

Università degli Studi di Bergamo
Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro

TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

IL LAVORO PENITENZIARIO. EVOLUZIONE E PROSPETTIVE

Relatori: Chiar.mo prof. Michele Tiraboschi
dott.ssa Viviana Ballini

Daniele Alborghetti
dottorando XXVI ciclo

Anno accademico 2012/2013

INTRODUZIONE	5
I EVOLUZIONE STORICA E QUADRO NORMATIVO	7
Premessa	9
1 Evoluzione storica	11
1.1 Epoca romana	11
1.2 Medioevo	13
1.3 Età moderna	15
1.4 Italia pre-unitaria	22
1.5 Regno d'Italia	23
1.6 Epoca repubblicana fino all'approvazione dell'attuale Ordinamento Penitenziario	29
2 Quadro normativo	30
2.1 La Costituzione	30
2.2 Il diritto internazionale	32
2.3 L'Ordinamento penitenziario e la normativa successiva	34
II UNA RICOSTRUZIONE SISTEMATICA DEL RAPPORTO DI LAVORO DEL LAVORATORE DETENUTO	43
Premessa	45
1 Definizione e classificazioni del lavoro penitenziario	46
1.1 Nozione di lavoro penitenziario	46
1.2 Finalità del lavoro penitenziario	50
1.3 Lavoro penitenziario e lavoro comune	56
1.4 Obbligatorietà del lavoro penitenziario	59
1.5 Le diverse tipologie di lavoro penitenziario	63
1.5 Alcune ipotesi di classificazione tratte dalle esperienze Usa ed Europee	66
1.6 La tutela giurisdizionale	69
<i>Nota finale.</i>	78
2 Il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria	80
2.1 Nozione e quadro di riferimento	80
2.2 Assegnazione del lavoro e costituzione del rapporto → il collocamento intramurario	81
2.3 Potere disciplinare. Cessazione del rapporto. Ferie. Diritti sindacali	83
2.4 Remunerazione	87
3 Il lavoro alle dipendenze di terzi	91
3.1 Nozione e quadro di riferimento	91
3.2 Costituzione del rapporto di lavoro	92
3.3 Gestione, aspetti retributivi e diritti sindacali	93

III SOSTEGNO NORMATIVO E ISTITUZIONALE AL LAVORO PENITENZIARIO

95

Premessa	97
1 La legislazione incentivante: la legge Smuraglia	98
1.1 Un primo intervento sistematico a sostegno del lavoro dei detenuti	98
1.2 Gli sgravi contributivi	100
1.3 Il credito d'imposta	106
1.4 Le modifiche introdotte dalla legge 9 agosto 2013, n. 94. L'estensione degli incentivi al lavoro dei detenuti.	109
1.5 Il finanziamento della legge Smuraglia. La circolare 11 dicembre 2013	113
I nuovi finanziamenti al lavoro dei detenuti contenuti nella legge 9 agosto 2013, n. 99, e nel DPCM 15 febbraio 2013	113
La circolare 424340 dell' 11 dicembre 2013	116
2 Sostegno istituzionale al lavoro penitenziario. Il ruolo dell'amministrazione penitenziaria	120

IV CRISI E PROSPETTIVE DEL LAVORO PENITENZIARIO. CONCLUSIONI

Premessa	131
1 La crisi del lavoro penitenziario	131
2 Potenzialità e prospettive per il lavoro penitenziario	139
2.1 Il lavoro penitenziario come soluzione imposta dalla Costituzione e dalla CEDU	139
2.2 Il lavoro penitenziario come antidoto alla recidiva	141
2.3 Alcuni dati incoraggianti e buone prassi	142
2.4 Il lavoro di pubblica utilità	143
3 Conclusioni e proposte	148
LITERATURE REVIEW	159

Introduzione

Il lavoro penitenziario è stato per lungo tempo una materia negletta, confinata dai giuslavoristi ai margini delle proprie trattazioni e delegata agli autori di matrice penalista ed agli operatori del settore (¹).

Una materia obiettivamente complessa e delicata, che vede coinvolti i due valori fondanti della Repubblica –libertà personale ed il lavoro – avrebbe meritato tutt'altra attenzione..

Solo dall'inizio degli anni '70, in un mutato clima sociale e politico, alcuni giuslavoristi, insieme a penalisti di nuova generazione, hanno iniziato a mostrare interesse scientifico per il lavoro in carcere.

Il risultato è stato quello di una progressiva attrazione del lavoro penitenziario – fino ad allora relegato al ruolo di mera componente rapporto punitivo – nell'area del rapporto di lavoro comune.

Tale processo è stato tuttavia soltanto parziale. Le persistenti differenze di disciplina ancora contenute nell'Ordinamento penitenziario vennero giustificate dalla dottrina facendo leva non più sulla commistione tra rapporto di lavoro e rapporto punitivo, quanto piuttosto sulla peculiare finalità rieducativa affidata al lavoro penitenziario.

Tale finalità ha portato a giustificare modalità di organizzazione del lavoro improduttive ed antieconomiche e, parallelamente, poco remunerative per il detenuto.

Il presente contributo muove dalla convinzione che la strada intrapresa ormai da tempo dal Legislatore, nella direzione di un progressivo coinvolgimento dell'imprenditoria privata nella ambiziosa *mission* del reinserimento lavorativo del detenuto, vada percorsa fino in fondo: impresa e carcere possono costituire un binomio possibile. Con vantaggi reciproci sia per l'impresa, che ha l'opportunità di intraprendere un'attività in grado di competere sul mercato, sia per i detenuti, ai quali viene data la possibilità di acquisire esperienza e competenze spendibili nel mercato del lavoro (nonché una degna remunerazione), a seguito dello svolgimento di una attività lavorativa "normale", e non dequalificante quale è si è sempre rivelata quella alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria (²).

Il lavoro dei detenuti, tanto più quello alle dipendenze di soggetti privati, dovrà pertanto svolgersi in un contesto e secondo modalità organizzative di tipo imprenditoriale.

¹ U. ROMAGNOLI, *Il lavoro nella riforma carceraria*, in M. CAPPELLETTO, A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio Editori, 1976, 92 ss.

² Si interroga sulla spendibilità dell'esperienza lavorativa maturata in carcere A. NALDI, *Araba Fenice* □ *Inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, I Quaderni di Antigone, Sinno Editrice, Roma 2004, 30: «Chi sarà mai interessato ad assumere, se non per pietà, quel signore che nel *proprio curriculum vitae* descrive una lunga esperienza di scopino?».

Costituendo ogni capitolo del presente lavoro una parte autonoma nel contesto dell'opera, si ritiene opportuno rinviare alle relative "premesse" per una rapida sintesi dei rispettivi contenuti.

Dopo una particolare introduzione storica ed un breve riepilogo del quadro regolatorio della materia (capitolo I), nel capitolo II vengono riportati gli orientamenti più recenti di giurisprudenza e dottrina, preceduti da alcune proposte per una sistematizzazione di una materia da sempre frammentata, a cavallo tra il diritto penale e quello del lavoro.

Nei primi due capitoli viene messa in evidenza l'accennata tendenza ad una progressiva "privatizzazione" del lavoro penitenziario.

Nel terzo capitolo vengono analizzati gli strumenti a sostegno dei privati che intraprendono un'attività economica in ambito carcerario. Tali strumenti si rivelano di fondamentale importanza per compensare, almeno in parte, i maggiori oneri che l'impresa che assume detenuti dovrà affrontare rispetto alle altre.

Nell'ultimo capitolo sono invece riportati alcuni dati recenti e vengono evidenziate da una parte le criticità e dall'altra le potenzialità del lavoro in ambito carcerario. Vengono infine formulate alcune proposte per poter dare un nuovo impulso ad una materia che vede coinvolti diritti, aspettative e interessi dell'intera società, e non solo della ristretta cerchia degli addetti ai lavori.

**I EVOLUZIONE STORICA E QUADRO
NORMATIVO**

Premessa

Non mancano, in letteratura, studi e monografie sulla concezione e sulla configurazione delle pene nei diversi contesti storici che hanno caratterizzato la società occidentale.

L'indagine storica in materia penitenziaria, invero, è stata da sempre oggetto di interesse non solo per gli addetti ai lavori, ma anche per semplici appassionati, costituendo l'esecuzione penale un parametro importante per la valutazione del grado di civiltà raggiunto nei diversi ordinamenti.

Prescindendo dalle ricostruzioni più pittoresche della pena nei secoli passati – diffuse anche in ambito scientifico – incentrate sulla descrizione minuziosa delle efferatezze e del livello di crudeltà raggiunto da molti ordinamenti in epoche più o meno lontane, non mancano indagini più approfondite e “sobrie” dei sistemi penitenziari nei diversi contesti storici.

Con riferimento alla specifica materia oggetto della presente analisi, si contano assai meno frequenti, come era logico attendersi, gli studi focalizzati sulla ricostruzione del lavoro dei detenuti nei diversi contesti storici, sebbene non manchino, anche in questo ambito specifico, opere di spessore sia nella letteratura straniera che in quella nostrana⁽³⁾.

Se un appunto può essere mosso a tali indagini, sicuramente lo si può rintracciare nell'approccio eccessivamente ideologico alla materia, che fa capo ad una ricostruzione della pena come mero elemento di controllo delle classi dirigenti su quelle subalterne e ad una visione del lavoro in carcere come mero strumento di afflizione, se non di sfruttamento e sopraffazione sui ceti meno abbienti.

Si ritiene pertanto di dover spendere alcune pagine per una breve sintesi delle più importanti esperienze storiche che hanno caratterizzato il lavoro dei detenuti negli ordinamenti occidentali, al fine dichiarato di porre in luce come il lavoro penitenziario abbia assunto nel corso della storia connotazioni (e funzioni) differenti, non sempre ed esclusivamente orientate all'afflizione ed allo sfruttamento.

E' indubbio che il lavoro in ambito carcerario abbia contribuito, nella maggior parte delle esperienze pregresse, a rendere più gravosa l'esecuzione della pena. Non mancano tuttavia nell'indagine storica alcuni esempi, o anche solo alcuni indizi, che testimoniano che l'attività lavorativa abbia costituito in più occasioni una sorta di “garanzia minima” – per quanto la cosa possa apparire singolare – della posizione del condannato, costituendo un limite intrinseco ad una concezione della pena finalizzata esclusivamente alla sofferenza ed al supplizio .

³ Il riferimento è soprattutto ai lavori di Georg Rusche e Otto Kirchheimer (G. RUSCHE, O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978) e, in Italia, di Massimo Pavarini e Dario Melossi (D. MELOSSI, M. PAVARINI (a cura di), *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario (XVI – XIX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 1977.

L'analisi delle esperienze passate si dimostra particolarmente interessante con riferimento a quegli ordinamenti dell'età moderna laddove il lavoro penitenziario, concepito in chiave "rieducatrice" affatto *sui generis*, ha conosciuto modalità attuative molto simili a quelle del lavoro nella società libera.

Risulterà facile obiettare che in tali contesti la finalità principale sia stata quella dello sfruttamento, a basso costo, della manodopera carceraria. La critica è in buona parte condivisibile, anche se il giudizio complessivo di tali esperienze storiche merita, ad avviso dello scrivente, una maggiore contestualizzazione, dovendo essere ponderato non già con i principi oramai acquisiti in buona parte delle democrazie occidentali, quanto piuttosto con i principi e le logiche che hanno presieduto l'esecuzione penale nei contesti precedenti o coevi, ed in buona parte di quelli immediatamente successivi, che videro un ritorno ad una concezione della pena in chiave eminentemente afflittiva.

Ciò premesso, appare opportuno mettere in luce come il "binomio carcere-fabbrica" realizzatosi durante la rivoluzione industriale, debba fare seriamente riflettere sulla possibilità/necessità di un lavoro penitenziario concepito in chiave produttiva ed organizzato secondo principi e modalità mutuati dalla società esterna. Nel prosieguo della trattazione si cercherà di evidenziare, tra l'altro, che proprio un lavoro penitenziario così concepito possa essere l'unico in grado di formare il lavoratore e supportarlo realisticamente nel difficile percorso di reinserimento sociale.

In sintesi, una breve ricostruzione del lavoro dei detenuti può risultare utile sotto più punti di vista. In primo luogo per rimarcare l'importanza storica del lavoro penitenziario, come possibile elemento caratterizzante della pena in senso "rieducativo" nonché come fattore di umanizzazione del trattamento penitenziario. Già in passato il lavoro penitenziario ha dato prova di poter essere il cavallo di Troia per introdurre nell'Ordinamento penitenziario alcuni principi di umanizzazione del trattamento penitenziario e della rieducazione (sia pur intesa in chiave correzionalistica) come finalità principale, se non esclusiva, della pena. Si tratta indubbiamente di eccezioni alla regola, come si è detto, ma che rafforzano la convinzione che il lavoro abbia in parte costituito, costituisca ed ancor più possa costituire, in prospettiva futura, la vera chiave di volta per un sistema penale finalmente rispettoso dei diritti della persona e realmente proteso alla rieducazione del detenuto; quest'ultimo obiettivo, in un sistema dichiaratamente fondato sul lavoro come elemento cardine della società, non potrà invero prescindere dal reinserimento della persona nella società attiva e nel "mondo del lavoro", non più da "sfruttato" ma da protagonista attivo.

In secondo luogo una disamina delle vicende del lavoro penitenziario presso altri contesti storici e territoriali può fornire ulteriori spunti di interesse in prospettiva futura, (re)introducendo nel dibattito di riforma del sistema alcuni temi che da tempo non costituiscono più oggetto di discussione, quali la produttività del lavoro dei detenuti o la concorrenza tra lavoro penitenziario e lavoro comune.

Da ultimo, un'introduzione storica appare quantomeno opportuna da un punto di vista squisitamente sistematico per dar conto di alcune caratteristiche ed alcuni istituti la cui ragion d'essere non potrebbe essere altrimenti spiegata. Ci si riferisce ad esempio alla

natura obbligatoria del lavoro in carcere, tuttora contemplata dall'Ordinamento penitenziario, ovvero, sempre a titolo esemplificativo, alla sostanziale preclusione, fino al 1993, per i privati, di poter avviare un'attività imprenditoriale in carcere assumendo detenuti alle proprie dipendenze, figlia del sospetto con il quale il Legislatore, fino ad un recente passato, ha guardato all'instaurazione di un rapporto di lavoro tra imprese esterne e detenuti a seguito delle aberrazioni alle quali aveva portato il sistema di appalto di manodopera carceraria in vigore fino al 1975.

Lo sforzo di fornire un punto di vista differente, in alcuni punti, rispetto a quello della dottrina tradizionale, trova pertanto la sua ragion d'essere nell'ottica e con le finalità sopra precisate, rimarcandosi ad ogni buon conto che le chiavi interpretative proposte in alcuni passaggi sono da considerarsi ulteriori e non alternative rispetto a quelle fornite dalla dottrina più accreditata, senza la quale non sarebbe peraltro possibile azzardare alcuna plausibile ricostruzione storica della materia.

Nella seconda parte del capitolo viene tracciato un quadro dell'attuale impianto normativo relativo al lavoro penitenziario.

Senza pretese di esaustività, tale ricostruzione si rende necessaria, oltre che a livello sistematico, per contestualizzare alcuni aspetti della disciplina attuale che saranno oggetto di analisi nei successivi capitoli.

1 Evoluzione storica

1.1 Epoca romana

Bisogna risalire fino alla Roma imperiale per rintracciare una delle esperienze più significative del connubio tra carcere e lavoro.

Lo sfruttamento su larga scala della manodopera detenuta costituiva infatti un elemento importante del sistema penale romano. Oltre alle pene pecuniarie ed a quella capitale, assai comune era la condanna all'esecuzione di opere pubbliche (*opus publicum*), quali la pulizie delle strade, lo spurgo delle fogne o il servizio nei bagni pubblici. Tale condanna – riservata ai cittadini liberi – era generalmente temporanea, comportava la perdita della cittadinanza ma non della libertà⁴). Per quanto tali caratteristiche possano far pensare all'*opus publicum* come ad un prototipo del “lavoro di pubblica utilità”, tale condanna era comunque annoverata dai giuristi tra le pene “capitali”, ovvero tra quelle

⁴ G. GIULIANI, *Istituzioni di diritto criminale col commento della legislazione Gregoriana*, vol. 1, Viarchi, 1840, 375.

più gravi, che comportavano la morte naturale del condannato ovvero la perdita del proprio *status* civile.

Ancora più gravose le condanne al lavoro in miniera, nelle due forme della condanna all'*opus metalli* e della condanna *ad metalla*. Entrambe le pene erano connesse all'attività estrattiva, sia nelle miniere propriamente dette ma anche nelle cave. La distinzione tra i due tipi di condanna risiedeva sia nella diversa natura dei lavori da eseguire – più duri e rischiosi per la condanna *ad metalla* – che nella maggiore gravosità dei *vincula* del condannato a quest'ultima pena, giacchè il detenuto, per prevenire il pericolo di fuga, era costantemente afflitto da pesanti catene. Non mancano alcune ricostruzioni in base alle quali l'elemento discriminante fosse costituito dalla proprietà delle miniere, di proprietà privata dell'imperatore nel caso della condanna *ad metalla* (dal nome delle miniere di Cesare, chiamate appunto “*Metalla*”) e dell'erario nell'*opus metalli*.

La condanna all'*opus metalli* poteva essere sia temporanea che perpetua. Quella *ad metalla*, generalmente perpetua, era prevista per i reati più gravi, ed era in genere riservata agli schiavi o agli evasi dall'*opus metalli*.

Le condizioni dei detenuti condannati ai lavori forzati in miniera, e soprattutto *ad metalla*, erano così pesanti da portare la maggior parte dei giuristi dell'epoca ad equipararla in tutto e per tutto alla pena di morte⁽⁵⁾, sia da un punto di vista fisico per le dure condizioni cui era sottoposto il condannato, sia da un punto di vista giuridico, in quanto il condannato perdeva il proprio *status* di libertà, la cittadinanza, e qualsiasi diritto reale e personale di cui fosse stato titolare.

Se è abbastanza corretto concludere che nell'esperienza romana il connubio tra detenzione e lavoro assunse una delle estrinsecazioni più significative, è doveroso tuttavia rilevare come, diversamente dalle esperienze successive e dalla concezioni più moderne della pena, fosse il carcere ad essere funzionale al lavoro penitenziario, e non viceversa, sia da un punto di vista concettuale che propriamente giuridico.

Al punto che la pena detentiva in quanto tale non era nemmeno contemplata tra i *genera poenarum*, secondo il celebre detto ulpiniano «*carcer enim ad continendos homines, non ad puniendos haberi oportet*», caro ai giuristi di epoca successiva⁽⁶⁾. Il carcere pertanto era concepito innanzitutto come misura preventiva, per prevenire il pericolo di fuga dell'imputato nelle more del processo. Tutt'al più poteva costituire una sorta di misura di sicurezza per evitare la reiterazione del reato. Conseguentemente, dopo la condanna, la detenzione e i *vincula* in genere (con questo termine i latini indicavano sia

⁵ «*Proxima morti poena metalli coercitio*» (D. 48.19.28.1).

⁶ «*Solent praesides in carcere continendos damnare aut ut in vinculis contineantur: sed id eos facere non oportet. Nam huiusmodi poenae interdictae sunt: carcer enim ad continendos homines, non ad puniendos haberi oportet*». D. 48.19.8.9, Ulp., 9, *de officio proconsulis*. Il precetto ulpiano è sicuramente quello che maggiormente è stato oggetto di esegesi. Tale principio è tuttavia rinvenibile in altri giuristi di epoca imperiale (si veda in particolare Callistrato, che ribadiva la non configurabilità della condanna a pena detentiva perpetua, D. 48.19.35 Call.).

tutti gli strumenti limitativi della libertà di movimento come le catene e i ceppi sia, in senso traslato, la reclusione) non costituivano l'essenza della pena, ma rimanevano funzionali all'esecuzione della stessa ed alla prevenzione del pericolo di fuga, come nel caso appunto dei lavori forzati.

Un'attenta esegesi del passo ulpiano (7) porta sorprendentemente a dedurre che il giurista latino, quando afferma l'inopportunità della pena detentiva, si riferisse proprio ai condannati ai lavori forzati nelle miniere, intendendo dire che le modalità di custodia degli stessi dovessero risultare esclusivamente funzionali alla prevenzione del pericolo di fuga, senza poter costituire un ulteriore aggravio della pena. I condannati ai lavori forzati pertanto dovevano essere custoditi in un luogo idoneo: tali non erano le miniere stesse o le cave, che erano esclusivamente il luogo di lavoro.

Parimenti, i condannati all'*opus publicum* ed all'*opus metalli* non dovevano essere incatenati, non essendo i *vincula* contemplati in tali condanne e non potendo esservi discrezionalmente previsti al solo fine di rendere la pena più afflittiva, come invece presumibilmente doveva accadere, in maniera illegale, in alcune province dell'impero. Sembrerebbe doversi dedurre che la necessità di impiegare utilmente il lavoro dei detenuti, diversamente da quanto si è soliti ritenere, fosse in epoca romana non già da elemento di ulteriore afflizione della pena, ma da essenza stessa della pena, ed al medesimo tempo da limite alle sue possibili degenerazioni ad opera dei funzionari locali o dei carcerieri.

1.2 Medioevo

In età medioevale non si ha più traccia di forma di esecuzione in cui il lavoro costituisse un aspetto preminente e sistematico della pena. Lo sfruttamento su larga scala della manodopera detenuta esigeva infatti un'organizzazione statale e un impiego di mezzi che le signorie medievali non erano in grado di garantire.

In un contesto in cui l'amministrazione della giustizia e le stesse sanzioni assunsero una connotazione di tipo privatistico, le pene maggiormente invalse furono quelle pecuniarie, sia a favore dell'autorità che della vittima del reato, in ottica eminentemente risarcitoria. Quest'ultime (c.d. *penances*) erano commisurate allo *status* della vittima ed a quello del reo. La progressiva impossibilità – da parte delle classi più umili, sempre numerose ed più indigenti – di pagare le pene pecuniarie condusse alla loro sostituzione con le pene corporali (8). Lo statuto della città di Sion del 1338 codifica la trasformazione in atto.

⁷ A. LOVATO, *Il carcere nel diritto penale romano: dai Severi a Giustiniano*, Cacucci, Bari, 1994, 93.

⁸ G. RUSHE, O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, cit., 49.

Le pene corporali, nel corso del basso medioevo, divennero sempre più disumane, onde preservarne la loro efficacia deterrente nei confronti di masse sempre più costrette alla fame.

Nella concezione medievale, ancora basata sulla legge del taglione, la sanzione penale consentiva di dar sfogo alla necessità di vendetta della parte offesa e della comunità.

Contestualmente, la pena assunse connotati sempre più marcatamente religiosi, assurgendo alla funzione di espiazione dell'offesa perpetrata nei confronti di Dio.

In quest'ottica, retributiva ed "espiativa" allo stesso tempo, non vi era ragion d'essere della pena detentiva *tout court*, prima ancora che del lavoro dei detenuti.

La funzione retributiva non poteva dirsi soddisfatta, infatti, da una sanzione di tipo detentivo, in quanto una pena avente ad oggetto la compressione della libertà personale avrebbe postulato la concezione di quest'ultima come bene rilevante. Così non era, né sarebbe potuto essere nella concezione medievale, ove la libertà non veniva considerata un bene giuridico aggredibile, al pari dell'integrità fisica, del danaro o della vita stessa.

Nemmeno le esigenze di tipo più propriamente "espiativo" (nell'accezione di *espiatio* intesa come castigo divino) potevano dirsi soddisfatte dalla pena detentiva. L'*espiatio* riguardava sia il trasgressore che la comunità tutta.

Per il trasgressore la pena assumeva una funzione catartica. La sofferenza imposta non conosceva limiti in quanto per certi versi anticipava le sofferenze della vita ultraterrena. Allo stesso tempo, la comunità che era stata colpita dalla trasgressione, e che rischiava altrimenti una possibile diffusione del peccato, esigeva condanne a punizioni esemplari e spettacolari.

Esclusa la detenzione dal novero delle pene, tantomeno sono rinvenibili, in epoca medievale, pene detentive associate all'obbligo del lavoro.

Tanto più che il lavoro umano misurato nel tempo, principio cardine delle economie capitaliste, non costituiva ai tempi un valore economicamente e socialmente riconosciuto. Il lavoro prestato in favore di altri era in genere riconnesso allo *status* sociale e non era concepito in chiave sinallagmatica come possibile oggetto di scambio. Come tale non poteva risultare idoneo alle finalità di natura retributiva e nemmeno a quelle risarcitorie.

Un'esperienza particolare della pena detentiva in epoca medievale la si ritrova nel diritto canonico. I destinatari erano i chierici che si fossero resi colpevoli di mancanze più o meno gravi – non necessariamente reati – nei confronti dell'autorità e della morale ecclesiastica.

In questo caso, diversamente da quanto dato nell'esperienza romana ed in quella coeva del diritto secolare, la detenzione non era meramente finalizzata all'attesa della pena.

La penitenza si concretizzava infatti in un isolamento totale dal mondo esterno, accompagnato dalla riflessione e dalla preghiera finalizzati alla confessione ed al pentimento. Solo successivamente tale sanzione tese ad istituzionalizzarsi, assumendo forma pubblica e mutuando in parte, dal diritto secolare, la natura vendicativa e retributiva della pena.

La detenzione, pertanto, cominciò ad essere scontata in luoghi a ciò deputati, quali le segrete dei monasteri o le prigioni vescovili e venne accompagnata da altre punizioni corporali come la fustigazione.

Tuttavia, la reclusione del diritto canonico non perse mai la propria caratteristica peculiare di mezzo finalizzato al ravvedimento attraverso la meditazione e l'emenda morale.

In questa concezione contemplativa dell'esperienza detentiva, non vi era spazio alcuno, nel diritto canonico, per il lavoro, che avrebbe potuto costituire, all'opposto un'occasione di distrazione, fungendo così da ostacolo al percorso di ravvedimento.

Fino agli albori dell'età moderna, non vi è traccia negli ordinamenti occidentali della detenzione intesa come sanzione penale. Ancora in età cinquecentesca numerosi giuristi ribadivano la mera funzione “cautelare” della reclusione, evidenziando come tale misura, prima della condanna, non dovesse essere accompagnata da sofferenze ulteriori e soprattutto dovesse essere scontata in condizioni tali da non portare alla morte anzitempo dell'imputato (⁹).

1.3 Età moderna

E' in età moderna che il rapporto tra carcere e lavoro assume i connotati più marcati, tanto dal costituire, per un certo periodo soprattutto nelle economie più sviluppate, un binomio quasi inscindibile. Trovarono diffusione, in occidente, strutture, diversamente denominate, ove poveri e mendicanti venivano internati e messi al lavoro. Strutture solo astrattamente distinguibili dalle tradizionali prigioni – riservate agli autori dei reati più gravi – ma di fatto in tutto e per tutto assimilabili, tanto che non era infrequente la commistione e la confusione tra le due categorie di penitenziari.

Le prime esperienze risalgono all'Inghilterra elisabettiana. L'esodo dei contadini dalla campagna conseguente al processo di recinzione delle terre comuni portò al progressivo formarsi del proletariato urbano. Il parallelo fenomeno dell'accumulazione dei capitali portò all'insediamento dei primi insediamenti produttivi nelle città. L'adattamento alla nascente realtà industriale da parte degli *ex* contadini non fu un processo affatto semplice tanto che nelle periferie delle città si concentrano masse di vagabondi e

⁹ R. CANOSA, I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia, dalla fine del cinquecento all'unità*, Roma, Sapere, 2000, 18.

mendicanti esclusi o semplicemente “inadatti” alla nuova realtà urbana ed ai ritmi di produzione capitalistici. La prima reazione degli stati sovrani e delle municipalità avverso tale fenomeno fu il ricorso alla repressione, attraverso le tradizionali sanzioni corporali per i trasgressori. In un secondo momento, si tentò di mettere al lavoro ed addestrare tale massa di “oziosi”.

Il primo esperimento in tal senso fu quello inaugurato nel palazzo di *Bridewell* a Londra verso la metà del XVI secolo, laddove i mendicanti abili al lavoro venivano richiusi ed impiegati in attività manifatturiere, prevalentemente di tipo tessile. Tale esperimento ebbe successo e si diffuse, tanto che il termine *bridewell* venne utilizzato per indicare, in genere, quelle *house of corrections* basate sull'utilizzo del lavoro come elemento di correzione.

Con gli atti della *Poor law* elisabettiana si tentò di dare una risposta organica ed uniforme al problema della povertà e della medicità nel paese. Il sistema, come previsto da un atto del 1572 – che si mantenne fino alla seconda *Poor Law* del 1834 – prevedeva da una parte l'assistenza a quei poveri che non risultassero abili al lavoro (attraverso un sistema di sussidi che di fatto non trovò mai piena applicazione) e dall'altra una politica coercitiva nei confronti dei cittadini disoccupati ritenuti abili al lavoro. Poveri, mendicanti, autori di piccoli reati e prostitute vennero richiusi in case di correzione strutturate sul modello dei *bridewells*. Solo per i più recalcitranti al lavoro era prevista la reclusione nel carcere comune destinato ai criminali.

Le funzioni delle case di correzione basate sull'attività manifatturiera coatta erano molteplici. Innanzitutto la possibilità di utilizzare forza lavoro a buon mercato, in un'epoca in cui i capitali accumulatisi avevano crescente bisogno di manodopera.

Il progressivo ma lento aumento demografico non riusciva infatti a reggere il passo dell'impetuoso sviluppo economico e si registrò pertanto un eccesso di domanda di lavoro. Le case di correzione assolsero innanzitutto alla funzione di arruolare la forza lavoro ancora inattiva presente nelle città, impiegandola nelle attività produttive carenti di manodopera. Una funzione non affatto secondaria, tuttavia, fu quella di “calmierare” il mercato del lavoro, attenuando le spinte ad aumenti salariali ritenute eccessive. Secondo alcuni autori ⁽¹⁰⁾ proprio quest'ultima fu la funzione primaria delle case di lavoro, prima ancora che la produzione in sé considerata, dal momento che la produttività del lavoro degli internati nelle case di correzione rimaneva pur sempre non equiparabile a quella dei lavoratori liberi.

Qualunque sia la tesi prescelta, ciò che si ritiene opportuno rimarcare è che le *houses of corrections* del periodo elisabettiano costituirono il primo esempio di penitenziari in cui la detenzione non avesse finalità e contenuti meramente custodiali.

Si può concludere altresì che l'età elisabettiana sperimentò per la prima volta un modello in cui carcere e lavoro costituivano un binomio quasi simbiotico, nel senso che

¹⁰ G. RUSCHE, O. KIRCHHEIMER, cit., 155, nonché D. MELOSSI, *Creazione dell'istituzione carceraria moderna in Inghilterra*, cit., 38.

il carcere si trasformò in una realtà produttiva assai simile alle fabbriche per organizzazione del lavoro e modalità produttiva; parallelamente le fabbriche – per via degli estenuanti turni lavorativi, della ferrea disciplina interna, dell’organizzazione dei processi produttivi – divennero istituti sempre più globali e totalitari, non dissimili dalle altre istituzioni contemporanee quali le scuole, gli ospedali e soprattutto le carceri. Un altro modello importante di connubio tra carcere e lavoro lo si ritrova nell’Olanda del XVII e del XVIII secolo, ovvero l’economia continentale in cui trovò più fertile terreno lo sviluppo del modello capitalistico di stampo manifatturiero.

Anche in Olanda si diffusero infatti case correzionali (*tuchthuisen*) aventi finalità e metodi organizzativi assai simili alle *house of corrections* del periodo elisabettiano in Inghilterra. I penitenziari erano gestiti in base ad un modello laico e mercantilista, teso a sfruttare la forza lavoro presente.

Le categorie di reclusi in tali istituti erano quelle delle *work-houses* inglesi: mendicanti e autori di reati meno gravi, anche se non mancarono le proposte per rendere effettivo il lavoro anche per i recidivi ed i condannati per reati di maggior allarme sociale.

Nelle *house of corrections* olandesi il lavoro al quale erano addetti i reclusi erano la tessitura e la “raschiatura”, ovvero il lavoro consistente nel raschiare del legname importato in modo da ottenere polvere che sarebbe stata utilizzata per ottenere diversi tipi di colorante secondo la diversa consistenza e natura del legno raschiato. Questo tipo di produzione ebbe un certo successo, anche per via del regime di monopolio in cui veniva esercitata e fu proprio l’attività praticata dai ristretti – indubbiamente evocativa – a dare di fatto il nome alla casa di correzione di Amsterdam (*RaspHuis*) e per traslato a tutte quelle del regno d’Olanda.

Emergono nella vicenda della casa di correzione di Amsterdam due tra gli aspetti più discussi del lavoro carcerario. Il primo è quello della concorrenza tra lavoro penitenziario e lavoro “libero”, che costituirà oggetto di dibattito in alcuni ordinamenti fino ai giorni nostri.

In secondo luogo, la problematica concernente la produttività del lavoro penitenziario. E’ stato evidenziato ⁽¹¹⁾ infatti che il lavoro delle *Rasp-huis* non fosse affatto produttivo, in quanto una merce di qualità migliore sarebbe potuta essere prodotta, in tempi più brevi, mediante l’ausilio di un mulino. Solo il ricorso alla concessione esclusiva da parte della municipalità di Amsterdam, manteneva in vita tale sistema di produzione, provocando non pochi contenziosi con le corporazioni e le altre municipalità intenzionale a commerciare il prodotto ottenuto mediante l’utilizzo dei mulini.

