Linee di sviluppo del lavoro penitenziario in Italia

1. Limiti allo sviluppo del lavoro produttivo

Per lungo tempo, all'indomani dell'emanazione della legge di riforma dell'O.P., L. 354/1975, si è cercato nel nostro Paese di ampliare le possibilità di impiego dei ristretti in attività lavorative, di ampliare il campo di azione del principale strumento del c.d. trattamento rieducativo: il lavoro penitenziario.

Il tentativo ha prodotto risultati incerti, assai diversi nel territorio, condizionati da diversi fattori, principalmente riconducibili a due: gli spazi disponibili nelle strutture penitenziarie e i diversi contesti socio-economici regionali dove esse insistono.

Le strutture penitenziarie italiane preesistono, per larga parte, all'idea riformista, costituzionalmente orientata, del lavoro risocializzante¹.

Tra esse, ad oggi più di duecento nella Repubblica, vi sono manieri, ex conventi, fabbricati vecchi di secoli, risalenti ad un tempo in cui la funzione della pena era distante da quella contemplata dall'art. 27 Cost., o addirittura ad un tempo in cui il concetto di pena proporzionata al fatto di reato, di matrice illuministica, era ancora ignoto, perché era un tempo pre-rivoluzionario ed antecedente rispetto all'epoca dei lumi.

Si vuole qui, a fronte del radicale cambiamento, ormai consolidato, della composizione della popolazione detenuta in Italia, procedere all'analisi di alcuni aspetti del lavoro penitenziario che non possono essere disgiunti da una parametrizzazione con quanto il lavoro oggi rappresenta nel libero mercato, da una parametrizzazione con il lavoro comune, e con le esigenze umane sottese ad esso.

Si è assistito ad una sempre maggiore precarizzazione del lavoro comune, alla dislocazione delle lavorazioni in paesi presentanti un costo della manodopera più sostenibile dagli imprenditori, o che offre maggiori possibilità di guadagno all'impresa, a seconda delle opzioni ideologiche cui si aderisca. Il fenomeno è tuttavia in atto, e sancisce quello che è stato indicato come il tramonto del c.d. lavoro fisso, a tempo indeterminato.

La popolazione dei lavoratori più giovani dà ormai per scontato ed irreversibile questo fenomeno, e si assiste ad una accresciuta, rassegnata disponibilità dei prestatori a trasferirsi per captare offerte lavorative anche in luoghi molto distanti da quelli di origine, in Stati diversi, che novella i risalenti grandi moti migratori europei.

La globalizzazione ha comportato quindi da un lato la delocalizzazione e polverizzazione dei processi lavorativi, dall'altro un conseguente incremento di propensione dei lavoratori a spostarsi per seguire l'offerta di lavoro.

¹ Malgrado infatti la sensibilità giuridica abbia ormai reso obsoleta la concezione del lavoro dei detenuti come afflizione, non si escludono ritorni ideologici, per lo più espressione di politiche demagogiche, di questo modo di intendere la particolare categoria di lavoro, quella del lavoro *in vinculis*, risolvendo il vecchio arnese del lavoro forzato.

Nello stesso tempo, si assiste ad un fenomeno di maggiore instabilità delle offerte, una sorta di liquidità delle attività imprenditoriali, di maggiore velocità di avvicendamento dei tipi di lavorazione e focalizzazione del prodotto, per stare al passo con il mercato sempre più interconnesso ed in concorrenza.

Nel lavoro penitenziario queste tendenze si rispecchiano, al punto da fare ritenere ormai obsoleti gli strumenti approntati dal legislatore in una fase storica, gli anni '70 del secolo scorso, in cui il lavoro presentava caratteri di maggiore stabilità e di minore flessibilità indotta, stanti i minori fattori concorrenziali e l'ancoramento più saldo della produzione al territorio locale.

