

Criticità e prospettive delle attività gratuite e volontarie svolte da detenuti e internati

Dal progetto
*Riordino archivi del Tribunale di Trani
a Mi riscatto per Roma*

Vincenzo Lamonaca

*Dottore di ricerca in diritto del lavoro nell'Università degli Studi "Aldo Moro" di Bari
Commissario Coordinatore del Corpo di Polizia penitenziaria*

Working Paper n. 9

ABSTRACT

Il contributo ripercorre l'evoluzione teorico-pratica delle attività di lavoro volontario e gratuito, disciplinate dall'art. 21, comma 4-ter, l. n. 354/1975, alla luce della riaffermata centralità nel Contratto per il Governo del Cambiamento dell'elemento del lavoro, quale strumento fondamentale per il trattamento rieducativo del condannato.

Lo strumento, introdotto nell'ordinamento penitenziario dall'art. 2, comma 1, lett. a, d.l. n. 78/2013, tuttora stenta a decollare, a causa di alcune criticità che ne frenano le enormi potenzialità, non solo dal punto di vista penitenziario, ma soprattutto in termini di attivazione di soggetti estremamente svantaggiati, quali sono i detenuti e gli internati.

Nel *paper* si illustrano tali criticità emerse dall'analisi di alcuni protocolli di intesa e si prende spunto dalla sottoscrizione di intenti del 31 luglio 2018, relativa al progetto *Mi riscatto per Roma*, per proporre soluzioni concrete *de iure condito*.

Chiudono il contributo alcune riflessioni sulle potenzialità tuttora inesprese delle attività gratuite e volontarie, realizzabili non solo dai detenuti, ma anche da disoccupati, richiedenti asilo, condannati per i reati di guida sotto l'influenza dell'alcool, ovvero di sostanze stupefacenti, oppure per traffico di sostanze stupefacenti di lieve entità.

I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- ❖ La “sottoscrizione di intenti” siglata il 31 luglio 2018 a Roma, denominata *Mi riscatto per Roma*, che coinvolgerà quindici detenuti a basso indice di pericolosità in attività di pubblica utilità consente di rinvenire alcuni elementi di continuità nell'azione del Ministero della giustizia e del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria dal 2013 ad oggi
- ❖ Il modello convenzionale promosso con il progetto *Mi riscatto per Roma* consente di far emergere alcune problematiche tecnico-operative, che meritano di essere risolte per consentire il decollo delle attività di pubblica utilità sul territorio nazionale
- ❖ La natura sperimentale del Fondo per la copertura degli oneri antinfortunistici e l'accollo agli enti utilizzatori del costo delle polizze collettive per responsabilità civile verso terzi rappresentano alcuni degli elementi di debolezza della fattispecie, mentre la *partnership* con aziende sensibili verso politiche di responsabilità sociale di impresa costituisce un sicuro punto di forza
- ❖ Il successo delle iniziative trattamentali sottese ad attività di pubblica utilità dipende molto dall'approccio manageriale che i direttori degli istituti penitenziari saranno in grado di spiegare nel prossimo futuro e dalla capacità dei Tribunali di sorveglianza di intercettare e valorizzare modalità innovative di esecuzione della sanzione detentiva, favorendo la prosecuzione delle attività gratuite e volontarie anche durante l'eventuale espiazione della pena attraverso la concessione di misure alternative alla detenzione (semilibertà, detenzione domiciliare, affidamento in prova)

IL MESSAGGIO

Le attività di lavoro volontario e gratuito dei detenuti e degli internati potrebbero essere lo strumento grazie al quale coniugare le finalità rieducative della pena, *ex art. 27*, comma 2, Cost. ed il dovere di ogni persona di svolgere secondo le proprie possibilità e la propria scelta, una attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della società, *ex art. 4*, comma 2, Cost.

Il decollo di questa importante misura, nonostante il sostegno offerto da alcune aziende nell'ottica della *Corporate Social Responsibility*, è tuttora frenato da alcuni ostacoli che potrebbero essere agevolmente superati anche a legislazione vigente; *de iure condendo*, invece, sarebbe auspicabile un intervento normativo che preveda incentivi o premialità in favore dei detenuti che prestino la propria disponibilità o partecipino effettivamente alle attività di lavoro gratuito e volontario.

Indice

1. Premessa.....	4
2. Brevi cenni sull'attività volontaria e gratuita svolta da detenuti e internati.....	4
3. Le criticità ostative al decollo delle attività volontarie e gratuite svolte da detenuti e internati.....	5
3.1. La copertura assicurativa antinfortunistica... ..	5
3.2. ... e quella per responsabilità civile verso terzi	6
3.3. Le ricadute organizzative sugli istituti penitenziari coinvolti nelle attività di pubblica utilità.....	7
4. L'approccio pan-penitenziaristico nei protocolli sulle attività gratuite e volontarie di detenuti e internati	8
5. La sottoscrizione di intenti del progetto «Mi riscatto per Roma»	11
6. Alcune osservazioni conclusive	14

* La presente pubblicazione ha natura assolutamente personale e non impegnativa per la pubblica amministrazione di appartenenza.

1. Premessa

«La pena deve essere certa ma anche dignitosa. E il lavoro è la chance che possiamo dare a queste persone per reinserirsi nella società». Con queste parole il neo Ministro della giustizia Alfonso Bonafede ha commentato la “sottoscrizione di intenti” siglata il 31 luglio 2018 tra il Comune di Roma, il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, il Tribunale di sorveglianza di Roma, l’Ufficio del Garante dei diritti delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale per Roma Capitale e Autostrade d’Italia S.p.A., che consentirà a quindici detenuti con basso indice di pericolosità di essere impegnati in attività gratuita e volontaria, ripristinando così una parte del manto stradale di Roma, argomento “sensibile” dopo la vittoria delle “buche capoline” sui blasonati ciclisti durante l’ultima tappa del Giro d’Italia 2018.

