

anche ad alcune ipotesi limite di ergastolo. Tuttavia, la discussione in Commissione è riuscita a portare significativi miglioramenti al testo inizialmente progettato e ciò testimonia di un dibattito aperto su un tema così cruciale e delicato. Non posso che augurarmi che tale spirito di foro libero si mantenga anche una volta che il testo sarà sottoposto a un più ampio esame all'esterno della Commissione che lo ha messo a punto dopo un non certo lineare, ma forse non inutile, percorso comune.



**Gli
Avanzi
Della
Giustizia
Nel
Secondo
Millennio:
nuove
forme
di detenzione
sociale
e nuovi
strumenti
di
reintegrazione**

*Monica
Vitali*

Negli ultimi anni abbiamo assistito a un fenomeno di trasformazione dell'istituzione carceraria che è diventata lo strumento sostitutivo delle risposte sociali che mancano: l'attualità dell'espressione *Gli avanzi della giustizia*, titolo di un libro, purtroppo introvabile, di Igino Cappelli, Giudice di Sorveglianza a Napoli negli anni Settanta, deve farci riflettere sulle nuove forme in cui si va declinando l'emergenza carcere. Da un lato, la crescita in termini quantitativi delle persone ristrette, ormai arrivate a 57.000 unità, dall'altro la composizione della popolazione detenuta, caratterizzata da un'area di tossicodipendenza stimata per difetto intorno al 27% del totale, da un'area della immigrazione, lievitata sino a circa il 30% del totale, e infine da una terza area di disagio sociale in cui rientrano gli alcooldipendenti, i senza fissa dimora e i soggetti con problemi psichiatrici. Si tratta di una fascia di detenuti che supera il 60% del totale e che viene definita, ormai da più parti, di detenzione sociale: il carcere funziona come discarica sociale nel passaggio dallo "Stato sociale allo Stato penale", dato che ingloba i soggetti che partono da situazioni di disagio sociale e che le sviluppano per l'assenza o l'insufficienza di interventi diretti a colmare il divario di partenza e a offrire qualche chance in più a chi non ne ha avute all'origine.

L'aumento esponenziale della detenzione e la modificazione qualitativa dei detenuti non è un fenomeno solo italiano, ma europeo e mondiale: i dati su scala mondiale sono incompleti per l'assenza di rilevazioni certe sulla Cina, ma il numero complessivo di persone detenute viene stimato intorno ai nove milioni di individui, con una crescita molto più rapida di quella demografica. Così, negli Stati Uniti i detenuti erano 500.000 mila nel 1980, circa 1.300.000 nel 1992 e oltre 2 milioni nel 2001, in Russia erano 722.000 nel 1992 e più di un milione nel 1998. Quanto all'Europa, i dati del Consiglio d'Europa parlano di oltre 500.000 persone ristrette nell'Unione Europea allargata a fine 2002 ed evidenziano tassi di crescita nella popolazione detenuta particolarmente elevati con un conseguente sovraffollamento delle strutture penitenziarie.

La situazione che abbiamo davanti agli occhi è il frutto di una scelta politica ben precisa supportata da una copertura teorica all'insegna della nota dottrina della tolleranza zero.

Come scrive Alain Brossat in *Scarcerare la società*, nelle società post-totalitarie occidentali, il sistema punitivo è fondato sull'esclusione sociale, cioè sull'espulsione dei trasgressori delle norme, così che la separazione tra il sub-mondo chiuso del carcere e il mondo libero allontana l'esistenza dell'uomo ordinario dal criminale, producendo la falsa evidenza di una differenza essenziale tra due specie umane, l'uomo virtuoso e l'uomo criminale, laddove ciascuno ormai è consapevole delle proprie potenzialità trasgressive e del barbaro che è dentro di sé.

Anche la lettura di David Garland che è stata offerta da Adolfo Ceretti e Antonio Casella in questa rivista legge la scelta di una penalità più dura e segregante, moralista ed espressiva come la risposta a proiezioni immaginarie che presentano il criminale come un superpredatore plurirecidivo, maschio, giovane, appartenente a minoranze razziali e culturali da togliere dalla circolazione, appena delinque o, meglio, ancor prima. In altri termini, un diverso da noi.

La lettura di questi testi e il riferimento ai "barbari predatori" che se ne ricava richiama alla mente lo strumento utilizzato per reagire alla violazione delle regole, al crimine, da una popolazione diversa e "primitiva", appartenente a un orizzonte culturale non occidentale, i nativi americani, che, a riprova della correttezza delle riflessioni sin qui esposte, riempiono le prigioni statunitensi con indici di detenzione di gran lunga superiori alla loro percentuale demografica nella popolazione libera: per i Dinee, che noi bianchi occidentali chiamiamo Navajo, chi trasgredisce alle regole rompe quello stato di armonia con l'ambiente e di pace con le circostanze della vita che si chiama hozro, e ha bisogno dell'intervento di uno yataalii, cioè di uno sciamano che, con i Canti della Via della Benedizione e i grandi disegni di sabbia durante una cerimonia a cui partecipa tutto il clan familiare allargato, riporti il fratello deviante allo stato hozro, cioè in armonia.