La legislazione, malgrado evoluta, è figlia della stagione di rivendicazione dei diritti che aveva avuto nella emanazione dello Statuto nel 1970 una sorta di approdo e punto di ripartenza costituzionale, in uno Stato del *Welfare* che cristallizzava, seppure forse in modo mediocre, stagioni di lotta per i diritti, sancendoli positivamente.

Per la successiva e recente evoluzione, il sistema di garanzie dei diritti rigidamente normato è stato oggetto di rivisitazione da parte del legislatore, anche su input sovranazionali, comunitari, aventi come parametro propulsivo e di riferimento l'adeguamento costante ed inesorabile (in un sistema più che politico economico-centrico) l'adeguamento costante della produzione e degli standard economici dei paesi membri, costantemente monitorati nelle iniziative di adeguamento anche delle regole del mercato interno del lavoro.

Questo cambiamento, in certo senso involutivo delle garanzie lavoristiche e pro-mercato, ha di riflesso avuto un effetto di ulteriore ghetizzazione del lavoro penitenziario, non assistito da norme di adeguamento altre rispetto alle agevolazioni fiscali rinvenibili nella c.d. legge Smuraglia, peraltro legata e condizionata nell'effettività ad un meccanismo di rifinanziamento periodico delle relative poste di bilancio, perciò di efficacia incentivante datoriale limitata, per investimenti a medio-lungo termine.

E così, malgrado il lavoro penitenziario sia rimasto sulla carta e per principi a garanzie immutate, nominalisticamente, di fatto l'alveo della portata dello strumento principale del trattamento (su questa presunta primazia di vedrà più avanti) si è inesorabilmente ristretto, nella sostanza.

Oggi questa tendenza è disorganicamente contrastata nel territorio, in alcune realtà in cui è più presente l'iniziativa della cooperazione sociale e/o dell'imprenditoria locale (in altra veste giuridica).

In alcune realtà si rileva infatti una potenzialità catalizzatrice di raccolta di forza-lavoro e canalizzazione verso lavorazioni proprie, o parti di lavorazioni di imprese esterne, potenzialità svolta da cooperative sociali, singole o consorziate.

Queste "isole" di lavoro diverso da quello c.d. "domestico" (costituito dai posti di lavoro che assicurano le funzionalità basiche della struttura restrittiva, es. cucina, pulizia, portapacchi ecc.) sono concentrate nei distretti maggiormente industrializzati, ma non solo, trovando collocazione anche in aree meno dinamiche del territorio, dal punto di vista imprenditoriale.

Si assiste da ultimo anche ad un impulso "autarchico" dell'Amministrazione centrale, che a fronte di una endemica carenza di possibilità di captazione di commesse esterne, anche per controbilanciare i continui tagli di bilancio dovuti all'esigenza di contenimento della spesa pubblica, vede nella domanda interna una possibile soluzione, e cerca di coniugare le due necessità (aumento di possibilità di lavoro

interno e risparmio della spesa), promuovendo l'avvio di lavorazioni volte a produrre beni e/o servizi di uso comune negli istituti (produzione di stampati, timbri, creazione di officine per la manutenzione degli automezzi ecc.).

Il tentativo incontra ovviamente le stesse limitazioni che incontrano le lavorazioni dirette al mercato esterno, e cioè l'inadeguatezza o la mancanza diffusa di spazi intramurali dedicati. Da cui lo sforzo, la promozione di azioni dirette ad aumentare la disponibilità di aree specifiche, da ultimo con il ricorso a plurime progettazioni decentrate per il cui finanziamento è stato indicato l'Ente Cassa Ammende, unitamente alle progettazioni aventi fini diversi da quello strettamente di implementazione delle risorse logistiche per lo svolgimento del lavoro (ludico-trattamentali, di sicurezza ecc.).