La scarsa produttività del lavoro nelle carceri costituirà d’altra parte il vero tallone d’Achille del lavoro penitenziario, dall’epoca moderna ai giorni nostri.

Basti qui rilevare che il ricorso alla manodopera dei reclusi consentiva di poter produrre senza necessità di grossi investimenti in macchinari e/o formazione (tale considerazione

¹¹ D. MELOSSI, *Creazione dell’istituzione carceraria moderna in Inghilterra*, cit., 42.

rimane essenzialmente valida, purtroppo, fino ai giorni nostri, con particolare riguardo al lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria).

Tutto ciò risultava peraltro coerente con le funzioni affidate alle case di correzione e, più in generale, al ricorso alla manodopera dei detenuti, ovvero quella di calmierare le dinamiche del mercato del lavoro in un'epoca in cui vi era un *surplus* di domanda, e quella di natura più propriamente correzionale, consistente nel "rieducare" i soggetti più recalcitranti al lavoro. Tale rieducazione sarebbe stato il frutto non già di un'attività formativa propriamente detta, quanto piuttosto di un "ammaestramento" ai ritmi ed alle gerarchie del lavoro in fabbrica, perseguito adibendo deliberatamente i reclusi a lavori monotoni e dequalificati.

E' doveroso tuttavia rimarcare che la dottrina più accreditata, sia italiana che straniera, come anticipato in premessa, si sia spesso espressa partendo da basi ideologiche che hanno condizionato non poco le conclusioni sopra riportate.

Va dato atto infatti che diverse – e non solo quelle connesse allo sfruttamento della forza lavoro ed all'asserito ammaestramento delle masse indigenti – furono le istanze che portarono, in Inghilterra ed in Olanda, alla diffusione delle *work houses*, e, più in generale, all'implementazione del lavoro come strumento di correzione, associato alla detenzione. Nell'opera di Thorsen Sellin (¹²), vengono giustamente evidenziate anche le istanze di natura culturale che portarono all'introduzione delle case di lavoro e all'idea del ricorso al lavoro penitenziario, risalenti all'umanesimo ed alla riscoperta di alcune opere classiche, su tutte quelle di Platone, che già nel "Gorgia" individuava nella rieducazione del reo una delle finalità della pena, e che ne "Le leggi" ipotizzava un sistema penale basato sulla detenzione accompagnata da misure di tipo correzionale. Parimenti non vanno sottovalutati gli influssi del protestantesimo luterano e calvinista e per certi versi anche del cattolicesimo riformato.

Tali istanze portarono ad un fenomeno assolutamente straordinario e di grande rottura rispetto al sistema penitenziario dei secoli precedenti, attraverso l'introduzione di forme di espiazione della pena che il Sellin non esita a definire assai innovative e avanguardistiche. Con particolare riferimento all'attività lavorativa sono aspetti degni di nota: l'organizzazione del lavoro – che ripeteva quella del lavoro comune, ed era affidata a capomastri (veri e propri "manager" assunti a contratto) esterni; la destinazione dei prodotti al mercato esterno; la remunerazione, sia pure ridotta, del lavoro dei detenuti, finalizzata non solo al mantenimento in istituto ma anche alla costituzione di una somma funzionale, nelle intenzioni, a supportare il reingresso del detenuto nella comunità e nel "mercato del lavoro", insieme alle eventuali maggiori competenze professionali acquisite.

Vero è che l'attività a cui i reclusi venivano generalmente adibiti era obiettivamente di livello assai basso, non richiedendosi particolari competenze né essendo previste attività formative che non fossero le preghiere e le letture di testi assai semplici. Ciò

¹² T. SELLIN, *Pioneering in Penology*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1944.

nonostante, risulta testimoniato che anche nelle case di lavoro in cui l'attività dei reclusi assunse i connotati maggiormente "dequalificanti", i condannati a pene più lunghe avevano la possibilità di essere assegnati a mansioni progressivamente più responsabilizzanti; nelle case di lavoro olandesi (*tuchthuisen*), se è vero che l'attività maggiormente stigmatizzante risultò essere quella della raschiatura, erano parimenti diffuse le classiche attività di tessitura per gli uomini e di filatura – nelle case di lavoro denominate per l'appunto *Spinhuis* – per le donne; si trattava, in sostanza, delle stesse attività maggiormente praticate dalla masse operaie negli agglomerati urbani.

Anche nel resto d'Europa – Germania, Austria, Francia ed alcune zone dell'Italia – si diffusero case di correzione sul modello di quanto realizzato in Inghilterra e Olanda, parallelamente ai primi sviluppi delle economie capitaliste. Tale processo trovò un ostacolo nel più limitato e tardivo sviluppo del modello di economia manifatturiero in tali paesi; di converso, la religione protestante (e raramente, in alcune esperienze di ispirazione monastica, anche quella cattolica) e la sua etica basata sul lavoro fornì per molti versi un solido puntello ideologico all'implementazione del lavoro all'interno degli istituti correzionali. Il lavoro – sia pur gestito nella maggioranza dei casi in maniera improduttiva – venne reso obbligatorio anche in alcune carceri vere e proprie, destinate ad ospitare gli autori di reati anche gravi

Il binomio carcere-lavoro, che conobbe il suo apice tra la metà del XVI e la metà del XVII secolo, cominciò presto ad incrinarsi.

Se il XV ed il XVI secolo si erano caratterizzati per una bassa crescita demografica e per una conseguente scarsità di forza lavoro, dalla metà del seicento cominciò a registrarsi un repentino aumento della popolazione. Tale fenomeno, congiuntamente alla continua espulsione dalle campagne di masse di contadini a seguito delle leggi sulla recinzione delle terre comuni, condusse ad un aumento esponenziale dell'offerta di lavoro, tale da rendere meno pressante l'esigenza di reclutare la manodopera detenuta.

Soprattutto, al modello di produzione di tipo manifatturiero subentrò quello di tipo industriale. Tale modello esigeva macchinari complessi e strutture idonee, quando la necessità di investimenti e di spazi adeguati mal si conciliava con le dotazioni e l'organizzazione dei penitenziari.

Né la scarsa produttività del lavoro penitenziario rispetto quello esterno poté continuare ad essere a lungo compensata da politiche monopoliste da parte delle municipalità. Le crescenti proteste delle corporazioni e delle imprese concorrenti indussero infatti le istituzioni all'abbandono di politiche protezionistiche a favore del libero mercato.

Con la seconda *Poor Law* del 1834 mutò l'atteggiamento delle autorità nei confronti dei poveri. Scomparve la distinzione tra poveri inabili e poveri abili e cessò di fatto il

sistema di sussidi ed aiuti per i primi. L'unico strumento di contrasto alla povertà tornò ad essere la repressione, attraverso la minaccia dell'internamento.

Parallelamente, il lavoro all'interno dei penitenziari diventò sempre più improduttivo e le *work house* si trasformano di fatto in vere e proprie "*house of terror*" la cui funzione non era più quella di utilizzare attivamente la forza lavoro internata, quanto piuttosto quella reprimere la povertà e fungere da deterrente a condotte di tipo delinquenziale o anche solo immorali.

Le condizioni all'interno delle case di correzione finirono col diventare spesso più dure di quelle delle carceri stesse, tanto che, con il *Prison act* del 1865, cessò la distinzione formale tra *gaol* (prigioni destinate a criminali autori di reati più gravi) e *bridewell* (ovvero *work house*, case di lavoro destinate ad accogliere poveri, mendicanti e autori di reati bagatellari).

Ricomparvero le punizioni di tipo corporale quali la frusta ed il marchio. Il lavoro praticato nei penitenziari tornò ad essere in buona parte inutile e concepito in chiave meramente afflittiva.

Né l'edilizia penitenziaria si adeguò alla nuova realtà produttiva, non più di tipo manifatturiero ma di tipo industriale, che avrebbe richiesto grandi spazi comuni dedicati alle lavorazioni. Al contrario, trovò diffusione, sebbene in maniera spuria, il modello di carcere panottico ideato da Bentham, basato sull'isolamento cellulare e sulla necessità di sorvegliare continuamente i reclusi. Un modello di carcere "statico" e cellulare, che privilegiava sensibilmente l'aspetto custodialistico a scapito del lavoro penitenziario.

Anche per questa ragione il lavoro praticato in carcere non poteva che essere un lavoro monotono ed afflittivo, e tornarono persino a essere imposte alcune attività di ascendenza medievale quale la *treadmill* (mulino da muoversi con i piedi), lo *shot drill* (trasporto di palle di cannone da destra a sinistra e viceversa) il *crank* (girare per ore ed ore la manovella) e lo *stone breaking* (spaccare pietre).

Non solo nelle carceri propriamente dette ma anche nelle *work house* e nelle case di correzione il lavoro perse quell'importanza e quella valenza pedagogica che ne aveva giustificato la ragion d'essere. Tali istituzioni si trasformano in ricoveri ove internare gli emarginati oppure in istituzioni in tutto e per tutto simili alle carceri, ove il lavoro diventò unicamente uno strumento di intimidazione.

Ancora una volta, quanto avvenuto in Inghilterra si ripeté, sia pure con tempistiche e sfumature diverse, nell'Europa continentale: Il lavoro praticato negli istituti di pena perse ogni velleità di tipo economico tornando ad essere, il più delle volte, inutile ed improduttivo.

Con particolare riferimento alla realtà italiana, va rimarcato come il modello di carcere produttivo affermatosi in Europa tra la seconda metà del XVII secolo e la fine del secolo successivo, avesse trovato diffusione solo in alcune zone settentrionali del paese.

La tardiva affermazione dello stato-nazione di tipo liberale ed il forte radicamento della chiesa cattolica *tradizionale* ostacolarono l'affermarsi della borghesia industriale e dello sviluppo capitalistico.

Vero è che anche in Italia, nel corso del XVI e XVII, avevano trovato una discreta diffusione strutture deputate all'internamento di poveri, mendicanti, e giovani recalcitranti al lavoro. Strutture variamente denominate come "alberghi" per i poveri, "case di correzione" nelle quali venivano internate le persone ai margini del modello di società borghese che andava imponendosi. Particolare attenzione veniva riposta nei confronti dei più giovani, attraverso l'istruzione di case di correzione, in cui l'attività lavorativa e l'istruzione costituivano un aspetto assai importante in ottica correzionale. Tuttavia, le istanze che nel resto d'Europa avevano condotto alla diffusione di penitenziari intesi come luoghi di produzione non furono avvertite nella penisola, dal momento che lo scarso sviluppo industriale rendeva meno pressante la necessità di ammaestrare al ciclo produttivo le masse di ex contadini concentrate nei centri urbani. Parallelamente, il cronico *surplus* di offerta di lavoro rispetto alla domanda escludeva a priori qualsiasi finalità di tipo calmieratrice del mercato del lavoro da parte del lavoro penitenziario.

Le possibili tensioni sociali determinate dalla disoccupazione e dall'indigenza trovarono d'altra parte nella emigrazione di massa la principale valvola di sfogo; tale circostanza rese per molti versi inutile l'implementazione di un sistema penitenziario strutturato e capillare, sia con funzione correzionale che con funzione più propriamente general-preventiva.

Le condizioni di arretratezza ed abbandono delle carceri italiane non migliorò nemmeno sotto l'influsso dei riformatori illuministi, per i quali la detenzione, per quanto disumana e afflittiva appariva comunque la più accettabile al confronto con le altre le sanzioni penali.

Un cenno a parte merita infine l'esperienza statunitense, per il forte influsso che ebbe in Europa – ed anche nel nostro paese – la dialettica tra due diverse scuole di pensiero in tema di esecuzione penale. Risale alla fine del XVIII secolo la contrapposizione tra due modelli di edilizia penitenziaria, con forti implicazioni anche sull'organizzazione del lavoro dei detenuti. Il modello filadelfiano deve la sua origine al penitenziario edificato nel 1790 a *Walnut Street* a *Philadelphia*. Tale istituto era fondato sull'isolamento cellulare dei detenuti, privati di qualsiasi possibilità di socializzazione, persino durante la fruizione dei pasti o i passeggi. Si tratta di un modello che riprendeva alcuni principi già elaborati da Bentham e che aveva trovato alcune applicazioni in Belgio ed Inghilterra.

Il sistema filadelfiano si fondava sul *solitary confinement*, ed era finalizzato al ravvedimento del reo, attraverso la riflessione e la preghiera. Ne conseguiva che le uniche attività lavorative contemplabili fossero quelle che potevano essere svolte nella

cella, da soli e senza l'ausilio di macchinari particolarmente ingombranti o sofisticati. Si trattava di lavori artigianali e di basso valore aggiunto se non inutili e esclusivamente afflittivi.

Il modello di tipo auburniano prende invece nome dal penitenziario di *Auburn*, inaugurato negli anni '20 del XIX secolo a *New York*. Tale penitenziario prevedeva il *solitary confinement* durante la notte, ma il *common work* nel corso della giornata, sia pure in regime di *silent system* per cui era fatto divieto ai detenuti di comunicare.

Proprio le criticità del modello fildelfiano relative all'organizzazione del lavoro penitenziario – unitamente ad alcune critiche della dottrina incentrate sulla disumanità della condanna al *solitary confinement* – portarono ad un progressivo diffondersi del modello auburniano nel XIX secolo, più idoneo ad un utilizzo su vasta scala della manodopera penitenziaria. Diversamente da quanto stava accadendo in Europa, ove il repentino aumento della popolazione mise fine alla necessità di reclutare manodopera detenuta (¹³), negli Stati Uniti si registrava ancora un'offerta di lavoro relativamente bassa, se rapportata al sensibile sviluppo dell'economia e dell'industria in particolare.

1.4 Italia pre-unitaria

Il panorama carcerario italiano di fine settecento, descritto da Howard (¹⁴) si trascinò senza sostanziali modifiche fino all'unità.

Anche laddove pena di morte e tortura furono formalmente banditi, i penitenziari tornarono ad essere luoghi di afflizione e degrado la cui unica funzione era quella di deterrenza al brigantaggio e, più in generale, alla povertà.

Il ritardo industriale del paese e la cronica sovrabbondanza di offerta di lavoro continuarono a costituire, anche in periodo preunitario, l'ostacolo principale all'implementazione su larga scala del lavoro in ambito penitenziario.

Non mancavano i casi in cui alla condanna alla pena detentiva veniva associato il lavoro forzato, che risultava però concepito unicamente come complemento della pena in chiave afflittiva.

E' in periodo napoleonico, tuttavia, che fu generalizzato l'obbligo del lavoro in sede di esecuzione penale, attraverso l'estensione, nelle regioni d'Italia sottoposte alla dominazione francese, del codice penale d'oltralpe del 1810. Vennero d'un tratto estese agli ordinamenti preunitari non solo una nuova definizione dei reati e dei beni giuridici tutelati, ma anche le pene e gli istituti a ciò deputati, *in primis* le case di forza e le case di lavoro, nelle quali venne introdotta come regola generale il ricorso ai lavori forzati.

¹³ Non è un caso pertanto che proprio nel vecchio continente i governi furono maggiormente propensi alla costruzione di penitenziari di matrice filadelfiana.

¹⁴ V. J. HOWARD, *Prisons and lazarettos, I: the State of the prisons in England and Wales*, Patterson Smith, Montclair, 1973.

Quello dell'obbligo del lavoro è un "corollario" della condanna a pena detentiva, che verrà mantenuto negli ordinamenti successivi alla restaurazione e che verrà ereditato dal Regno d'Italia, sopravvivendo, di fatto, fino ai giorni nostri.

Senza poter indulgere ad una disamina delle singole realtà preunitarie, in merito alle quali si rimanda in bibliografia, va rilevata la sopravvivenza, nel generale contesto di abbandono e degrado in cui versavano la quasi totalità dei penitenzieri in Italia, di alcune realtà in cui al lavoro era attribuita una valenza correzionale se non anche "rieducativa", presenti soprattutto in Lombardia. Ci si riferisce in particolare alla Casa di Correzione istituita a Milano nel 1764 al fine di adeguare il sistema penitenziario lombardo ai principi ed ai metodi già in uso nel resto dell'impero austro-ungarico ⁽¹⁵⁾. In tale struttura erano destinati ad essere rinchiusi giovani oziosi, individui dediti al gioco d'azzardo e prostitute, nonché coloro che non potevano essere condannati per insufficienza di prove, per i quali il carcere veniva ritenuto una soluzione inopportuna per via dei possibili effetti criminogeni, preferendosi l'internamento associato all'obbligo del lavoro. All'interno della Casa di correzione i lavori comunemente praticati erano quelli manifatturieri legati alla filatura della lana ed alla tessitura.

Parallelamente, nel 1772, veniva aperto sempre a Milano il nuovo ergastolo, destinato alla ricezione degli autori dei reati per i quali era stata disposta la condanna al remo. I condannati ivi reclusi venivano adibiti ai lavori pubblici (ovvero il «pubblico travaglio» di ascendenza romana) mentre gli inabili sarebbero stati adibiti a lavori di tipo manifatturiero.

Nemmeno in Lombardia, tuttavia, i principi ispiratori ed i criteri del sistema penitenziario e correzionale asburgico, così delineati, trovarono mai una piena applicazione coerente agli obiettivi prefissati.

Il lavoro dei ristretti rimase perlopiù improduttivo e frequenti furono le commistioni tra le diverse tipologie di reclusi e corrigendi.

1.5 Regno d'Italia

Il dibattito intensificatosi tra gli studiosi in merito al modello di penitenziario da scegliere per il nascente Regno d'Italia non portò ⁽¹⁶⁾ a risultati degni di nota. La lunga diatriba tra sostenitori del modello auburniano e quello filadelfiano vide prevalere in Italia il sostenitori del secondo modello, più opprimente e necessariamente caratterizzato da un tipo di lavoro penitenziario improduttivo ed afflittivo.

¹⁵ Si veda in proposito quanto ampiamente riportato in R. CANOSA, I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia, dalla fine del cinquecento all'unità*, Roma, Sapere, 2000, 111-125.

¹⁶ Per un'ampia sintesi di tale dibattito in Italia in merito a quale dei due modelli adottare si rinvia a G.C. MARINO, *La formazione dello spirito borghese in Italia*, La Nuova Italia, Firenze, 1974.

Un carcere che fa leva sull'isolamento, sul silenzio e sulla meditazione, difficilmente poteva conciliarsi, d'altra parte, con una moderna organizzazione del lavoro, ove la pluralità dei ruoli e la complessità delle funzioni esigono un'interazione costante non solo tra i capimastri ed i lavoratori ma ancor più tra i lavoratori stessi.

Tale necessità era d'altra parte nota all'accennato dibattito in merito al sistema da prediligersi e fu proprio questa la ragione per cui alcuni autori si ritenevano contrari ad un sistema penitenziario in cui il lavoro dei detenuti fosse concepito in maniera moderna e produttiva. Secondo tali sostenitori, la necessaria interazione tra i detenuti non si sarebbe potuta limitare alle comunicazioni "di servizio", e ciò avrebbe costituito una falla difficilmente tollerabile in un sistema basato sul silenzio (¹⁷). Nella pratica, fin da subito nel Regno d'Italia si impose un sistema di tipo misto – per ragioni sostanzialmente di carattere finanziario considerati i costi per la realizzazione e la gestione di penitenziari pienamente conformi al modello filadelfiano – ove le pene più brevi venivano scontate con modalità di tipo filadelfiano mentre quelle lunghe in modalità di tipo auburniano. L'adozione di tale modello misto, asseritamente filadelfiano ma spurio di fatto, portò probabilmente alle soluzioni peggiori, anche da un punto di vista architettonico. Ancora oggi, parte dei penitenziari tardo ottocenteschi o di inizio novecento, scontano il prezzo tali scelte. Trattasi di complessi ancora basati su modelli architettonici di ispirazione simil-panottica e cellulare, privi in sostanza di spazi comuni. Allo stesso tempo le celle sono concepite per poter "tollerare" più di un detenuto (¹⁸).

Con particolare riferimento al lavoro dei detenuti, permase nella dottrina la concezione del lavoro penitenziario in ottica correzionale, da realizzare tuttavia non tanto con l'implementazione di case di lavoro ove istituire lavorazioni e manifatture, quanto piuttosto attraverso all'istituzione di colonie agricole, da realizzarsi soprattutto in zone incolte e malariche, enucleandosi per la prima volta quella simmetria tra bonifica agricola e bonifica umana che troverà ampio consenso in epoca successiva.

Una nota particolare merita il bagno penale, penitenziario *sui generis* che in Italia sopravvisse fino ad oltre l'unità, essendo stati gli ultimi bagni penali di S. Stefano di Ventotene e di Alghero chiusi definitivamente solo nel 1891.

Tale istituto deve il suo nome all'origine marinara della condanna al remo nelle galere, che si diffuse in Europa tra il quattordicesimo ed il quindicesimo secolo. I galeotti, la

¹⁷ R. CANOSA, I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia*, cit., 111.

¹⁸ Si vedano in Lombardia, tra gli altri, le Case Circondariali di Milano San Vittore e Brescia Canton Mombello, progettate con una grande rotonda al centro dalla quale di dipartono i raggi. All'interno dei raggi sono disposte le celle, la cui grandezza si aggira in genere sui nove metri quadrati, arrivando in taluni casi ai diciotto metri. I detenuti ospitati variano tra i quattro ed i quattordici a seconda della dimensione della cella. Gli spazi comuni sono assai limitati. Oltre ai cortili vi è una biblioteca ed un teatro, oltre ad alcuni spazi ricavati (a San Vittore) per dei laboratori o un *call-centre*. La maggior parte dei penitenziari, anche quelli più recenti, non risultano in regola con le stesse prescrizioni del regolamento in tema di edilizia penitenziaria. Si pensi alla somministrazione del vitto, che dovrebbe avvenire in locali all'uopo destinati, ma che nella totalità dei penitenziari avviene nelle celle.

cui condanna poteva essere a vita ma anche temporanea, erano autorizzati a scendere a terra quando le navi erano ormeggiate, con l'obbligo di portare la catena.

Con l'andar del tempo la condanna al remo scomparve – essendo le navi a remi cadute in disuso, soppiantate dai vascelli a vela – ed i condannati originariamente addetti al remo vennero progressivamente impiegati in lavori di pubblica utilità, in genere contigui alla costa o nelle città portuali, quali lo spurgo dei porti, la pulizia delle strade, la raccolta del sale nelle saline. La natura tipicamente marittima dei lavori imposti ai condannati si fece sempre più sbiadita, tanto che alcuni bagni penali vennero istituiti anche nell'entroterra.

E' importante evidenziare, ai fini della presente ricerca, la particolare importanza che rivestiva il lavoro in tali istituti, sia nella loro concezione originaria che nelle successive trasformazioni. La condanna ai lavori forzati era alle origini finalizzata all'effettivo sfruttamento della manodopera penitenziaria, e non rivestiva una funzione meramente afflittiva.

Nella pratica, tuttavia, il lavoro dei condannati ai bagni penali divenne anch'esso sempre più sporadico ed improduttivo, associato per giunta a forti rischi di evasione. A decretare la soppressione dei bagni penali non furono però, come ci si potrebbe aspettare, istanze di matrice tardo-illuminista facenti leva su una concezione più "umana" della pena, quanto piuttosto le nuove teorie penitenziarie ottocentesche basate sull'isolamento totale (modello filadelfiano) o diurno (modello auburniano), e su una concezione dell'esperienza detentiva ove l'impiego della manodopera penitenziaria cedeva il passo ad una concezione della pena che ne esaltava la funzione afflittiva e general-preventiva (¹⁹). Un carcere basato sul lavoro in comune all'aperto – in regime di commistione non solo tra le diverse tipologie di condannati ma anche tra condannati e soggetti liberi – non poteva infatti conciliarsi con i nuovi principi in materia di esecuzione penale, facenti perno sulla rigida separazione tra detenuti, sul silenzio e sulla riflessione.

Dal canto suo la dottrina, tanto quella coeva al lungo dibattito relativo alla soppressione di tali istituti, che quella successiva, ha sempre messo in luce solo gli aspetti più problematici della condanna ai bagni penali, inerenti soprattutto la corruzione dei costumi all'interno degli stabilimenti. Va tuttavia rimarcata, ad avviso dello scrivente, la peculiarità dell'istituzione dei bagni penali, che rimangono a tutt'oggi l'esempio più longevo e significativo in Italia di connubio tra carcere e lavoro concepito in chiave non esclusivamente afflittiva. Non è forse un caso che, nonostante le aberrazioni che l'istituto conobbe nella pratica, è possibile rinvenire alcuni indizi che portano ragionevolmente dedurre una complessiva minor gravosità del regime penitenziario dei

¹⁹ Si veda quanto riportato da uno dei maggiori esponenti del movimento di riforma del sistema penitenziario, in base al quale i bagni penali dovevano essere soppressi «[...] perché credesi dimostrato non giugnere essi al divisato scopo della massima intimidazione [...]» (D. PETITTI DI RORETO, *Della condizione attuale delle carceri e dei mezzi di migliorarla*, G. Pomba, Torino, 1840, 561).

bagni penali complessivamente meno gravoso rispetto a quello dei più “moderni” penitenziari ottocenteschi ⁽²⁰⁾.

Il codice penale Zanardelli del 1889 recepisce il principio dell’obbligatorietà del lavoro di origine napoleonica. Vero è che in più occasioni ci si premurò di puntualizzare che il lavoro, per quanto obbligatorio, non aveva la finalità di rendere ulteriormente afflittiva la pena, come in precedenza accaduto.

Tuttavia tali enunciazioni venivano contraddette sia nelle parole che nei fatti.

In primo luogo, la relazione del ministro Zanardelli al progetto del 22 novembre 1887 considerava espressamente il lavoro penitenziario coerente con il fine “preventivo” della pena.

In secondo luogo, la stessa disciplina contenuta nel codice penale e nel regolamento d’attuazione del 1891, pur non contenendo alcuna espressa disposizione al riguardo, tradiva tale impostazione di fondo.

In particolare, il regolamento generale degli stabilimenti del 1891, ribadita l’obbligatorietà del lavoro penitenziario, prevedeva una disciplina che rimetteva alla discrezione dell’amministrazione penitenziaria la scelta del tipo di attività lavorativa alla quale il detenuto andava assegnato. Non è difficile ipotizzare che il criterio di assegnazione dei detenuti all’attività lavorativa sarebbe stato quello della maggior o minor pesantezza del lavoro, commisurata alla maggior o minor gravità della condanna; che questo dovesse essere il criterio, lo si desume anche dalla presenza di alcune disposizioni che stabilivano degli automatismi per l’assegnazione al lavoro. Così, i condannati recidivi, quelli per furto, per rapina e per i delitti contro il buon costume non potevano essere assegnati ai servizi domestici (i più leggeri); i condannati all’ergastolo potevano esservi addetti solo dopo aver scontato venti anni di pena. Parallelamente, i condannati alla pena dell’ergastolo ed alla reclusione dovevano essere assegnati d’ufficio alle lavorazioni, mentre ai condannati alle pene meno gravi della detenzione e dell’arresto veniva data la facoltà di scegliere a quale lavorazione essere addetti, tra quelle praticate all’interno dello stabilimento.

In epoca fascista si assiste, come noto, ad una completa ridefinizione del quadro normativo penalistico, con l’emanazione dei codici penale e di procedura penale.

²⁰ Si veda quanto riportato da R. CANOSA, I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia*, cit., 116-125, in merito alle rivolte dei condannati ai bagni penali trasferiti nella nuova Casa di correzione a Milano.

Contestualmente veniva emanato il regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena, regio decreto 18 giugno 1931, n. 787, e di lì a poco la legge 9 maggio 1932, n. 547, da alcuni definita una “carta del lavoro carcerario”. Gli art. 22, 23 e 25 del codice penale – tuttora in vigore – sanciscono l’obbligatorietà, per l’ergastolano, il recluso e l’arrestato, di scontare la pena mediante il lavoro. Tale obbligo viene ripreso anche dall’art. 145 c.p. che prevede la remunerazione del lavoro penitenziario stabilendo una serie di “ritenute” a soddisfacimento delle spese per il risarcimento alle vittime, per il mantenimento e per il rimborso delle spese di procedimento.

Il primo comma dell’art. 1 del regolamento penitenziario ribadiva la regola generale secondo cui in «ogni stabilimento penitenziario» le pene si scontassero con l’obbligo del lavoro, mentre il comma successivo estendeva l’obbligo del lavoro anche agli imputati che non si mantenessero con mezzi propri.

Uno degli aspetti più innovativi della regolamentazione del 1931 concerneva l’istituto dell’appalto di c.d. detta “manodopera carceraria”, che era stato dapprima introdotto con decreto ministeriale del 10 marzo 1926 – che contemplava il capitolato d’oneri per la concessione di manodopera dei detenuti da adibirsi a lavorazioni carcerari – e successivamente ripreso dal regolamento del 1931.

Tale istituto si configurava come una vera e propria *locatio hominis* in base alla quale l’amministrazione “concedeva” non tanto l’esecuzione di opere o la fornitura di servizi, quanto piuttosto la forza lavoro – se non il corpo vero e proprio – dei detenuti. Costoro venivano impiegati in officine e laboratori ubicati all’interno del muro di cinta, dati in comodato dalla direzione del carcere all’impresa appaltatrice. Quest’ultima metteva invece a disposizione i macchinari necessari ed i materiali da lavorare. Si trattava infatti di lavorazioni di tipo industriale, diversamente dalle lavorazioni gestite dall’amministrazione penitenziaria che erano perlopiù di tipo artigianale e la cui produzione era finalizzata alla produzione di casermaggio e vestiario per i detenuti e per l’amministrazione penitenziaria⁽²¹⁾. Solo la maggior professionalità e specializzazione del privato – unitamente alla possibilità di poter investire in macchinari adeguati – al quale spettava la direzione tecnica e l’organizzazione del lavoro, permetteva infatti di diversificare la produzione rispetto ai tradizionali manufatti prodotti in carcere, orientandola su beni destinati alla commercializzazione nel libero mercato. All’amministrazione penitenziaria incombevano l’onere di mettere a disposizione – oltre ai locali – la manodopera necessaria, con un minimo di detenuti stabilito dal contratto d’appalto, nonché gli oneri concernenti la sorveglianza e la sicurezza in generale. Tra i detenuti ritenuti idonei dall’amministrazione, spettava poi alle ditte la scelta dei detenuti da assumere.

²¹ Si veda in proposito quanto riportato da C. ERRA, (voce) *Lavoro penitenziario*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 1973, 565-566.

Quello delineato dal Legislatore fascista era un impianto normativo che si reggeva su principi sicuramente diversi, per certi aspetti antitetici, rispetto ai dettami della costituzione repubblicana, e che pure rimarrà in vigore quasi inalterato fino al 1975.

Tale impianto sarà aspramente criticato dalla dottrina successiva, a partire dalla fine degli anni '60 (*infra*). Oggetto di critica più feroce costituiranno la sua concezione in parte ancora afflittiva del lavoro dei detenuti, nonché le storture e gli abusi alle quali portò l'istituto dell'appalto di manodopera.

Pur tuttavia, andrebbero obiettivamente riconsiderati, ad avviso dello scrivente, alcuni aspetti innovatori di tale disciplina: innanzitutto, in chiave storica, risulta pacifico il codice del 1931 costituisce il primo intervento normativo organico e "moderno" in tema di lavoro penitenziario, al quale vengono dedicati numerosi articoli.

In secondo luogo, su alcuni aspetti importanti, la legislazione degli anni '30 si presenta in netta discontinuità con quella previgente: si allude alla disciplina inerente l'orario di lavoro, fissato in via ordinaria in otto ore; alla previsione del riposo festivo, sia pur con la facoltà concessa all'amministrazione penitenziaria di derogare a tale diritto previa informativa al Ministero (art. 123); alla previsione per la prima volta della possibilità di lavoro all'esterno (art. 115) e soprattutto alla previsione di una remunerazione vera e propria (prevista di fatto per la prima volta, attraverso gli istituti della "mercede" e della "remunerazione" in luogo della abrogata "gratifica", introducendo per la prima volta il concetto di sinallagmaticità, sia pure *sui generis*, in ambito penitenziario).

Da ultimo, l'istituto dell'appalto di manodopera aveva consentito l'ingresso in carcere dell'imprenditoria privata, grazie alla quale fu possibile l'introduzione di *know how*, macchinari e investimenti di cui l'amministrazione non poteva disporre. Prescindendo dagli aspetti più deleteri del sistema delineato, connessi all'istituto giuridico predisposto dal Legislatore per disciplinare il rapporto trilaterale tra detenuto, amministrazione e imprese (a scapito del detenuto ed a vantaggio degli altri due soggetti), su cui peraltro si è a lungo soffermata autorevole dottrina, si vuole mettere in evidenza come tale meccanismo abbia aumentato considerevolmente le possibilità di lavoro all'interno dei penitenziari, con ripercussioni positive non solo per le imprese e l'amministrazione. Ancora negli anni '70, si rilevavano in molti penitenziari percentuali di detenuti lavoranti superiori al 50 per cento, a fronte di un dato attuale inferiore al 20 per cento⁽²²⁾ nonostante gli incentivi previsti per l'assunzione di detenuti da parte di imprese e cooperative⁽²³⁾.

²² Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Direzione generale dell'esecuzione penale esterna - Osservatorio delle misure alternative, *Detenuti lavoranti per datore di lavoro - Dati al 30 giugno 2013*, in www.giustizia.it.