Nel nostro orizzonte culturale, la scelta deve essere quella di una riduzione della disarmonia sociale: si tratta di abbandonare il penale e recuperare il sociale in una riscrittura dei modelli di (re)integrazione sociale. In altri termini, bisogna intercettare parte di quella fascia di detenzione sociale composta dagli avanzati della giustizia del nuovo millennio, prendendo contemporaneamente atto che i processi trasformativi della popolazione detenuta hanno finito per spiazzare i tradizionali percorsi di alternatività.

Questa inversione di tendenza rispetto ai processi attuali di ricarcerazione della società prima che operativa deve essere culturale, proponendo la rifondazione di un nuovo e diverso stato sociale, anche perché, come dimostra la vicenda dello scandalo francese della prigione de La Santé a Parigi, generato dall'eco sui media europei e italiani della pubblicazione nel 2000 del libro di Veronique Vasseur, in cui venivano descritte le condizioni disumane della detenzione nella civilissima Francia, l'intensità emotiva dell'indignazione morale a proposito del carcere è direttamente proporzionale alla sua effimera durata.

Così, qualcuno si preoccupa oggi delle condizioni di vita nelle prigioni sarde, su cui esternò anche il Ministro della Giustizia alcune estati fa, o di quelle nell'istituto di Regina Coeli a Roma, i cui detenuti con le loro proteste hanno riempito il vuoto di notizie nazionali quest'estate?

L'idea della riduzione dell'area della detenzione sociale attraverso interventi di riduzione dell'area della penalità e di aumento dell'area della scarcerazione

della stessa sta alla base di alcune proposte di riforma che, non a caso, provengono da tecnici che hanno vissuto dall'interno la scelta del percorso sociale e la controriforma della carcerizzazione della società. Si tratta del Progetto di Riforma della Legge 26 luglio 1975 n. 354 sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle pene e delle altre misure privative o limitative della libertà, elaborato da Alessandro Margara che, all'interno di un disegno di complessiva riscrittura del trattamento sanzionatorio, recupera nella parte dedicata al reinserimento sociale, intitolata "Gli interventi collettivi relativi a gruppi di persone in condizioni particolari", alcuni contenuti della proposta di legge Bonfietti e altri, articolata da Francesco Maisto e Massimo Pavarini e avanzata nella precedente legislatura, relativa al lavoro per la collettività come misura alternativa e modalità trattamentale della pena e come pena sostitutiva.

Certamente, come ha recentemente ricordato proprio Francesco Maisto nel suo intervento alla presentazione della ristampa anastatica del numero 3 della rivista *Il Ponte*, diretta da Piero Calamandrei, uscito nel marzo 1949, in cui erano raccolti una serie di interventi sul carcere da parte degli antifascisti che avevano conosciuto il mondo penitenziario dall'interno, la lezione di Foucault sulla contestualità e contemporaneità della prigione e della riforma della prigione non deve essere dimenticata, perché la necessità di una riforma carceraria costituisce un dato persistente nel dibattito intorno alla pena, come se i meccanismi per la correzione del carcere fossero funzionali alla sua stessa esistenza.

Significativo è che, accanto alla condivisione dell'analisi sulla detenzione sociale, i due progetti, sia pure da una diversa angolazione, pervengano a fissare alcuni punti comuni: in primo luogo, la necessità di affrontare il tema della reintegrazione sociale come dato strutturale del sistema della penalità, accanto alle misure alternative, alle pene alternative e alla detenzione in carcere. In secondo luogo, l'attenzione a processi di responsabilizzazione sociale, in cui coinvolgere il detenuto e il condannato, nella consapevolezza che la ricostruzione del ruolo sociale della persona coinvolta in un percorso sanzionatorio passa attraverso un intervento sulle sue relazioni e le sue condizioni di vita. In terzo luogo, l'identificazione del lavoro e, più in generale, della realizzazione di iniziative di pubblica utilità come elemento in grado di attenuare e rimuovere la mancata integrazione sociale.

Il punto di riferimento normativo cui ancorare lo sforzo di "scarcerare la nostra società" è naturalmente la finalizzazione del percorso punitivo alle istanze di rieducazione- risocializzazione-reintegrazione sociale contenute nell'art. 27 della Costituzione e ribadite in una serie di sentenze della Corte Costituzionale, norma che, tuttavia, non esaurisce l'orizzonte dei valori incidenti sul mondo carcerario, dal momento che vi appartengono anche i principi dell'uguaglianza formale e sostanziale, della salute e del lavoro. Se così è, il sistema penale non può essere autoreferenziale, ma deve necessariamente relazionarsi con il patrimonio di solidarietà della società civile e con le risorse del territorio: ritor-

na allora la questione delle risposte sociali alla detenzione, dal momento che esistono già in larga misura le condizioni normative per un efficace contenimento della detenzione sociale, mentre resta carente il sistema di risorse organizzative che possa realizzare questo contenimento.