La fiducia espressa dal Ministro della giustizia sulla centralità della funzione del lavoro dell’utenza detenuta è sintomatica della trasversalità politica di questo importante elemento trattamentale, testimoniata dalla continuità dell’impegno del Ministro in carica rispetto ai suoi predecessori, come si evince dai contenuti della nota 5 dicembre 2013, prot. n. 12331, a firma dell’allora Vice Capo del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, Francesco Cascini, il quale, tratteggiando le differenze tra lavoro volontario e gratuito, di cui all’art. 21, comma 4-ter, l. n. 354/1975 (c.d. ordinamento penitenziario, da ora O.P. per brevità) e lavoro di pubblica utilità, ex art. 54, d.lgs. n. 274/2000, si sofferma in premessa sulla funzione del lavoro svolto dall’utenza ristretta, sostenendo che esso «riveste un ruolo di assoluta centralità in ogni percorso riabilitativo finalizzato al reinserimento sociale del detenuto».

Lo strumento giuridico promosso con la sottoscrizione di intenti del 31 luglio 2018, cioè l’attività di pubblica utilità, volontaria e gratuita, quindi, non solo non è nuovo, ma rappresenta un possibile *trait d’union* tra i programmi dei tre Governi di centro sinistra (Letta, Renzi e Gentiloni) che si sono succeduti dal 2013 (anno in cui l’istituto è stato introdotto nell’O.P.) ad oggi, da tener distinto dal più noto lavoro all’esterno di cui all’art. 21, l. n. 354/1975, a sua volta attività lavorativa a tutti gli effetti (su cui V. Lamonaca, *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*», in *LPO*, 2010, 824 ss.).

2. Brevi cenni sull’attività volontaria e gratuita svolta da detenuti e internati

La fattispecie introdotta nell’O.P. dall’art. 2, comma 1, lett. a, d.l. n. 78/2013, a ben guardare, si frange in due sotto ipotesi e cioè l’attività svolta nell’esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività e quella a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati commessi dai detenuti coinvolti (cfr. V. Lamonaca, *L’attività volontaria e gratuita dei detenuti e degli internati: tra lavoro di pubblica utilità e mediazione penale*, in *Annali – 2013 – anno I - Pubblicato su www.annalidipartimentojonico.org* in data 31-12-2013).

Le due distinte ipotesi progettuali, disciplinate dall’art. 21, comma 4-ter, O.P., si caratterizzano per la presenza di elementi comuni quali la gratuità, la volontarietà e la

ridotta pericolosità sociale dell'utenza, ammessa a progetti che a loro volta si collocano nel solco dell'adempimento dei doveri di solidarietà sociale, di cui all'art. 2 Cost., e della finalità (tendenzialmente) rieducativa della pena, di cui all'art. 27 Cost.

Al pari delle misure alternative alla detenzione, ovvero a quelle più moderne di giustizia riparativa, alle quali può essere ricondotta l'attività di pubblica utilità *ex art. 21, comma 4-ter, O.P.*, è indispensabile la sua previsione nel c.d. programma di trattamento e la presenza di una convenzione/protocollo tra l'istituto penitenziario e gli enti (pubblici e privati) coinvolti nella realizzazione del progetto.

L'attività di pubblica utilità prevista dall'O.P. pare non abbia rilevazioni statistiche ufficiali, poiché i dati presenti sul sito del Ministero della giustizia si riferiscono solo a quelle espletate ai sensi dell'art. 54, d.lgs. n. 274/2000, anche se i protocolli e le convenzioni reperibili sul *web* evidenziano un discreto attivismo delle direzioni degli istituti penitenziari, nonostante le criticità che ostacolano il decollo dell'istituto, di cui si va a trattare.

3. Le criticità ostative al decollo delle attività volontarie e gratuite svolte da detenuti e internati

3.1. La copertura assicurativa antinfortunistica...

Un primo ostacolo, fortunatamente superato, è stato rappresentato dalla copertura dei premi assicurativi contro le malattie e gli infortuni il cui premio speciale unitario è pari ad euro 258,00 annuali a persona (*ex art. 42, d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, e d.m. 19 dicembre 2014*), così determinato sulla base della retribuzione convenzionale giornaliera (d.m. 22 dicembre 2014), corrispondente al limite minimo di retribuzione giornaliera in vigore annualmente per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale, *ex art. 118, d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124*.

In un primo momento, questi oneri erano assunti dal soggetto utilizzatore, come avvenuto a Trani nel caso del protocollo di intesa, siglato tra la Direzione degli istituti penali di Trani e il Comune di Trani per l'impiego di alcuni utenti nell'esecuzione di lavori di manutenzione e/o pulizia di aree cittadine e/o edifici del patrimonio comunale, nonché in ulteriori attività di manovalanza (v. l'art. 1, comma 4, protocollo d'intesa in materia di lavoro di pubblica utilità volontario e gratuito per i detenuti, allegato alla delibera di giunta comunale del Comune di Trani 28 ottobre 2013, n. 253).

Questa criticità è stata temporaneamente superata dall'art. 1, comma 312, l. 28 dicembre 2015, n. 208, con l'istituzione di un Fondo *ad hoc* presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, operante in via sperimentale e per i soli anni 2016 e 2017, finalizzato a reintegrare l'Inail dell'onere conseguente alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni, in favore dei soggetti beneficiari di ammortizzatori e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito previste dalla normativa vigente, coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore di comuni o enti locali, nonché in favore dei detenuti e degli internati impegnati in attività volontarie e gratuite ai sensi dell'art. 21, comma 4-ter, O.P. e degli stranieri richiedenti asilo in possesso del relativo permesso di soggiorno.