²³ Si veda ad esempio quanto incidentalmente riportato in R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *GM*, 1973, 79 nota 31, la quale si duole in merito al basso numero dei detenuti lavoranti, citando ad esempio il carcere di Trieste □ presso il quale risultavano lavoranti «solo» poco più del 50 per cento dei detenuti. Per un report dei dati statistici tra il 1960 ed il 1970 si veda M. PAVARINI, *La nuova*

1.6 Epoca repubblicana fino all'approvazione dell'attuale Ordinamento Penitenziario

L'impianto normativo penalistico messo a punto dal Legislatore fascista rimase sostanzialmente immutato fino alla metà degli anni '70. Il regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena, regio decreto del 18 giugno 1931, n. 787, venne sostituito con notevole ritardo solo dall'attuale Ordinamento penitenziario, legge 26 luglio 1975, n. 354, e del relativo regolamento d'attuazione, decreto del Presidente Repubblica 29 aprile 1976, n. 431.

Come noto, il codice di procedura penale del 1930 venne sostituito solo nel 1988, mentre il codice penale Rocco è sopravvissuto fino ai giorni nostri. Quest'ultimo, sebbene rimaneggiato ed abrogato in più parti, rimane in buona parte intatto, soprattutto nella parte generale, che delinea tra l'altro l'impianto ed i principi di base relativi alla tipologie di pene (libro primo, titolo II «delle pene») e che dedica detta i principi in materia di esecuzione penale (libro primo, titolo quinto, «della modificazione, applicazione e esecuzione della pena»).

La sopravvivenza di tale impianto normativo stride con i nuovi principi costituzionali in materia di esecuzione della pena e lavoro, che attribuiscono alla pena una finalità eminentemente rieducativa, che non lascia spazio, a concezioni vetero-retributive e general-preventive.

Di rilievo altresì le previsioni costituzionali in materia di lavoro, elemento fondante della carta costituzionale e strumento elettivo di emancipazione e sviluppo della personalità.

Nonostante l'evidente incompatibilità della disciplina vigente con i nuovi principi repubblicani, il regolamento del 1931 rimase in vigore per quasi trent'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, ivi incluse le previsioni in materia di lavoro penitenziario.

A fronte dell'inerzia del Legislatore, nemmeno la Corte costituzionale ha potuto per lungo tempo intervenire sull'impianto normativo fascista, considerata la natura regolamentare e non legislativa della disciplina.

Parallelamente, la dottrina penitenziaria – composta per buona parte da operatori penitenziari che davano voce all'amministrazione attraverso la rivista ufficiale “Rassegna di Studi penitenziari” – si dimostrò tutt'altro che critica nei confronti della disciplina positiva, almeno fino alla fine degli anni '60, potendosi registrare addirittura casi di adesione convinta alla disciplina del 1931. Prevalse una visione paternalista nei

disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario, in F. BRICOLA (a cura di) *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1976, 132-137.

confronti del detenuto, che faceva sponda con una concezione correzionalistica se non salvifica del lavoro. L'obbligatorietà del lavoro penitenziario e la palese discriminazione tra disciplina del lavoro penitenziario rispetto a quella del lavoro comune vennero giustificate facendo leva sulla asserita specialità della disciplina penitenziaria, con riferimento sia alla natura del rapporto di lavoro (che trae origine non da un normale contratto ma dalla legge) che alle peculiari finalità dell'attività lavorativa in carcere.

2 Quadro normativo

2.1 La Costituzione

Come accennato in introduzione, il lavoro penitenziario si pone, nel nostro ordinamento, a cavallo tra le discipline giuridiche di stampo penalistico e quelle di matrice giuslavoristica.

Anche a livello costituzionale la materia può vantare una duplice rilevanza, sia per quanto concerne le previsioni in materia di esecuzione penale che quelle in materia di diritto al lavoro.

Le prime fanno capo soprattutto all'articolo 27, comma 3 della Costituzione, per cui le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato.

Tali finalità si estendono, nello specifico, al lavoro penitenziario.

La prima parte del precetto contenuto nel comma 3 dell'art. 27 (secondo cui «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità [...]»), è stata recepita, in tema di lavoro penitenziario, dal comma secondo dell'art. 20 dell'Ordinamento penitenziario, che ribadisce il carattere non afflittivo del lavoro dei detenuti.

Quanto alla funzione rieducativa affidata alla pena dalla seconda parte del comma 3 dell'art. 27, l'Ordinamento penitenziario annovera proprio il lavoro tra gli elementi cardine del trattamento rieducativo, insieme all'istruzione, alla religione e alle attività culturali, ricreative e sportive (art. 15, comma 1, O.p.). Si può inoltre ragionevolmente affermare che il precetto concernente la funzione rieducativa assorbe di fatto anche quello della non contrarietà al senso d'umanità, posto che un lavoro praticato in condizioni contrarie al senso d'umanità non potrebbe certo adempiere la propria *mission* rieducativa.

Sui precetti contenuti nel comma 3 nell'articolo 27 si è (comprensibilmente) concentrata l'attenzione della dottrina penalistica e soprattutto di quella penitenziaristica,

costituendo la finalità della pena il punto di partenza per ogni trattazione in ambito penologico.

I principi costituzionali inerenti il lavoro, ed in particolare l'articolo 4 e l'articolo 36, sono altrettanto dibattuti nella dottrina giuslavoristica.

Vale la pena tuttavia di mettere in evidenza come tali precetti abbiano costituito oggetto di attenzione specifica con riferimento al lavoro in carcere. In relazione all'art. 4 della Costituzione, ci si è chiesti infatti se quello dei detenuti in carcere costituisca – più ancora che per il cittadino comune – un vero e proprio diritto soggettivo eventualmente azionabile dinanzi al giudice. Tale interpretazione ha avuto non pochi sostenitori, e trova in effetti riscontro, sia pur parziale nel testo letterale delle norme dell'Ordinamento penitenziario. La legge 26 luglio 1975, n. 354, infatti, stabilisce all'art. 15, comma 2, che ai fini del trattamento rieducativo sia assicurato il lavoro ai detenuti e agli internati.

Senonché, l'inciso “salvo i casi di impossibilità” ha fatto propendere la maggior parte degli autori per un'interpretazione più cauta della previsione ordinamentale. Tale interpretazione risulterebbe supportata tra l'altro, oltre che da una buona dose di realismo considerata la percentuale di detenuti lavoratori negli istituti, dalla circostanza che nell'originario disegno di riforma dell'Ordinamento penitenziario ⁽²⁴⁾ tale inciso non comparisse, a dimostrazione di come il Legislatore abbia ben ponderato l'importanza e l'effettiva possibilità di attuazione di una simile prescrizione.

D'altro canto, un sostegno alla configurabilità del diritto al lavoro da parte del detenuto risiederebbe proprio nell'obbligatorietà che caratterizza la prestazione lavorativa del detenuto, alla quale dovrebbe fare da contraltare il dovere, da parte dell'amministrazione, di assicurare un lavoro a tutti i reclusi.

L'articolo 36, congiuntamente all'articolo 3 della Costituzione, è stato invece più volte chiamato in causa nelle disquisizioni concernenti gli aspetti più critici ed anacronistici del lavoro in carcere.

All'articolo 36 della Costituzione ha fatto riferimento anche la Corte costituzionale in quei casi, abbastanza tardivi a dire il vero, in cui la Corte si è pronunciata in merito alla conformità della disciplina del lavoro ai principi costituzionali di sufficienza e proporzionalità della remunerazione, di durata massima della giornata lavorativa e di diritto al riposo settimanale ed alle ferie, già da tempo ampiamente recepiti nella disciplina del rapporto di lavoro comune.

Il riferimento è innanzitutto all'accennata sentenza della Corte costituzionale n. 1087 del 30 novembre 1988 ⁽²⁵⁾, che pur dichiarando non fondata la questione di legittimità dell'articolo 23 O.p. in merito alla (minore) retribuzione del lavoro penitenziario, ha

²⁴ Progetto di legge Gonella del 1968. Tale progetto, decaduto per la fine anticipata della legislatura, fu poi riproposto con parziali modifiche nel 1972.

²⁵ *Supra*, nota 31.

circoscritto l'ambito di applicazione di tale disciplina peggiorativa al solo lavoro dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

Sempre all'articolo 36 la Corte costituzionale ha fatto riferimento nella sentenza n. 158 del 10 maggio 2001 (²⁶), che ha dichiarato l'illegittimità della normativa penitenziaria (art. 20 comma 16) nella parte in cui non prevedeva il diritto alle ferie del lavoratore detenuto (*infra*, cap. II par. 2.3).

2.2 Il diritto internazionale

La Dichiarazione Universale dei diritti umani, approvata il 10 dicembre 1948 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite contiene alcuni articoli espressamente dedicati agli individui in esecuzione penale o indagati (artt. 9-11) senza tuttavia alcun riferimento specifico al lavoro dei detenuti. Rimane inteso tuttavia che tutte le enunciazioni della Dichiarazione riferite i cittadini liberi trovano come destinatari, in via di principio, anche agli individui sottoposti a restrizione della libertà personale. In particolare, l'art. 23 in materia di lavoro, in base al quale «ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una retribuzione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale».

Maggiormente focalizzati sull'esecuzione penale risultano altri strumenti predisposti dall'Organizzazione delle Nazioni Unite, quali la Convenzione contro la tortura o le altre pene o trattamenti inumani e degradanti del 10 dicembre 1984, e soprattutto le Regole minime ONU per il trattamento dei detenuti del 30 agosto 1955.

A livello europeo, un'importanza primaria riveste la normativa nata su impulso del Consiglio d'Europa, a partire dalla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali del 4 novembre 1950, che si caratterizza per gli strumenti di natura ispettiva, sanzionatoria e giurisdizionale attivabili in caso di infrazione di uno dei paesi membri. Tra gli atti adottati dal Consiglio d'Europa, con specifico riferimento agli *standard* detentivi, rivestono un'importanza fondamentale le Regole minime per trattamento dei detenuti allegato alla risoluzione 5/1973 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa e la risoluzione n. 75 (25) adottata dal Consiglio dei Ministri del Consiglio d'Europa il 18 settembre 1975.

²⁶ In *DL*, 2001, 469 ss., con nota di A. MORRONE.

Le Regole minime per il trattamento dei detenuti sono state successivamente assorbite dalle Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987, avente per oggetto le Regole Penitenziarie Europee ⁽²⁷⁾. Tali raccomandazioni, rispetto alle precedenti, individuano in capo ai detenuti dei veri e propri diritti e non solo dei limiti alla pretesa punitiva degli Stati; è anche per questo motivo che hanno definitivamente perso l'appellativo "minime" che caratterizzava invece le precedenti versioni.

Anche con riferimento alla normativa sovranazionale, molto interesse ha suscitato la questione concernente l'obbligatorietà del lavoro penitenziario, contemplata dalla normativa sovranazionale proprio in considerazione della presenza di numerosi ordinamenti, quali il nostro, in cui il lavoro in carcere continua ad essere previsto come obbligatorio.

La Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo vieta in via generale qualsiasi forma di lavoro forzato, annoverando tuttavia tra le possibili eccezioni il servizio militare, l'attività richiesta per via di calamità naturali che pongano in pericolo la vita o il benessere della comunità, le prestazioni derivanti da obblighi civili ed appunto il lavoro dei detenuti, espressamente contemplato dall'art. 5. Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha avuto modo di pronunciarsi sul tema, valutando come legittimo il lavoro obbligatorio purché non ecceda i limiti "normali"⁽²⁸⁾.

Tale eccezione era d'altra parte già stata formulata nella convenzione ILO del 20 giugno 1930 n. 29 sull'abolizione del lavoro forzato o obbligatorio. Non compare invece nella successiva convenzione ILO del 5 giugno 1957 n. 105 poiché il lavoro forzato a cui si riferisce la convenzione è esclusivamente quello finalizzato agli scopi precisati nell'art. 1 ⁽²⁹⁾; il lavoro dei detenuti esula pertanto, in quanto tale, dall'ambito di applicazione della convenzione.

L'obbligatorietà del lavoro per i detenuti viene inoltre implicitamente ammessa dalle Regole minime ONU per il trattamento dei detenuti, che riconoscono al detenuto il diritto di scelta dell'attività lavorativa, purché compatibile con le esigenze istituzionali

²⁷ Le Regole Penitenziarie Europee sono state da ultimo aggiornate con Raccomandazione del Comitato dei Ministri dell'Unione Europea 2/2006 del 1 novembre 2006 ("Nuove Regole Penitenziarie Europee"). L'aggiornamento si è reso necessario non solo per l'adesione all'Ue di Stati caratterizzati da ordinamenti penitenziari assai eterogenei tra loro, ma anche per dettare alcune linee direttive con riferimento ai fenomeni del sovraffollamento e della progressiva implementazione delle misure alternative.

²⁸ CEDU, sent. 24 giugno 1982 *Van Droogenboeck c. Belgio*.

²⁹ «Ogni Stato membro dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro che ratifichi la presente convenzione si impegna ad abolire il lavoro forzato od obbligatorio e a non ricorrervi sotto alcuna forma: come misura di coercizione o di educazione politica o quale sanzione nei riguardi di persone che hanno o esprimono certe opinioni politiche o manifestano la loro opposizione ideologica all'ordine politico, sociale ed economico costituito; come metodo di mobilitazione o di utilizzazione della manodopera a fini di sviluppo economico; come misura di disciplina del lavoro; come misura di discriminazione razziale, sociale, nazionale o religiosa».

dell'amministrazione e della disciplina. Infine tale eccezione permane nelle Nuove Regole Penitenziarie Europee del 2006, che in tema di lavoro, non fanno registrare alcun passo in avanti rispetto alle vecchie regole del 1987, si dimostrandosi nel complesso ben più caute in materia.

Dato atto che l'interesse della dottrina nostrana, (anche) per quanto riguarda la normativa sovranazionale in materia di lavoro penitenziario, ha concentrato le proprie attenzioni sulla questione concernente l'obbligatorietà dell'attività lavorativa dei detenuti, perplessità rilevanti (e quindi degne di riflessione), ad avviso dello scrivente, concernono l'effettivo grado di attuazione, a distanza di quasi sessanta anni, di alcuni principi stabiliti dalle Regole minime ONU in materia di organizzazione del lavoro – che dovrebbe essere quanto più simile a quella del lavoro comune in modo da preparare il detenuto ad una normale vita lavorativa (pt. 71.1) – e che dovrebbe essere produttivo (pt. 71.3); altre perplessità riguardano l'effettivo recepimento di quanto previsto dal successivo pt. 71.5, che prescrive espressamente la formazione professionale per i detenuti in età lavorativa.

Ulteriori dubbi sorgono in merito all'effettivo grado di attuazione nel nostro ordinamento delle disposizioni contenute nella menzionata Risoluzione n. 75 (25) Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 18 settembre 1975, in base alle quali agli Stati Membri venivano impartite le seguenti raccomandazioni: «[...] 1. *grant a defined status and a defined priority to prison labour*; 2. *make suitable resources available for the support of work programmes according to institutional needs*; 3. *fully utilise to this end adequate and modern management systems, techniques and production processes*; 4. *adapt conditions of work, performance objectives and remuneration as far as practicable and taking account of the special nature of work in prison with outside standards*; 5. *recognise the importance of work and its implications for management at all levels when staff are being selected and trained [...]*». A distanza di quasi trent'anni non si può dire infatti che il sostegno al lavoro penitenziario abbia costituito una "priorità" nell'ambito delle politiche di riforma del sistema penitenziario e di lotta alla criminalità, né che i sistemi di organizzazione del lavoro dei detenuti – specie quello alle dipendenze dell'amministrazione – si siano avvicinati a quelli dei moderni sistemi di *management*.

2.3 L'Ordinamento penitenziario e la normativa successiva

Il nuovo Ordinamento penitenziario ed il relativo regolamento di esecuzione, d.P.R. 29 aprile 1976 n. 431, espungono dal nostro ordinamento la legislazione penitenziaria risalente agli anni '30, e con essa la concezione del lavoro come componente della pena.

E pur vero che continua ad essere ribadita, in via di principio, l'obbligatorietà del lavoro per i condannati oltre che per i sottoposti alle misure di sicurezza della casa di lavoro e della colonia agricola; comunque si voglia interpretare quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 20 (dovere giuridico a tutti gli effetti di svolgere un'attività lavorativa ovvero dovere morale non sanzionabile), tale previsione viene ampiamente stemperata dal successivo comma 4 riguardante le modalità di assegnazione del lavoro, per cui nell'assegnazione dei detenuti al lavoro si dovrà tener conto delle preferenze e delle attitudini personali, nonché delle attività svolte precedentemente e di quelle a cui il soggetto intenda eventualmente dedicarsi dopo la dimissione dal carcere.

Soprattutto, viene enunciata per la prima volta a chiare lettere la non afflittività del lavoro in carcere, esclusivamente finalizzata al reinserimento sociale del detenuto. Il lavoro penitenziario diventa infatti a tutti gli effetti parte del trattamento rieducativo, costituendo uno degli elementi cardine del trattamento (art. 15 O.p. «*il trattamento del condannato e dell'internato è svolto avvalendosi principalmente dell'istruzione e del lavoro [...]»*).

L'articolo 20 dell'Ordinamento penitenziario delinea le caratteristiche principali del lavoro in carcere, stabilendo che l'organizzazione e i metodi del lavoro debbano riflettere quelli della società libera. Il Legislatore non si è spinto fino al punto di dichiarare che il rapporto di lavoro del detenuto ricada – salvo i limiti imposti ovviamente dallo *status* di detenuto – sotto la disciplina del diritto comune *tout court*. Rispetto al sistema precedente, tuttavia, un passo importante è stato fatto nella direzione della progressiva assimilazione del lavoro del detenuto a quello del lavoratore comune e le deroghe ancora previste si prestano ad una interpretazione progressivamente restrittiva e normalizzatrice.

Un discorso in parte analogo si può fare per quanto concerne la specifica questione della remunerazione (art. 22 della legge 354/1975). In via di principio, infatti, la determinazione del corrispettivo viene indicizzata alla contrattazione collettiva e parametrata alla quantità e qualità del lavoro svolto.

Anche in questo caso tuttavia, a fronte di una dichiarazione di principio piuttosto innovativa rispetto alla situazione pregressa, ed in linea con i dettami costituzionali in tema di diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto (art. 36 cost.), la disciplina si rivela all'atto pratico ben più prudente. Permane innanzitutto il riferimento non già alla “retribuzione” bensì alla “mercede”, a voler evidenziare la specialità della disciplina ed ad “annacquare”, sia pure solo in parte, il nesso di sinallagmaticità tra prestazione lavorativa e salario. Tanto più se si considera che l'indice per la determinazione dei compensi è sì la contrattazione collettiva, la quale tuttavia viene presa a riferimento per una quantificazione solamente in via “equitativa” delle mercedi dei detenuti, in misura «non inferiore ai due terzi» dell'ammontare previsto dai contratti collettivi. Sulla mercede è poi prevista una trattenuta, pari a tre decimi, da versare alla Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto.

Le prescrizioni dell'articolo 22 O.p. erano passibili di un'interpretazione "normalizzatrice", non escludendosi che l'apposita commissione alla quale viene demandato il compito di stabilire il livello delle mercedi (³⁰) potesse prevedere livelli di retribuzione uguali a quelli dei lavoratori comuni.

Ebbene, non solo la commissione si è limitata a stabilire l'ammontare delle mercedi nella misura minima prevista dalla legge (ovvero di due terzi della contrattazione nazionale di riferimento), ma addirittura non è stata più convocata dal 1994, proprio al fine di evitare una nuova indicizzazione delle mercedi ai livelli salariali attuali, considerata inattuabile vista la perdurante insufficienza dei fondi di copertura del capitolo di bilancio dedicato al lavoro dei detenuti, che sono stati addirittura diminuiti drasticamente nel corso degli anni.

L'ultimo comma dell'art. 20, sempre nella prospettiva di progressiva assimilazione del lavoro carcerario a quello comune, dispone che la durata delle prestazioni lavorative non possa superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e che alla stregua di tali leggi siano garantiti il riposo festivo e la tutela previdenziale.

Per il resto l'art. 20 detta le modalità di organizzazione e i metodi del lavoro intramurario, che «devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolare il reinserimento sociale».

La nuova disciplina ha messo fine, dopo quasi cinquant'anni, all'istituto dell'appalto di manodopera dei detenuti introdotto dalla legislazione fascista. La soluzione scelta dal Legislatore del 1975 fu drastica, escludendosi qualsiasi ruolo delle imprese private non solo in qualità di appaltatrici ma anche come controparti datoriali di un rapporto di lavoro instaurato direttamente con lavoratori detenuti; la circolare ministeriale del 3 luglio 1976, n. 2338/4792 chiarisce che il d.m. del 10 marzo 1976, che conteneva il capitolato d'onere relativo alla cessione di manodopera dei detenuti addetti alle lavorazioni, era da considerarsi ormai privo di efficacia.

Tale disciplina, ispirata dalla condivisibile esigenza di porre termine ai fenomeni di sfruttamento ai quali aveva portato l'appalto di manodopera carcerario, ha tuttavia comportato il disimpegno totale dei privati nel processo di reinserimento lavorativo nelle carceri, portando a un drastico calo del numero di detenuti impiegati in attività lavorative e ponendo le condizioni per una ulteriore e progressiva ghettizzazione del lavoro carcerario alle dipendenze (esclusive) dell'amministrazione penitenziaria, condannato ad essere sempre più improduttivo e dequalificato.

³⁰ Si noti bene che la Commissione non è composta solo da membri interni all'amministrazione penitenziaria. Oltre infatti al Capo del Dipartimento, che la presiede, al direttore dell'ufficio del lavoro dei detenuti e degli internati facente capo alla Direzione Generale dei detenuti e del Trattamento e ad un Provveditore Regionale, sono presenti in commissione un rappresentante del Ministero del Tesoro, un rappresentante del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale ed un delegato per ciascuna delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale.

Un ultimo accenno, merita l'articolo 21 dell'Ordinamento penitenziario, che disciplina il lavoro all'esterno, ovvero la possibilità che viene accordata al detenuto di prestare la propria attività lavorativa all'esterno del carcere, a seguito di autorizzazione della direzione. L'ambito di applicazione di tale istituto, inizialmente limitato (*infra*) è stato progressivamente esteso, ed anche a livello attuativo ha conosciuto un grado di applicazione progressivamente maggiore, ricollegato probabilmente anche al limitato utilizzo delle misure alternative alla detenzione. Ciò che preme evidenziare è che il lavoro all'esterno rivela già *in nuce* alcuni aspetti contraddittori della normativa del 1975 in relazione al possibile ruolo dei privati come datori di lavoro: totalmente estromessi a livello intramurario, vengono invece ammessi come datori *extra-moenia*; anzi, lo stato di interdizione ai pubblici uffici comminato ai condannati alla pena detentiva preclude qualsiasi rapporto di lavoro dei detenuti alle dipendenze di enti pubblici, cosicché gli unici datori di lavoro possibili, per i detenuti in regime di art. 21, non rimangono che i privati, oltre all'amministrazione penitenziaria stessa ⁽³¹⁾. Ebbene, appare abbastanza contraddittorio che il ruolo del privato come datore di lavoro venga ammesso se esterno al carcere e non venga invece tollerato all'interno, laddove la stessa amministrazione penitenziaria sarebbe in posizione tale da vigilare sul rapporto in essere, sanzionando eventuali abusi o irregolarità.

Importanti modifiche in materia di lavoro penitenziario sono state introdotte dalla legge di modifica dell'Ordinamento penitenziario 10 ottobre 1986 n. 663, c.d. legge Gozzini. Alcune disposizioni riguardano il lavoro all'esterno, la cui disciplina viene modificata sia nella procedura che nel campo di applicazione.

Con riferimento alla procedura, nell'ottica di una progressiva assimilazione alle misure alternative alla detenzione, il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno è stato sottoposto all'approvazione del Magistrato di sorveglianza. La giurisdizionalizzazione della procedura di ammissione al lavoro all'esterno ha avuto l'effetto di sgravare le direzioni dei penitenziari, all'epoca assai prudenti nelle valutazioni, della responsabilità unica in merito all'autorizzazione della misura, ora condivisa con un attore istituzionalmente più propenso alla concessione di misure extramurarie quale il magistrato di sorveglianza.

³¹ Non è escluso infatti che il detenuto possa prestare la propria attività esterna a favore dell'amministrazione penitenziaria. Si tratta di un'ipotesi assai comune, non solo in quei casi in cui l'amministrazione sia titolare di attività o proprietà all'esterno del carcere (si pensi alle caserme per gli agenti o alle scuole per il personale dipendente) ma anche in tutti quei casi in cui l'amministrazione decida di impiegare i detenuti in attività lavorative esterne al muro di cinta, quali ad esempio la pulizia della zona perimetrale.

Con riferimento all'ambito di applicazione, la legge 663/1986 ha disposto che anche gli imputati potessero beneficiarne, previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente.

E' stato previsto inoltre che l'ammissione al lavoro possa essere concessa per qualsiasi tipo di attività svolta, e non più solo per quella agricola e quella industriale. Infine – forse la novità più importante ai fini attuativi – la scorta da parte degli agenti di custodia è stata prevista solo laddove ritenuta necessaria. Tali modifiche hanno dato nuova vitalità ad un istituto fino ad allora praticamente inutilizzato.

Una seconda importante previsione della legge Gozzini consiste nell'abolizione definitiva della trattenuta dei tre decimi sulle mercedi – ottenuta attraverso l'abrogazione dei primi tre commi dell'art. 23 O.p. – che in precedenza, aveva sollevato ripetuti dubbi di legittimità costituzionale ⁽³²⁾.

Nonostante il superamento della differenza tra mercede e remunerazione, non si è riusciti tuttavia a superare quella tra salario ordinario e mercede, permanendo la compressione della retribuzione per il lavoro carcerario fino a due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro.

Altre previsioni della legge Gozzini hanno riguardato le modalità di organizzazione del lavoro intramurario, e presentano aspetti abbastanza critici sui quali si ritiene opportuno porre l'attenzione. La prima concerne i criteri adottati dall'amministrazione penitenziaria nell'assegnazione dei detenuti al lavoro, ove il riferimento alle "precedenti attività" e a quelle cui i detenuti medesimi "potranno dedicarsi dopo le dimissioni", fu sostituito dal richiamo alle condizioni economiche della famiglia dell'aspirante lavoratore. La seconda modifica introduce invece una deroga alla normativa sulla contabilità di Stato, consentendo alle direzioni degli istituti penitenziari, previa autorizzazione del Ministero della giustizia, di vendere i prodotti delle lavorazioni penitenziarie a prezzo pari o anche inferiore al loro costo, tenendo conto, per quanto possibile, dei prezzi praticati per il prodotto corrispondenti sul mercato all'ingrosso della zona in cui è situato l'istituto. Risulta evidente che il Legislatore del 1986 ha proseguito, da questo punto di vista, lungo il percorso tracciato nel 1975, orientato inesorabilmente alla marginalizzazione del lavoro penitenziario intramurario. La scelta sembra essere stata dettata dalla convinzione che l'incremento quantitativo del lavoro all'interno degli istituti di pena sia perseguibile non già attraverso la razionalizzazione e la modernizzazione dei processi produttivi, bensì accettando fatalisticamente la concezione di un lavoro penitenziario incapace di reggere il passo con le nuove forme di organizzazione delle risorse umane e con le nuove tecniche di produzione.

Ne consegue l'idea che l'unica possibilità di sopravvivenza non possa che essere quella di aumentare ulteriormente i connotati anacronistici della produzione carceraria,

³² Corte cost., 3-18 febbraio 1992, n. 49.

diminuendone ulteriormente il prezzo (prevedendone la possibilità di vendita sottocosto) e conseguentemente la qualità.

Pure la modifica dei criteri di avviamento al lavoro intramurario, per quanto dettata da una visione disincantata della situazione all'interno della carceri – ove le possibilità di lavoro per i detenuti sono poche, a fronte di una popolazione detenuta sempre più numerosa e sempre più marginalizzata – fa capo ad una concezione del lavoro in chiave meramente assistenziale se non premiale, ove le effettive competenze dei detenuti non vengono tenute da conto; con effetti non solo deleteri per la produttività e la qualità del lavoro, ma anche svilenti in relazione alla valenza rieducativa del lavoro.

Tale scelta, criticabile da un punto di vista concettuale, ha portato, sul lato pratico, ad una ulteriore scollatura tra lavoro penitenziario e lavoro comune.

Anche da un punto di vista puramente sistematico-normativo, tali previsioni cadono in contraddizione con altre disposizioni presenti nell'ordinamento penitenziario, *in primis* con il comma quinto dell' art. 20, in base al quale «*l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera* [...]».

Parimenti, la nuova disciplina dei criteri di avviamento dei detenuti al lavoro, che assegna maggior peso «alle condizioni economiche della famiglia» rispetto alle «precedenti attività» ed a quelle a cui i detenuti medesimi «potranno dedicarsi dopo le dimissioni», mal si concilia con quanto previsto ancora dal comma quinto dello stesso articolo, ove si dispone che l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario siano finalizzati a « [...] far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale» . Ebbene, se il fine ultimo rimane il reinserimento sociale, sarebbe stato più logico attendersi una modalità di assegnazione al lavoro basata, come avviene nel libero mercato, sulle competenze e le attitudini, piuttosto che una modalità di reclutamento con finalità essenzialmente assistenziale ed inidonea a porre le premesse per un futuro reingresso del lavoratore nel mercato del lavoro.

Alle criticità sopra delineate ha tentato di ovviare la legge 12 agosto 1993, n. 296, che ha modificato gli artt. 20 e 21 ed ha introdotto l'art. 20 *bis* dell'Ordinamento penitenziario.

Sotto un primo profilo viene introdotto un sistema di collocamento intramurario basato su graduatorie fissate in due apposite liste, una generica e l'altra per qualifica o mestiere, al fine di individuare un meccanismo trasparente e imparziale di avviamento al lavoro, tanto più necessario nel contesto di penitenziari sovraffollati e con pochi posti di lavoro disponibili.

La novità più importante riguarda però la riformulazione del primo comma dell'art. 20, che consente l'organizzazione di lavorazioni gestite direttamente da imprese pubbliche e private. La norma favorisce inoltre la partecipazione dei detenuti a corsi di formazione

professionale – che assumono una valenza equiparata a quella del lavoro – prevedendo che anche questi ultimi possano essere organizzati e svolti da aziende private.

La legge 12 agosto 1993, n. 296, segna quindi una nuova svolta nella storia del lavoro carcerario, (ri)aprendo il carcere ai privati – dopo quasi trent’anni di completa chiusura – sia per quanto concerne sia il lavoro che la formazione professionale dei detenuti.

I motivi di tale inversione di rotta sono sostanzialmente due: il primo, lo si è accennato, è legato al sostanziale fallimento della gestione del lavoro inframurario affidata esclusivamente all’amministrazione penitenziaria, che ha portato a risultati disastrosi sia sotto il profilo numerico dei detenuti assunti che sotto il profilo della produttività del lavoro e della qualità del lavoro svolto. Ci si è resi conto, almeno in parte, che un lavoro improduttivo e riservato a pochi non può considerarsi assolutamente idoneo ad assolvere realisticamente alla funzione rieducativa prescritta dalla legge e dalla Costituzione. Un lavoro dequalificato pregiudica infatti sensibilmente la spendibilità dell’esperienza acquisita e in ultimo le *chances* di effettiva risocializzazione (sotto forma di rientro nel mercato del lavoro) del detenuto lavoratore.

L’altro motivo risiede nel sostanziale fallimento, quanto ad ambito di applicazione, delle misure alternative alla detenzione, nonostante gli sforzi della legge Gozzini di renderne più agevole l’accesso ⁽³³⁾. La magistratura di sorveglianza ha mostrato infatti di voler valutare con estremo rigore le condizioni per l’ammissione alle misure alternative, prima tra tutte l’esistenza di un’attività lavorativa idonea ⁽³⁴⁾.

Questi due motivi hanno imposto come scelta obbligata al Legislatore quella di estendere, per quanto possibile, le possibilità di lavoro intramurario, aprendo nuovamente il carcere ai privati.

Senonché, come è stato rilevato ⁽³⁵⁾, da una attenta esegesi della sentenza della Corte costituzionale n. 1087 del 30 novembre 1988, n. 1087 ⁽³⁶⁾ risulta che per i detenuti che lavorano in carcere alle dirette dipendenze dei privati non trovano applicazione le limitazioni retributive previste per il lavoro alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria, giacché il rapporto in essere tra impresa e detenuto all’interno del carcere

³³ Così M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 6.

³⁴ Si veda sempre M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, cit., 63-69, che lamenta addirittura una sorta di «ossessione lavoristica» da parte della magistratura di sorveglianza, che finisce col considerare l’attività lavorativa alla stregua di elemento di fatto indispensabile per la concessione della quasi totalità delle misure alternative. Similmente V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in *LPO*, 2010, fasc. 8□9, 832-835.

³⁵ Tra gli altri M. PAVARINI, *Il lavoro carcerario*, in B. GUAZZALOCA, M. PAVARINI (a cura di), *L’esecuzione penitenziaria*, in F. BRICOLA, V. ZAGREBELSKY (diretta da), *Giurisprudenza sistematica del diritto penale*, Torino, Utet, 1995, 31-32.

³⁶ *Corte cost.* del 30 novembre, n. 1087, in *Lavoro carcerario, specialità del trattamento e diritti del detenuto*, in *DL*, 1989, parte II, 241 ss, con nota di S. ARBIA. Si veda altresì in *GCost*, 1988, I, 5291 con nota di G. GALLI, *Mercede e remunerazione del detenuto* (vedi anche *infra*, par. 2.5), nonché in *FI*, 1989, I, 3071 con nota di M. MONTELEONE. Si veda più diffusamente *infra* cap. II par. 2.4).

ricade a tutti gli effetti nella disciplina di diritto comune, anche per quanto concerne gli aspetti retributivi.