L'accesso al lavoro, in particolare, costituisce per molti aspetti un passaggio cruciale, sia in termini di presupposto per le misure alternative esistenti sia, più in generale, come percorso di vita alternativo alle pratiche illegali, una volta espiata la pena, sia in una prospettiva di riforma della penality. Tuttavia, anche in questo ambito, si verifica una inefficienza del sistema non tanto sotto il profilo normativo quanto piuttosto sul piano delle risorse organizzative ed economiche così che, ancora una volta, le situazioni di criticità sociale sono affrontate con la risposta indifferenziata della scarica carceraria: in proposito, basti osservare, per esempio, che i tassi di disoccupazione europei e statunitensi risulterebbero ben più elevati se la popolazione detenuta vi fosse inclusa, come sarebbe corretto fare, trattandosi di persone in età lavorativa prive di occupazione.

Da questo punto di vista, il mancato finanziamento della Legge Smuraglia del 22 giugno 2000 n. 193, che ha determinato una estensione delle agevolazioni contributive e ha introdotto sgravi fiscali per gli imprenditori che assumono detenuti o ex detenuti, rappresenta una precisa scelta: la contrazione della spesa pubblica viene gestita in modo da determinare la riduzione delle opzioni sanzionatorie non detentive e, in definitiva, un abbassamento della soglia dei diritti per gli strati più deboli della società.

I più recenti interventi normativi, poi, sono stati adottati con il dichiarato obiettivo dell'incremento dell'occupazione attraverso l'emersione del lavoro irregolare e la tutela dei soggetti svantaggiati: la legge delega 14 febbraio 2003 nr. 30 in materia di mercato del lavoro si è posta come fine la realizzazione di un mercato del lavoro trasparente ed efficiente, il perseguimento di efficaci politiche di occupazione, l'introduzione di tipologie contrattuali utili a realizzare l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori e ad allargare la partecipazione al mercato del lavoro di soggetti a rischio di esclusione sociale.

Nella relazione alla legge si precisa come il governo ritenga che la legislazione in materia di lavoro si limiti a garantire la protezione del lavoratore in quanto titolare di una posizione lavorativa, a scapito di coloro che sono inoccupati così che l'intervento legislativo deve non solo rimodulare l'iperprotezione accordata a chi un lavoro lo possiede, ma anche assicurare una effettiva tutela dei disoccupati sottotutelati. Lo strumento individuato è la flessibilità, intesa come mobilità nelle transizioni tra scuola e lavoro, tra lavoro e non lavoro e tra lavoro e formazione, che consente anche di limitare la divaricazione crescente tra la manodopera sul mercato del lavoro e necessità delle imprese.

Dopo l'approvazione della legge delega è stato adottato il decreto delegato 10 settembre 2003 nr. 276 che conclude la fase di riforma del mercato del lavoro, riscrivendo a tavolino istituti e discipline dei rapporti di lavoro, nella convinzione che la progettazione normativa di nuovi istituti possa produrre efficaci mutamenti della realtà sociale. L'art. 2 del decreto delegato esplicita la definizione di "lavoratore svantaggiato" identificato in due tipologie, e cioè qualsiasi persona appartenente a una categoria che abbia difficoltà a entrare senza assistenza nel mercato del lavoro ai sensi di una norma del regolamento (CE) 2204/2002, nonché "ai sensi dell'art. 4 comma 1 della legge 8 novembre 1991 nr. 381".

Questi ultimi sono i soggetti elencati nella legge che disciplina le cooperative sociali, e cioè sia le persone svantaggiate "originarie", intese come quelle

che erano previste originariamente nella L. 8 novembre 1991 nr. 381, gli invalidi fisici, psichici, sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici non giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcooldipendenti, i minori a rischio in età lavorativa, i condannati e internati ammessi alle misure alternative alla detenzione di cui agli artt. 47, 47 bis, 47 ter e 48 L. 354/75, sia i soggetti che sono stati aggiunti al catalogo della L. nr. 381/91 dalla Legge Smuraglia, e quindi gli ex degenti degli ospedali psichiatrici giudiziari, i detenuti negli istituti penitenziari, gli internati in esecuzione delle misure di sicurezza detentive, i detenuti e gli internati ammessi al lavoro all'esterno ex art. 21 O.P. nonché a tutte le misure alternative alla detenzione che, nel frattempo, si sono aggiunte a quelle originariamente previste dalla L. nr. 381/91, e cioè agli affidati in prova al servizio sociale e agli affidati tossicodipendenti, agli ammessi alla detenzione domiciliare e alla semilibertà ex art. 48 O.P.