Come accade di solito in Italia, ciò che è “sperimentale” o “in deroga” alla normativa vigente dimostra una straordinaria resistenza; ed infatti, l’art. 1, comma 86, l. 11 dicembre 2016, n. 232, novella l’art. 1, comma 312, l. 28 dicembre 2015, n. 208, estendendo l’operatività del Fondo anche ai lavori di pubblica utilità che coinvolgono i condannati per il reato di guida sotto l’influenza dell’alcool (*ex art. 186, comma 9-bis, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285*), ovvero in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti (*ex art. 187, comma 8-bis, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285*), oppure i condannati per produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti, quando per i mezzi, la modalità o le circostanze dell’azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, il fatto sia di lieve entità e quando l’autore sia persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope (*ex art. 73, comma 5-bis, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309*).

La prosecuzione della “sperimentazione” e quindi dell’operatività del Fondo fino al 2019, prevista dai commi 180 e 181, dell’art. 1, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), è stata ostacolata da un’infelice interpretazione dell’Inail (v. circ. 12 gennaio 2018, n. 5), che in un primo momento ha escluso le attività gratuite e volontarie di detenuti e internati dal beneficio del Fondo, compromettendo tutte le convenzioni ed i protocolli relativi alle attività gratuite e volontarie in esecuzione in quel momento in Italia.

A ben guardare, un’interpretazione sistematica del quadro normativo di riferimento conduceva ad un approdo ermeneutico esattamente opposto (*amplius V. Lamonaca, La copertura assicurativa contro le malattie e gli infortuni dei detenuti e internati ammessi a prestare attività a titolo volontario e gratuito nell’esecuzione di progetti di pubblica utilità, in Boll. Adapt, 5 febbraio 2018, n. 5*), corroborato dal successivo ripensamento dell’Inail (v. circ. 2 marzo 2018, n. 14), a sua volta compulsato dall’orientamento favorevole del Ministero del lavoro (nota dell’Ufficio legislativo del Ministero del lavoro 23 febbraio 2018, prot. n. 1547).

3.2. ... e quella per responsabilità civile verso terzi

Il secondo ostacolo al decollo delle attività di pubblica utilità svolte da detenuti e internati è rappresentato dal reperimento degli oneri necessari alla sottoscrizione di polizze assicurative, anche collettive, per la responsabilità civile verso terzi per i danni che i detenuti potrebbero provocare nell’espletamento dell’attività e dei quali risponderrebbe l’utilizzatore ai sensi dell’art. 2049 c.c., con l’effetto di sottoporre quest’ultimo ad un’*alea* eccessiva, se paragonata alla certezza dei costi fissi derivanti dalla sottoscrizione delle polizze assicurative.

Una soluzione pragmatica alla criticità è rinvenibile sempre nel protocollo di Trani del 2013, in cui è ancora una volta il soggetto utilizzatore a farsi carico anche degli oneri delle polizze collettive per responsabilità civile verso terzi.

Si tratta, però, di un rimedio che sovente si scontra con la concreta disponibilità di fondi da parte degli enti, la cui carenza costituisce il principale ostacolo alla attivazione dei protocolli di intesa di attività volontarie e gratuite da parte dell’utenza detenuta.

Una possibile soluzione a questa criticità è rinvenibile in altro protocollo d’intesa (*recte* convenzione) siglato il 2 dicembre 2016 tra il Tribunale di Trani, la Procura della Repubblica, il Tribunale di sorveglianza di Bari, la Direzione degli istituti penali di Trani, la Direzione dell’Ufficio esecuzione penale esterna (da ora UEPE) di Bari/BAT,

l'Ordine degli avvocati di Trani ed il Comune di Trani, per la realizzazione del progetto denominato *Riordino Archivi*, le cui attività consistono nel «riordino degli archivi e nella digitalizzazione degli atti del Tribunale, senza alcun collegamento alla Rete Giustizia o ad altre Reti della P.A., nonché con utilizzo di software autorizzati dal DGSIA, con esclusione di archiviazione su supporti esterni; nella risistemazione degli Uffici e degli arredi del Tribunale e che, in base alle esigenze determinate dal riassetto territoriale dell'Ufficio giudiziario indicato, saranno dettagliate nei rispettivi programmi di trattamento individualizzati».

Il progetto prevede l'impegno di 10 condannati, di cui 5 ristretti presso gli istituti penali di Trani e 5 provenienti dal circuito dell'esecuzione penale esterna, in carico all'UEPE di Bari/BAT.

Tra gli impegni assunti dalle parti all'interno della convenzione spicca quello dell'Ordine degli avvocati di Trani, che si è impegnato a pagare i premi assicurativi per responsabilità civile per i soggetti inseriti nel progetto *Riordino archivi*. Si tratta di un impegno sostanzialmente filantropico, se si considera che di fatto il Consiglio dell'Ordine non risulta trarre alcun beneficio diretto dalla sottoscrizione della convenzione, salvo a non volerlo individuare nel miglior funzionamento complessivo della “macchina della giustizia” nella circoscrizione giudiziaria tranese, resa possibile proprio dalla sistemazione degli archivi del Tribunale e della Procura.

La soluzione appena descritta non appare facilmente replicabile, o meglio è sempre condizionata dalla presenza di un ente particolarmente sensibile al tema della risocializzazione del reo, ovvero del reinserimento delle categorie svantaggiate nel tessuto sociale.