2. Il momento pre-genetico del rapporto, l'incontro tra domanda ed offerta; superamento dello schema dell'art. 20 O.P.

Nel quadro sopra delineato occorre allora interrogarsi sulla congruità, sull'efficacia del meccanismo attualmente ancora in vigore, almeno formalmente, per l'avvio del ristretto al lavoro. La farraginoso procedura attraverso la quale si cristallizzano nelle previste graduatorie le aspirazioni all'impiego, con una rigidità poco funzionale alle esigenze (es. ergoterapeutiche, per soggetti in doppia diagnosi) di flessibilità che l'avvio al lavoro può invece soddisfare in un istituto, avendo riguardo sia alle sopravvenienze di ristretti, sia alle mutate condizioni dei soggetti già inseriti in graduatoria, dovrebbe essere rivisitata anche formalmente, fermo restando che ormai, nella sostanza, in molte realtà non si rileva già affatto una pedissequa applicazione della norma (art. 20 O.P.) quanto piuttosto, tra tutte le disposizioni ordinamentali, un certo grado di desuetudine *ab origine*, sintomatica della inadeguatezza delle previsioni normative. Il discorso investe l'attualità ed esaustività degli stessi parametri assunti dal legislatore come dirimenti per stabilire l'ordine di priorità di accesso la lavoro, che poi contraddittoriamente viene indicato come obbligatorio dal terzo comma dell'art. 20 O.P.

La stessa composizione della commissione, prevista dalla norma, lascia residuare la presenza di un rappresentante sindacale esterno, laddove invece nello svolgimento del rapporto è di massima esclusa per i ristretti la possibilità di organizzarsi in rappresentanze sindacali.

3. Raccordo del lavoro con gli altri elementi del trattamento - dimensione olistica della persona

Il discorso sull'art. 20 O.P. coinvolge necessariamente anche la funzione svolta dal lavoro in carcere, che non si esaurisce nell'aspetto strettamente economicistico-retributivo, ma deve essere considerata in un'ottica olistica, di promozione del cambiamento valoriale della persona deviante attraverso gli altri strumenti trattamentali, culturali e cognitivi. È il tema del raccordo del lavoro con gli altri elementi del trattamento. In molte realtà si pone per il ristretto la mera scelta duale tra lavoro o scuola, ad esempio, ed è difficile conciliare la fruizione di entrambe le opportunità trattamentali per motivi organizzativi e di movimentazione del ristretto. Anche in questo, la tendenza della sorveglianza dinamica può agevolare una sinergia di strumenti nel percorso risocializzante, ed al contempo favorire l'applicazione di più lavoratori per uno stesso posto, e quindi in qualche misura la migliore distribuzione delle spesso scarse possibilità occupazionali, riducendosi così le aliquote percentuali di disoccupazione totale. Il semplice approvvigionamento dei mezzi economici e l'apprendimento di un mestiere, specie quando si tratti di lavori c.d. domestici, meccanicistici, fanno risultare monca l'offerta trattamentale, che difetta del momento di crescita culturale, che può favorire una riflessione sulla scelta di devianza e/o colmare quei *gap* culturali che impediscono di fatto od ostacolano grandemente

l'inserimento del soggetto nella compagine sociale. Occorre quindi, in sede di programmazione, un'interazione tra datori di lavoro, direzione ed agenzie dell'erogazione formativa, finalizzata a collegare gli spazi temporali dell'attività lavorativa a quelli della formazione culturale. Anche l'interazione tra detenuti di diverse categorie, in occasione di scambi culturali, non dovrebbe essere esclusa da meccanismi automatici di separazione, che a volte possono collidere con l'individualizzazione del trattamento, specie per situazioni di pene di lunga durata, in cui un certo grado di confronto potrebbe favorire un processo di evoluzione, scongiurando la possibilità di stasi evolutiva che una rigida compartimentazione potrebbe causare, consolidando una sub-cultura carceraria di *status* in negativo collegata al circuito di appartenenza, e di fatto ottenendosi così, al termine della parentesi detentiva, un risultato non consono alla funzione di emenda della pena, ma distonico finanche rispetto alla finalità di difesa sociale. Un processo idoneo a scardinare le dinamiche di etichettamento penitenziario, che è d'ostacolo al cambiamento per le situazioni di devianza strutturata.