L'art. 13 del decreto prevede al I comma che, al fine di garantire l'inserimento nel mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati, come sopra definiti, attraverso politiche attive e di welfare, alle agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro, cioè a quelle che forniscono professionalmente manodopera a tempo indeterminato o a termine, sia consentito: **"a)** operare in deroga al regime generale della somministrazione di lavoro ai sensi dell'art. 23 Il comma, ma solo in presenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, con interventi formativi idonei e il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità, e a fronte della assunzione del lavoratore da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con contratto di durata non inferiore a sei mesi; **b)** determinare, altresì, per un periodo massimo di dodici mesi e solo in caso di contratti di durata non inferiore a nove mesi, il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore medesimo a titolo di indennità di mobilità, indennità di disoccupazione ordinaria o speciale, o altra indennità o sussidio la cui corresponsione è collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, e detraendo dai contributi dovuti per l'attività lavorativa l'ammontare dei contributi figurativi nel caso di trattamenti di mobilità e di indennità di disoccupazione ordinaria o speciale". Ciò significa per l'agenzia di somministrazione poter superare il principio della parità di trattamento economico e normativo rispetto ai dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte, e godere di una riduzione delle aliquote contributive.

Analoga deroga alla parità di trattamento retributivo è assicurata nel caso di contratti di somministrazione conclusi da soggetti privati autorizzati nell'ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale erogati, naturalmente sempre in favore dei soggetti svantaggiati, in concorso con regioni, province ed enti locali.

Si tratta in poche parole, al di là della ridondanza della norma, dell'ennesimo incentivo, in termini di convenienza economi-

ca e normativa, offerto alle imprese a fronte di una occupazione neppure stabile, ma largamente precaria, vista la previsione di legittimità di un termine, purché non inferiore a sei o nove mesi, al prezzo di un indebolimento del livello di tutela salariale e dei diritti rispetto al lavoro standard. Dal canto suo, l'art. 14 prevede l'inserimento nel mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati attraverso un meccanismo che postula la loro adesione alle cooperative sociali.

La norma consente, infatti, la stipulazione di convenzioni quadro su base territoriale che coinvolgano le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative nonché le associazioni di rappresentanza, assistenza e tutela delle cooperative sociali, convenzioni il cui oggetto è il conferimento di commesse di lavoro alle cooperative sociali da parte delle imprese associate o aderenti.

Le convenzioni, previa convalida della Commissione Provinciale del Lavoro, dovranno regolare le modalità di adesione alle stesse, i criteri di individuazione dei lavoratori svantaggiati, la promozione e lo sviluppo delle commesse nelle cooperative, l'eventuale costituzione di una struttura tecnico - operativa di supporto e la definizione del valore complessivo delle commesse che le imprese conferiscono, nonché altri elementi rilevanti nel caso che i soggetti svantaggiati siano disabili.

In conclusione, gli strumenti scelti dal legislatore delegato sono quelli che erano già stati previsti nella Legge Smuraglia, cioè incentivi alle imprese e facoltà di stipulare convenzioni per le cooperative sociali: l'esperienza dei quattro anni seguiti alla sua approvazione non permette certamente di essere ottimisti, alla luce degli scarsi risultati cui ha portato, sia in termini quantitativi che qualitativi sul piano dell'offerta di lavoro per i soggetti deboli, malgrado le grandi aspettative dal mondo carcerario e la disponibilità della cooperazione sociale a impegnarsi sul piano dei percorsi di reintegrazione sociale.

La vera novità contenuta nel decreto delegato è rappresentata in effetti dal sacrificio che viene chiesto "all'ultimo della fila", per utilizzare le parole di Pietro Ichino nell'ultimo numero di questa rivista, cioè la riduzione del livello di tutela economica e normativa in funzione di un ipotizzato futuro aumento del numero di soggetti svantaggiati occupati. In altri termini, consentire la deroga all'eguaglianza formale per impedire l'esclusione sociale in vista di una futura probabile eguaglianza sostanziale. Si tratta di una scommessa rischiosa sulla pelle di chi è già ai margini della società e ha già attraversato il confine tra gli inclusi e gli esclusi: in realtà, la crescita esponenziale della popolazione detenuta cui si è fatto inizialmente cenno induce a valutarla già persa in partenza, dal momento che nei paesi in cui la precarizzazione del lavoro si è incrociata con la trasformazione del Welfare in Workfare l'effetto più visibile è stato quello dell'innalzamento dei livelli di povertà e del contestuale approdo al carcere e alla condizione di reclusi come luogo naturale di appartenenza degli esclusi.