Decisamente, più semplice sarebbe se gli oneri relativi alle polizze collettive per responsabilità civile fossero in un certo qual modo “fiscalizzati”, come già proposto nel 2016/2017 durante i lavori del tavolo interministeriale su *Lavoro e Formazione dei detenuti e degli internati*, presso il Ministero della giustizia, presieduto dall'allora Capo di Gabinetto, Giovanni Melillo. In sintesi, in quella sede si suggeriva l'accoglienza degli oneri delle polizze collettive relative alle attività di pubblica utilità in capo alla Cassa delle Ammende, in perfetta coerenza con le finalità dell'ente in questione, come descritte all'art. 2, comma 1, lett. *a e d*, d.P.C.M. 10 aprile 2017, n. 102.

3.3. Le ricadute organizzative sugli istituti penitenziari coinvolti nelle attività di pubblica utilità

Ulteriore criticità è rappresentata dalle ricadute sull'organizzazione penitenziaria e sugli stessi condannati delle modalità di scelta dei ristretti da impiegare nelle attività di cui all'art. 21, comma 4-*ter*, O.P.

Infatti, si tratta solitamente di condannati a pene detentive brevi, anche come residuo pena, che hanno già dato buona prova di sé durante il periodo di detenzione, per i quali è stata già condotta ed esaurita positivamente l'osservazione scientifica della personalità, con redazione di un programma di trattamento strutturato, con la previsione di un graduale accesso del reo verso l'esterno. Di conseguenza, prima di poter essere ammessi alle attività volontarie e gratuite il detenuto viene autorizzato all'espletamento di attività lavorative alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria o di terzi all'interno dei padiglioni detentivi; successivamente, l'utente viene ammesso a svolgere attività nella c.d. intercinta ove presente (cioè nell'area demaniale collocata tra il muro

che delimita l'istituto penitenziario e le inferriate che costituiscono ulteriore presidio di sicurezza), ed infine all'esterno della struttura (si pensi alla pulizia delle aree di sosta degli automezzi adiacenti il carcere, ovvero alle aree verdi esterne), solitamente sorvegliati a vista dal personale di polizia penitenziaria.

Questa progressione trattamentale è, poi, abbinata ad un graduale rientro dell'utente nella società libera con il riconoscimento di permessi premio *ex art. 30-ter* O.P.

Il tutto è di norma prodromico e funzionale alla concessione di una misura alternativa alla detenzione nella forma della semilibertà, della detenzione domiciliare, ovvero dell'affidamento in prova.

Se queste sono le modalità di scelta dei detenuti da impiegare in attività volontarie e gratuite, si potrebbe registrare una naturale resistenza dell'utenza, specie se già impegnata in attività di lavoro retribuito, non escludendosi un inconsapevole *metus* del detenuto verso la Direzione interessata alla sua partecipazione alle attività volontarie e gratuite.

Viceversa, potrebbe essere la stessa Direzione a non avere interesse all'attivazione di queste importanti iniziative trattamentali, nel caso in cui il Direttore abbia un approccio rieducativo "difensivo", cioè da un lato non voglia correre il rischio di compiere errori valutativi nella selezione dell'utenza da impiegare nelle attività gratuite e volontarie; dall'altro lato, non si voglia privare di detenuti formati, abili e affidabili, dovendo così essere costretto a formarne altri per sé.

A ben guardare, le criticità operative testé segnalate sono superabili mediante una moderna e dinamica attività trattamentale, che presuppone a sua volta una profonda conoscenza dell'utenza detenuta, derivante non solo e non tanto da una ricognizione dei bisogni dei ristretti sterilmente assestata sulla documentazione fascicolare, ma proveniente da un contatto diretto con il reo da parte dei funzionari giuridico-pedagogici (gli ex educatori), della polizia penitenziaria (gli operatori che consentono di fatto di avere un *feedback* costante e quotidiano sulla condotta del ristretto) e soprattutto del Direttore.

Questo approccio consentirebbe all'amministrazione penitenziaria di avere a disposizione una platea di utenti potenzialmente in grado di soddisfare le proprie necessità domestiche e quelle derivanti dalle *partnership* istituzionali, ideando vere e proprie "griglie di sostituzione" da utilizzare per evitare che un lavoratore-detenuto possa sentirsi o essere ritenuto indispensabile nell'ambiente detentivo.

È indispensabile, quindi, un approccio manageriale alle risorse umane che i dirigenti penitenziari hanno l'obbligo di sviluppare, se vogliono realmente farsi carico del mandato costituzionale sotteso all'art. 27 Cost. e ottimamente sviluppato nell'ordinamento penitenziario.

4. L'approccio pan-penitenziaristico nei protocolli sulle attività gratuite e volontarie di detenuti e internati

Il lavoro carcerario (volontario o meno che sia) rivela, quindi, una profonda interconnessione con l'esecuzione penale (interna o esterna alla struttura penitenziaria)

e si caratterizza per una evidente trasversalità disciplinare, che, dal punto di vista metodologico, rende quanto mai opportuno un “lavoro di squadra”, piuttosto che una contrapposizione scientifica tra lavoristi e penitenziaristi, specie se si considera, per dirla con Umberto Romagnoli (*Il lavoro dietro le sbarre*, in *Politica del diritto*, 1974, 205 ss.), che proprio i penitenziaristi «hanno amministrato la provincia del lavoro carcerario quasi per delega dei giuslavoristi, i quali peraltro non si sono certo fatti pregare».