Tale parificazione retributiva costituisce in sé un importante passo avanti verso l'assimilazione tra lavoro carcerario e lavoro comune. Con la conseguenza tuttavia evidente che tale previsione, se non accompagnata da altre misure che tendano a "parificare" o quantomeno assimilare il rapporto di lavoro in carcere a quello comune – non solo sotto il profilo retributivo, ma anche, in parallelo, sotto il profilo della produttività – o di misure di sostegno all'imprenditoria privata in carcere, rischiava di trasformarsi in un pericoloso *boomerang* per il lavoro penitenziario intra-murario.

E' stato proprio per questo motivo che è stata emanata la legge 22 giugno 2000, n. 193, che ha previsto incentivi contributivi e fiscali a favore delle imprese che assumano detenuti, proprio la fine di compensare gli intuibili e ineliminabili *handicap* che possono condizionare l'attività imprenditoriale all'interno delle mura di un carcere.

Tale normativa dà nuovo impulso al lavoro dei detenuti sia in ambito intramurario che extramurario, e rende ancor più efficaci le previsioni contenute nel nuovo regolamento d'esecuzione, d. P.R. 30 giugno 2000, n. 230, approvato a pochi giorni di distanza.

Coerentemente con gli ultimi sviluppi normativi in tema di lavoro in carcere, il nuovo regolamento d'esecuzione sembra voler incentivare ulteriormente il ruolo dei privati in ambito penitenziario, disponendo, tra l'altro, all'art. 47, che le lavorazioni all'interno degli istituti possano essere organizzate dai privati in locali concessi in comodato (in genere a titolo gratuito) dalle direzioni, e che i servizi interni possano essere appaltati a cooperative sociali attraverso la stipulazione di idonee convenzioni.

II UNA RICOSTRUZIONE SISTEMATICA DEL RAPPORTO DI LAVORO DEL LAVORATORE DETENUTO

Premessa

La materia trattata, a cavallo tra le scienze penalistiche e quelle lavoristiche, si contraddistingue per l'estemporaneità e la conseguente disorganicità delle trattazioni.

Si rende necessario pertanto, prima ancora di passare in disamina gli istituti che hanno meritato anche interventi assai autorevoli da parte della dottrina, procedere ad un lavoro di definizione e di sistematizzazione della materia. Al riguardo, particolare rilievo ha assunto la partizione operata dalla Corte costituzionale nella sentenza. n. 1087 del 30 novembre 1988, che ha individuato le tre distinte categorie del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, del lavoro intramurario alle dipendenze di soggetti terzi e del lavoro *extra*-murario. Tale suddivisione è stata presa a riferimento, ritenendosi tuttavia più opportuno accorpate la trattazione delle due ultime categorie, accomunate da una disciplina del tutto analoga sotto i profili giuslavoristici esaminati in questa sede.

Una piccola digressione (par. 1.5) è stata dedicata anche ad alcuni modelli di classificazione del lavoro penitenziario di matrice economica, che si ritengono utili non tanto per l'inquadramento della disciplina positiva, quanto piuttosto in ottica di comparazione e possibile riforma del modello adottato.

Dopo una prima parte dedicata pertanto alla definizione ed alla sistematizzazione della materia, vengono esaminati alcuni profili comuni del lavoro dei detenuti, con una particolare attenzione agli ultimi importanti sviluppi in tema di competenza giurisdizionale, che hanno visto dapprima la Corte costituzionale pronunciarsi per la devoluzione al Giudice del lavoro di tutte le questioni concernenti i rapporti di lavoro dei detenuti (³⁷), e successivamente il governo, con decreto legge del 23 dicembre 2013, n.146, ri-attribuire al Magistrato di sorveglianza la competenza in materia di lavoro penitenziario.

Le parti 2 e 3 analizzano alcune questioni di particolare interesse concernenti nello specifico le due distinte tipologie del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e di quello dipendenze di soggetti terzi.

Senza pretesa di esaustività, le questioni oggetto di riflessione sono quelle in relazione alle quali la dottrina non si è espressa in maniera univoca o convincente, con speciale riferimento a quei casi in cui l'esperienza personale di operatore penitenziario ha potuto consentire un utile riferimento alle prassi applicative invalse negli istituti penitenziari, sovente sconosciute anche alla dottrina più accreditata.

³⁷ Corte cost. n. 341 del 27 ottobre 2006 con nota di M. VITALI, La Corte Costituzionale assegna alla giurisdizione del giudice del lavoro le controversie sul lavoro penitenziario, in RIDL, 2007, II, 599 ss.

1 **Definizione e classificazioni del lavoro penitenziario**

1.1 **Nozione di lavoro penitenziario**

Quasi nessuno dei numerosi autori che si sono dedicati alla materia ha indugiato nel tentativo di dare un'esatta definizione di "lavoro carcerario" o "lavoro penitenziario", dando per impliciti il significato, la congruità e l'ambito di applicazione dell'espressione utilizzata.

Buona parte della dottrina meno recente, tanto quella di matrice giuslavoristica che quella propriamente penitenziaristica, ha fatto ricorso all'espressione "lavoro carcerario" ⁽³⁸⁾ per indicare tutti quei rapporti di lavoro in essere negli istituti penitenziari, che vedono i detenuti in qualità di prestatori di lavoro.

A tal proposito va rilevato come il termine "carcere" risulta di fatto bandito dall'attuale Ordinamento penitenziario: diversamente dai precedenti "regolamenti carcerari", né la legge 26 luglio 1975, n. 354 né il relativo regolamento d'esecuzione, decreto del Presidente della Repubblica del 29 aprile 1976, n. 431, successivamente sostituito dal decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 30 giugno 2000, contengono alcun riferimento alla parola "carcere" o all'aggettivo "carcerario". La parola "carcere" trae infatti origine dal *carcer* latino che ha a sua volta radice nel verbo *coercere* ("costringere", "rinchiudere"), ed evoca pertanto un luogo ristretto, finalizzato alla punizione ed all'afflizione attraverso la segregazione; balza evidente il contrasto con la finalità attribuita alla pena, che deve essere orientata principalmente alla rieducazione del reo ed attuata attraverso una serie di misure tese ad evitare la marginalizzazione del soggetto detenuto, facendo in modo che l'esperienza detentiva non recida i legami con la società esterna ma supporti, all'opposto, il processo di reinserimento nel tessuto economico-sociale.

Va dato atto tuttavia che, così come nel linguaggio comune la parola "carcere" e l'aggettivo "carcerario" rimangono i termini più utilizzati per indicare gli istituti penitenziari tutto ciò che concerne la pena detentiva, anche in dottrina, con specifico riferimento alla materia qui trattata, l'espressione "lavoro carcerario", sia pur

³⁸ Tra le monografie intitolate al lavoro carcerario si segnalano: G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *FI*, 1971; A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. FLORA (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario*, Milano, Giuffrè, 1977; M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in F. BRICOLA (a cura di) *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1976, 105 ss.; R. CICCOTTI, F. PITTAU, *Il lavoro in carcere*, FrancoAngeli, Milano, 1987; G. VIDIRI, *Il lavoro carcerario, problemi e prospettive*, in *L80*, 1986, 48 ss.; S. ARBIA, *Lavoro carcerario, specialità del trattamento e diritti del detenuto*, in *DL*, 1989, parte II, 241 ss.

notevolmente ridimensionata, non è scomparsa dai contributi degli autori successivi all'emanazione dell'Ordinamento penitenziario ⁽³⁹⁾.

L'espressione "lavoro carcerario", tuttavia, si rivela a ben vedere insoddisfacente non solo perché anacronistica, ma soprattutto perché limita, *ratione loci*, il raggio di riferimento della materia al solo rapporto di lavoro in essere all'interno degli istituti penitenziari, senza ricomprendere □ se non in un'accezione assai lata ed un po' forzata □ la fattispecie del lavoro all'esterno o del lavoro prestato da soggetti beneficiari di misura alternativa alla detenzione.

E' forse per tali motivi che buona parte della dottrina, fin dal passato, ha preferito evitare il ricorso a tale espressione ricorrendo genericamente all'espressione "lavoro dei detenuti" ⁽⁴⁰⁾.

Per quanto tuttavia l'espressione "lavoro dei detenuti" presenti il vantaggio di non limitare la trattazione a quei rapporti che trovano esecuzione all'interno degli istituti, potendosi riferire anche a lavori svolti all'esterno delle mura perimetrali, la stessa non sembra tuttavia idonea a ricomprendere – tecnicamente parlando – tutti i rapporti lavorativi di cui siano parte soggetti in esecuzione penale. Rientrano sicuramente nella nozione di "lavoro dei detenuti" tutti i rapporti lavorativi *intra moenia*. Rientrano altresì quelle fattispecie che vedano coinvolti come prestatori di lavoro detenuti ammessi al lavoro all'esterno, ovvero detenuti autorizzati ad uscire dal carcere per il tempo strettamente necessario alla prestazione dell'attività lavorativa. Parimenti sono da considerarsi "detenuti" i beneficiari della misura alternativa della semilibertà,

³⁹ M. BARBERA, *Lavoro carcerario*, in *Dig. it.*, VIII, Torino, 1992, 212 ss.; M. PAVARINI, *Il lavoro carcerario*, in B. GUAZZALOCA, M. PAVARINI (a cura di), *L'esecuzione penitenziaria*, in F. BRICOLA, V. ZAGREBELSKY (diretta da), *Giurisprudenza sistematica del diritto penale*, Torino, Utet, 1995, 3 ss. Più di recente: R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *ADL*, 2007, 22-24; G. PELLACANI, *Il lavoro carcerario*, in A. VALLEBONA (a cura di), *I contratti di lavoro*, in P. RESCIGNO, E. GABRIELLI (diretto da), *Trattato dei contratti*, Torino, 2009, II, 1485 e ss.

Lo stesso Legislatore, in alcune rare circostanze, è ricorso accidentalmente all'aggettivo "carcerario" in tema di lavoro dei detenuti: si veda l'art. 2 della legge 22 giugno 2000, n. 193, che prevede che le aziende pubbliche e private, per poter avere diritto agli sgravi contributivi, debbano corrispondere ai detenuti impiegati una retribuzione «[...] non inferiore a quanto previsto dalla normativa vigente per il lavoro carcerario»

⁴⁰ G. NOVELLI, *Il lavoro dei detenuti*, in *Riv. dir. penit.*, 1930, 469 ss.; R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *GM*, 1973, 73ss., M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro dei detenuti nella logica del trattamento differenziato*, in V. GREVI (a cura di), *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma (L. 10 ottobre 1986, 663)*, Padova, Cedam, 85 ss.; AA.VV., *Il lavoro dei detenuti*, in *FI*, I, 1986, 1446 ss. Più di recente: D. PETRINI, *Trasformazioni del sistema penitenziario e lavoro dei detenuti*, in L. BERZANO (a cura di), *La pena del non lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1994, 27 ss.; F. TONON, *Il lavoro dei detenuti*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, II, Torino, Utet, 2a ed., 2007, 2067-2068; F. CARDANOBOLE, R. BRUNO, A. BASSO, I. CARECCIA (a cura di), *Il lavoro dei detenuti*, Cacucci, Bari, 2007.

autorizzati a trascorrere parte del giorno all'esterno dell'istituto, ma pur sempre soggetti all'obbligo di rientro in istituto (almeno nelle ore notturne).

Più controversa la figura dell'affidato in prova ai servizi sociali, beneficiario di misura alternativa che consente di scontare al di fuori del carcere un periodo equivalente a quello della pena da scontare, con l'obbligo di osservare le prescrizioni stabilite dal Tribunale di sorveglianza e di sottoporsi ai controlli degli uffici per l'esecuzione penale esterna. A seguito della concessione dell'affidamento ai servizi sociali, infatti il detenuto viene formalmente "scarcerato" dall'istituto presso il quale risulta essere ristretto.

Non rientra inoltre per nella nozione di "lavoro dei detenuti" tutta la casistica di rapporti di lavoro afferenti all'esecuzione penale, quali il lavoro di pubblica utilità, il lavoro sostitutivo e più in generale tutte quelle forme di lavoro prescritte, con finalità rieducativa e risarcitoria, in sostituzione della pena detentiva.

Si ritiene pertanto più corretta l'espressione "lavoro penitenziario", alla quale han fatto ricorso numerosi autori, più o meno recenti (⁴¹), e che al momento risulta quella più utilizzata in dottrina. La nozione che in questa sede si intende attribuire al "diritto penitenziario" è in sostanza mutuata dalla definizione di "*prison work*" contenuta nel *Libro bianco sull'organizzazione e la gestione delle lavorazioni penitenziarie* (⁴²), secondo cui "*prison work is the employment activity undertaken by persons subject to freedom-restriction measures*". Con la precisazione che "*freedom-restriction measures*" va inteso nell'accezione quanto più lata possibile, intendendosi appunto ogni misura restrittiva della libertà non necessariamente di tipo detentivo.

⁴¹ Senza alcuna pretesa di esaustività, tra i contributi intitolati al lavoro penitenziario si citano: G. BALDAZZI, *Il lavoro penitenziario*, in *Scuola Penale Unitaria*, 1930, 144 ss.; C. ERRA, (voce) *Lavoro penitenziario*, in *Enc. dir.*, XXXIII, 1973, 565 ss.; M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro penitenziario nella riforma*, in *Il carcere riformato*, F. BRICOLA (a cura di), Bologna, 1976, 105 ss.; G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. GREVI (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, 153 ss.; E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, V. GREVI (a cura di), Zanichelli, Bologna, 1981, 157 ss.; S. KOSTORIS, *Lavoro penitenziario (voce)*, in *NDI, App.*, IV, Torino, 1983, 749; M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001; G. VANACORE, *Lavoro penitenziario e diritti del detenuto*, in *DRI*, 2007, fasc. 4, 1130 ss.; M. PERUZZI, *Configurazione giuridica e tutela processuale del lavoro penitenziario*, nota a Corte cost. 27.10.2006, n. 341, in *RCDL*, 2007, 657 ss.; V. FURFARO, *Il lavoro penitenziario, aspetti giuridici e sociologici*, 2006, cap I par. 2 (*obbligo del lavoro e diritto al lavoro*), in <http://www.altrodiritto.it>; V. LAMONACA, *Lavoro penitenziario, diritto vs obbligo*, in *Rass. pen. crim.*, 2009, 2, 49 ss. nonché ID., *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in *LPO*, 8□9, 2010, 828 ss.

⁴² *White Paper, Organization and Management of Prison Workshops*, 2007, documento frutto dell'accordo transazionale PROEXIT tra alcune istituzioni pubbliche e private operanti nel settore, nell'ambito dell'iniziativa europea EQUAL Community.

La nozione di “lavoro penitenziario” proposta può pertanto fungere da contenitore per una trattazione ad ampio raggio del tema, avente ad oggetto istituti e strumenti che condividono le finalità ed alcuni aspetti regolatori ed attuativi.

Rientrano in tale nozione il lavoro dei detenuti, sia quello svolto all’interno degli istituti penitenziari che quello svolto all’esterno, da detenuti autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dell’istituto in base all’articolo 21 dell’Ordinamento penitenziario. A tal proposito si impone una precisazione per quanto concerne l’ambito di riferimento soggettivo della materia. La quasi totalità degli autori, nelle trattazioni intitolate al “lavoro dei detenuti”, ma anche al “lavoro penitenziario” o “carcerario”, si riferisce prioritariamente (se non esclusivamente) ai soggetti ristretti nelle case circondariali (ovvero i soggetti sottoposti alla misura cautelare della custodia in carcere) e nelle case di reclusione (ovvero i soggetti condannati a sentenza definitiva alla pena dell’arresto o della reclusione). Non si fa quasi menzione degli internati sottoposti alle misure di sicurezza. Lo scarso interesse per tali categorie è per molti versi comprensibile: da un punto di vista giuridico, le misure di sicurezza costituiscono un retaggio del codice penale Rocco, ispirato alla creazione di sistema punitivo a “doppio binario”, che prevede, in aggiunta alla pena tradizionale inflitta sul presupposto della colpevolezza e finalizzata precipuamente alla punizione, una misura di sicurezza motivata dalla pericolosità sociale del reo e finalizzata essenzialmente alla “neutralizzazione” del soggetto internato. Il sostanziale fallimento del sistema del doppio binario ha portato ad un comprensibile calo d’interesse da parte della dottrina per la figura dell’internato. Inoltre, il numero di soggetti sottoposti alle misure di sicurezza detentive della colonia agricola, della casa di lavoro, della casa di cura e custodia e degli ospedali psichiatrici e giudiziari è esiguo rispetto a quello dei detenuti ospitati nella case circondariali e nelle case di reclusione, se si considera che, su una popolazione detenuta complessiva pari a 62.536 soggetti, risultano essere “solo” 1.188 i sottoposti a misura di sicurezza detentiva⁽⁴³⁾. Basti qui rimarcare l’importanza dell’elemento lavoro nelle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro: l’attività lavorativa per i soggetti ivi internati, prevista come obbligatoria dal comma 3 dell’articolo 20 dell’Ordinamento penitenziario, è parte costitutiva della misura di sicurezza, che trovano in essa la propria ragion d’essere. S’intende pertanto che quando si parla di lavoro penitenziario il riferimento non è solo ai detenuti ma anche agli internati nelle case di lavoro e nelle colonie agricole.

Non rileva invece la diversa natura del datore di lavoro, che potrà essere tanto la stessa amministrazione penitenziaria che un’impresa pubblica o privata, o una cooperativa. E’ pur vero che la diversa natura giuridica del datore di lavoro ha notevoli ripercussioni sulla disciplina legale della fattispecie, in quanto un lavoro alle dipendenze di un

⁴³ Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria □ Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato □ sezione statistica, *Detenuti presenti - aggiornamento al 31 dicembre 2013*, in <http://www.giustizia.it>.

soggetto estraneo all'amministrazione penitenziaria è un rapporto di lavoro ove gli elementi di peculiarità sono meno accentuati, e che risulta per molti versi assimilabile al comune rapporto di lavoro. Tuttavia il particolare *status* del prestatore di lavoro finisce col condizionare significativamente le vicende di tale rapporto e giustifica pertanto l'inclusione, anche di tali fattispecie, nel più ampio *genus* del lavoro penitenziario.

Rientrano altresì nella definizione fornita di "lavoro penitenziario" rapporti di lavoro riguardanti detenuti beneficiari di una misura alternativa alla detenzione, siano essi semiliberi (che continuano a essere ristretti in una apposita sezione dell'istituto, ed ammessi ad uscire per il resto della giornata), sia gli affidati in prova al servizio sociale, destinatari a tutti gli effetti di un provvedimento di scarcerazione che li autorizza a lasciare l'istituto a tempo indeterminato previa osservazione di taluni obblighi. Anche per tale categoria di detenuti valgono le considerazioni sopra riportate per i detenuti *intra moenia* alle dipendenze di soggetti privati: i rapporti di lavoro in essere trovano il loro fondamento giuridico in contratti di lavoro comuni, che tuttavia conservano alcune peculiarità proprie del "lavoro penitenziario".

Si ritiene infine che possano rientrare a buon diritto nell'ampia categoria del lavoro penitenziario tutte quelle forme di lavoro prestate da soggetti condannati alla pena del lavoro sostitutivo o al lavoro di pubblica utilità (*infra*, cap. IV par. 3). Rimane inteso che in questo caso il riferimento alla parola "lavoro" è in senso lato, trattandosi ovviamente di attività prestate a titolo gratuito a favore di istituzioni, associazioni o cooperative e come tali non rientranti nella categoria giuridica del "lavoro subordinato".

1.2 Finalità del lavoro penitenziario

La finalità del lavoro in carcere risulta intimamente riconnessa alla funzione storicamente attribuita alla pena nel suo complesso.

La legge 26 luglio 1975, n. 354, ha introdotto nel nostro ordinamento una disciplina del sistema penitenziario ispirata al principio costituzionale per cui le pene devono tendere alla rieducazione del condannato, in conformità al precetto contenuto nell'art. 27, terzo comma, della Costituzione.

Il lavoro dei detenuti, come si è avuto modo di rimarcare (*supra*, cap. I par. 2.1), ha conseguentemente perso qualsiasi connotazione afflittiva ed è stato annoverato dall'art. 15 O.p. tra gli elementi del trattamento rieducativo, ovvero del complesso delle attività funzionali al percorso reinserimento sociale dei detenuti.

A tal proposito, l'art. 20, comma quinto O.p., dispone che l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario debbano riflettere quelli del lavoro nella società libera, al fine

da far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative *per agevolare il reinserimento sociale*.

Un lavoro quanto più simile a quello prestato nella società esterna è stato considerato dal Legislatore come lo strumento più efficace per consentire che il detenuto possa affrontare nel migliore dei modi il delicato momento successivo alla scarcerazione.

Naturalmente tale reingresso dovrà essere frutto di un programma più complessivo che non si esaurisce nell'attività lavorativa. Allo stesso tempo si renderanno pur sempre necessari strumenti di supporto *post detentionem* (*infra* cap. III), senza i quali il rientro nel circuito della criminalità costituirà ancora una volta l'epilogo più probabile per un soggetto pur sempre ad alto rischio di esclusione sociale. Un rischio che la carcerazione stessa rischia di acuire, per via dei noti effetti criminogeni della reclusione, conseguenti alla perdurante commistione delle diverse categorie di detenuti negli istituti nonché all'effetto stigmatizzante della condanna.

Pur tuttavia, il programma di recupero e reinserimento del detenuto nella società – una società fondata sul lavoro □ non potrà prescindere dallo svolgimento e dall'apprendimento di un'attività lavorativa che fornisca al detenuto gli strumenti e le competenze per poter rientrare da soggetto attivo nel mercato del lavoro.

Sempre in funzione rieducativa si spiegano le altre importanti prescrizioni ordinamentali relative al lavoro in carcere: la previsione della remunerazione del lavoro trova giustificazione non solo in chiave di sufficienza e proporzionalità di cui all'art. 36 della Costituzione, quanto piuttosto in ragione della funzione rieducativa attribuita all'attività lavorativa in carcere, la quale postula a sua volta una remunerazione dignitosa e proporzionata per l'attività svolta, onde fugare la sensazione che l'attività lavorativa costituisca meramente una peculiare modalità esecutiva della pena ovvero, al più, uno strumento elargito in via assistenziale se non premiale, a fronte di un'attività lavorativa inutile e dequalificante.

Anche le stesse controverse previsioni in merito all'obbligatorietà del lavoro in carcere (*infra*, par. 1.4), ad avviso dello scrivente, possono trovare una valida ragion d'essere nella finalità rieducativa del lavoro. Essendo la pena finalizzata alla rieducazione, ne consegue l'obbligatorietà, per amministrazione e detenuto, di impostare l'intero rapporto d'esecuzione penale su un programma rieducativo di cui il lavoro è un aspetto imprescindibile.

Analogamente, trovano ragione ultima nella finalità rieducativa della pena i criteri di assegnazione al lavoro, che dovrebbero essere ispirati alla trasparenza ed alla meritocrazia, tanto per il lavoro alle dipendenze di soggetti terzi tanto per quello alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria ⁽⁴⁴⁾.

⁴⁴ Si veda però quanto riportato *supra*, cap. I par. 2.3 in relazione alle modifiche introdotte dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663, con riferimento ai criteri di assegnazione dei detenuti al lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

Senonché, l'interpretazione riduttiva che è stata fornita da alcuni autori ⁽⁴⁵⁾ in merito alla reale portata dell'articolo 27, comma terzo della Costituzione, e soprattutto le istanze di difesa sociale sempre più pressanti, alla luce dell'acuirsi dei fenomeni di criminalità organizzata e del terrorismo, hanno portato, come noto, ad un ridimensionamento, in sede di attuazione, del precetto costituzionale e dei relativi corollari.

Tale fenomeno non ha risparmiato il lavoro dei detenuti. Non si vuole con questo sostenere che la mancata implementazione del lavoro penitenziario ed i caratteri a volte afflittivi che il lavoro "dietro le sbarre" ha assunto in alcuni contesti siano il risultato dell'accoglimento, in ambito penitenziario, delle teorie di natura neo-retribuzionistica e delle istanze di difesa sociale che hanno per lunghi tratti condizionato l'operato del Legislatore e della giurisprudenza. E' corretto tuttavia sostenere che lo sbilanciamento verso politiche repressive e preventive sia stato alla base del sostanziale disinteresse del Legislatore stesso e dell'amministrazione all'implementazione ed al sostegno di politiche di reinserimento lavorativo dei detenuti. Tale disinteresse ha trovato in alcuni casi una sponda in parte della dottrina, che ha rilevato come l'effetto "taumaturgico" al lavoro carcerario rimane riferito allo stereotipo del delinquente come soggetto emarginato e costretto a delinquere per necessità, mentre la stessa efficacia non può riconoscersi a tutti quegli autori di ben più gravi reati facenti capo alla criminalità organizzata o di stampo terroristico. La stessa obiezione vale per tutti quei reati perpetrati dai c.d. "colletti bianchi", vera e propria piaga delle moderne società occidentali.

Più in generale, l'efficacia rieducativa del lavoro sembra perdere il proprio valore per tutti quei delinquenti ben inseriti nella società civile, per i quali è lecito interrogarsi in merito all'effettiva funzione risocializzante dell'attività lavorativa prestata in carcere.

E pertanto logico interrogarsi sull'opportunità di proporre a tali soggetti programmi trattamentali che prevedano percorsi di reinserimento lavorativo, considerata la penuria di risorse a disposizione e la conseguente limitatezza delle opportunità di reinserimento lavorativo per i detenuti. Non è infrequente, benché assai limitato in termini statistici, il caso di detenuti che richiedano espressamente di non essere assegnati ad alcuna attività lavorativa. Ovvero il caso di detenuti, □ appartenenti al circuito malavitoso di stampo mafioso □ che abbiano rifiutato l'attività lavorativa proposta reputandola poco confacente alla propria condizione ⁽⁴⁶⁾.

⁴⁵ Su tutti: G. BETTIOL, *Il mito della rieducazione*, in *Sul problema della rieducazione del condannato, atti del II convegno penale*, Bressanone, 1963, Cedam, Padova 1964.

⁴⁶ L'esempio è tratto da un caso trattato in occasione della personale esperienza di Comandante del reparto presso la CC di Lodi, allorché un giovane detenuto di origine siciliana, che pure aveva fatto richiesta di assegnazione ad attività lavorativa, rinunciò all'incarico di addetto alle pulizie ritenendolo umiliante, soprattutto in considerazione che molti detenuti erano stranieri. In sede di colloquio il detenuto riferiva di essere convinto che l'attività che gli sarebbe stata proposta sarebbe stata quella di addetto alla cucina, ribadendo che la richiesta di avviamento al lavoro andava riferita unicamente a

Tali questioni, tuttavia, per quanto fondate, vanno ridimensionate alla luce della attuale composizione della popolazione detenuta nelle carceri nonché in base ad una corretta interpretazione della funzione rieducatrice affidata al lavoro.

Quanto al primo punto, basti rilevare come, con un crescendo esponenziale nell'ultimo ventennio, la maggior parte dei detenuti presenti in carcere appartenga a settori della popolazione che si collocano ai margini della società, tanto che risulta ormai di uso comune l'espressione "discarica sociale" riferita al carcere per evidenziarne la funzione di surrogato delle politiche sociali e assistenziali di cui il *welfare* statale non riesce più a farsi carico attraverso i canali e le strutture (ospedali, case di cura, *housing* sociale, scuole) istituzionalmente deputati a tali funzioni.

I dati relativi ai detenuti per categoria di reato danno un'idea, se ce ne fosse bisogno, di come i reati più comunemente perpetrati (e puniti col carcere) siano quelli compiuti da soggetti a forte rischio di emarginazione: su un totale di 62.536 detenuti, al 31 dicembre 2013, ben oltre la metà (33.965) risultano condannati o perseguiti per reati contro il patrimonio. Significativo anche il numero di autori di reati concernenti il traffico di stupefacenti (24.273), che normalmente vedono implicati soggetti privi di prospettive occupazionali e assai spesso stranieri irregolari, nonché di reati concernenti la violazione del testo unico sull'immigrazione (1.174). Detratti pertanto gli autori di reati contro la persona (23.897) □ peraltro in buona parte ascrivibili a soggetti appartenenti a categorie sociali di umile estrazione □ e di altri reati statisticamente meno significativi, risultano essere "solo" 6.744 i detenuti per reati di stampo mafioso e 130 quelli autori di reati contro la personalità dello Stato. Anche i reati di c.d. colletti bianchi appaiono sottorappresentati all'interno delle carceri italiane: 8.304 sono i detenuti per reati contro la Pubblica Amministrazione, 6.924 quelli per reati contro l'amministrazione della giustizia e 657 quello per reati contro l'economia pubblica⁽⁴⁷⁾. A ciò si aggiunga che le indagini effettuate sulla base dei dati ministeriali relativi alla popolazione detenuta⁽⁴⁸⁾ nonché alcune limitate indagini di natura qualitativa⁽⁴⁹⁾ sembrano confermare la percezione che buona parte dei detenuti siano soggetti disoccupati, inoccupati e difficilmente occupabili, al punto da potersi ragionevolmente concludere che per molti

tale attività. Si segnala, per la corretta comprensione del caso, che il detenuto non vantasse alcuna specifica competenza o aspettativa dopo la detenzione che lo motivasse al lavoro di addetto alla cucina, avendo piuttosto maturato la convinzione che tale mansione, per via della remunerazione più consistente, della stabilità (si trattava di posto non soggetto a rotazione) e soprattutto della libertà di movimento che gli consentiva, gli avrebbe garantito una posizione di preminenza sugli altri detenuti.

⁴⁷ Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria □ Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato □ sezione statistica, *Detenuti presenti per tipologia di reato, situazione al 31 gennaio 2013*, in <http://www.giustizia.it>.

⁴⁸ A. NALDI, *Araba Fenice □ Inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, I Quaderni di Antigone, Sinnos Editrice, Roma 2004, 69-76.

⁴⁹ Per un'indagine di tipo qualitativo, che rivela l'alto numero di disoccupati e inoccupati tra i detenuti: L. BACCARO, G. MOSCONI, *Il girone dei dannati: ovvero il fenomeno della recidiva*, in *Rass. penit. crimin.*, n. 2, 2004, 213 ss.

di essi la commissione di reati costituisca una vera e propria scelta obbligata priva di effettive alternative. Gli stessi dati ministeriali relativi alle caratteristiche socio-lavorative, giuridiche e demografiche della popolazione detenuta, diffusi semestralmente del Ministero della giustizia (⁵⁰), confermano come la popolazione detenuta sia composta da soggetti a forte rischio di esclusione sociale: per il basso grado di scolarizzazione (meno del 6 per cento della popolazione detenuta risulta essere in possesso di un diploma professionale o di scuola media superiore); per l'età media, che è andata progressivamente aumentando negli ultimi anni soprattutto per i detenuti italiani (oltre il 60 per cento della popolazione complessiva detenuta ha più di 35 anni); per la situazione pregressa alla carcerazione, che rivela un bassissimo tasso di occupazione (poco più del 25 per cento dei detenuti dichiara di essere occupato prima della detenzione).

Appurato pertanto che la quasi totalità dei detenuti appartiene a categorie per le quali un percorso di reinserimento lavorativo risulta di vitale importanza al fine di evitare che il detenuto, per sua natura ai margini della vita sociale del paese, non abbia alternative alla ricaduta nel circuito criminale, ci sembra tuttavia giusto rimarcare che, anche per le restanti categorie di detenuti, un percorso di reinserimento o di "rieducazione" lavorativa sia non solo imposto dalla normativa, ma quantomeno opportuno.

Si pensi al soggetto appartenente alla criminalità organizzata – sicuramente ben integrato nel tessuto sociale di provenienza – per il quale un percorso di educazione al lavoro risulterebbe sicuramente importante ai fini riscoperta di alcuni valori dell'attività lavorativa (il sacrificio, la dignità, la cooperazione, la fiducia) soffocati da una sub-cultura che vede nel lavoro esclusivamente uno strumento di sopravvivenza per i soggetti più vulnerabili. Le stesse conclusioni valgono in buona sostanza per i c.d. colletti bianchi, i cui reati, al pari di quelli di stampo mafioso, riflettono un sostanziale disconoscimento del lavoro e della meritocrazia come strumenti di progresso economico e sociale, personale e della collettività.

Non si vuole con questo sostenere che l'attività lavorativa in carcere debba essere imposta a tutti i detenuti, anche quelli recalcitranti. Tale conclusione sarebbe da una parte irrealistica e dall'altra sbagliata sotto un profilo sia giuridico che etico.

Riteniamo tuttavia che l'attività lavorativa, diversamente da quanto espresso da alcuni autori (⁵¹) possa correttamente adempiere alla funzione rieducativa che le è propria in relazione a tutte le tipologie di detenuti, e debba essere contemplata, salvo motivate

⁵⁰ Fonte: Ministero della giustizia, Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema informativo Automatizzato, Sezione statistica, *Caratteristiche socio-lavorative, giuridiche e demografiche della popolazione detenuta, situazione al 30 giugno 2013*, Anno XVI - 2013 - I Semestre, pubblicato in www.ristretti.it.