4. La mappatura dei luoghi di lavoro e delle presenze, propedeutica alla dislocazione della manodopera. Per un passaggio dall'architettura contenitiva all'architettura trattamentale.

Nell'attuale situazione, carente, di spazi trattamentali da dedicare a lavorazioni di produzione, l'Amministrazione Penitenziaria ha avviato una ricognizione della popolazione detenuta sotto il profilo delle capacità ed aspirazioni lavorative. Questa viene accompagnata, in parallelo, da una ricognizione dei luoghi disponibili o già destinati al lavoro, sintomatica di un passaggio da una politica orientata all'architettura contenitiva, di implementazione di posti letto, ad un'architettura trattamentale, di implementazione di spazi per il lavoro.

Per un' omogeneizzazione territoriale delle possibilità di accesso al lavoro, questa mappatura della forza lavoro e dei luoghi di lavoro appare essenziale. In particolare, per assicurare che il ristretto bisognoso di lavoro, ad esempio con pressanti carichi familiari e non beneficiario di altre rendite, possa accedere al lavoro senza assoggettarsi a trasferimenti presso sedi penitenziarie molto lontane dal nucleo familiare, perdendo o allentando così i rapporti con questi, occorrerebbe convogliare gli sforzi verso la creazione di almeno un centro di lavoro produttivo per distretto geografico (Provveditorato Regionale dell'Amministrazione).

5. De-gerarchizzazione dei processi lavorativi e supervisione dell'imprenditoria esterna; successione dell'organizzazione funzionale all'attuale organizzazione gerarchica.

Altro fattore dirimente per una svolta di impulso generalizzato alle politiche di incremento dell'occupazione dei detenuti è costituito dal superamento, nella gestione dei processi produttivi e ancor prima della ricerca di situazioni di potenziale occupazione, della gerarchizzazione attuale degli stessi, rivelatasi disfunzionale.

Nelle strutture penitenziarie infatti i processi sono governati dai direttori penitenziari, coadiuvati dal personale, in un quadro organizzativo di contestualità di coordinamento di aree fortemente disomogenee, tale da non permettere un' imputazione esclusiva delle sopra indicate funzioni, già di per sé assorbenti nel *management* dei rapporti industriali, anche in considerazione della *spending review* in atto, tale da non assicurare la presenza fisica continuativa degli stessi dirigenti preposti in alcune strutture territoriali.

Se non appare risolutiva a tal fine la creazione di una agenzia apposita, centralizzata (vista la contraria tendenza nei paesi ove più è diffuso il fenomeno della *agencyfication*, dove si assiste ad una loro tendenziale riduzione, e considerata la difficoltà che un siffatto strumento ha di rivestire quelle caratteristiche, invece necessarie, di contiguità/cognizione rispetto al territorio), appare altresì ineludibile invece, in chiave propulsiva dello strumento trattamentale, un ripensamento sulla necessità di de-gerarchizzare i processi, con l'eventuale affiancamento di responsabili preposti, aventi formazione economica e non giuridica, quale è invece oggi quella che connota il *background* formativo degli attuali detentori del potere/dovere di impulso dell' intrapresa datoriale.

Si ritiene quindi preconditione necessaria e fattore di facilitazione dei processi la successione di una organizzazione funzionale all'attuale organizzazione gerarchica, anche in chiave di omogeneizzazione delle iniziative datoriali, disancorando così le possibilità occupazionali nei vari contesti dalle possibilità di impulso dei singoli datori, che sono contestualmente responsabili delle condizioni di sicurezza, oltre che del coordinamento delle altre aree in cui si articola la struttura restrittiva/luogo di lavoro, sovente portatrici di diverse esigenze.

ⁱ Ottavio Casarano, direttore Casa di Reclusione Padova; intervento convegno su *Il lavoro dei detenuti*, Università degli Studi di Padova, 19/09/2016