A distanza di oltre quarant'anni dalle parole di Romagnoli, sembra che la “latitanza” dei giuslavoristi sia terminata e che il lavoro penitenziario abbia assunto una dignità dogmatica propria, come si evince dal conferimento del premio Barassi 2018, per la migliore tesi di laurea in diritto del lavoro, proprio ad una ricerca su questo complesso istituto.

Orbene, la necessità che sia lo stesso Ministero della giustizia, ed ovviamente l'amministrazione penitenziaria, ad aver bisogno di approcciarsi al lavoro penitenziario con una sensibilità lavoristica e non solo penitenziaristica, o peggio penalistica, emerge dall'esame dei protocolli d'intesa sulle attività volontarie e gratuite reperibili sul *web*.

In primo luogo, si segnala il protocollo d'intesa tra Comune di Bologna e Casa circondariale “Dozza” di Bologna, approvato con delibera della Giunta comunale 3 marzo 2015, n. 41, il cui obiettivo è quello di realizzare una sperimentazione per l'inserimento, nell'ambito dei servizi culturali di non più di cinque detenuti, impegnati in attività di lavoro volontario e gratuito, quale percorso di facilitazione nell'inserimento della vita sociale e lavorativa.

Al pari di quanto avvenuto a Trani con il protocollo del 2013, anche a Bologna gli oneri antinfortunistici sono assunti dal Comune utilizzatore (art. 3, comma 1), ma nessun cenno viene fatto agli oneri relativi alle polizze collettive per responsabilità civile.

L'istituzione del Fondo speciale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la copertura dei premi Inail anche per i detenuti che svolgono attività gratuite e volontarie ha ovviamente esonerato il Comune di Bologna dall'obbligo citato, auspicando che le risorse iscritte a bilancio siano state utilizzate per sottoscrivere proprio la polizza assicurativa collettiva.

Un altro protocollo che merita di essere segnalato è quello siglato il 7 giugno 2016 a Reggio Calabria tra Comune, Tribunale, UEPE e Casa circondariale per lo svolgimento di una serie molto eterogenea di attività di lavoro gratuito, che comprendono prestazioni in favore di enti *no profit*, operanti nel settore del disagio sociale, attività per finalità di protezione civile in caso di calamità naturali, ovvero di tutela della flora e della fauna e prevenzione del randagismo, manutenzione di beni demaniali e patrimonio pubblico in generale, oltre ad altre prestazioni pertinenti la specifica professionalità del detenuto.

Al pari del protocollo di Trani del 2013, anche quello di Reggio Calabria pone a carico del Comune gli oneri relativi alla polizza per responsabilità civile verso i terzi e l'assicurazione contro infortuni e malattie professionali, evidentemente ignorando il dato normativo relativo alla fiscalizzazione di questi ultimi con l'istituzione del Fondo speciale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di cui alla l. n. 208/2015.

Decisamente interessante, poi, è il protocollo d'intesa «per lo svolgimento di lavori di pubblica utilità finalizzati alla valorizzazione delle risorse naturalistiche del Comune di Farindola», sottoscritto il 6 giugno 2017 dall'Ente Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga, dalla Casa circondariale di Pescara e dal Comune di Farindola (v. delibera di Consiglio direttivo dell'Ente Parco n. 17/17 del 28 aprile 2017), cui si è

aggiunto successivamente anche il provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per il Lazio, Abruzzo e Molise.

In sintesi, la Casa circondariale di Pescara ha il compito di individuare n. 8 detenuti idonei e motivati da impiegare per fini riparativi nell'esecuzione di lavori di pubblica utilità e favorirne la partecipazione alle azioni indicate nel protocollo. A sua volta, il provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria territorialmente competente si impegna a garantire il trasporto dei detenuti presso il Comune di Farindola, collaborando con la Casa circondariale di Pescara e mettendo a disposizione un mezzo di trasporto ed alcune unità di polizia penitenziaria. Infine, l'Ente Parco Nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga si impegna a fornire le attrezzature di lavoro necessarie alle attività e ad impegnare le risorse umane competenti a guidare il lavoro del detenuti ed a indicare i lavori necessari al recupero delle risorse naturalistiche del Comune di Farindola interessate dall'azione. L'Ente Parco, inoltre, provvederà alla regolarizzazione assicurativa dei detenuti, garantendo che gli interventi previsti siano conformi alla normativa vigente in materia di sicurezza del lavoro. Il Comune di Farindola, infine, si impegna a favorire la realizzazione degli interventi ricompresi nell'ambito della presente intesa ed a fornire ad ogni detenuto 1 pasto giornaliero.

Orbene, il profilo più interessante attiene proprio alla copertura assicurativa per la responsabilità civile nel caso di danni cagionati a terzi, assunta agevolmente dall'Ente Parco con l'estensione di una polizza assicurativa già siglata con la Compagnia Reale Mutua in favore dei propri dipendenti ed estesa ai detenuti da impiegare ai sensi dell'art. 21, comma 4-ter, O.P. sostanzialmente a "costo zero" poiché la facoltà di estensione era già contenuta nelle condizioni contrattuali, mediante la comunicazione dei nominativi dei soggetti interessati.