⁵¹ MANTOVANI, cit., *ibidem*, secondo il quale per gli autori di reati di stampo mafioso e terroristico, o per i c.d. colletti bianchi, il lavoro carcerario può riconoscersi tutt'al più la funzione di antidoto al *taedium carceris*. Adesivamente V. FURFARO, *Il lavoro penitenziario, aspetti giuridici e sociologici*, 2006, cap I par. 1, 2, in www.altrodiritto.unifi.it

eccezioni, in tutti i programmi individualizzati di trattamento senza esclusione alcuna, ferma restando la libera adesione, da parte del detenuto, all'offerta del piano trattamentale.

Anticipando quelle che sono le conclusioni alle quali perverremo nel prosieguo, solo un lavoro organizzato secondo i criteri ed i metodi della "società libera", nel contesto di un'attività gestita con criteri se non proprio imprenditoriali quantomeno economici, potrà assolvere pienamente al proprio contributo al reinserimento dei detenuti (⁵²). E' corretto tuttavia in questa sede dare atto che l'attività lavorativa svolta, anche quella alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, contribuirà sempre e comunque, almeno in parte, a preparare il detenuto ai ritmi ed ai comportamenti richiesti dal mondo del lavoro. Si tratta di competenze non solo tecniche, ma anche comportamentali (puntualità, affidabilità, spirito d'iniziativa) e relazionali (lavoro in *team*, rispetto delle mansioni e della gerarchia all'interno dell'organizzazione produttiva) di cui molti detenuti risultano sprovvisti, e che ben possono essere migliorate anche nell'ambito di un'attività lavorativa non propriamente gestita secondo i più moderni criteri manageriali propri della c.d. società libera (⁵³).

Rimane inteso che il lavoro in carcere deve diventare un'opportunità da migliorare non solo qualitativamente, ma anche estesa e resa fruibile a tutti i detenuti. Solo così sarà possibile evitare che quello che l'ordinamento considera l'elemento principe del trattamento rieducativo, finisca col diventare un mero strumento assistenziale se non premiale, utilizzato dagli operatori come improprio strumento controllo della popolazione detenuta.

Il lavoro penitenziario costituisce un elemento dalle potenzialità enormi in chiave rieducativa. Laddove non sia ben gestito, rischia di avere effetti addirittura controproducenti, ponendo le premesse, nei casi più deprecabili, per il formarsi di una cerchia ristretta di detenuti, che proprio in virtù dell'eccezionale "fortuna" di poter svolgere un'attività lavorativa (che consente una maggiore libertà di movimento, la possibilità di interfacciarsi con gli operatori, ed una minima capacità di reddito) finisca col ritrovarsi di fatto in quella posizione di preminenza sugli altri detenuti che l'ordinamento stesso proibisce categoricamente (⁵⁴).

⁵² In questo senso si esprimevano già il Romagnoli (U. ROMAGNOLI, *Il lavoro nella riforma*, cit., 92 ss. ed il Pavarini (M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in F. BRICOLA (a cura di) *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1976, spec. 123 e 146 ss.

⁵³ Si rinvia in proposito a quanto riportato nel libro bianco sull'organizzazione e la gestione delle lavorazioni penitenziarie (*White Paper, Organization and Management of Prison Workshops*), cit., par. 2.8, *The acquisition of work habits*, 52 ss.

⁵⁴ Art. 32, comma terzo, O.p.

1.3 Lavoro penitenziario e lavoro comune

Per lungo tempo il lavoro dei detenuti è stato considerato non riconducibile alla categoria del rapporto di lavoro di diritto comune. Una diversa conclusione risultava in passato preclusa dalla natura stessa dell'attività lavorativa in carcere: elemento costitutivo della pena e come tale finalizzato essenzialmente all'afflizione del detenuto.

Il contesto è cambiato radicalmente con l'adozione dell'attuale Ordinamento penitenziario, che recepisce le istanze di riforma formulate dalla dottrina più recente. Quest'ultima riconosceva che la nuova funzione affidata dalla Costituzione alla pena doveva necessariamente riflettersi anche sulla disciplina dell'attività lavorativa prestata dai detenuti, che avrebbe dovuto conformarsi ai dettami costituzionali di cui all'art. 27, comma 3, e 36 della Costituzione (cfr. *supra* cap. I par. 2.1).

Anche dopo l'approvazione del nuovo Ordinamento penitenziario, contenente una disciplina del lavoro in carcere orientata all'assimilazione al lavoro comune, non sono cessate le discussioni in merito alla natura del lavoro dei detenuti, ed in particolare alla sua configurabilità come rapporto di lavoro *tout court*.

La discussione ha avuto ad oggetto, soprattutto, il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, che presenta caratteri di specificità piuttosto marcati rispetto a quello ordinario; in misura minore riguarda il lavoro dei detenuti alle dipendenze di soggetti terzi, che ritiene ricade tendenzialmente sotto la disciplina del diritto comune, per quanto caratterizzato da alcune specificità ricollegabili alla particolare funzione rieducativa che gli viene riconosciuta ed allo *status* particolare di una delle parti contraenti.

Le due opposte teorie fanno capo, sinteticamente, all'indirizzo acontrattualista ed a quello contrattualista.

Il primo indirizzo, teso ad esaltare le specificità del lavoro penitenziario e la sua difficile riconducibilità al lavoro comune, fa leva sulla circostanza che il lavoro dei detenuti trovi origine non già in una libera manifestazione della volontà delle parti, ma in una disciplina normativa che non solo prevede, ma impone come obbligatoria l'attività lavorativa in carcere.

Gli autori riconducibili all'indirizzo contrattualista mettono invece in evidenza la natura pur sempre contrattuale del lavoro penitenziario, posto che il consenso del detenuto □ anche a voler considerare giuridicamente vincolante e sanzionato l'obbligo del lavoro per i condannati e gli internati nelle colonie agricole e nelle case di lavoro □ è pur sempre imprescindibile per il venire in essere del rapporto e per l'adempimento della prestazione

All'indirizzo contrattualista si ritiene di dover aderire sulla base dell'esperienza maturata come operatore all'interno degli istituti penitenziari, prima ancora che sulla base dell'esegesi letterale del dato normativo: non può infatti sottacersi che la penuria di occasioni lavorative all'interno delle carceri finisca col rendere puramente accademica ogni discussione in merito alla natura obbligatoria del lavoro per i detenuti. L'attività

lavorativa viene normalmente proposta solo ai detenuti che ne facciano espressa richiesta; l'avvio all'attività lavorativa è inoltre subordinato alla sottoscrizione di un apposito modulo che costituisce di fatto un'espressione del consenso da parte del detenuto, in relazione alla proposta formulata dall'amministrazione⁽⁵⁵⁾.

Le previsioni dell'Ordinamento penitenziario confermano peraltro la piena assimilabilità tra rapporto di lavoro del detenuto e rapporto di lavoro comune.

In particolare si menzionano: l'art. 20 comma quinto O.p. in base al quale l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario «devono riflettere quelli del lavoro nella società libera, al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne in reinserimento sociale»; l'art. 20 comma 17 O.p., che limita la durata della giornata lavorativa entro i limiti stabiliti dalla legge, garantendo il riposo festivo e la tutela assicurativa e previdenziale; l'art. 20, comma secondo O.p., che prevede una remunerazione (non più "gratifica") parametrata ex art. 22 O.p. agli indici della contrattazione collettiva di riferimento; l'art. 19 della legge 28 febbraio 1987, n. 56, che estende e rende effettiva anche per detenuti la disciplina sul collocamento.

Permangono d'altra parte aspetti della disciplina che differenziano il lavoro penitenziario da quello esterno: la perdurante previsione dell'obbligatorietà, ex art. 20 comma terzo, della prestazione lavorativa per i detenuti; la mancata previsione del diritto alle ferie (*infra*); la previsione di un compenso inferiore rispetto ai minimi sindacali; i criteri di assegnazione al lavoro *intra*-murario, non più basati sulle effettive competenze dei detenuti e frutto di una concezione meramente assistenziale del lavoro penitenziario. Si aggiungano inoltre alcune ulteriori restrizioni di origine giurisprudenziale, in merito ai diritti sindacali e al diritto allo sciopero.

La terminologia stessa utilizzata dal Legislatore e dall'amministrazione tradisce a tratti una concezione quantomeno *sui generis* del lavoro del detenuto: nell'Ordinamento penitenziario non si parla di "retribuzione", ma unicamente di "mercede" o tutt'al più di "remunerazione". L'art. 145 del codice penale sembra voler ulteriormente svilire il nesso di sinallagmaticità tra prestazione e remunerazione, stabilendo che "negli istituti penitenziari è corrisposta una remunerazione per il lavoro penitenziario", laddove il ricorso all'articolo indeterminativo al posto di quello determinativo rimarca la continuità con la "gratificazione" del regolamento carcerario del 1891⁽⁵⁶⁾. Parimenti, si segnala il ricorso da parte del Legislatore al termine "lavorazioni" nel senso di

⁵⁵ In punto di diritto, anche a voler sostenere l'origine acontrattuale del lavoro penitenziario, ciò non impedisce di poterlo configurare come rapporto di lavoro a tutti gli effetti, posto che sono rinvenibili nel nostro ordinamento altri casi di lavoro obbligatorio per i quali è sempre stata pacifica la riconduzione al *genus* del rapporto di lavoro subordinato, a nulla rilevando la diversa origine, contrattuale o *ex lege* (si pensi alla disciplina delle assunzioni obbligatorie presso le pubbliche amministrazioni e le aziende private lavoro introdotto dalla legge 2 aprile 1968, n. 482).

⁵⁶ U. ROMAGNOLI, Il diritto del lavoro dietro le sbarre, in PD, 1974, 208.

“officine” o “laboratori”; al termine “esclusione dall’attività lavorativa” in luogo di “licenziamento”. Nelle circolari dell’amministrazione, così come in dottrina, non si parla di detenuto “lavoratore” ma unicamente di detenuto “lavorante”, quasi a voler evidenziare la natura ontologicamente diversa del lavoro in ambito penitenziario.

Dottrina e giurisprudenza, ormai da un trentennio, hanno iniziato e proseguito un percorso di progressiva assimilazione del lavoro penitenziario al lavoro comune, che ha portato a risultati importanti in materia di retribuzione ⁽⁵⁷⁾, di diritto alle ferie ⁽⁵⁸⁾ e di riconoscimento parziale di alcuni diritti di natura sindacale. Da ultimo, il lavoro dei detenuti ha assunto pari dignità rispetto a quello comune anche a livello di tutela processuale, essendo stata riconosciuta – a seguito dell’intervento della Corte costituzionale che ha dichiarato l’illegittimità delle speciali previsioni contenute nell’art. 69, sesto comma O.p. che stabilivano una competenza speciale del Magistrato di sorveglianza ⁽⁵⁹⁾ □ la competenza del Giudice del lavoro *ex art. 409 c.p.c.* in relazione a tutte le controversie relative a rapporti lavorativi in cui è parte un soggetto detenuto, sia egli alle dipendenze tanto di un soggetto privato quanto dell’amministrazione penitenziaria, con i poteri e le garanzie proprie del processo lavoristico.

Il fenomeno di privatizzazione del lavoro in carcere □ iniziato con legge 12 agosto 1993, n. 296, proseguito col d. P.R. 30 giugno 2000, n. 230 e destinato a continuare nella prassi applicativa ⁽⁶⁰⁾ □ contribuisce ulteriormente a restringere il raggio di operatività degli aspetti peculiari del lavoro in carcere, afferenti precipuamente al lavoro alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria. Al contratto di lavoro in essere tra detenuto e soggetto privato, sia all’esterno che all’interno dell’istituto, si applicherà *in toto* la disciplina legislativa di diritto comune e quella collettiva di riferimento.

Rimangono tuttavia, soprattutto per il lavoro alle dipendenze dell’amministrazione, che costituisce pur sempre quello che impiega il maggior numero di detenuti, molte delle specificità, sopra accennate, delle quali non si può non prendere atto sostenendo *sic et simpliciter* □ come hanno fatto alcuni autori e come propongono soprattutto gli operatori del sociale □ una equiparazione totale del lavoro penitenziario al lavoro comune.

Alcune di tali peculiarità potranno essere ulteriormente appianate dal graduale ma continuo lavoro interpretativo da parte di dottrina e giurisprudenza, soprattutto quella costituzionale.

⁵⁷ Corte cost. n. 1087 del 30 novembre 1988, in *GCost*, 1988, I, 5291 con nota di G. GALLI.

⁵⁸ Corte cost. n. 158 del 2001, in *DL*, 2001, 475 ss., con nota di A. MORRONE.

⁵⁹ Così Corte cost. n. 341 del 27 ottobre 2006 con nota di M. VITALI, La Corte Costituzionale assegna alla giurisdizione del Giudice del lavoro le controversie sul lavoro penitenziario, in *RIDL*, 2007, II, 599 ss. Si sono conformate alla sentenza della Corte costituzionale □ indicando il Tribunale in composizione monocratica in funzione di Giudice del lavoro *ex art. 409. c.p.c.* □ Cass. 26 aprile 2007, n. 9969 e Cass. 22 ottobre 2007, n. 22077, in *RIDL*, 2008, II, 454. *Infra*, par. 1.6.

⁶⁰ *Supra*, cap I, par. 2.3.

Altre peculiarità del diritto penitenziario sono destinate necessariamente a perdurare. Ciò perché al lavoro dei detenuti viene attribuita l'imprescindibile finalità rieducativa del detenuto (*supra*, par. 1.2). Tale finalità, unitamente ad alcune modalità organizzative del lavoro intramurario condizionate da intuibili esigenze di sicurezza e di gestione degli spazi e dei tempi – potrà giustificare in sede applicativa alcuni scostamenti del lavoro penitenziario rispetto a quello comune.

In conclusione, ci pare opportuno concludere che quello del detenuto costituisce un rapporto di lavoro caratterizzato da notevoli peculiarità, ma non per questo non riconducibile al più ampio *genus* del rapporto di lavoro di diritto comune.

In particolare – prescindendo dalle forme di lavoro artigianale ed intellettuale, pure previste dall'Ordinamento penitenziario ma statisticamente poco diffuse, il rapporto di lavoro del detenuto va ricondotto alla categoria del lavoro subordinato, essendo rilevabili tutti gli elementi tipici del lavoro subordinato nell'accezione alla quale fa riferimento l'art. 2094 c.c.: obbligo del lavoratore di mettere a disposizione la propria attività lavorativa e correlativo obbligo (sinallagmaticità) del datore di lavoro di corrispondere la retribuzione (onerosità); inserimento dell'attività del lavoratore nell'ambito dell'organizzazione aziendale; potere direttivo e organizzativo del datore di lavoro.

In particolare, il modello rapporto di lavoro subordinato, al quale il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è stato solitamente accostato, è il rapporto a tempo pieno e di durata indeterminata. Alcuni autori hanno rifiutato addirittura la configurabilità di un rapporto di natura determinata tra detenuto e amministrazione (⁶¹).

A tal proposito rileviamo tuttavia che (anche) in carcere i tempi sono cambiati, ed il modello di lavoro a tempo pieno ed indeterminato non costituisce più l'unico modello di riferimento. Condividiamo quanto evidenziato di recente da alcuni autori, secondo i quali proprio in carcere, più per necessità che per scelta, hanno trovato diffusione già da parecchi anni forme di lavoro atipico *de facto* (⁶²).

1.4 Obbligatorietà del lavoro penitenziario

⁶¹ Così G. G. VIDIRI, *Il lavoro Carcerario, problemi e prospettive*, in *L80*, 1986, 56: «Riesce così agevole ripudiare l'estensione della normativa sui contratti a tempo determinato (...) atteso il necessario collegamento tra le durata della carcerazione (o la permanenza in istituto) e durata del rapporto lavorativo (...)».

⁶² A. NALDI, *Araba Fenice* □ *Inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali, I Quaderni di Antigone*, Sinnos Editrice, Roma 2004, 31: « (...) in carcere, da ormai venti anni, sono sperimentate le prime forme ardite di lavoro atipico. Un detenuto è chiamato a lavorare per un'ora al giorno, un giorno a settimana, per una settimana al mese, per un mese all'anno. E' stato introdotto il lavoro a rotazione. Al collocamento con regole certe si è definitivamente sostituito il lavoro a chiamata».

Una delle questioni più discusse in ambito penitenziario è quella dell'obbligatorietà del lavoro per i condannati (e per gli internati nelle case di lavoro e nelle colonie agricole). Un primo filone, facente leva sul dato letterale del testo legislativo, ritiene che il lavoro in carcere costituisca tuttora un vero e proprio obbligo giuridico per tali detenuti. L'articolo 20, comma terzo dell'Ordinamento penitenziario conferma infatti la natura obbligatoria del lavoro per i condannati e per i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro. Tale obbligo è confermato dal successivo comma quindicesimo dell'art. 20, che dispone che i detenuti ammessi ad esercitare attività artigianali, culturali ed artistiche possano essere esonerati dal lavoro ordinario. Tali prescrizioni sono state ribadite dall'articolo 50 del regolamento d'esecuzione, d. P.R. 30 giugno 2000, n. 230.

Altri autori si sono pronunciati invece per la non configurabilità di un obbligo giuridico di lavorare in capo al detenuto. Tali autori ritengono in sostanza che l'obbligo previsto per i detenuti non differisca dal più generale dovere costituzionale di svolgere un'attività che concorra al progresso materiale o spirituale della società; al pari di quello previsto dall'articolo 4, secondo comma della Costituzione, si tratterebbe pertanto di un obbligo perlopiù morale, privo di alcuna sanzione giuridica. Tale conclusione risulterebbe inoltre supportata dall'ampia possibilità di scelta concessa al detenuto, la cui professionalità e le cui aspettative dovranno essere tenute in considerazione dall'amministrazione in sede di avviamento al lavoro (art. 20 O.p., comma sesto), ferma restando l'accennata possibilità di autorizzazione allo svolgimento di un'attività artigianale, culturale o artistica. A sostegno della non configurabilità di alcun obbligo lavorativo per i detenuti è stata inoltre rimarcata la sostanziale incoercibilità della prestazione lavorativa, trattandosi di obbligo di *facere*.

Parallelamente, ci si è chiesti se sull'amministrazione penitenziaria gravi l'obbligo di procurare ai detenuti un'attività lavorativa. A sostegno della configurabilità dell'obbligo si richiama l'art. 15, comma secondo O.p., che prevede che all'internato ed al condannato sia «assicurato» il lavoro. Sempre a sostegno di tale tesi altri autori rilevano che lo stesso obbligo lavorativo imposto ai detenuti postuli, per poter essere effettivo ed azionabile, il corrispondente dovere, da parte dell'amministrazione, di offrire ai reclusi opportunità lavorative.

A *contrario*, è stato obiettato che l'inciso «salvo i casi di impossibilità» contenuto nello stesso art. 15, comma secondo O.p., valga ad esonerare l'amministrazione da qualsiasi obbligo, evidenziandosi inoltre che le motivazioni e le conseguenze di tale inciso – che non compariva nell'originario disegno di legge ⁽⁶³⁾ □ siano state ben ponderate dal Legislatore, che probabilmente, *in itinere legis*, si è avveduto della difficile attuabilità di tale precetto, laddove interpretato come dovere in capo all'amministrazione giuridicamente azionabile dal detenuto.

⁶³ Cfr. *supra*, cap. I, par. 2.1., nota 24.

Le posizioni della dottrina sono risultate non solo eterogenee ma spesso antitetiche.

A fronte di sostenitori dell'obbligo giuridico per entrambe le parti in causa, di svolgere l'attività lavorativa in capo ai detenuti, e di procurare opportunità di lavoro in capo all'amministrazione, altri autori si sono espressi per la non configurabilità di alcun obbligo per nessuna delle parti in causa.

Si registrano inoltre posizioni "ibride", secondo le quali l'obbligo sorgerebbe solo in capo al detenuto, che avrebbe il dovere, giuridicamente sanzionato, di accettare la proposta lavorativa che l'amministrazione eventualmente fosse in grado di offrirgli. Non mancano i sostenitori della configurabilità dell'obbligo solo in capo all'amministrazione penitenziaria, che avrebbe l'obbligo di fornire a tutti i detenuti un'attività lavorativa, fermo restando il diritto del detenuto di non accettarla.

Senza prendere posizione in merito alla fondatezza, sul piano giuridico, delle posizioni sopra sintetizzate, ci pare di poter dire che la maggior parte degli autori abbia finito con l'assumere una posizione di natura squisitamente dogmatica, spesso avulsa dall'effettiva condizione del sistema penitenziario se non anche dalla società civile e dalla situazione attuale del mercato del lavoro; la stessa antiteticità della conclusioni riportate conferma d'altra parte tale impressione.

Ebbene, una presa di posizione in merito alla annosa questione dell'obbligatorietà del lavoro penitenziario non può prescindere da uno sguardo al contesto attuale di riferimento: un contesto in cui, su una popolazione detenuta superiore alle 65.000 unità, poco più del 20 per cento, in base alle ultime rilevazioni disponibili ⁽⁶⁴⁾, risulta impegnata in un'attività lavorativa.

La popolazione detenuta, oggi più che in passato, è composta da soggetti ai margini della società, spesso privi di alcuna forma di reddito. Tale circostanza, unitamente alla situazione di grave sovraffollamento che rende ancora più disumano dover trascorrere in una cella fino a venti ore al giorno, fa apparire assai appetibile, se non vitale, la possibilità di dedicarsi ad un'attività lavorativa, che nella peggiore delle ipotesi consente un minimo di libertà di movimento e procura una apprezzabile fonte di reddito da destinare al soddisfacimento di alcuni bisogni primari.

Alla luce della situazione descritta, si intuisce come il problema dell'obbligatorietà del lavoro penitenziario tenda nella prassi a passare in secondo piano.

Quasi tutti i detenuti chiedono di lavorare e si dichiarano disponibili a qualsiasi mansione, anche a titolo gratuito ⁽⁶⁵⁾.

In quasi tutti gli istituti l'inserimento nelle graduatorie per l'avvio al lavoro avviene su istanza del detenuto, tanto che si tratti di soggetti imputati che di condannati ⁽⁶⁶⁾. Solo in

⁶⁴ Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria □ Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato □ sezione statistica, *Detenuti lavoratori - situazione al 30 giugno 2013*, in www.giustizia.it.

⁶⁵ Sull'attività volontaria gratuita prevista per la prima volta dal decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94.

⁶⁶ Così presso la CC di Lodi e quella di Brescia.

alcuni istituti l'inserimento in graduatoria è automatico ⁽⁶⁷⁾ per i condannati in via definitiva, senza bisogno di espressa richiesta. In tali casi il detenuto che non intenda lavorare rilascia un'apposita dichiarazione. Tale dichiarazione potrà tutt'al più essere valutata dagli operatori per la predisposizione del programma di trattamento e dal Magistrato di sorveglianza ai fini della concessione di misure alternative ovvero della liberazione anticipata ⁽⁶⁸⁾.

Non si rilevano invece casi in cui tale indisponibilità sia stata sanzionata disciplinarmente ai sensi dell'art. 77, comma primo nr. 3) del regolamento di esecuzione. Va dato atto infatti che le direzioni d'istituto, nella più recente prassi applicativa, rilevano assai di rado l'infrazione del "volontario inadempimento di obblighi lavorativi". Tale infrazione viene infatti interpretata restrittivamente e ritenuta applicabile ai soli casi del detenuto (già) lavorante che non adempia ai propri obblighi lavorativi. Non si ritiene invece configurabile per gli accennati casi in cui il detenuto non dia la propria disponibilità allo svolgimento di alcuna attività lavorativa ⁽⁶⁹⁾.

In conclusione, non si vuole negare la portata delle previsioni ordinarie che □ nelle intenzioni del Legislatore – disponevano un obbligo giuridico per il detenuto di prestare un'attività lavorativa. Tale obbligo, infatti, nell'impianto coerente predisposto dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, risultava passibile di sanzione disciplinare, a nulla rilevando l'ovvia constatazione dell'incoercibilità in forma specifica della prestazione lavorativa.

Tuttavia, come si è detto, è logico e realistico prendere atto che la cronica situazione di carenza di lavoro ha reso di fatto inutile se non inopportuno il ricorso allo strumento disciplinare per i (pochissimi) casi detenuti che manifestino di non voler prendere parte ad alcuna attività lavorativa. Si consideri che in alcuni istituti la disponibilità a svolgere un'attività lavorativa viene registrata all'ingresso del detenuto, senza conseguenza alcuna per il detenuto, in caso negativo.

Allo stato attuale, pertanto, riteniamo di poter concludere che non esista in capo al detenuto alcun obbligo di lavoro giuridicamente sanzionato.

Una simile conclusione vale *a fortiori* per quanto concerne la posizione dell'amministrazione, in capo alla quale non si può realisticamente ipotizzare alcun obbligo giuridico di garantire a tutti i detenuti lo svolgimento di una qualsiasi attività lavorativa.

⁶⁷ Questo il sistema in uso presso la CC di Bergamo.

⁶⁸ Alcuni magistrati di sorveglianza hanno in taluni casi valutato tale mancanza di disponibilità come ostativa alla concessione della liberazione anticipata *ex art. 54 O.p.*

⁶⁹ Più controversa invece la configurazione di tale infrazione nei casi di detenuti che abbiano fatto richiesta di poter lavorare ma che rifiutino l'attività lavorativa proposta (come nel caso riportato in nota 46), o di detenuti già ammessi al lavoro che manifestino la volontà di rinunciarvi. Anche in questi casi, generalmente, l'indirizzo delle direzioni è quello di non procedere disciplinarmente prendendo atto della volontà del detenuto.

1.5 Le diverse tipologie di lavoro penitenziario

Diverse sono le tipologie di lavoro penitenziario, distinte dalla dottrina in base alle modalità organizzative del lavoro, alla tipologia di lavoro svolto, al datore di lavoro ed alla disciplina applicabile.

La distinzione alla quale ha fatto tradizionalmente riferimento la dottrina meno recente fa capo alle modalità organizzative del lavoro, in base alle quali venivano tradizionalmente individuate sei categorie di lavoro:

- 1) Il lavoro nelle officine o nelle lavorazioni organizzate su base industriale e gestite dall'amministrazione penitenziaria, in locali all'interno dei penitenziari ma fuori dalle sezioni detentive ⁽⁷⁰⁾. I prodotti di tali lavorazioni – per quanto sia l'Ordinamento penitenziario (art. 20 comma tredicesimo) sia il regolamento d'esecuzione (art. 47 commi 5-9) prevedano la possibilità di vendita dei prodotti sul libero mercato □ sono generalmente destinati alla fornitura di corredo e vestiario per i detenuti ed eventualmente a soddisfare commesse di altro tipo da parte della stessa amministrazione penitenziaria o di altre amministrazioni pubbliche. Dall'emanazione dell'attuale Ordinamento penitenziario, che ha posto fine all'istituto dell'appalto di manodopera e di fatto escluso i privati da qualsiasi ruolo in materia di lavoro penitenziario, fino all'emanazione della legge 12 agosto 1993, n. 296 (*supra*, cap. I, par. 2.3) l'amministrazione penitenziaria è stata l'unico soggetto autorizzato a intraprendere attività di tipo produttivo che comportassero l'impiego di manodopera detenuta. Nell'intento di voler gestire in materia più efficiente le lavorazioni penitenziarie, l'amministrazione penitenziaria ha fatto ricorso a personale esterno con contratto d'opera come previsto peraltro dall'art. 20 *bis* O.p., al quale ha affidato la direzione tecnica delle lavorazioni, col compito di formare i responsabili e di concorrere alla qualificazione professionale dei detenuti. Ciò nonostante, i beni prodotti dalle lavorazioni penitenziarie gestite dall'amministrazione si sono quasi sempre dimostrati prodotti di scarsa qualità, inadatti ad essere commercializzati all'esterno nemmeno facendo ricorso alla facoltà di vendita sotto costo introdotta dalla legge Gozzini.
- 2) Il lavoro nelle officine e laboratori alle dipendenze di imprese private o cooperative che intraprendano in carcere attività finalizzate alla produzione di beni, destinati in genere al libero mercato. Si tratta di beni di vario genere. Dai tradizionali lavori di tipo tessile e artigianale a prodotti che esigono notevoli investimenti in tecnologia e macchinari, incentivati dalla normativa a sostegno

⁷⁰ Va detto che, per quanto l'eventualità sia affatto remota, l'organizzazione di lavorazioni gestite dall'amministrazione penitenziaria sia giuridicamente configurabile anche all'esterno delle mura perimetrali.

delle assunzioni di lavoratori detenuti (*infra* cap. III, par. 1). Diversamente da quanto accadeva in un recente passato, il rapporto di lavoro viene instaurato direttamente tra detenuto e imprenditore, senza alcuna interposizione formale da parte dell'amministrazione penitenziaria (art. 47 reg. esec.). Rimangono tuttavia in capo all'amministrazione alcune prerogative che possono influenzare notevolmente l'attività dei privati all'interno degli istituti. Innanzitutto l'impresa che intenda investire in carcere dovrà previamente stipulare una convenzione con la direzione, che regoli i rapporti reciproci nonché importanti aspetti quali le modalità di utilizzo dei locali e delle attrezzature esistenti negli istituti e le modalità di addebito all'impresa delle spese sostenute per lo svolgimento dell'attività produttiva. Anche in fase esecutiva, successivamente alla stipulazione della convenzione, permangono in capo all'amministrazione importanti prerogative. Su tutte, quella di stabilire, anche per i datori di lavoro privati, il numero di posti previsti per la popolazione detenuta. Trattasi di disposizioni (contenute nell'art. 25 *bis* O.p.) che tradiscono ancora una volta la presunzione di poter pianificare a tavolino le possibili evoluzioni (ed i numeri) in materia di attività lavorativa, prescindendo dai meccanismi di domanda ed offerta del mercato, tanto più mutevoli ed imprevedibili in un mercato globale in continua evoluzione.

Più in generale, l'atteggiamento complessivo dell'amministrazione penitenziaria finirà col condizionare sensibilmente il successo o il fallimento delle iniziative imprenditoriali private: le direzioni dei penitenziari potranno agevolare o meno l'implementazione di attività imprenditoriali, dando prova in maggiore o minor misura di voler conciliare tempi ed esigenze del carcere con quelle della produzione nonché impiegando più o meno risorse e personale a sostegno delle attività lavorative. A livello regionale, dovrà invece essere cura dei competenti Provveditorati fare in modo che le previste commissioni regionali per il lavoro penitenziario, da organo burocratico di regolamentazione (se non di ostacolo) del lavoro dei detenuti, si trasformino in organi di indirizzo ed impulso all'attività lavorativa ed imprenditoriale in ambito carcerario (cap. III, par. 2).

- 3) I servizi domestici, ovvero tutte quelle attività necessarie per corretto funzionamento degli istituti penitenziari, riconducibili alle tradizionali attività di pulizia, facchinaggio, manutenzione del fabbricato, confezionamento e distribuzione del vitto. Sono attività che impiegano a tutto'oggi il numero più consistente di detenuti lavoratori. In passato la gestione di tali attività era prerogativa assoluta dell'amministrazione penitenziaria. L'art. 47, comma terzo del regolamento d'esecuzione del 2000 prevede per la prima volta la facoltà per le direzioni di appaltare a cooperative private tali attività; solo di recente quest'ultimo modello sta trovando applicazione in alcuni istituti, con particolare riferimento al servizio di confezionamento e distribuzione del vitto.
- 4) Le attività artigianali, culturali o artistiche. Si tratta di attività che non ricevono adeguato riconoscimento da parte dell'Ordinamento penitenziario, menzionate

dall'art. 20, comma quindicesimo, al solo fine di precisare che l'autorizzazione a prestare tale tipo di attività in carcere esonera il detenuto dall'obbligo del lavoro ordinario. Lo svolgimento di tali attività andrebbe invece maggiormente valorizzato ed ampliato, in quanto un'attività di natura autonoma di questo tipo sarebbe sicuramente idonea a soddisfare in pieno le finalità rieducative attribuite al lavoro in carcere (trasmettendo competenze e motivazioni verosimilmente maggiori rispetto a quelle dei lavori subordinati normalmente eseguiti all'interno degli istituti), senza richiedere di contro alcun impegno finanziario e progettuale di particolare rilievo in capo all'amministrazione penitenziaria (⁷¹).

- 5) Le aziende agricole, alle quali sono avviati soprattutto gli internati nelle colonie agricole.

Un'ulteriore categoria di lavoro penitenziario (assente nella tipizzazione illustrata in quanto introdotto in epoca successiva) è il lavoro a domicilio penitenziario di cui all'art. 19, commi sesto e settimo, della legge 28 febbraio 1987, n. 787. Si tratta in sostanza di un'ipotesi particolare di lavoro a domicilio disciplinato dalla legge 18 dicembre 1973, n. 877, i cui tratti particolari riguardano la nozione stessa di "domicilio", estesa nella fattispecie all'istituto penitenziario, e la particolare modalità di corresponsione della retribuzione, da versare, come di regola per i detenuti, alla direzione dell'istituto penitenziario.

Altri criteri tradizionali di sistematizzazione del lavoro sono quello *ratione datoris* – in base al quale si distingue tra lavoro penitenziario alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e lavoro alle dipendenze di soggetti terzi – e quello *ratione loci*, in base al quale si distingue il lavoro intramurario rispetto a quello extramurario.

E' sostanzialmente a tali due criteri che la Corte costituzionale ha fatto riferimento nella sentenza n. 1087 del 13 dicembre 1988. Si tratta di una sentenza non certo avanguardistica sia per quanto concerne la decisione adottata sia per quanto concerne alcuni tratti delle motivazioni (*infra*, par. 2.4).

