalla cui vendita si ricavano utili da devolvere all'erario; o ancora, può essere che gli introiti siano destinati ad alimentare fondi di solidarietà per vittime di reato o per soggetti svantaggiati.

Le scarse esperienze di questi anni hanno tuttavia dimostrato che le occupazioni gratuite hanno poco *appeal* per i detenuti, mentre la valenza risocializzativa di queste attività presuppone una certa motivazione personale: sarebbe perciò utile, e giustificato, prevedere un meccanismo promozionale, magari di natura premiale. Potrebbe trattarsi dell'anticipazione della soglia di espiazione utile a guadagnare l'accesso alle misure alternative, oppure ad un aumento dello sconto sulla pena da espriare riconosciuto a titolo di liberazione anticipata *ex art. 54 ord. penit.* In quest'ultimo istituto, infatti, l'abbreviazione della pena è ricollegato alla riconosciuta adesione della persona detenuta al trattamento rieducativo, ma nella prassi, a fronte di realtà caratteriz-

zate da un'offerta trattamentale poverissima, il riconoscimento del beneficio finisce per essere collegato ad una assai meno significativa 'buona condotta' carceraria, o a generiche dichiarazioni di 'disponibilità' del detenuto allo svolgimento di attività.

Nel progetto Giostra si ipotizza di aumentare lo sconto semestrale previsto dall'art. 54 ord. penit., rispetto alla misura attuale dei 45 giorni per semestre, in misura proporzionale all'entità della partecipazione del recluso a progetti di pubblica utilità.

Le conseguenze premiali sarebbero giustificate dal particolare significato che questo tipo di impegno assume nella valutazione della «partecipazione all'opera di rieducazione»: non è giustizia riparativa in senso proprio (il paradigma della *restorative justice* rifiuta l'idea della utilità ai fini del trattamento sanzionatorio), ma si tratta comunque di una sorta di risarcimento indiretto che il condannato offre spontaneamente alla società e che favorisce quella rielaborazione critica del passato, prima condizione per il pieno reinserimento sociale.

Così, lo svolgimento di un'attività lavorativa, che oggi rientra negli elementi ordinariamente valutati nel giudizio di meritevolezza dello sconto, in questo caso inciderebbe anche sulla sua entità, potendo determinare l'aumento della detrazione ordinaria, entro un massimo di 15 giorni per ciascun semestre. L'aumento presupporrebbe la meritevolezza dello sconto ordinario, e dunque un giudizio complessivo di 'partecipazione all'opera rieducativa' ai sensi dell'art. 54 ord. penit., e non sarebbe ricollegabile in modo automatico alla partecipazione al progetto, essendo sempre imprescindibile l'apprezzamento, da parte del magistrato di sorveglianza, su attestazione del gruppo di osservazione e trattamento, del significato riabilitativo dell'attività, connesso alla 'qualità' di quella partecipazione.

La proposta intercetta pure le istanze di potenziamento della liberazione anticipata - importante strumento promozionale di adesione alle offerte trattamentali - nell'ottica di una più generale politica di riduzione del ricorso al carcere: il potenziamento dell'istituto di cui all'art. 54 ord. penit. sarebbe però non soltanto quantitativo ma soprattutto *qualitativo*, visto che la possibilità di un maggiore anticipazione del fine-pena viene riconnessa a comportamenti obiettivamente significativi, quale la prestazione di attività lavorativa a fini sociali, senza appiattirsi come spesso accade oggi nelle valutazioni di 'buona condotta'.

Resta rimesso al buon governo dell'istituto scongiurare l'appiattimento delle attività di pubblica utilità *intra moenia* sui 'servizi d'istituto' e, per quanto riguarda i progetti svolti all'esterno, evitare interferenze negative e sovrapposizioni con il lavoro socialmente utile quale istituto generale di sostegno dei lavoratori svantaggiati.

L'inconveniente più serio - si avverte nella relazione allo schema normativo elaborato dalla Commissione - sarebbe quello legato alle prevedibili disparità applicative sul territorio, dipendenti da un'offerta lavorativa non omogenea, per differenti capacità, risorse, condizioni economico-ambientali.

Si tratta di una discriminazione 'di fatto', la stessa che del resto caratterizza il lavoro penitenziario in senso 'tecnico', sia quello svolto all'interno sia quello da svolgersi all'esterno al carcere; anche per questi tipi di offerta pesano le diverse capacità locali, perché non è la stessa cosa essere detenuti a Bollate o a Poggioreale. Certo, nel

nostro caso i diversi livelli di offerta non condizionerebbero solo la qualità del trattamento, e dunque le *chances* di riabilitazione, ma inciderebbero sul *quantum* della detenzione.

Eppure, a fronte della grave crisi di effettività dell'istituto del lavoro penitenziario, alle bassissime percentuali di lavoranti, alla scarsa qualità delle occupazioni offerte – «l'importante è che facciano qualcosa» è una frase che si ascolta molto frequentemente – varrebbe la pena raccogliere la sfida, adottando ogni utile accorgimento in grado minimizzare quel rischio; a tal proposito, nello schema di decreto si propone di prevedere che il numero e la qualità dei progetti promossi dagli istituti costituiscano titolo di priorità nell'assegnazione agli stessi dei fondi erogati da Cassa ammende.

Finché lasceremo vuoto il tempo della pena, finché non lo riempiamo 'sul serio', il carcere non potrà rieducare nessuno.

The image shows the letters 'ILIP' in a large, light green, sans-serif font. The letters are bold and have a slightly rounded, modern appearance. The 'I' and 'L' are connected at the bottom, and the 'P' is significantly larger than the other letters, extending further to the right.