Sempre nel protocollo «per lo svolgimento di lavori di pubblica utilità finalizzati alla valorizzazione delle risorse naturalistiche del Comune di Farindola» si affronta un'altra tematica importante, e cioè quella delle attività formative propedeutiche all'esecuzione del lavoro gratuito, specie in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, riservate nel caso di specie ai detenuti destinati ai lavori di pubblica utilità, inerenti i lavori agricoli-forestali e cinque preposti dipendenti del Parco in possesso di idonei requisiti. Gli oneri in questione sono stati sopportati dall'Ente Parco, previa indagine di mercato espletata su piattaforma CONSIP, con un costo complessivo per l'allestimento di un corso di formazione di 16 ore pari a euro 1.700,00 (i.e.), collocato al di sotto della soglia di euro 40.000, ex art. 36, comma 2, lett. a, d.lgs. n. 50/2016 (c.d. nuovo codice appalti), e quindi in grado di consentire all'Ente Parco l'esercizio della facoltà di affidamento diretto del servizio, senza previa comparazione di preventivi, nel rispetto dei principi generali di trasparenza, rotazione, non discriminazione.

Un'ulteriore riflessione va svolta sull'impiego del personale di polizia penitenziaria e sull'uso dei mezzi del Corpo di polizia penitenziaria per lo svolgimento dell'attività di lavoro volontario e gratuito di pubblica utilità.

L'art. 21, comma 4-ter, O.P. nulla prevede in ordine all'accompagnamento – con o senza scorta della polizia penitenziaria – dei detenuti impegnati in attività di lavoro volontario e gratuito ed analoga lacuna emerge dall'esame della circolare DAP 14 marzo 2013, n. 3643/6093, recante il nuovo modello operativo del servizio delle traduzioni e dei piantonamenti.

Sotto il profilo interpretativo, può venire in soccorso l'art. 21, comma 2, O.P., in materia di lavoro all'esterno, secondo cui «I detenuti e gli internati assegnati al lavoro all'esterno sono avviati a prestare la loro opera senza scorta, salvo che essa sia ritenuta

necessaria per motivi di sicurezza» (ma sulla ingannevole collocazione delle attività di pubblica utilità all'interno dell'art. 21 O.P. v. G. Caputo, *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuiti?*, in costituzionalismo.it, fasc. 2); di conseguenza, la prevalenza del dato eteronomo primario su qualsivoglia fonte sotto-ordinata consente di superare l'ostacolo segnalato.

Di conseguenza, la regola è rappresentata dall'esecuzione delle attività di lavoro gratuito e volontario senza la scorta della polizia penitenziaria e quindi senza il ricorso agli automezzi del Corpo, mentre l'eccezione è rappresentata dalla conduzione dell'utenza a mezzo scorta.

A ben guardare, però, l'infelice collocazione logistica di alcuni istituti penitenziari, ovvero dei luoghi ove i detenuti espletano l'attività volontaria e gratuita, consiglia spesso l'adozione di una soluzione mediana e cioè l'accompagnamento con scorta fino al luogo indicato dall'utilizzatore, con successivo prelievo all'esito delle attività. Dal punto di vista contabile, l'ultima soluzione testé illustrata, adottata nel protocollo *Riordino archivi* del Tribunale di Trani, appare quella migliore, contemperando tutte le esigenze in campo, mentre nel protocollo di Farindola si prevede non solo l'accompagnamento dell'utenza, ma «la vigilanza dei detenuti durante tutta l'attività lavorativa», con il rischio di rendere complessivamente antieconomica l'attività gratuita e volontaria, visto che il costo medio lordo di una giornata di lavoro di un poliziotto penitenziario appartenente ai ruoli esecutivi non è inferiore a 100 euro al giorno. Di conseguenza, se si volesse adottare un rapporto almeno paritario tra poliziotti e utenza (lo stesso che solitamente è adottato nelle traduzioni di detenuti a basso indice di pericolosità come i soggetti collocati agli arresti domiciliari) sarebbero necessari almeno otto poliziotti per ogni giornata di attività lavorativa gratuita dell'utenza.

La soluzione adottata nel protocollo «Riordino archivi» del Tribunale di Trani, quindi, appare più ragionevole sotto tutti i profili, evitando così l'impiego del personale della polizia penitenziaria, già in sofferenza per i numerosi carichi di lavoro affidati e ulteriormente messo in ginocchio dalla revisione delle piante organiche del 2017, passate da 44.000 unità a poco più di 37.000, nonostante l'utenza detenuta continui a collocarsi ben oltre la capienza regolamentare degli istituti italiani.

5. La sottoscrizione di intenti del progetto «Mi riscatto per Roma»

L'esame di alcuni protocolli di intesa siglati prima della sottoscrizione di intenti del 31 luglio 2018, relativa al progetto denominato «Mi riscatto per Roma», conferma la continuità ideale dell'azione avviata dal Ministero della giustizia e dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria rispetto al passato, come si evince anche dalle dichiarazioni della sindaca di Roma, Virginia Raggi, rilasciate durante la conferenza stampa di presentazione del progetto «Mi riscatto per Roma» («Siamo qui per presentare e rinnovare un progetto che avevamo già iniziato in forma sperimentale e in cui abbiamo creduto tantissimo, ovvero la possibilità di poter dare ai detenuti una seconda chance»), il quale segue la sottoscrizione di intenti del dicembre 2017 ed il connesso protocollo del 15 febbraio 2018 tra Roma Capitale e Ministero della giustizia per il progetto *Lavori di pubblica utilità e recupero del patrimonio ambientale*, che ha

coinvolto alcuni detenuti della Casa circondariale di Rebibbia, impegnati dal 26 marzo 2018 nella manutenzione del verde pubblico della Capitale per cinque 5 giorni a settimana e per 6 mesi sotto il controllo diretto e la supervisione della polizia penitenziaria.

La sottoscrizione di intenti non è certo il protocollo operativo, ma già consultando il documento pubblicato sul sito del Ministero della giustizia è possibile svolgere alcune riflessioni.