La sentenza della Corte è invece assai interessante laddove distingue, ai fini della decisione, tre diverse situazioni: quella del detenuto che si trova in semilibertà e lavora fuori dello stabilimento, quella del detenuto che lavora alle dipendenze di imprese private all'interno dell'istituto penitenziario al quale il detenuto è assegnato e quella del detenuto che lavora all'interno dello stabilimento carcerario, alla diretta dipendenza dell'amministrazione penitenziaria.

Solo l'ultima categoria di lavoro sarebbe contraddistinta da alcune peculiarità che incidono profondamente sulla struttura del rapporto e sui suoi elementi essenziali,

⁷¹ Sull'efficacia del lavoro autonomo – ricomprensivo delle attività artigianali, culturali ed artistiche di cui all'art. 20 comma quindicesimo O.P. □ in chiave rieducativa si veda A. MINERVINI, *Il lavoro autonomo come ipotesi di soluzione per il reinserimento*, in M. CAPPELLETTO, A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio, 1976, 238 ss. Adesivamente V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in *LPO*, fasc. 8□9, 2010, 840.

correlate alla particolare natura ed al fondamento del rapporto di lavoro, alla funzione attribuitagli nonché alla qualità del lavoro prestato dai detenuti ⁽⁷²⁾.

Per le altre due situazioni, secondo la Corte, non si può dubitare che il rapporto instaurato tra il detenuto in posizione di prestatore e soggetto terzo in posizione di datore di lavoro, ricada interamente sotto la disciplina del diritto comune.

La distinzione operata dalla Corte traccia pertanto una linea di demarcazione tra diverse categorie di lavoro penitenziario, idonea a determinare quale sia la disciplina tendenzialmente applicabile alle singole fattispecie. L'ipotesi classificatoria formulata dalla Corte costituzionale si presenta pertanto come la più idonea per una trattazione di tipo giuridico della materia, al punto da essere stata utilizzata, più o meno esplicitamente, in quasi tutte le trattazioni più recenti in materia di lavoro penitenziario.

1.5 Alcune ipotesi di classificazione tratte dalle esperienze Usa ed Europee

I possibili sistemi di organizzazione del lavoro dei detenuti sono stati oggetto di una particolare sintesi e classificazione da parte del Pavarini ⁽⁷³⁾. La classificazione si rifà ai modelli adottati dai penitenziari statunitensi tra la fine del '700 e gli inizi del '900, così come riportati dalla letteratura scientifica d'oltreoceano, e si basa sulle diverse modalità gestionali del lavoro penitenziario. Una sistematica analoga è stata ripresa dal Libro bianco sull'organizzazione e la gestione delle lavorazioni penitenziarie ⁽⁷⁴⁾ e costituisce una valida griglia di valutazione e classificazione del lavoro penitenziario nelle sue possibili realtà applicative. Se i modelli di sistematizzazione del lavoro penitenziario normalmente utilizzati dalla dottrina italiana si prestano ad una analisi, *de jure condito*, della disciplina giuridica delle singole tipologie, il modello proposto si presenta

⁷² «(..) Il rapporto trae origine da un obbligo legale e non da un libero contratto; ha una propria particolare regolamentazione tra cui assumono rilievo le qualità delle parti: quella del lavoratore che è un detenuto e quella del datore di lavoro che è l'amministrazione penitenziaria. Ma soprattutto rilevano le finalità da raggiungere: la redenzione ed il riadattamento del detenuto alla vita sociale; l'acquisto o lo sviluppo dell'abitudine al lavoro e della qualificazione professionale che valgono ad agevolare il reinserimento nella vita sociale. Dette finalità sono assolutamente prevalenti.

L'amministrazione non si prefigge né utili né guadagni; si avvale di una mano d'opera disorganica, a volte non qualificata, disomogenea, variabile per le punizioni ed i trasferimenti da stabilimento a stabilimento; i prodotti non sono sempre curati e sempre rifiniti; essi, il più delle volte, si vendono sottocosto (..)».

⁷³ M. PAVARINI, *L'invenzione penitenziaria: l'esperienza degli Stati Uniti d'America nella prima metà del XIX secolo*, in D. MELOSSI, M. PAVARINI (a cura di), *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario (XVI – XIX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 1977, 184 ss.

⁷⁴ *White Paper, Organization and Management of Prison Workshops*, cit., 25-26.

maggiormente idoneo a valutazioni di possibili alternative al sistema attuale, prestandosi facilmente, per la sua universalità, a comparazioni transnazionali ed a una valutazione dei diversi modelli proposti sotto un profilo più socio-economico che giuridico, in ottica di possibile riforma del sistema.

Vengono individuati sei modelli di riferimento, ai quali è possibile ricondurre le varie esperienze susseguitesesi negli Usa, ma ai quali possono essere ricondotte anche buona parte delle esperienze europee.

Il primo modello è quello dello *state-use system*, in cui il lavoro dei detenuti è gestito dall'amministrazione penitenziaria. Si tratta di un modello che ha cominciato ad essere adottato, con alterne fortune, solo a partire dall'epoca moderna. Nel nostro ordinamento è il c.d. "lavoro in economia", che caratterizza la totalità dei rapporti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. I detenuti sono assunti alle dipendenze delle direzioni d'istituto, che esercitano pertanto non solo il potere disciplinare connesso alla gestione del rapporto punitivo, ma anche i poteri direttivi e organizzativi tipici del datore di lavoro. La manodopera detenuta, nel sistema descritto, viene utilizzata per la produzione di forniture o l'erogazione di servizi necessari al funzionamento della macchina penitenziaria. Si tratta di prodotti/servizi in genere di scarsa qualità (proprio perché gestite da soggetti istituzionalmente preposte ad altro) e l'impiego in tali attività non richiede particolari competenze. Ai detenuti viene corrisposta una "gratificazione" non correlata al lavoro svolto, tanto che nei modelli più "puri" il lavoro dei detenuti è completamente gratuito.

All'estremo opposto vi è il modello di gestione assolutamente privatistica del lavoro penitenziario, denominato dall'autore *leasing system*. In questo caso il detenuto lavora alle dipendenze di un imprenditore privato, al quale lo Stato delega l'intera gestione del penitenziario, e non solo gli aspetti concernenti il rapporto di lavoro. La sicurezza e l'intera gestione del rapporto punitivo vengono appaltati a soggetti privati. Il lavoro dei detenuti è organizzato secondo criteri di tipo imprenditoriale ed è finalizzato alla produzione di beni o all'erogazione di servizi destinati al libero mercato. I detenuti sono retribuiti e l'organizzazione del lavoro è finalizzata alla massimizzazione del profitto. Si tratta di un modello che ha trovato fedele applicazione solo nel XIX secolo in alcuni Stati del sud degli Stati Uniti, finalizzato al massimo sfruttamento della manodopera penitenziaria nelle piantagioni. Il modello di gestione carceraria affidata ai privati trova ancora applicazione, in forma spuria, in alcuni ordinamenti di matrice anglosassone⁽⁷⁵⁾: la gestione dei detenuti (e del lavoro penitenziario) viene delegata a soggetti privati, anche se è soggetta a regole minuziosamente predefinite dallo Stato committente. Tuttavia a tale sistema possono essere sostanzialmente ricondotte le esperienze di alcuni Stati degli Usa, della Gran Bretagna e dell'Australia.

⁷⁵ Si veda quanto di recente denunciato dai media in relazione alle più recenti derive delle politiche penitenziarie anglo-statunitensi: C. FORMENTI, *giustizia: i nuovi schiavi delle carceri privatizzate*, in *MicroMega*, 23 settembre 2013.

Tra i due sistemi descritti, agli antipodi, si ritrovano una serie di modelli “misti”, che presentano alcuni tratti dell’uno ad alcuni dell’altro modello di gestione dei penitenziari e in particolare del lavoro dei detenuti.

Una modalità applicativa dello *State-use system* è il *public work system*, ove la manodopera detenuta – sempre alle dipendenze e sotto il potere direttivo dell’amministrazione penitenziaria – viene impiegata in lavori esterni alle carceri, nella fattispecie in lavori di pubblica utilità quali la costruzione di opere pubbliche, il lavoro in miniere, la bonifica di terreni. Si tratta di un modello che ha trovato applicazione, come si è visto, in epoca antica, nella forma dell’*opus publicum* e, più limitatamente, in alcuni ordinamenti dell’epoca moderna. Non si danno casi di gestione sistematica dei detenuti secondo il modello del *public work system*; vi è tuttavia da rilevare un crescente numero di iniziative in cui i detenuti vengono impiegati, eccezionalmente, in lavori a favore della comunità, quali la pulizia di rive o parchi, la pulizia delle strade comunali dai rifiuti o dalla neve. Si tratta tuttavia di iniziative estemporanee la cui funzione, primaria è quella di dare visibilità al lavoro dei detenuti e sensibilizzare la cittadinanza in merito alle tematiche concernenti i soggetti in esecuzione penale, che possono costituire una risorsa, e non solo un problema, per la comunità.

Un’altra variante dello *State use system* può essere considerata quello del *public account*. I detenuti vengono impiegati, come nello *State use system*, all’interno dei penitenziari ed alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria. In questo caso, tuttavia, l’amministrazione penitenziaria non si limita a gestire i lavori in economia, ma si fa imprenditrice predisponendo appositi locali ove impiegare i detenuti in attività produttive, acquistando la materia prima e rivendendo sul mercato il prodotto finito. Si tratta del modello di gestione della manodopera detenuta in uso nelle economie capitaliste occidentali, ed utilizzato con alterne fortune in epoca successiva fino ai giorni nostri. Tale sistema è stato (re)introdotto nel nostro ordinamento con la legge 26 luglio 1975, n. 354, per ovviare alle storture al quale aveva dato luogo il previgente sistema di appalto di manodopera alle imprese private (*supra*, cap. I, par. 2.3). Tuttavia, come si è visto, il *public account* mal si adatta a contesti nei quali sono necessari grossi investimenti in infrastrutture e una manodopera sufficientemente specializzata e stabile. Di qui si spiega il sostanziale fallimento di tale modello, non più in grado – diversamente da quanto accaduto all’epoca del primo capitalismo industriale, allorché sorsero addirittura alcune serie problematiche legate alla eccessiva concorrenzialità del lavoro penitenziario gestito dalle carceri rispetto a quello esterno – di produrre beni da destinare a un mercato sempre più globale e competitivo.

Altro modello di gestione del lavoro penitenziario è quello del *contract system*. Tale modello solo apparentemente può essere confuso con il *leasing system*, per una questione di mera affinità terminologica. La gestione del lavoro penitenziario viene affidata ad un imprenditore privato che provvede a fornire la materia prima e che si accolla il rischio d’impresa. I detenuti sono assoggettati al potere organizzativo e direttivo dell’impresa. Tuttavia, a differenza che nel *leasing system*, al privato non viene

appaltata *in toto* la gestione del penitenziario, ma solo la gestione della manodopera detenuta, contro un corrispettivo all'amministrazione, considerato che la sicurezza e la disciplina all'interno dell'istituto rimangono prerogative dell'amministrazione penitenziaria. La retribuzione del detenuto è in genere a cottimo. Sistemi di questo tipo trovarono diffusione in molti ordinamenti a partire dal XIX secolo, anche se alcune applicazioni si rinvenivano anche in epoche precedenti. Come si è visto (*supra*, cap I, par. 1.5), la disciplina introdotta dal d.m. del 10 marzo 1926 e poi ripresa dal regio decreto 787 del 18.6.1931, rimasta in vigore fino al 1975, prevedeva di fatto un sistema di appalto di manodopera che aveva tutte le caratteristiche tipiche dei modelli di *contract system*. Si trattava di un modello assai vantaggioso per l'amministrazione penitenziaria committente ma decisamente gravoso per i detenuti, sia in termini di modalità di organizzazione del lavoro – finalizzata alla massimizzazione del profitto e scevra da qualsiasi finalità rieducativa – sia per la retribuzione, in genere assai inferiore all'importo che le imprese appaltatrici erano tenute a versare all'amministrazione penitenziaria.

Un ultimo modello è quello del *price to price system*, in verità di rara applicazione. In questo caso l'amministrazione continua ad essere la titolare esclusiva del rapporto di lavoro con il detenuto, come nel sistema di *state use system*. Vi è comunque un apporto significativo dell'imprenditoria privata, in quanto la materia prima ed a volte anche i macchinari sono forniti da un'impresa esterna. L'amministrazione esercita i poteri tipici del datore di lavoro (organizzativi, direttivi e disciplinari) e fornisce all'impresa i prodotti finiti, dietro il pagamento di un prezzo predefinito per ogni manufatto fornito.

1.6 La tutela giurisdizionale

Uno degli aspetti più critici del lavoro penitenziario concerne la tutela giurisdizionale dei diritti nascenti dal rapporto di lavoro del detenuto, vero e proprio banco di prova dell'effettività dei diritti e degli strumenti delineati dalla legge a sostegno del lavoro penitenziario.

Per quanto la questione sia complessa e di assoluta importanza, gli interventi della giurisprudenza sono stati relativamente scarsi (⁷⁶).

La ragione è da rinvenire nella casistica assai limitata di impugnativa giurisdizionale da parte di detenuti lavoratori, per una serie di ragioni quali: la limitata consistenza patrimoniale delle richieste, considerati i bassi livelli retributivi del lavoro penitenziario

⁷⁶ La quasi tutte le sentenze alle quali si fa riferimento riguardano concernono l'annosa questione relativa alla trattenuta dei tre decimi della mercede a seguito della dichiarazione di incostituzionalità delle previsioni dell'art. 23 O.p.

(specie quello alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria) e la relativa brevità dei periodi lavorativi fatti valere ⁽⁷⁷⁾; il disincentivo all'impugnativa conseguente al *metus* del lavoratore nei confronti di un datore di lavoro che nel caso di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è non solo titolare del rapporto di lavoro dedotto, ma anche di quello punitivo, con possibili temute ripercussioni su diritti e interessi prioritari concernenti la libertà personale, i rapporti all'interno dell'istituto e le possibilità di contatto con l'esterno; la scarsa visibilità in generale della categoria dei detenuti e la mai sopita convinzione, in seno alla collettività ed anche ad alcuni settori della giurisprudenza, che il rapporto punitivo sia finalizzato primariamente all'afflizione, e come tale sia idoneo a comprimere tutti i diritti e gli interessi del soggetto in esecuzione penale, ivi compresi quelli connessi all'esercizio di un'attività lavorativa.

Il principale motivo di tale scarsità di interventi giurisprudenziali è tuttavia da ascrivere, oggettivamente, al ridotto livello di giurisdizionalizzazione che ha contraddistinto – fino ai giorni nostri – la tutela dei diritti dei lavoratori detenuti.

Se per i rapporti di lavoro “di diritto comune”, infatti, la competenza spetta al giudice ordinario in funzione di Giudice del lavoro, *ex art. 409 c.p.c.*, il sesto comma dell'art. 69 dell'Ordinamento penitenziario attribuisce invece al Magistrato di sorveglianza la speciale competenza in merito ai reclami dei detenuti e degli internati riguardanti: a) l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali; b) le condizioni di esercizio del potere disciplinare e l'attribuzione della qualifica lavorativa. Prima delle modifiche introdotte dalla legge Gozzini (legge 10 ottobre 1986, n. 663) la natura dell'intervento del Magistrato di sorveglianza era sostanzialmente di tipo amministrativo e rientrava nella sua prerogativa di vigilanza sull'organizzazione degli istituti di pena. La decisione veniva adottata nell'ambito di un procedimento *de plano* privo di contraddittorio, senza nemmeno la presenza della parte pubblica, culminante in un provvedimento non impugnabile in alcuna sede e altresì privo della cogenza propria delle decisioni giurisdizionali, non essendo necessaria la forma dell'ordinanza ma reputandosi sufficiente un atto di carattere semplicemente sollecitatorio e di segnalazione alle autorità amministrative.

E' per questi motivi che fin dagli anni '70 parte della giurisprudenza di merito si pronunciò a favore di una competenza generalizzata del giudice ordinario nelle controversie in materia di lavoro penitenziario, non reputandosi le tutele previste dall'Ordinamento penitenziario sufficienti a garantire la difesa dei diritti del lavoratore detenuto secondo i principi stabiliti dagli articoli 24 e 113 della Costituzione ⁽⁷⁸⁾.

⁷⁷ *Infra* par. 2.4.

⁷⁸ Va tuttavia dato atto di alcune voci a sostegno dello strumento del procedimento *de plano* davanti al magistrato di Sorveglianza, che presentava alcuni peculiari vantaggi sia in raffronto al procedimento dinanzi al giudice del lavoro sia in raffronto al procedimento “giurisdizionalizzato” dinanzi al Magistrato di sorveglianza, introdotto dalla legge Gozzini. Tale sostegno è così motivato in M. IOZZO,

Tali pronunce avevano tra l'altro ricevuto un implicito avallo da parte della Corte costituzionale, che aveva affermato che proprio la circostanza che le decisioni del giudice di sorveglianza sui reclami presentatigli ai sensi dell'art. 69 O.p. difettassero della natura giurisdizionale comportasse che le stesse non potevano intendersi come preclusive dell'azione in giudizio (cfr. Corte cost. n. 87 del 21 dicembre 1978; n. 77 del 2 aprile 1986; n. 103 dell'11 aprile 1984).

La legge 10 ottobre 1986, n. 663 (legge Gozzini) mostrò di voler recepire le critiche di giurisprudenza e dottrina, lasciando intatta la competenza del Magistrato di sorveglianza ma predisponendo un procedimento speciale in relazione ai reclami dei detenuti in materia di lavoro, attraverso il rinvio dell'art. 69 al nuovo art. 14 *ter* O.p. Quest'ultimo ha introdotto un rito di tipo camerale dinanzi al Magistrato di sorveglianza, che decide con ordinanza ricorribile in Cassazione al termine di un procedimento che prevede la partecipazione del difensore e del Pubblico ministero, con facoltà per l'interessato e per l'amministrazione di presentare memorie. Si tratta quindi di procedimento che contempla un sia pur ridotto contraddittorio e che culmina non più con un provvedimento di natura amministrativa quale l'ordine di servizio – la cui efficacia e obbligatorietà nei confronti dell'amministrazione penitenziaria era dibattuta in dottrina – ma con una decisione di natura giurisdizionale.

Neppure dopo la novella del 1986, tuttavia, si placò il dibattito intorno alla congruità della tutela dei diritti del lavoratore detenuto apprestata dagli artt. 69 e 14 *ter* dell'Ordinamento penitenziario. Ci si continuò a chiedere, in sostanza, se il procedimento presso il Magistrato di sorveglianza fosse da considerarsi un rimedio alternativo o aggiuntivo rispetto all'impugnativa dinanzi al Giudice del lavoro. Quest'ultima tesi trovava sostegno nella formulazione omnicomprensiva dell'art. 409 c.p.c. come sostituito dalla legge di riforma del processo del lavoro 11 agosto 1973, n. 533, in base al quale la competenza del Tribunale in veste di Giudice del lavoro si estende a tutti i rapporti di lavoro che presentino caratteristiche assimilabili a quelle del lavoro subordinato, a prescindere dalla configurazione giuridica del rapporto e dalla natura, pubblica o privata, del datore di lavoro.

Si rese necessario l'intervento della Cassazione a sezione unite, che con sentenze 21 luglio 1999, n. 490 e 14 dicembre 1999, n. 899 si pronunciò a sostegno dell'impianto normativo così come riformato dal Legislatore. La Corte prese le mosse dalla

Sulla competenza in materia di lavoro carcerario, nota a Cass., Sez. Un., 14 dicembre 1999, n. 899 e 21 luglio 1999, n. 490, in *FI*, 2000, I, 434 e ss., spec. 438: «in un contesto legato ad una dimensione assistenziale piuttosto che produttiva, il rito speciale del lavoro può apparire per un verso come un sovradimensionamento degli strumenti rispetto alle esigenze e capacità di chi dovrebbe fruirne – si pensi alla necessità di assistenza tecnica che tale modello processuale, scandito da rigide preclusioni, comporta rispetto alla maggiore agibilità del reclamo, il quale può essere redatto personalmente anche dall'interessato – e per altro verso una perdita di effettività della tutela giurisdizionale nella misura in cui interrompe quella dialettica (diretta, e a volte sovrapposta rispetto a quella delle parti) con l'amministrazione penitenziaria che caratterizza l'attività del magistrato di sorveglianza».

constatazione che la materia oggetto di discussione concerneva innanzitutto una questione di competenza tra due giudici ordinari e non di giurisdizione, traendone quindi la conclusione che le pretese del detenuto lavoratore potevano essere fatte valere in via esclusiva con reclamo davanti al Magistrato di sorveglianza e non più con ricorso davanti al pretore in funzione di Giudice del lavoro. La Corte non si limitò a tali motivazioni di natura tecnico-sistematica, entrando di fatto nel merito in relazione all'opportunità ed alla congruità della tutela giurisdizionale affidata al Magistrato di sorveglianza: secondo la Suprema Corte, infatti, tale attribuzione di competenza appariva «giuridicamente ragionevole», attese le garanzie giurisdizionali assicurate al lavoratore e le peculiarità del rapporto «inserito in un contesto di attività del detenuto strettamente connesse e consequenziali alla pena, e, pertanto, istituzionalmente sottoposte alla sorveglianza del giudice penale»⁽⁷⁹⁾. Le successive pronunce confermarono l'intendimento della Corte di riportare alla cognizione del Magistrato di Sorveglianza le controversie di lavoro proposte da soggetti detenuti⁽⁸⁰⁾.

Non era chiaro tuttavia se la competenza del Magistrato di sorveglianza riguardasse anche i rapporti lavorativi alle dipendenze di un soggetto terzo diverso dall'amministrazione penitenziaria. Sebbene le argomentazioni e la linea interpretativa fatta propria dalle sezioni unite nelle pronunce precedenti facesse trapelare la volontà di una simile estensione della competenza del Magistrato di sorveglianza, la Corte non aveva ancora avuto modo di pronunciarsi espressamente in merito, poiché tutte le controversie che le si erano presentate riguardavano esclusivamente rapporti in essere tra detenuti e amministrazione, che veniva chiamata a restituire i tre decimi trattenuti sulla mercede a seguito della pronuncia di illegittimità costituzionale della previsione contenuta nell'articolo 23 dell'Ordinamento penitenziario⁽⁸¹⁾.

Con sentenza 14 ottobre 2004, n. 43157, la Corte ha avuto finalmente occasione di esprimersi in relazione ad un ricorso proposto da un detenuto al Giudice del lavoro per vedersi riconosciuta l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato nell'attività che aveva prestato come detenuto presso un cooperativa⁽⁸²⁾. Il Giudice del lavoro aveva

⁷⁹ Le argomentazioni della Corte di Cassazione sembrano contraddire appieno quanto la Corte Costituzionale aveva già indicato con sentenza n. 26 dell'11 febbraio 1999, laddove la Consulta auspicava un intervento di riforma dei rimedi esperibili a tutela dei diritti, sulla base dell'argomentazione che il riconoscimento della titolarità di diritti non può prescindere dal potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale. Secondo la Corte infatti, il pieno rispetto degli articoli 13 e 24 cost., in materia di lavoro penitenziario, avrebbe postulato in capo ai detenuti *“un diritto che non si lascia ridurre alla mera possibilità di proporre istanze o sollecitazioni, foss'anche ad autorità appartenenti all'ordine giudiziario, destinate a una trattazione fuori delle garanzie procedurali minime costituzionalmente dovute, quali la possibilità del contraddittorio, la stabilità della decisione e l'impugnabilità con ricorso per cassazione”*

⁸⁰ Si veda su tutte *Cass.* 26 gennaio 2001, n. 26 nonché *Cass.* 23 aprile 2004, n. 7711 in *RIDL*, II, 881.

⁸¹ Corte cost., 18 febbraio 1992, n. 49, in *RIDL*, 1993, II, 16 ss.

⁸² Si noti che il Magistrato di sorveglianza che solleva il regolamento di competenza non il magistrato di sorveglianza non disconosca l'orientamento in precedenza espresso dalle sezioni unite, obiettando

declinato la propria competenza, citando proprio la costante e copiosa giurisprudenza della Suprema Corte, che aveva ripetutamente affermato la competenza funzionale del Magistrato di sorveglianza. Il detenuto aveva quindi presentato un reclamo ai sensi dell'art. 69 O.p. al Magistrato di sorveglianza, il quale però aveva ritenuto di sollevare conflitto di competenza negativa, sostenendo che nel caso in questione non fosse ravvisabile la sua competenza, proprio perché la questione sottoposta non coinvolgeva i rapporti tra il detenuto e l'amministrazione penitenziaria ma un terzo estraneo; la procedura disciplinata dall'art. 14 *ter* O.p. non contempla d'altra parte l'intervento di soggetti estranei, e tale circostanza non avrebbe reso possibile citare la cooperativa che aveva assunto il detenuto nè tanto meno di entrare nel merito delle pretese del detenuto, pronunciandosi sulla natura del rapporto di lavoro instaurato.

La Corte diede tuttavia atto di non volersi discostare dall'orientamento espresso in materia dalle sezioni unite, con le sentenze sopra richiamate, rilevando che il Magistrato di sorveglianza avesse posto a base del suo provvedimento di negazione della competenza una distinzione che il Legislatore non ha fatto tra lavoro prestato alle dipendenze dell'amministrazione e lavoro prestato presso estranei. All'opposto, la strada intrapresa dal Legislatore era stata quella di una scelta di competenza funzionale, ritenendo che tutto ciò che attenesse al rapporto di lavoro instaurato da un detenuto, indipendentemente dal fatto che venisse coinvolto o meno un soggetto estraneo, ruotasse attorno all'amministrazione penitenziaria, *«che ha il compito di controllare e regolamentare tale rapporto, per la ragione fondamentale che il lavoro del detenuto è strettamente connesso alla pena e istituzionalmente sottoposto alla sorveglianza del giudice penale»*. Né, ad avviso del giudice di legittimità, poteva ritenersi decisiva in senso contrario l'asserita impossibilità di far partecipare al procedimento il datore di lavoro terzo estraneo. Secondo la Corte, infatti, anche nel caso di lavoro alle dipendenze di terzi la controparte per il detenuto rimaneva pur sempre l'amministrazione, *«non potendo egli essere parte contraente in autonomia con un estraneo e dovendo sempre passare attraverso l'amministrazione penitenziaria proprio perché il suo lavoro è una modalità di esecuzione della pena»*.

Come già avvenuto in precedenza, gli interventi della Corte di Cassazione, manifestamente orientati alla difesa dell'impianto normativo in materia di tutela giurisdizionale dei diritti azionati dal lavoratore detenuto così come delineato dall'Ordinamento penitenziario del 1975 e novellato dalla legge Gozzini, non sopirono lo scetticismo della dottrina in merito alla congruità del procedimento innanzi al magistrato di Sorveglianza. Le persistenti perplessità riguardavano: 1) la scarsa effettività del contraddittorio, non essendo contemplata la presenza del detenuto né di quella della parte datoriale, che hanno solo la facoltà di presentare memorie scritte; 2) l'assenza di impugnativa, posto che il provvedimento è unicamente ricorribile in

tuttavia che l'intervento della Corte si rendesse necessario in base alla circostanza che i casi sottoposti al loro esame erano sempre stati relativi a rapporti di lavoro interni all'amministrazione.

Cassazione e, soprattutto, entro un termine assai ristretto; 3) la reale terzietà del magistrato di Sorveglianza, sia da un punto di vista soggettivo, per via del costante rapporto dialettico con le locali direzioni penitenziarie, sia, oggettivamente, per la sua funzione di organo preposto alla vigilanza sull'esecuzione della pena, col rischio implicito che la vicenda punitiva e quella più propriamente lavoristica finiscano inesorabilmente a sovrapporsi; 4) l'effettività del provvedimento emesso dal Magistrato di sorveglianza in relazione alla discussa, persistente facoltà dell'amministrazione di non ottemperare alle prescrizioni del Magistrato di sorveglianza⁽⁸³⁾.

Le perplessità maggiori riguardavano tuttavia l'asserita competenza del Magistrato di sorveglianza anche per i rapporti di lavoro tra detenuti e soggetti privati. In tale circostanza infatti, riusciva difficile giustificare la sottoposizione □ al giudice istituzionalmente preposto alla sorveglianza del rapporto punitivo □ di una vicenda eminentemente privata, che vede in causa non già l'amministrazione e il detenuto quanto piuttosto un soggetto privato ed un lavoratore. Come avvenuto in passato, pertanto, parte della giurisprudenza di merito si è espressa nel senso di ridimensionare la portata pratica delle sentenze del giudice di legittimità, riaffermando l'alternatività dei due strumenti giurisdizionali predisposti dall'ordinamento. L'istante avrebbe quindi potuto scegliere – sempre nel rispetto del principio secondo cui *electa una via non datur recursus ad alteram* – la tutela interna del reclamo al Magistrato di sorveglianza oppure optare per una tutela meno flessibile ma certamente più garantita del ricorso al Giudice del lavoro *ex art. 409 c.p.c.*⁽⁸⁴⁾.

La questione è stata posta al vaglio della Corte costituzionale⁽⁸⁵⁾, in relazione ad una controversia analoga, promossa da un detenuto dinanzi al Tribunale in composizione monocratica in funzione di Giudice del lavoro, ai sensi dell'art. 409 del codice di procedura civile, nei confronti di un'impresa privata operante all'interno del carcere, ai fini dell'accertamento della natura subordinata del rapporto di lavoro già intrattenuto tra il ricorrente e l'impresa stessa, nonché della illegittimità del licenziamento intimato, con conseguente condanna del datore di lavoro al risarcimento. Il Tribunale adito aveva dichiarato la propria incompetenza a favore del Magistrato di sorveglianza, a norma

⁸³ In merito all'effettività della tutela giurisdizionale dinanzi al Magistrato di sorveglianza, con particolare riferimento alla possibilità di esecuzione forzata delle decisioni adottate, si rinvia a G. BOLDI, *La tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti: un problema di effettività*, con postilla di M. RUOTOLO, 2013, fasc. 6, in www.federalismi.it.

⁸⁴ Cfr. *App. Roma*, 3 giugno 2004, 5215 2002 R.G. Ancora più netta la posizione assunta da C. App. Roma, 27/01/2005, in *RGL*, 2006, II, 301 e ss., con nota di M. GRASSO, *Carcere e lavoro: carattere civilistico del rapporto di lavoro carcerario e tutela dei diritti dei detenuti. Il problema della ripartizione delle competenze*. Il giudice adito dichiara infatti esplicitamente di non condividere l'orientamento della Corte di Cassazione, affermando la competenza del Giudice del lavoro per tutte le cause in cui siano dedotti rapporti di lavoro in ambito penitenziario, ivi incluse quelle che vedono l'amministrazione penitenziaria come controparte datoriale.

⁸⁵ Corte cost. n. 341 del 27 ottobre 2006 con nota di M. VITALI, *La Corte Costituzionale assegna alla giurisdizione del giudice del lavoro le controversie sul lavoro penitenziario*, in *RIDL*, 2007, II, 599 ss.

dell'art. 69, comma sesto, della legge 26 luglio 1975, n. 354. Quest'ultimo aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale, rilevando che la procedura regolata dal citato art. 14 *ter* non prevedesse la partecipazione diretta del detenuto, il quale è rappresentato dal difensore e può soltanto presentare memorie. Ancora più critica la posizione datoriale privata, non presente all'udienza neppure per il tramite di un difensore, posto che tale non può essere considerato il Pubblico ministero, parte necessaria del procedimento. Un'ulteriore censura del giudice *a quo* riguardava l'asserita discriminazione, tra i lavoratori detenuti e quelli non assoggettati a limitazioni della libertà personale. Tale differenza di trattamento, risultava ormai incompatibile con l'attuale assimilazione del rapporto di lavoro dei detenuti al rapporto di lavoro ordinario, sancito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 158 del 10 maggio 2001, con particolare riferimento al rapporto di lavoro intrattenuto, come nel caso di specie, con un'impresa privata estranea all'amministrazione penitenziaria, a seguito di stipulazione di un ordinario contratto e con espresso rinvio alle norme corrispondenti del codice civile e della contrattazione collettiva.

La Corte costituzionale ha recepito in buona sostanza le censure del giudice *a quo*, affermando che l'asserita estensione procedimento di cui all'art. 14 *ter* della legge n. 354 del 26 luglio 1975 – richiamato dall'art. 69 comma sesto lett. a) per tutte le controversie civili nascenti dalle prestazioni lavorative dei detenuti – finisca per comprimere in modo notevole le garanzie giurisdizionali essenziali riconosciute a tutti i cittadini. Tale compressione – sostiene la Corte con un esplicito riferimento critico alla giurisprudenza della Corte di Cassazione – non può essere il risultato di un'interpretazione, ed appare altresì irragionevole, considerata l'assenza di esigenze specifiche di limitazione delle garanzie legate alla corretta esecuzione della pena. Tanto più che la competenza del Magistrato di sorveglianza a decidere con rito camerale *ex art. 14 ter* era stata interpretata dalla Corte di Cassazione come esclusiva e non alternativa, essendo stato ritenuto escluso il diritto di scelta del detenuto tra il rito camerale e il rito ordinario previsto dall'ordinamento per le controversie individuali di lavoro.

La Corte pertanto ha concluso con una pronuncia di illegittimità “secca” dell'art. 69, sesto comma, lettera a), della legge 26 luglio 1975, n. 374.

Con il risultato di andare fin oltre le richieste del giudice *a quo*, specificamente rivolte alla situazione del detenuto lavoratore alle dipendenze di soggetti privati, e trasferendo di fatto al Giudice del lavoro l'intera competenza in materia di controversie lavoristiche in ambito penitenziario.