In primo luogo, se «Mi riscatto per Roma» deve rappresentare una sorta di paradigma operativo per gli altri istituti penitenziari italiani questa potrebbe essere l'occasione per conferire una impostazione meno "penitenziaristica" e più "lavoristica" ai futuri protocolli di attuazione della misura di cui all'art. 21, comma 4-ter, O.P., inserendo anche riferimenti espliciti agli artt. 1, 2, 3, 4, 35 e 38 Cost., in aggiunta all'isolato rinvio all'art. 27 Cost., specie alla luce della scommessa fatta dal Ministero della giustizia sulle funzioni risocializzanti della misura riparatoria del lavoro di pubblica utilità, a sua volta collocato nel solco del Contratto per il Governo del cambiamento (punto 12 O.P.), ove si prevede la valorizzazione del «lavoro in carcere come forma principale di rieducazione e reinserimento sociale della persona condannata».

Lo sbilanciamento penitenziaristico nella gestione delle attività di pubblica utilità è confermato anche dall'assenza di riferimenti alle modalità di adempimento delle comunicazioni obbligatorie telematiche da parte dell'utilizzatore, ai sensi dell'art. 9-bis, comma 2, d.l. n. 510/1996, ove si prevede l'applicazione della procedura in materia anche ai tirocini di formazione e di orientamento e ad ogni altro tipo di esperienza lavorativa ad essi assimilata, non potendosi che ritenere attratta l'attività volontaria e gratuita dei detenuti e degli internati al novero delle esperienze lavorative oggetto di comunicazione obbligatoria telematica.

Secondo la sottoscrizione di intenti del 31 luglio 2018, lo svolgimento di attività lavorativa gratuita e volontaria a beneficio della collettività può costituire anche:

- una forma di riparazione che il condannato pone in essere nei confronti della collettività quale parte offesa dal fatto criminoso commesso.
- un'azione riparatoria concordata tra vittima e reo, quale risultato di un incontro di mediazione cui gli stessi abbiano consensualmente aderito;
- un'attività di indubbia valenza per il reo, in quanto effetto e momento di un processo dinamico di reintegrazione sociale.

Anche nella elencazione delle finalità dell'attività lavorativa a beneficio della collettività emerge preponderante la cennata visione "panpenitenziaristica" conferita all'istituto, omettendo ogni riferimento alla "scelta lavorista" del Costituente, che ha riconosciuto il lavoro quale elemento fondante la Repubblica (*ex art. 1 Cost.*), corroborando la tesi della "sineddoche" di Mengoniana memoria e cioè del lavoro quale «espressione della persona umana, portatrice dei valori riconosciuti dall'art. 2» (L. Mengoni, *I diritti sociali*, in *ADL*, 1998, 1 ss., spec. 7), anche quando sia semplicemente attività socialmente utile *ex art. 4*, comma 2 Cost. Peraltro, dal punto di vista tecnico-giuridico appare inappropriato l'accostamento tra la finalità riparativa delle attività e la loro funzionalizzazione a vantaggio della collettività, intesa come parte offesa dal fatto criminoso, nel senso che la parte offesa è tecnicamente il titolare del bene giuridico protetto dalla norma penale violata a seguito della commissione di un fatto di reato, che non sempre coincide con la collettività, salvo a non ritenere la riparazione riconducibile alla violazione dell'ordinamento giuridico latamente inteso. Tale ultima ipotesi sembra confermata dal riferimento nella sottoscrizione di intenti alla necessità di rinsaldare il

c.d. patto di cittadinanza, cioè il contratto sociale in forza del quale l'individuo cede diritti in cambio di sicurezza sotto la protezione legale dello Stato, riconoscendone la validità per finalità di recupero ed inclusione sociale.

Interessante, infine, è il coinvolgimento di Autostrade per l'Italia s.p.a., che ha manifestato la propria disponibilità a collaborare per lo sviluppo di iniziative di reintegro sociale dell'utenza detenuta, in linea con una politica aziendale già orientata alla responsabilità sociale d'impresa (si pensi alle commesse di lavoro conferite ai detenuti del reparto Alta Sicurezza – G12 del carcere di Roma-Rebibbia già dal 2006), visto l'obbligo a fornire l'assistenza necessaria perché vengano attuati percorsi di formazione professionale dei detenuti destinatari dell'iniziativa da impiegare in interventi di ripristino della regolarità superficiale delle strade sulla viabilità a basso scorrimento (in particolare riparazione delle buche e asfalto a caldo, pulizia delle caditoie, stampaggio delle strisce pedonali). L'attività formativa di cui innanzi sarà curata da Autostrade per l'Italia Spa con il rilascio di un attestato finale, utilizzabile alla conclusione della detenzione

Dalla consultazione della sintesi del progetto, pubblicata sul sito del Ministero della giustizia, sembra riprendere quota l'idea della costituzione di una Agenzia che si occupi di lavoro dei detenuti, già emersa durante gli "Stati Generali dell'esecuzioni penale" voluti dal precedente Ministro della giustizia, Andrea Orlando.

A ben guardare, però, la prospettiva emergente appare differente non solo dal tentativo di istituzione dell'Agenzia nazionale per il reinserimento al lavoro (c.d. Anrel), fatto dal Ministero della giustizia nel 2010 (di cui da conto F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 234/2014, 10, nota 45), ma si discosta anche da quella ipotizzata durante la XVII legislatura, a sua volta mutuata dal *Centre d'Initiatives par a la Reinserció* (CIRE), azienda pubblica del Dipartimento di Giustizia della Comunità Autonoma della Catalogna [su cui v. G. Caputo, F. Marinelli, *Dagli stati generali dell'esecuzione penale al varo della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario: quale futuro per il lavoro carcerario?*, in *La legislazione penale*, 29 gennaio 2018, § 5; M. Tiraboschi, *Carcere e lavoro: note sulla trasferibilità in Italia del modello spagnolo*, in *DRI*, 2017, 295 ss.; V. Lamonaca, *Il lavoro dei detenuti e degli internati alla prova del d.lgs. n. 150/2015*, in E. Ghera, D. Garofalo (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, 249 ss. spec. 280]. Infatti, si parla di un'Agenzia pubblico/privata, per l'impiego di migliaia di detenuti in lavori di pubblica utilità, con l'utilizzazione di una parte dei risparmi da destinare alla creazione di posti lavoro retribuiti per i condannati che hanno prestato la loro opera a titolo gratuito.

La sottoscrizione di intenti del 31 luglio 2018 relativa a *Mi riscatto per Roma*, oltre a stimolanti profili giuridici, appare interessante anche e soprattutto sotto altri profili, basti pensare agli interessi economici sottesi alla gestione dei rifiuti della Capitale ed al correlato sistema degli appalti «gestiti come fette di una caciotta, un qualcosa da spartire e non certo facendo attenzione al bene comune», volendo mutuare la riflessione svolta dal procuratore aggiunto di Roma Paolo Ielo nel corso della requisitoria del processo a Mafia Capitale.

6. Alcune osservazioni conclusive

Il vero problema della ridotta attrattività delle attività volontarie e gratuite da parte dell'utenza risiede, però, nell'assenza di incentivi in favore dei detenuti coinvolti nei progetti di cui all'art. 21, comma 4-ter, O.P., ragion per cui si torna a sostenere anche in questa sede la bontà della tesi dello scambio lavoro – libertà, e cioè della elevazione dei giorni di liberazione anticipata a vantaggio di chi partecipa (ovvero dia la disponibilità anche solo a partecipare) alle attività gratuite e volontarie (V. Lamonaca, *Dal lavoro penitenziario al contratto di risocializzazione e lavoro: un'ipotesi de iure condendo*, in *Rass. penit. crim.*, 2015, 6 ss.), magari condizionando la concessione di eventuali misure alternative alla prosecuzione dei progetti già avviati durante l'esperienza detentiva per l'intera durata della misura.

La ricerca di soluzioni alle criticità ostative al decollo dei lavori gratuiti e volontari dei detenuti non appare elemento invincibile, specie se si considerano gli effetti complessivamente positivi del ricorso alla misura, tra i quali non bisogna dimenticare anche le indirette ricadute benefiche dell'attività svolta dall'utenza ristretta a vantaggio degli enti utilizzatori in funzione sostitutiva degli operatori con profili professionali, spesso carenti se non assenti a causa del blocco delle assunzioni nel pubblico impiego.

«Mi riscatto per Roma» deve fornire l'occasione per volgere lo sguardo oltre le sterili polemiche mediatiche sulla pessima manutenzione del verde o dell'edilizia pubblica, specie scolastica, oppure del demanio in generale (litorali, letti dei fiumi e dei torrenti, strade, archivi, biblioteche...), essendo sufficiente provare ad attingere all'enorme bacino di lavoratori gratuiti e volontari, anche oltre l'utenza detenuta, e rappresentato dai:

1. beneficiari di ammortizzatori e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito;
2. condannati per il reato di *guida sotto l'influenza dell'alcool* (art. 186, comma 9-bis, del codice della strada);
3. condannati per il reato di *guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti* (art. 187, comma 8-bis, del codice della strada);
4. condannati per produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti, *ex art. 73, comma 5-bis d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309*, quando per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, il fatto sia di lieve entità e quando l'autore sia persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope;
5. stranieri richiedenti asilo in possesso del permesso di soggiorno.

Ogni appartenente alle categorie innanzi elencate merita di avere un'occasione di inserimento o reinserimento nella società, dalla quale non si può sempre e solo pre(te)ndere, ma alla quale è necessario e doveroso restituire qualcosa, attingendo magari ai meccanismi di condizionalità che governano il sistema di previdenza sociale (ad esempio, si potrebbe favorire il riconoscimento della richiesta di asilo per gli stranieri che abbiano partecipato a progetti di pubblica utilità, così da attivare virtuosi meccanismi di solidarietà e conoscenza interculturale).

Le esperienze di “patti di cittadinanza” sul territorio sono numerose (si pensi a quella creata da tempo a Parma e denominata *Mi impegno a Parma*) e da questi modelli sarebbe auspicabile partire per sviluppare professionalità a servizio della comunità, in attesa di comprendere quale sorte sarà riservata allo [schema di decreto legislativo recante la riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro](#)

[penitenziario \(Atto del Governo sottoposto a parere parlamentare n. 16\)](#), elaborato in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82 e 85, lett. g, l. 23 giugno 2017, n. 103 (su cui v. G. Caputo, F. Marinelli, *Dagli stati generali dell'esecuzione penale al varo della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario: quale futuro per il lavoro carcerario?*, in *La legislazione penale*, 29 gennaio 2018, § 5), che prevede anche interventi a modifica dell'attuale disciplina delle attività di pubblica utilità (sul punto v. P. Bronzo, *Modifiche in tema di lavoro di pubblica utilità*, in G. Giostra, P. Bronzo (a cura di), *Proposte per l'attuazione della delega penitenziaria*, www.penalecontemporaneo.it, 15.7.2017, 203 ss., nonché Idem, *Art. 21. Lavoro all'esterno*, in F. Siracusano, F. Fiorentin (a cura di), *Commentario dell'ordinamento penitenziario*, Giuffrè, 2018, § 3, in corso di pubblicazione).