Rimangono di competenza del Magistrato di sorveglianza i reclami di cui alla lettera b) del comma sesto dell'articolo 69, relativi in particolare «alle condizioni di esercizio del potere disciplinare, la costituzione e la competenza dell'organi disciplinare, la contestazione degli addebiti e la facoltà di discolta». Rimane inteso che tali profili disciplinari vanno riferiti non già alle infrazioni inerenti l'adempimento degli obblighi lavorativi □ rientranti nel potere disciplinare del datore di lavoro □ quanto piuttosto ai provvedimenti di esclusione dall'attività lavorativa motivati dalla pericolosità sociale

del detenuto o da un illecito disciplinare che renda inidonea la prosecuzione dell'attività lavorativa»⁽⁸⁶⁾.

Appurato che il giudice competente, dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale delle previsioni dell'art. 69, comma sesto lett. a), va individuato nel Tribunale in composizione monocratica in funzione di giudice del lavoro *ex art.* 409 c.p.c.⁽⁸⁷⁾, si è posto il problema di individuare il giudice territorialmente competente.

In particolare, si è reso necessario stabilire se trovasse applicazione il secondo comma dell'art. 413 c.p.c., secondo il quale competente per territorio è il giudice nella cui circoscrizione è sorto il rapporto ovvero si trova l'azienda o una sua dipendenza alla quale è addetto il lavoratore o presso la quale egli prestava la sua opera al momento della fine del rapporto, ovvero il successivo comma quinto, in base al quale competente per territorio per le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è il giudice nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio al quale il dipendente è addetto o era addetto al momento della cessazione del rapporto.

Ha cercato di fare chiarezza la Corte di Cassazione, con sentenza 28 agosto 2009, n. 190172.

La Corte, in sede di regolamento di competenza, ha fatto proprie buona parte delle argomentazioni che il Tribunale di Roma, adito dal ricorrente, aveva posto alla base della propria dichiarazione di incompetenza territoriale in favore del Tribunale nella cui circoscrizione si trovava l'istituto penitenziario dove il lavoratore detenuto era ristretto al momento della presentazione della domanda giudiziaria.

In particolare, secondo il giudice di legittimità, la competenza non può essere determinata facendo applicazione del criterio del foro individuato per le imprese private, dal quale deriverebbe il radicamento delle controversie presso il Tribunale di Roma, dove ha sede il Ministero della giustizia, nel quale si accentrano i poteri di direzione ed amministrazione dell'impresa cui fanno capo le obbligazioni nascenti dal rapporto di lavoro dei detenuti. Ciò perché – con un'argomentazione che ricalca in parte il tradizionale stereotipo della sostanziale diversità del lavoro penitenziario rispetto a quello comune □ «il rapporto di lavoro dei detenuti non può essere integralmente ricondotto allo schema dello scambio tra energie lavorative e retribuzione, avendo una prevalente funzione rieducativa che ne segna la causa».

Senonché, pur escludendo il carattere privatistico del rapporto di lavoro dedotto, la Corte non conclude nemmeno per l'individuazione del giudice competente ai sensi del

⁸⁶ Si segnala in proposito che è assai discussa la potestà dell'amministrazione penitenziaria di determinare l'esclusione dall'attività lavorativa a seguito di infrazioni disciplinari che non abbiano a che vedere con l'attività lavorativa. Si veda in proposito *infra*, par. 2.3.

⁸⁷ Così *Cass.* 26 aprile 2007, n. 9969 e *Cass.* 22 ottobre 2007, n. 22077 in *RIDL*, 2008, II, 454, con nota di M. VITALI, *Un passo indietro della Corte di Cassazione nell'assimilazione tra lavoro libero e lavoro penitenziario*; l'autrice critica la posizione della Suprema Corte che ritiene di far decorrere il termine prescrizione dalla data di cessazione del rapporto lavorativo e non già dalla data di cessazione dello stato di detenzione.

comma quinto dell'art. 413 c.p.c., rilevando che «il lavoro svolto dai detenuti all'interno degli istituti penitenziari non possiede caratteristiche che consentano di ricondurlo al lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, risultando del tutto assente la adibizione ad un ufficio nel senso di destinazione del lavoratore ad una specifica preconstituita struttura organizzativa dell'amministrazione». Il giudice competente non può quindi che (tornare ad) essere individuato in uno di quelli previsti dal comma due dell'art. 413 c.p.c. ed in particolare quello in cui ha sede l'azienda presso cui il lavoratore presta o ha prestato la propria attività lavorativa. Tale giudice, secondo la Corte, non potrà che essere il Tribunale di Roma, per quanto l'attività lavorativa possa essere materialmente prestata all'interno dei singoli istituti penitenziari, considerato il ruolo fondamentale esercitato dal Ministero della giustizia, tramite il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, in relazione a rilevanti aspetti organizzativi dell'attività produttiva all'interno dei singoli istituti.

Le argomentazioni della Corte di Cassazione appaiono per lunghi tratti artificiose se non contraddittorie. Da una parte viene negato il carattere pubblicistico del rapporto di lavoro del detenuto. Dall'altra, come evidenziato, vengono sminuiti gli aspetti più propriamente privatistici e riconducibili al rapporto di lavoro di diritto comune. Discutibile infine la totale sottovalutazione del ruolo fondamentale svolto dalle singole direzioni in materia di lavoro dei detenuti, sancito non solo dalla prassi che le vede in prima linea nel ruolo di promotori, gestori e organizzatori del lavoro nelle carceri, ma anche dalla normativa, che espressamente attribuisce alle direzioni la gestione e l'organizzazione delle lavorazioni penitenziarie⁽⁸⁸⁾.

Le difficoltà argomentative della sentenza in oggetto sono con tutta probabilità riconducibili all'intento di fornire un indirizzo interpretativo univoco da parte della Corte, sia per quanto concerne il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria che per il lavoro alle dipendenze di soggetti terzi.

Sarebbe stato più semplice e forse più appropriato – ferma restando la competenza unica del giudice del lavoro – operare una distinzione a seconda che il detenuto presti la propria attività alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria ovvero alle dipendenze di soggetti terzi⁽⁸⁹⁾. Nel primo caso il giudice territorialmente competente potrebbe ben essere quello individuato dal comma quinto dell'art. 413 c.p.c. per le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni; nei casi invece in cui il detenuto prestasse la propria attività alle dirette dipendenze di cooperative o imprese private, il giudice risulterebbe tra quelli individuati dal secondo comma dell'articolo 413 c.p.c.

⁸⁸ Art. 47, comma 1, reg. esec.: « (...) le lavorazioni penitenziarie, sia all'esterno che all'interno dell'istituto, possono essere organizzate e gestite dalle direzioni degli istituti (...)»

⁸⁹ Così S. SPINELLI, cit., 32-33.

Pur accogliendosi come una novità positiva l'attribuzione al giudice ordinario di tutte le controversie in materia di lavoro penitenziario, è facile ipotizzare che alcune difficoltà interpretative (tra le quali quella già esaminata dell'individuazione del giudice territorialmente competente) porteranno verosimilmente a nuovi tentativi di ricondurre □ in via giurisprudenziale o legislativa □ parte delle controversie (quantomeno quelle di rapporti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria) alla cognizione del Magistrato di sorveglianza (⁹⁰).

Si segnala in proposito il progetto definitivo di riforma del processo del lavoro, che presenta alcune disposizioni in materia di tutela processuale del lavoro dei detenuti.

Secondo quanto contenuto in tale progetto il Magistrato di sorveglianza risulterebbe competente a decidere controversie relative al lavoro svolto dai detenuti in favore dell'amministrazione penitenziaria, applicando, in quanto compatibili, le norme contenute nel libro secondo, titolo IV, del codice di procedura civile, ferma restando la competenza del Giudice del lavoro per rapporti di lavoro dei detenuti con soggetti diversi dall'amministrazione penitenziaria.

Nota finale.

In fase di chiusura del presente lavoro è stato pubblicato il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 , recante *Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*.

L'art. 3 lett a) di tale decreto (⁹¹) ri-disciplina il procedimento per reclamo dinanzi al Magistrato di sorveglianza di cui al comma 69, comma sesto dell'Ordinamento

⁹⁰ Così : V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in *LPO*, fasc. 8□9, 2010, 859□860.

⁹¹ «35 -bis (Reclamo giurisdizionale). 1. Il procedimento relativo al reclamo di cui all'articolo 69, comma 6, si svolge ai sensi degli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale. Salvi i casi di manifesta inammissibilità della richiesta a norma dell'articolo 666, comma 2, del codice di procedura penale, il Magistrato di sorveglianza fissa la data dell'udienza e ne fa dare avviso anche all'amministrazione interessata, che ha diritto di comparire ovvero di trasmettere osservazioni e richieste.

2. Il reclamo di cui all'articolo 69, comma 6, lettera a) è proposto nel termine di dieci giorni dalla comunicazione del provvedimento.

3. In caso di accoglimento, il magistrato di sorveglianza, nelle ipotesi di cui all'articolo 69, comma 6, lettera a) , dispone l'annullamento del provvedimento di irrogazione della sanzione disciplinare. Nelle ipotesi di cui all'articolo 69, comma 6, lettera b), accertate la sussistenza e l'attualità del pregiudizio, ordina all'amministrazione di porre rimedio.

4. Avverso la decisione del magistrato di sorveglianza è ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge, nel termine di quindici giorni dalla notificazione o comunicazione dell'avviso di deposito.

5. In caso di mancata esecuzione del provvedimento non più soggetto ad impugnazione, l'interessato o il suo difensore munito di procura speciale possono richiedere l'ottemperanza al magistrato di

penitenziario, disponendo regole e garanzie analoghe a quelle previste per i procedimenti di esecuzione e di sorveglianza, come disciplinati dagli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale.

Il decreto legge sembra voler porre fine non solo alle critiche inerenti il limitato contraddittorio ed alla limitata giurisdizionalizzazione del procedimento dinanzi al Magistrato di Sorveglianza, ma anche della mancanza di effettività del provvedimento adottato, prevedendo, ai commi 5-8 del nuovo art. 35 *bis*, una fase d'ottemperanza che può prevedere anche la nomina di un commissario *ad acta*.

Tali nuove garanzie appaiono in parte funzionali alla ri-attribuzione al Magistrato di sorveglianza della competenza in materia di controversie riguardanti i lavoratori detenuti.

Il comma 3 del nuovo articolo, infatti richiama espressamente la lettera a) dell'art. 69 O.p., in tema di reclami riguardanti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione, che era stato invece dichiarato illegittimo da parte della Corte costituzionale.

Come riportato in precedenza, un intervento legislativo in materia si profilava probabile e per molti aspetti opportuno.

Può condividersi, per molti versi, la scelta fatta dal governo di voler riportare le controversie inerenti i lavoratori detenuti nella sfera di cognizione del Magistrato di sorveglianza.

Il provvedimento tuttavia, adottato in via d'urgenza, contiene alcune imprecisioni e soprattutto non chiarisce se tali disposizioni si applichino solo ai detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria o anche a quelli assunti da imprese o cooperative. La prima ipotesi appare quella più logica, ma le divergenze interpretative alle quali ha dato adito in passato la norma, esigevano maggior chiarezza .

sorveglianza che ha emesso il provvedimento. Si osservano disposizioni di cui agli articoli 666 e 678 del codice di procedura penale.

6. Il magistrato di sorveglianza, se accoglie la richiesta: *a)* ordina l'ottemperanza, indicando modalità e tempi di adempimento, tenuto conto del programma attuativo predisposto dall'amministrazione al fine di dare esecuzione al provvedimento, sempre che detto programma sia compatibile con il soddisfacimento del diritto; *b)* dichiara nulli gli eventuali atti in violazione o elusione del provvedimento rimasto ineseguito; *c)* se non sussistono ragioni ostative, determina, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dall'amministrazione per ogni violazione o inosservanza successiva, ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del provvedimento, entro il limite massimo di 100 euro per ogni giorno. La statuizione costituisce titolo esecutivo;*d)* nomina, ove occorra, un commissario *ad acta*.

7. Il magistrato di sorveglianza conosce di tutte le questioni relative all'esatta ottemperanza, ivi comprese quelle inerenti agli atti del commissario.

8. Avverso il provvedimento emesso in sede di ottemperanza è sempre ammesso ricorso per cassazione per violazione di legge».

2 Il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria

2.1 Nozione e quadro di riferimento

Il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria si caratterizza per la particolare circostanza che il datore di lavoro coincide con il titolare della gestione dell'esecuzione penale. Ciò può portare, nella pratica, ad alcune sovrapposizioni del rapporto punitivo su quello lavorativo, con riferimento sia alla genesi che alla gestione ed alla conclusione del rapporto lavorativo.

Come accennato, l'amministrazione penitenziaria può impiegare i detenuti sia per i servizi c.d. domestici che per le lavorazioni. Sia all'interno che all'esterno dell'istituto. Statisticamente, tuttavia, l'ipotesi più comune è quella del detenuto impiegato in lavori domestici all'interno dell'istituto.

Si è già avuto modo di evidenziare (*supra*, par. 1.1.) la peculiare terminologia alla quale fa ricorso il Legislatore in materia di lavoro penitenziario, quasi a volerne rimarcare le specificità rispetto a quello ordinario. Con riferimento al lavoro domestico, il lessico ministeriale tuttora in uso rasenta addirittura il folklore: le categorie "professionali" più frequenti in carcere sono quelle dello "scopino", dello "spesino", dello "scrivano" e del "piantone", oltre a quelle di addetto alla cucina, di porta-vitto e addetto alla manutenzione del fabbricati (più comunemente chiamato "lavorante M.O.F.").

Sembrerebbe obiettivamente impossibile, come pure è stato sostenuto, rinvenire in tali lavori una componente propriamente professionalizzante o quantomeno educativa. Riteniamo invece che anche tali attività, soprattutto se gestite con trasparenza e rigore da parte del personale addetto, possano adempiere, sia pure in misura limitata, alla funzione rieducativa riconosciuta dall'Ordinamento penitenziario al lavoro in carcere (*supra*, par. 1.2).

Assai minore, in termini percentuali, risulta essere il numero di detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria impiegati nella c.d. lavorazioni, gestite in proprio ovvero affidando la direzione tecnica a professionisti esterni all'amministrazione.

A fronte di un numero complessivo di 11.579 detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria al 30 giugno 2013, solo 436 risultano essere i detenuti impiegati nelle lavorazioni alle dipendenze dell'amministrazione tuttora

esistenti in ben 138 istituti penitenziari ⁽⁹²⁾. Si tratta di una tipologia di lavoro in continuo declino, in considerazione degli alti costi gestionali e dei risultati spesso modesti in termini di quantità e qualità della produzione. L'orientamento del Legislatore è dell'amministrazione è stato pertanto quello di una progressiva dismissione delle lavorazioni gestite dall'amministrazione penitenziaria, favorendo di contro l'ingresso in carcere di imprese e cooperative intenzionate a implementare attività produttive di natura industriale o commerciale.

Analoghe considerazioni valgono infine per il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria nelle colonie agricole, presso le quali risultano impiegati 279 internati.

2.2 Assegnazione del lavoro e costituzione del rapporto □ il collocamento intramurario

L'art. 20 dell'Ordinamento penitenziario predispone un' apposita disciplina per il collocamento dei detenuti in ambito intramurario.

Alcuni dubbi sono stati avanzati in merito all'apparente contrasto del meccanismo individuato dall'art. 20 dell'Ordinamento Penitenziario rispetto alla riforma avviata con il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469 e proseguita con il decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, che hanno soppresso le liste di collocamento ordinarie senza fare alcuna menzione dei detenuti tra le categorie speciali che mantengono discipline derogatorie.

L'art. 20 dell'Ordinamento penitenziario prevede invero un sistema di incontro tra domanda ed offerta di lavoro mutuato dalla vecchia disciplina sul collocamento (legge 29 aprile 1949, n. 264), fondato di fatto su un meccanismo a chiamata numerica sulla base graduatorie fisse, nelle quali vengono iscritti i detenuti che richiedano di lavorare . Si rinvia a quanto riportato in cap I, par. 2.3 in merito ai criteri di formazione delle graduatorie previsti dall'art. 20 comma quinto O.p., così come modificati dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663.

Le graduatorie, una generica e l'altra per qualifica o mestiere, dovrebbero essere formate da un'apposita commissione individuata dal comma settimo dell'art. 20, composta dal direttore, da un appartenente al ruolo degli ispettori o dei sovrintendenti del Corpo di Polizia Penitenziaria, da un rappresentante del personale educativo, da un

⁹² Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria □ Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato □ sezione statistica, *Detenuti lavoratori in lavorazioni e in ambito agricolo, 30 giugno 2013* e *Detenuti lavoratori per datore di lavoro, 30 giugno 2013*, in <http://www.giustizia.it>

rappresentante designato dai centri per l'impiego territorialmente competenti e da un rappresentante delle organizzazioni sindacali territoriali, con la partecipazione, senza potere deliberativo, di un rappresentante dei detenuti. L'uso del condizionale è d'obbligo, in quanto sono assai rari i casi in cui tale commissione risulta istituita ed effettivamente operante. Le graduatorie infatti vengono in genere predisposte da un ufficio preposto all'interno del carcere, senza alcun intervento di soggetti esterni all'amministrazione (in genere il c.d. detto l'ufficio comando, composto da soli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria e deputato allo svolgimento delle incombenze del Comandante del Reparto di Polizia Penitenziaria).

Più in generale, la gestione complessiva dei meccanismi di avviamento al lavoro, nella maggior parte degli istituti penitenziari, non risulta essere pienamente conforme alle prescrizioni normative, ed è spesso poco trasparente, per quanto l'art. 49 del reg. exec. del 2000 abbia ribadito che il direttore d'istituto debba assicurare l'imparzialità e la trasparenza nelle assegnazioni al lavoro.

L'unico criterio normativo effettivamente tenuto in considerazione nello stilare le graduatorie risulta essere quello dell'anzianità di detenzione, che decorre sempre dall'ingresso in istituto o dalla data di presentazione della domanda, senza che vengano tenuti da conto i periodi di detenzione eventualmente trascorsi presso altri istituti. Non risultano istituti in cui siano formalmente tenuti in considerazione anche gli altri indici previsti dalla legge quali i "carichi familiari", la "professionalità" (valutata solo al momento dell'avviamento al lavoro, in relazione a specifiche mansioni che richiedano un minimo di competenze professionali), "le precedenti e documentate attività svolte" e quelle a cui i detenuti "potranno dedicarsi dopo le dimissioni".

Il rispetto delle graduatorie, così formate, non è sempre assicurato.

La scelta dei detenuti da avviare al lavoro – è stato rilevato ⁽⁹³⁾ – è assai spesso affidata alla discrezionalità del Comandante di reparto, che decide spesso in base alla ritenuta "affidabilità" del detenuto istante, anche in deroga all'ordine di graduatoria.

In proposito, pur riconoscendo la fondatezza delle critiche e la non conformità di alcune prassi invalse negli istituti ai dettami ordinamentali, ci sembra opportuno rilevare che tali prassi siano riconducibili non tanto ad una cattiva gestione da parte degli operatori, quanto piuttosto ad obiettive carenze dal punto di vista organizzativo se non anche alla discutibilità dei criteri di formazione delle graduatorie individuati dal Legislatore. Tali criteri, in primo luogo, risultano difficili se non impossibili da rispettare nel contesto carcerario attuale caratterizzato da un cronico sovraffollamento e dal un *turn over* di detenuti inimmaginabile per i non addetti ai lavori, a fronte di carenze strutturali di risorse umane e finanziarie: si pensi all'accertamento e alla valutazione di alcuni parametri quali «i carichi familiari» o «le precedenti e documentate attività assolte», per non dire delle «attività a cui i detenuti potranno dedicarsi dopo le dimissioni», che non si capisce in quale maniera dovrebbero essere accertate. In secondo luogo, come si

⁹³ A. NALDI, *cit.*, 31.

accennava, i criteri prescritti dal Legislatore appaiono quantomeno carenti: già si è detto in merito alla sottovalutazione delle competenze professionali del lavoratore a scapito di altri criteri di natura assistenziale (cap. I, par. 2.3). Si aggiunga che non vengono in alcun modo tenute da conto le esigenze di sicurezza dell'istituto: la pericolosità sociale del detenuto istante, desunta dal reato ascritto e dai precedenti penali, al pari del comportamento tenuto all'interno del carcere, non sembrano dover assumere alcun rilievo per il Legislatore, nemmeno per le mansioni più delicate.

Si spiegano così □ e per molti versi trovano giustificazione, ad avviso dello scrivente □ alcune delle prassi invalse in quasi tutti gli istituti, per cui alcune posizioni lavorative (⁹⁴) vengono riservate a detenuti che abbiano già dato prova di non costituire un pericolo per la sicurezza dell'istituto.

2.3 Potere disciplinare. Cessazione del rapporto. Ferie. Diritti sindacali

Come anticipato, il lavoro intramurario alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria offre spunti assai problematici in merito al potere disciplinare riconosciuto all'amministrazione in qualità di titolare della gestione rapporto punitivo, che rischia di sovrapporsi allo specifico potere disciplinare del datore di lavoro in relazione all'attività svolta dal dipendente.

Alcune situazioni sono inquadrabili come illecito disciplinare sia da un punto di vista lavorativo che penitenziario; altre sono essenzialmente illecite solo a livello lavorativo; altre ancora costituiscono vere e proprie infrazioni di tipo "penitenziario", i cui effetti possono tuttavia riverberarsi sul rapporto di lavoro, all'esito del procedimento disciplinare previsto dall'Ordinamento penitenziario.

La linea di demarcazione tra i due poteri è in astratto relativamente semplice da individuare: solo le condotte illecite afferenti all'attività lavorativa sono suscettibili di sanzioni che incidano sul rapporto lavorativo, provocandone la sospensione o l'interruzione. Le infrazioni disciplinari di altra natura non dovrebbero condizionare il rapporto lavorativo in essere.

In sede applicativa, invece, si rilevano assai frequenti casi in cui l'amministrazione decida di sospendere o di rimuovere dall'attività lavorativa detenuti che abbiano tenuto condotte illecite che nulla hanno a che vedere con il corretto adempimento della prestazione lavorativa. Si riporta ad esempio il caso di un detenuto rimosso dall'attività

⁹⁴ Le posizioni alla quali si fa riferimento sono in genere quelle di addetti alle pulizie presso gli uffici o all'esterno delle sezioni, ovvero quelle che comportino una certa libertà di movimento e l'utilizzo di attrezzature pericolose, quali ad esempio l'addetto alla manutenzione dei fabbricati o il cuoco.

lavorativa di idraulico a seguito di un rapporto oltraggioso nei confronti di un agente di polizia penitenziaria, pur trattandosi di un episodio che non aveva nessuna connessione con l'attività lavorativa svolta in istituto (⁹⁵). In casi simili, l'interruzione del rapporto lavorativo non trova alcun fondamento nella legge.

In altri casi la sanzione irrogata dall'amministrazione penitenziaria, a seguito di condotte illecite extra-lavorative, si ripercuote necessariamente sul rapporto lavorativo. In tutti quei casi in cui il procedimento disciplinare dovesse culminare con l'irrogazione della sanzione disciplinare più grave dell'esclusione dall'attività in comune (⁹⁶), il rapporto lavorativo non potrà che essere sospeso nelle more dell'esecuzione della sanzione, per l'impossibilità del detenuto di adempiere la prestazione, riprendendo il suo corso una volta scontata, a meno di non voler posticipare il decorso della sanzione ad un momento successivo al termine del rapporto lavorativo.

Assai più spinosi e controversi i casi in cui l'infrazione di cui si sia reso colpevole il detenuto, per quanto commessa al di fuori del contesto lavorativo, sia di una gravità tale da far ritenere rischiosa la continuazione del rapporto lavorativo. In tali casi è prassi comune interrompere il rapporto lavorativo, giustificandolo con il venir meno del rapporto di fiducia tra le due parti o con la sopravvenuta inidoneità del detenuto allo svolgimento dell'attività lavorativa.

Alcune specificità del lavoro dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione concernono la disciplina della cessazione del rapporto di lavoro.

Si è discusso, in particolare, in merito alle previsioni di cui all'art. 53 reg. exec., in base alle quali "nei casi in cui il detenuto o l'internato manifesti un sostanziale rifiuto nell'adempimento dei suoi compiti e doveri lavorativi" potrà essere disposta l'esclusione dall'attività lavorativa.

Diversamente da quanto sostenuto da alcuni autori (⁹⁷) riteniamo che, in linea di massima, le categorie di giusta causa e di giustificato motivo di recesso trovino applicazione anche in ambito penitenziario. La menzionata previsione di cui all'art. 53 reg. exec., a ben vedere, non aggiunge niente di nuovo alla disciplina generale, e risulta in buona sostanza riconducibile alla più generale fattispecie del licenziamento per giusta causa.

⁹⁵ Trattasi di caso realmente avvenuto presso la CC di Sassari, riportato in M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 31, nota 14. Casi non dissimili sono tuttavia assai frequenti nei penitenziari.

⁹⁶ Sanzione prevista dall'art. 39, comma primo n. 5, che prevede la sanzione dell'esclusione dall'attività in comune (c.d. "isolamento") per un massimo di quindici giorni, precludendo di fatto la libertà di movimento indispensabile per l'adempimento della prestazione lavorativa.

⁹⁷ G. VIDIRI, *cit.*, 56.

Un'ultima oggettiva specificità del rapporto di lavoro penitenziario in materia di cessazione è costituita dall'implicita sottoposizione del rapporto lavorativo alla causa risolutiva della scarcerazione o del trasferimento del detenuto, dovendo essere la prestazione necessariamente svolta in ambito intramurario.

Quanto alle ipotesi di trasferimento del detenuto, *nulla quaestio* per i trasferimenti per motivi famigliari e più in generale per tutti i trasferimenti su richiesta del detenuto. Il problema si pone per i trasferimenti disposti d'ufficio dall'amministrazione penitenziaria. Per quanto riguarda i c.d. "sfollamenti", assai comuni presso alcune case circondariali del nord-Italia, va rilevato che proprio l'attività lavorativa, così come l'iscrizione a corsi scolastici, costituisce condizione rigorosamente ostativa all'inserimento del nominativo del detenuto nelle liste dei detenuti da trasferire.

Per quanto concerne i motivi per esigenze di sicurezza, la questione risulta in buona parte assorbita da quanto riportato in tema di esercizio del potere disciplinare da parte dell'amministrazione penitenziaria. Posto infatti che i motivi di sicurezza devono essere "gravi e comprovati", è facile ipotizzare che il comportamento dei detenuti trasferiti abbia previamente comportato l'esclusione (o la preclusione) da qualsiasi attività lavorativa. Trattasi invero, nella totalità dei casi, di soggetti – già autori di ripetute infrazioni disciplinari – che hanno dato prova di una sostanziale incapacità di relazione con la restante popolazione detenuta e/o gli operatori penitenziari.

Uno degli istituti normalmente previsti per il lavoratore comune, ma che l'Ordinamento penitenziario non aveva espressamente recepito, riguarda il diritto alle ferie, per lungo tempo ritenuto inconciliabile con la condizione di detenuto. Tale assioma è del privo di fondamento, non solo perché può ben accadere che ad un detenuto lavorante venga concesso un permesso premio in coincidenza delle ferie, ma soprattutto perché le ferie, così come i riposi settimanali, ben possono essere fruiti all'interno del carcere, e costituiscono anzi un'importante occasione per prendere parte alle opportunità trattamentali e ricreative organizzate all'interno dei penitenziari. Anche alla luce di tali valutazioni, la Corte costituzionale, con sentenza del 10 maggio 2001, n. 158, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 20, comma 16, dell'Ordinamento penitenziario, nella parte in cui non prevede il diritto alle ferie del detenuto.

Assai controversa la questione del diritto di sciopero e dell'esercizio dei diritti sindacali, stante il silenzio assoluto dell'Ordinamento penitenziario.

La maggior parte degli autori è giunta a sostenere la configurabilità del diritto di sciopero anche in ambito carcerario. La posizione appare condivisibile da un punto di vista strettamente ermeneutico, considerato che nessun esplicito divieto viene posto dalla normativa penitenziaria, per quanto alcuni autori si siano espressi in maniera

contraria considerando lo sciopero inconciliabile con l'asserito obbligo di svolgere un'attività lavorativa (*supra*, par. 1.4): una deroga ad un diritto costituzionale non può infatti ricavarsi, a nostro avviso, in via interpretativa.

Né ci sembra ragionevole, come pure è stato fatto in passato dalla dottrina, il ricorso alle generiche "esigenze di ordine e sicurezza" per giustificare l'esclusione del diritto allo sciopero da parte dei lavoratori detenuti.

Ci sembra invece degno di seria considerazione il rilievo che buona parte servizi domestici svolti dai detenuti (es. gli addetti alla cucina, gli addetti al sopravvitto o alla manutenzione del fabbricato, o al trasporto di pacchi) possano a tutti gli effetti rientrare tra i "servizi pubblici essenziali" per il funzionamento dell'istituzione carceraria. Nell'ipotesi di massiccia adesione da parte di detenuti ad una manifestazione di sciopero rischierebbero infatti di essere messi in pericolo non solo la sicurezza e l'ordine dell'istituto, quanto piuttosto i diritti dei detenuti medesimi, ivi compreso quello alla salute.

A conclusioni del tutto analoghe si perviene in relazione alla tematica dell'esercizio dei diritti sindacali associativi: a fronte dell'astratta configurabilità di tali diritti anche in capo ai lavoratori detenuti, all'atto pratico tali diritti risultano difficilmente azionabili.

Buona parte delle attività in comune all'interno del carcere risultano sottoposte infatti all'autorizzazione nonché alla gestione stessa da parte dell'amministrazione penitenziaria, per quanto il recente orientamento dell'amministrazione, di "apertura" degli spazi all'interno del carcere possa contribuire ad allargare considerevolmente i margini per iniziative di tipo partecipativo spontanee e autogestite.

Va rimarcato comunque, ad onor del vero, che la discussione in merito all'esercizio dei diritti di sciopero e di associazione assume un rilievo prettamente dottrinale, non essendo rinvenibili esiti giurisprudenziali di alcun tipo: tale circostanza testimonia che presso gli istituti penitenziari tali questioni raramente si sono poste, per via del sostanziale disinteresse dei detenuti – pochi dei quali, per estrazione e vissuto hanno avuto modo di conoscere regole e dinamiche del mercato del lavoro – per le rivendicazioni di natura sindacale.

Altre ragioni della scarsa casistica riscontrata vanno ricondotte alla particolare condizione del detenuto lavorante, che risulterebbe condizionato dal *metus* di poter subire possibili "ritorsioni" da parte dell'amministrazione penitenziaria, vera e propria *domina* non solo del rapporto lavorativo in essere, ma dell'intero trattamento penitenziario avente ad oggetto anche l'esercizio dei diritti più elementari (⁹⁸). Anche a voler (opportunamente) ridimensionare l'effettiva portata dell'asserito *metus* del

⁹⁸ A riprova della fondatezza di tale assunto la circostanza che quasi tutti i ricorsi al Giudice del lavoro (normalmente aventi ad oggetto pretese di natura patrimoniale) sono stati promossi successivamente alla scarcerazione.

detenuto, va tuttavia dato atto che l'esiguità del numero di detenuti lavoranti e la loro posizione di sostanziale privilegio rende assai rara la "presa di coscienza" dei propri diritti.

Non da ultimo, va tristemente evidenziata la scarsa attrattività, per le organizzazioni sindacali, di una categoria di lavoratori, quella dei detenuti, ai margini della società civile e probabilmente poco "remunerativa" in termini di consenso.

Solo nel caso in cui il lavoro dei detenuti dovesse diventare nei fatti, e non solo a livello di previsione normativa, un elemento costante del trattamento rieducativo – con conseguente aumento in termini esponenziali del numero di detenuti lavoratori all'interno degli istituti penitenziari – le questioni concernenti il diritto allo sciopero e l'esercizio dei diritti sindacali cesseranno di essere prerogativa della dottrina e diventeranno importanti ed attuali per i detenuti, gli operatori e la società nel suo complesso.

Tutto ciò contribuirà ulteriormente finalizzare la pena alla rieducazione e non alla mera neutralizzazione del soggetto in esecuzione penale. La rieducazione ed il reinserimento sociale dei detenuti passano anche per la presa di coscienza dei propri diritti, non solo in quanto detenuti ma soprattutto in quanto cittadini e lavoratori.

2.4 Remunerazione

L'art 22 O.p., primo comma, dispone che le mercedi per ciascuna categoria di lavoranti siano "equitativamente" stabilite in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione e al tipo del lavoro del detenuto, in misura non inferiore ai due terzi del pagamento.

Il riferimento ad una valutazione "equitativa" si presterebbe, *prima facie*, ad una commisurazione della retribuzione a favore, e non a svantaggio del detenuto, posto che la bassa produttività è da ascrivere alle deficienze organizzative e gestionali dell'amministrazione penitenziaria, prima ancora che alla mancanza di applicazione o alla scarsa professionalità dei detenuti.

Il riferimento ad una valutazione "equitativa", risulta, all'opposto, funzionale a giustificare una retribuzione che l'art. 22 O.p. prevede in una misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti di lavoro. A tal fine è stata costituita una commissione composta dal capo del dipartimento per l'amministrazione penitenziaria, che la presiede, dal direttore dell'ufficio del lavoro dei detenuti e degli internati della direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, da un provveditore regionale per l'amministrazione penitenziaria, da un rappresentante del Ministero del tesoro, da un rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e da un delegato per ciascuna delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale.

Sulla retribuzione (*rectius*: mercede), determinata dalla commissione in misura ridotta fino ad un terzo rispetto a quella dei contratti collettivi di riferimento, l'Ordinamento penitenziario, nella sua formulazione originaria, prevedeva una decurtazione del 30 per cento devoluta alla Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto (⁹⁹).

Abolita la detrazione dei tre decimi ad opera della legge 10 ottobre 1986, n. 663, permangono, sulla remunerazione, le trattenute – ai sensi dell'articolo 145 c.p.– delle somme dovute a titolo di risarcimento del danno, delle spese che lo Stato sostiene per il mantenimento del condannato e delle somme dovute a titolo di risarcimento delle spese di procedimento .

Già in passato alcuni autori hanno calcolato come, per effetto congiunto della parametrizzazione dei livelli retributivi ai due terzi dei CCNL di riferimento (¹⁰⁰) delle detrazioni e dell'assenza di alcune indennità normalmente previste per i lavoratori subordinati (tredicesima, indennità di anzianità, ferie), le retribuzioni si attestassero a livelli pari a circa il 20 per cento delle retribuzioni ordinarie (¹⁰¹).

⁹⁹ La Cassa per il soccorso alle vittime del delitto è prevista dall'art. 73 dell'Ordinamento penitenziario ed era alimentata prevalentemente dalle somme « (...) *costituenti le differenze fra mercede e remunerazione* (...)». Tale istituto, che postulava un vincolo di solidarietà tra i detenuti per il risarcimento di danni causati ai soggetti danneggiati dalle condotte criminose, aveva suscitato non poche critiche, facenti leva sulle obiettive sperequazioni che ne conseguivano: tra detenuti lavoratori (sottoposti al prelievo) e detenuti non lavoratori; tra detenuti lavoratori intramurari e detenuti lavoratori in semilibertà, per i quali l'assoggettabilità al prelievo era tendenzialmente esclusa. Appariva inoltre priva di senso la sottoposizione a tale prelievo di tutte le categorie di criminali, anche quelli condannati per reati c.d. senza vittima, o addirittura di quelli che avevano già provveduto in sede processuale o extraprocessuale al risarcimento delle persone offese. Si rileva inoltre che già l'art. 24 O.p. e l'art. 145 c.p. prevedono che sulla remunerazione spettante ai condannati vengano prelevate le somme dovute a titolo di risarcimento del danno. Come è stato notato (V. GREVI, *Sui rapporti fra lavoro penitenziario e risarcimento dei danni alle vittime del reato, a cura del Centro Nazionale di prevenzione e difesa sociale*, Milano, 1975, 119), pertanto, si assisteva ad una duplicazione dei prelievi riconducibili a finalità risarcitorie: oltre ai danni cagionati dalla propria condotta delittuosa il detenuto lavorante era obbligato a concorrere con i propri proventi alle spese per il soccorso e l'assistenza alle vittime di reati commessi da altri, in base ad un vincolo di solidarietà che sarebbe dovuto gravare sull'intera collettività e non solo su una ristretta categoria di detenuti. Tali critiche apparivano ancora più fondate a seguito della soppressione della Cassa per il soccorso alle vittime del delitto da parte della legge 21 ottobre 1978, n. 641, che devolveva agli Enti Locali la gestione tutti gli interventi di natura assistenziale, con contestuale abolizione dei sistemi assistenziali di settore, col risultato di rendere ancora più flebile il collegamento tra reato e prelievo forzoso. Infatti solo una quota minima di tali entrate devolute agli Enti Locali (in base agli artt. 119 e 132 d.P.R. n. 616 del 1977) risultava destinata a soddisfare gli stessi fini cui attendeva la Cassa per il soccorso alle vittime del delitto.

¹⁰⁰ Si noti pertanto che la competente commissione ha ritenuto di fissare il livello delle mercedi nella misura minima prevista dalla legge.

¹⁰¹ Così: R. CANOSA, *Il lavoro dei detenuti*, in M. CAPPELLETTO, A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio Editori, 1976, 112; similmente S. KOSTORIS, *Lavoro penitenziario (voce)*, in *NDI, App.*, IV, Torino, 1983, 749.

Va dato atto che tali ricostruzioni tenevano ancora conto della detrazione dei tre decimi successivamente abolita, così come non veniva preso in considerazione il diritto del detenuto alle ferie, introdotto solo a seguito della sentenza della Corte costituzionale del 10 maggio 2001, n. 158.

Ciò nonostante, non può affatto concludersi che il divario tra retribuzione dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e lavoratori comuni sia diminuito. All'opposto, la commissione deputata alla determinazione delle mercedi non si riunisce infatti dal lontano 1994 (*sic!*), cosicché i parametri contrattuali di riferimento sono rimasti quelli di quasi vent'anni or sono.

Si riportano alcuni esempi: un detenuto addetto come aiuto cucina, che lavora quattro ore al giorno per sei giorni settimanali, inclusi alcuni turni festivi, guadagna € 407,85 al netto delle detrazioni di legge (¹⁰²).

A tale importo vengono detratti alla fonte, per i condannati, € 50,70 di spese di mantenimento mensili, ai sensi dell'art. 213 c.p., terzo comma, salvo ulteriori detrazioni per il risarcimento del danno e per la rifusione delle spese processuali, che possono diminuire ulteriormente la somma effettivamente percepita dal detenuto, fino ad un minimo di € 268,30.

L'esempio fatto riguarda peraltro un detenuto relativamente "fortunato", in quanto adibito ad una mansione abbastanza retribuita e soprattutto per un monte ore giornaliero apprezzabile. I continui tagli al capitolo di bilancio deputato alle mercedi dei detenuti ha infatti imposto alle direzioni la diminuzione non solo il numero di lavoranti, ma il monte ore assegnato a ciascuna posizione.

Di conseguenza, per fare un altro esempio, uno "scrivano", ovvero un lavorante appartenente ad una delle categorie meglio retribuite (¹⁰³) tra i detenuti al servizio dell'amministrazione penitenziaria, guadagna, presso la CC di Bergamo, solamente € 183,85 mensili, al lordo delle eventuali spese di mantenimento, in considerazione del ridotto numero di ore giornaliera – non più di due – che gli vengono riconosciute.

¹⁰² Dati tratti dal Sistema Informativo Contabile dell'Amministrazione Penitenziaria. I parametri retributivi sono gli stessi su tutto il territorio nazionale. Gli esempi sono tratti da casi effettivamente visionati presso la CC di Bergamo, che è stata tratta ad esempio per la gestione particolarmente organizzata e trasparente del lavoro dei detenuti. All'ingresso in istituto i detenuti interessati richiedono di poter essere inseriti nelle apposite liste per l'avvio all'attività lavorative, e già nel corso della visita di primo ingresso il sanitario rilascia il necessario nulla osta all'attività lavorativa. Il nominativo del detenuto viene quindi inserito nelle apposite graduatorie, gestite in maniera informatizzata da un ufficio preposto. Onde consentire a tutti i detenuti che ne facciano richiesta la possibilità di prendere parte ad un'attività lavorativa, quasi tutte le mansioni sono soggette ad un alto turn over. Sempre in quest'ottica sono stati ridotti il monte ore giornalieri di buona parte delle posizioni lavorative (ad eccezione di quelle che richiedono particolari livelli di competenza ed affidabilità), onde consentire a più detenuti "part time" di ricoprire nell'arco della giornata una stessa posizione.

¹⁰³ In base ai dati forniti dal Sistema Informativo Contabile dell'Amministrazione Penitenziaria la paga giornaliera lorda per uno scrivano risulta pari a € 27,55.

Decisamente peggiore la condizione dello “scopino”, che associa ad una retribuzione lorda giornaliera tra le più basse (¹⁰⁴) un monte ore lavorativo mensile quasi insignificante, considerato che nel corso della giornata – onde consentire a più detenuti possibili l’opportunità di un lavoro – si alternano in ogni sezione più detenuti scopini per non più di un’ora ciascuno di lavoro riconosciuto: la retribuzione mensile ammonta a € 83,73 al lordo delle spese di mantenimento.

Si consideri da ultimo che assai spesso le effettive ore lavorate dai detenuti – sia per la mancanza di fondi a disposizione ma a volte su richiesta dei detenuti stessi – risultano superiori rispetto a quelle riconosciute, cosicché il costo orario risulta ancor più basso rispetto a quello astrattamente desumibile dai dati riportati.

Analogamente a quanto riportato in tema di obbligatorietà del lavoro per i detenuti, riteniamo pertanto di evidenziare che la discussione in tema di retribuzione del lavoro penitenziario debba necessariamente tener conto, oggi più che in passato, della concreta situazione all’interno delle carceri.

Comprensibili possono apparire pertanto i rilievi di quanti considerano incostituzionali le previsioni dell’Ordinamento penitenziario che sanciscono livelli retributivi inferiori per i lavoratori detenuti rispetto a quelli stabiliti dalla contrattazione collettiva.

In merito, tuttavia, non si può non prendere atto della posizione della Corte costituzionale, con sentenza n. 1087 del 13 dicembre 1988 ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 22 della legge 26 luglio 1975, n. 354 sollevata in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., statuendo che la retribuzione fissata in via equitativa in misura non inferiore ai due terzi del trattamento previsto dai CCNL di categoria potesse essere sufficiente e proporzionata alla quantità e qualità del lavoro svolto dai detenuti.

Prima ancora che sulla legittimità e sull’opportunità delle previsioni legislative, ci sembra però necessario riportare la discussione su un piano assai più attuale e concreto, sollecitando nell’immediato l’amministrazione penitenziaria a convocare al più presto la commissione per la determinazione delle mercedi per aggiornare i livelli retributivi agli attuali contratti collettivi di riferimento. La stessa Corte costituzionale, nella citata sentenza, ebbe modo di rimarcare, *obiter dictum*, che “una remunerazione di gran lunga inferiore alla normale retribuzione sarebbe certamente diseducativa e controproducente; il detenuto non troverebbe alcun incentivo ed interesse a lavorare e, se lavorasse egualmente, non avrebbe alcun interesse ad una migliore qualificazione professionale”. E’ del tutto evidente che i livelli retributivi attuali non sono in concreto conformi alle previsioni costituzionali di proporzionalità e adeguatezza, tanto che i giudici del lavoro, nei casi in cui hanno avuto modo di pronunciarsi, hanno generalmente accolto i ricorsi dei detenuti per una retribuzione parametrata ai livelli salariali stabiliti dalla contrattazione collettiva attuale.

¹⁰⁴ Pari a € 22,96.

Alla possibile obiezione che l'aggiornamento dei parametri di riferimento ad opera della competente commissione richiede un aumento degli stanziamenti sul relativo capitolo di bilancio, si rileva che potevano essere utilizzati, almeno in parte, i fondi previsti dal recente decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 2013, pubblicato in G.U. n.180 del 3 agosto 2013 (cap. III. Par. 1.5), per non dire dei costi aggiuntivi rappresentati, per le casse statali, dagli accennati ricorsi presentati dai detenuti, aventi ad oggetto la rideterminazione dei livelli retributivi, che vedono l'amministrazione quasi sempre soccombente.

3 Il lavoro alle dipendenze di terzi

3.1 Nozione e quadro di riferimento

Il lavoro dei detenuti è stato oggetto, a partire dalla riforma dell'Ordinamento penitenziario del 1975, di un progressivo processo di privatizzazione.

L'Ordinamento penitenziario e le successive modifiche introdotte dalla legge Gozzini (*supra*, cap. I par. 2.3) hanno previsto ed esteso la possibilità di lavoro alle dipendenze di soggetti terzi all'esterno del carcere, attraverso la concessione dei benefici del lavoro all'esterno o delle misure alternative alla detenzione.

Successivamente, la legge 12 agosto 1993, n. 296, preso atto del sostanziale fallimento delle attività produttive in carcere gestite direttamente dall'amministrazione penitenziaria, ha consentito l'ingresso in carcere di imprese e cooperative che intendessero intraprendere attività imprenditoriali in locali all'interno degli istituti, impiegando manodopera detenuta alle proprie dipendenze.

La legge 22 giugno 2000, n.193 (*infra*, cap. III, par. 2.1), è infine intervenuta incentivando – attraverso la concessione di sgravi contributivi e crediti d'imposta – l'assunzione di detenuti da parte dei privati, tanto all'interno che all'esterno degli istituti penitenziari.

Ebbene, il rapporto di lavoro dei detenuti alle dipendenze di soggetti terzi configura pacificamente un rapporto contrattuale, che trova disciplina negli articoli del codice civile e della normativa giuslavoristica.

Molte delle questioni che affliggono il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria (come ad esempio la questione in merito alla natura contrattuale o meno del rapporto, la retribuzione, i particolari criteri di avviamento al lavoro) non si ripropongono per quanto riguarda il lavoro alle dipendenze di terzi, ove il detenuto gode degli stessi diritti ed è tenuto agli stessi doveri che incombono sul lavoratore comune.

Pur tuttavia tali rapporti lavorativi rimangono contraddistinti da alcuni elementi di specialità che li fanno rientrare a pieno titolo nel *genus* del lavoro penitenziario, come definito in par. 1.1.

Infatti il rapporto di lavoro del detenuto alle dipendenze di soggetti terzi si caratterizza pur sempre, oltre che per il peculiare *status* del prestatore di lavoro, per la particolare finalità rieducativa che contraddistingue – e che deve necessariamente contraddistinguere □ l'attività lavorativa dei detenuti (¹⁰⁵).

In secondo luogo, per quanto il rapporto tra imprenditore privato e detenuto sia diretto, e non più, come in un recente passato, mediato dall'interposizione dell'amministrazione penitenziaria in funzione di somministrante □ permane il ruolo dell'amministrazione penitenziaria sia come “promotrice” dell'attività lavorativa che in qualità di titolare dell'esecuzione penale. Sotto questo profilo, pertanto, anche nel lavoro alle dipendenze di terzi si possono manifestare alcuni punti di frizione tra le esigenze della produzione da una parte e quelle della sicurezza e del trattamento dall'altra.

3.2 Costituzione del rapporto di lavoro

Per le aziende/cooperative che intendano assumere detenuti nell'ambito di attività intramurarie, la scelta delle persone da inserire nel proprio organico compete naturalmente all'imprenditore, sulla base di un colloquio attitudinale, in maniera del tutto analoga a quanto accade nel libero mercato.

Preliminarmente, tuttavia, sarà la direzione degli istituti a fornire un elenco di nominativi di detenuti da poter avviare all'attività lavorativa, che deve pur sempre essere contestualizzata nell'ambito di un più ampio programma trattamentale di cui il lavoro è elemento integrante ma non esclusivo.

Negli istituti più grandi e maggiormente organizzati i posti vacanti vengono segnalati alla popolazione detenuta tramite appositi “interpelli” ai quali i detenuti interessati chiedono di prendere parte.

¹⁰⁵ Tale requisito, interpretato in maniera assai restrittiva da parte della Magistratura di sorveglianza, ha portato in passato al diniego della concessione di misura alternativa a detenuti che dimostrassero di poter svolgere un lavoro di tipo autonomo e non subordinato, ovvero un lavoro non ritenuto idoneo dal punto di vista rieducativo. Si vedano ad esempio *Cass. pen.*, Sez. I, 26 giugno 1995; *Cass. pen.*, Sez. I, 17 gennaio 1995; *Cass. pen.*, sez. I, 15 luglio 1995, n. 980.

Va dato atto che di recente la Suprema Corte ha interpretato in maniera meno stringente il requisito dell'attività lavorativa, consentendo che il condannato possa ottenere la misura dell'affidamento in prova ai servizi sociali anche se non abbia un lavoro stabile. La Corte ha annullato l'ordinanza del Tribunale di sorveglianza che aveva respinto l'istanza di affidamento in prova del ricorrente – motivata dall'assenza di una stabile attività lavorativa – stabilendo che il reo possa beneficiare della misura anche nel caso in cui non riesca a reperire un lavoro stabile ma si impegni in attività utili (da ultimo: *Cass. pen.*, sez. I, 27 maggio 2013, n. 27690).

Dopo una prima “scrematura” effettuata dagli operatori penitenziari, come accennato, la scelta finale spetterà al datore di lavoro, sulla base delle competenze e delle note caratteriali emerse nel corso della selezione.

La procedura termina con la sottoscrizione di un contratto di lavoro, regolato dal CCNL di riferimento.

I principi descritti valgono in linea di massima anche per le opportunità di lavoro extramurario.

Senonché, in tali casi, il ruolo dell’amministrazione sarà necessariamente più pervasivo. Il lavoro all’esterno del carcere implica infatti una serie di valutazioni assai importanti per gli operatori penitenziari, sia sotto il profilo della sicurezza che sotto quello trattamentale. Sotto il primo profilo, la valutazione concerne l’affidabilità del detenuto e la sua capacità di rispettare le prescrizioni impostegli anche una volta fuori del controllo continuativo degli addetti alla sicurezza.

Sotto il profilo trattamentale, la scelta dei detenuti da avviare al lavoro extra-murario implica una valutazione complessiva del programma trattamentale, che dovrà essere scrupolosa e coerente.

Tanto più che il venir in essere del rapporto lavorativo sarà necessariamente subordinato all’autorizzazione al lavoro all’esterno *ex art. 21 O.p.* ovvero alla concessione di una misura alternativa alla detenzione. Entrambe le misure richiedono l’intervento del Magistrato di sorveglianza (per quanto l’ammissione al lavoro all’esterno sia di competenza della direzione d’istituto ed il ruolo del magistrato sia limitato ad una formale “approvazione”) che dovrà valutare l’esistenza delle condizioni tassativamente previste dalla legge.

Anche in questo caso il rapporto lavorativo ha origine in un accordo tra le parti, con la peculiarità che il contratto di lavoro viene sottoscritto prima dell’approvazione del lavoro all’esterno o della concessione di una misura alternativa da parte del Magistrato di sorveglianza, che integrano pertanto una condizione necessaria per la concreta esecuzione del rapporto di lavoro.

3.3 Gestione, aspetti retributivi e diritti sindacali

Anche per quanto concerne la gestione del rapporto contrattuale in essere, valgono le regole comuni della disciplina codicistica e legislativa di diritto comune.

Tanto più che in questo caso non sarà più l’amministrazione, in qualità di datore di lavoro sui *generis*, ad esercitare in concreto il poter direttivo, organizzativo e disciplinare che compete alla parte datoriale.

Ciò non preclude che le prerogative e le funzioni dell’amministrazione possano in alcuni casi incidere sensibilmente sul rapporto di lavoro in essere.

Si allude alle iniziative che l’amministrazione intraprende per la sicurezza del carcere (es. svolgimento di una perquisizione nella cella del detenuto che determini un ritardo al lavoro oppure ai necessari controlli del personale di Polizia Penitenziaria, onde

verificare che il detenuto ammesso al lavoro all'esterno, rispetti le prescrizioni previste nel programma trattamentale).

Ancora più incisivi potranno essere i riflessi di eventuali provvedimenti disciplinari inflitti al detenuto per via di infrazioni commesse all'interno dell'istituto (¹⁰⁶).

Più in generale, l'attività lavorativa del detenuto, sia quella extramuraria che, a maggior ragione, quella intramuraria, potrà essere condizionata dalle esigenze e dai "ritmi" propri dei penitenziari, che le direzioni dovranno cercare quanto più possibile di conciliare con le esigenze datoriali. Si pensi ai colloqui dei detenuti con i familiari, alle incombenze di natura processuale, alla stessa apertura e chiusura dei varchi.

Nulla quaestio per quanto riguarda la remunerazione, stabilita dal contratto e parametrata al CCNL di riferimento. In passato ci si è chiesto invero – stante la nebulosità delle disposizioni dell'Ordinamento penitenziario – se la diminuzione del salario fino a un terzo rispetto agli altri lavoratori potesse riguardare anche i detenuti alle dipendenze di privati. La Corte costituzionale, con sentenza n. 1087 del 13 dicembre 1988 (¹⁰⁷) (supra, par. 1.5) è intervenuta in materia chiarendo che la decurtazione prevista dall'articolo 22 O.p. riguarda solo le "mercedi" dei detenuti lavoranti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria (¹⁰⁸).

Il detenuto alle dipendenze di soggetti privati « (...) *esercita tutti i diritti riconosciuti ai lavoratori liberi, con le sole limitazioni che conseguono agli obblighi inerenti alla esecuzione della misura privativa della libertà*». Tale previsione è contenuta negli articoli 48, comma undicesimo e 54, comma secondo, del regolamento d'esecuzione, con riferimento esclusivo ai detenuti ammessi al lavoro all'esterno ed a quelli in regime di semilibertà.

Si ritiene tuttavia che la stessa regola valga per tutti i detenuti alle dipendenze di soggetti terzi, a nulla rilevando che l'attività dell'imprenditore abbia luogo all'interno o all'esterno delle mura perimetrali.

Nulla osta, in particolare, all'esercizio dei diritti sindacali e di quello di sciopero, purché la direzione venga informata in merito alle iniziative che il detenuto intenda intraprendere onde valutarne la congruità al piano trattamentale.

¹⁰⁶ Valgono in proposito le considerazioni fatte in par. 2.3 per il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

¹⁰⁷ Corte cost. n. 1087 del 30 novembre 1988, in *GCost*, 1988, I, 5291 con nota di G. GALLI.

¹⁰⁸ Non sembra essersene avveduto A. MORRONE, *Il Trattamento penitenziario e le alternative alla detenzione*, Cedam, Padova, 2003, 42.

III SOSTEGNO NORMATIVO E ISTITUZIONALE AL LAVORO PENITENZIARIO

Premessa

La legge 12 agosto 1993, n. 296, ha segnato una nuova epoca nella storia del lavoro penitenziario, consentendo nuovamente l'ingresso in carcere alle imprese.

E' intuitivo tuttavia che fare impresa in ambito carcerario comporti una serie di limitazioni e oneri idonei di per sé a scoraggiare qualsiasi ipotesi di investimento *intra-moenia*. Anche l'assunzione di detenuti *extra-moenia* presenta alcune limitazioni connesse al particolare *status* del detenuto lavoratore (cap. IV, par. 2 e 4).

Si è reso necessario, pertanto, predisporre alcuni strumenti a sostegno delle imprese intenzionate a prendere parte a progetti di reinserimento lavorativo dei detenuti.

Il par. 1 prende in disamina, in maniera piuttosto analitica, gli incentivi fiscali e contributivi contenuti nella legge 22 giugno 2000, n. 193, così come recentemente modificati dal decreto legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 94.

Nel cap. 2 viene rimarcata l'importanza dell'azione di supporto dell'amministrazione penitenziaria, rimanendo inteso che l'amministrazione è solo uno dei numerosi attori della rete a sostegno del reinserimento lavorativo dei detenuti. Si è ritenuto tuttavia opportuno, per ragioni di economia, focalizzare l'attenzione proprio sul soggetto istituzionalmente chiamato a dare attuazione al mandato costituzionale per una pena finalizzata alla rieducazione, rinviando a quanto riportato in *literature review* per i riferimenti agli altri operatori e istituzioni coinvolti (Regioni, Enti Locali, Centri per l'impiego e cooperative).

Con particolare riferimento al reinserimento lavorativo dei detenuti l'amministrazione penitenziaria non è stata ancora in grado di esprimere al meglio il ruolo di stimolo e di coordinamento che le viene richiesto. Per questo motivo si è ritenuto opportuno dare risalto ad alcune buone prassi del Provveditorato regionale per l'Amministrazione Penitenziaria di Milano, a dimostrazione che buoni risultati sono a portata di mano.

1 La legislazione incentivante: la legge Smuraglia

1.1 Un primo intervento sistematico a sostegno del lavoro dei detenuti

Il primo intervento sistematico a sostegno del lavoro dei detenuti lo si deve alla legge 22 giugno 2000, n. 193 (cosiddetta legge Smuraglia).

Si tratta di un provvedimento caratterizzato da numerose contraddizioni e lacune – che verranno messe in luce nel prosieguo – sia sotto il profilo strettamente giuridico interpretativo che sotto quello attuativo connesso all'insufficienza delle coperture finanziarie ed alla gestione di tali risorse da parte dell'amministrazione penitenziaria. Ciò nonostante il provvedimento si segnala per la strutturalità delle misure adottate, che hanno consentito un graduale ma significativo ritorno di interesse da parte delle imprese all'assunzione di lavoratori detenuti.

Non è un caso che i progetti tesi a valorizzare ed incentivare il lavoro penitenziario – ivi inclusa la recente legge 9 agosto 2013, n. 94, di conversione del decreto 1 luglio 2013, n. 78 (*infra*, par. 1.4) – abbiano tutti preso le mosse dall'impianto normativo delineato dalla legge Smuraglia, nell'intento di renderlo più effettivo ma senza mai metterlo in discussione.

Come si è detto (cap. I, par 2.3), la legge 12 agosto 1993, n. 296, ha segnato una svolta nella storia del lavoro carcerario, aprendo nuovamente gli istituti penitenziari ai privati disposti a intraprendere un'attività economica in carcere assumendo manodopera detenuta (¹⁰⁹).

Il quadro complessivo degli incentivi previsti dalla legge, per alcuni aspetti sembra privilegiare il lavoro *intra-moenia*: diversamente da quanto previsto per cooperative sociali, che già fruivano del regime di decontribuzione totale per i detenuti ammessi a misure alternative in base alle previsioni originarie della legge 381/1991 – le sole aziende ammesse dalla legge Smuraglia alla fruizione degli sgravi contributivi sono quelle che assumono detenuti presso attività produttive all'interno degli istituti di pena.

¹⁰⁹ La legge Smuraglia costituisce per molti versi la prosecuzione logica di tale percorso, inserendo l'attuale comma 13 dell'art. 20 dell'Ordinamento penitenziario che consente alle direzioni degli istituti di stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati o con cooperative sociali che intendano offrire ai detenuti opportunità di lavoro. In tali convenzioni vengono pure disciplinati l'oggetto, le condizioni dell'attività lavorativa e il trattamento retributivo. Tali convenzioni costituiscono di fatto una *condicio sine qua non* per la fruizione dei benefici contributivi e fiscali (*infra*, par. 1.2 e par. 1.5).

Anche il raggio di azione del credito d'imposta è stato limitato – sia per le aziende che per le cooperative sociali – alle sole assunzioni di detenuti *intra*-murarii e a quelli ammessi al lavoro all'esterno *ex art.* 21, così come precisato dal decreto attuativo 25 febbraio 2002, n. 87 (¹¹⁰).

Rispetto alle originarie previsioni della legge 8 novembre 1991, n. 381, l'inversione di rotta è evidente, se si considera che in base alle previsioni dell'art. 4 gli unici detenuti considerati "persone svantaggiate" erano proprio i detenuti ammessi alle misure alternative alla detenzione.

Detta inversione di rotta da parte della legge Smuraglia, non adeguatamente armonizzata con la normativa precedente, ha portato ad un quadro complessivo abbastanza composito ed a sprazzi contraddittorio, come si evince dalla tabella degli incentivi proposto a fine capitolo (tab. 3.1).

Pur essendo, infatti, un provvedimento strutturale, la legge Smuraglia interviene in buona parte su un impianto normativo preesistente, ampliando la definizione di persone svantaggiate fornita dall'art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, estendendola ai soggetti detenuti o internati in istituti penitenziari o ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

L'estensione assume particolare rilievo non tanto per il riferimento ai detenuti ammessi al lavoro all'esterno (considerata la progressiva assimilazione del lavoro all'esterno ad una misura alternativa rispetto all'originaria configurazione di modalità esecutiva della pena) quanto piuttosto per i detenuti e internati negli istituti penitenziari, fino a quel momento esclusi da qualsiasi politica di reinserimento nel mercato del lavoro.

L'estensione a tutte le categorie di detenuti della nozione di persone svantaggiate è tanto più significativa se si considera che la nozione di "lavoratore svantaggiato" alla quale fa riferimento il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (¹¹¹) è proprio quella

¹¹⁰ Non sembra corretto tuttavia concludere che tale risultato costituisca l'esito di una scelta consapevole di politica in materia di lavoro penitenziario, quanto piuttosto, come probabile, una scelta dettata dall'impossibilità – per ragioni di sostenibilità finanziaria – di poter estendere gli incentivi, contributivi e fiscali, a tutte le categorie di imprese (cooperative e aziende) in relazione a qualsiasi "categoria" di detenuto assunto (*intra* ovvero *extra*-murario). Rimane il fatto che, dovendo scegliere, il Legislatore e l'amministrazione hanno deciso di concentrare le risorse a disposizione a sostegno del lavoro all'interno degli istituti penitenziari, in considerazione anche della selettività con la quale la magistratura di sorveglianza ha dato prova di voler valutare le richieste di ammissione alle misure alternative.

¹¹¹ Art. 2 lett *k*) d. lgs. 10 settembre 2003, n. 276: «"lavoratore svantaggiato": qualsiasi persona appartenente a una categoria che abbia difficoltà a entrare, senza assistenza, nel mercato del lavoro ai sensi dell'articolo 2, lettera *f*), del regolamento (CE) n. 2204/2002 della Commissione del 12 dicembre 2002 relativo alla applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato CE agli aiuti di Stato a favore della occupazione, nonché ai sensi dell'articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381».

Il regolamento (CE) n. 2204/2002 ha cessato di essere in vigore il 30 giugno 2008. La definizione comunitaria di riferimento per le categorie di lavoratori svantaggiati è attualmente quella dell'art. 2, nr. 18 e 19 del regolamento (CE) n. 800/2008 del 6 agosto 2008. Ai sensi dell'art. 43 di tale

contenuta nell'art. 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381, oltre a quello stabilito dalla normativa comunitaria (art. 2, nr. 18 e 19 del regolamento [CE] n. 800/2008 del 6 agosto 2008). Tale definizione avrebbe infatti dovuto costituire – nel disegno complessivo della Riforma Biagi – un punto di riferimento per le successive disposizioni in materia di contratti di lavoro e politiche di *workfare* per i soggetti a rischio di esclusione sociale.

1.2 Gli sgravi contributivi

Come accennato, la prima parte della legge Smuraglia (art. 1) va a modificare la legge 8 novembre 1991, n. 381 sulla cooperazione sociale estendendo la nozione di soggetti svantaggiati, con l'effetto di concedere gli sgravi contributivi ivi previsti a tutte le categorie di detenuti (ed internati) che esercitino un'attività lavorativa.

Tali sgravi consistono in una riduzione, o in un azzeramento a seconda dei casi, delle aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria, previdenziale e assistenziale, sia per la quota a carico del datore di lavoro che per quella a carico del lavoratore.

Vanno tuttavia rilevate alcune contraddizioni contenute nell'impianto normativo così definito, frutto, come si è accennato, di una non adeguata armonizzazione tra la normativa introdotta e quella previgente. In particolar modo appare inspiegabile la differenziazione di disciplina introdotta dall'art. 3 *bis* della legge: in base a tale disposto le aliquote retributive per le nuove categorie di soggetti svantaggiati individuate dalla legge Smuraglia risultano ridotte nella misura percentuale individuata ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia di concerto con quello del Tesoro, Bilancio e Programmazione economica. Il decreto 9 novembre 2001 – Sgravi contributivi per le cooperative sociali che assumono detenuti – stabilisce nella misura dell'80 per cento la misura dello sgravio, sia per quanto concerne la quota a carico del datore di lavoro che per quella a carico dei lavoratori (¹¹²).

regolamento, infatti, qualsiasi riferimento al regolamento (CE) n. 2204/2002 va inteso fatto al regolamento (CE) n. 800/2008.

¹¹² Per meglio comprendere il quadro d'insieme delineato dall'art. 4 della l. 8 novembre 1991, n. 381 – come modificato dalla apportate dall'art. 1 della legge Smuraglia – si consideri che vengono sostanzialmente individuate, ad opera della legge, tre diverse categorie di detenuti/internati. I detenuti ammessi alle misure alternative godono della decontribuzione totale delle aliquote complessive per l'assicurazione obbligatoria, previdenziale ed assistenziale dovute dalle cooperative sociali, così come previsto dal comma 3 dell'articolo per tutte le categorie di persone svantaggiate rientranti nell'elenco di cui al primo comma. Le altre due categorie (i detenuti e gli internati negli istituti penitenziari

Non si comprendono a dire il vero le ragioni che hanno condotto ad una differenziazione della disciplina, che vede le cooperative che impieghino detenuti e gli internati negli istituti penitenziari fruire di un abbattimento parziale degli oneri contributivi rispetto alla decontribuzione totale prevista per le altre categorie di lavoratori svantaggiati alle dipendenze delle cooperative sociali.

In proposito, alcuni autori hanno giustamente evidenziato come in fase attuativa, le cooperative che impieghino soggetti portatori del medesimo *handicap*, possano beneficiare di una riduzione contributiva diversa a seconda del diverso *status* giuridico del soggetto svantaggiato. E' stato fatto il caso (¹¹³) del soggetto tossicodipendente, che ai sensi del terzo comma dell'art. 4 della legge 381/1991 rientra tra i soggetti beneficiari della decontribuzione totale: nel caso in cui tale soggetto risultasse detenuto o internato in istituto penitenziario, il beneficio contributivo rischierebbe di essere solo parziale (ai sensi del comma 3 *bis*), salvo il caso in cui fruisca di misura alternativa alla detenzione, nel qual caso la decontribuzione "tornerebbe" ad essere totale (¹¹⁴).

Ancora più inspiegabile la sperequazione che si è venuta a creare tra le diverse categorie di detenuti individuate dalla legge: da una parte i detenuti beneficiari di misure alternative alla detenzione – già annoverati tra i lavoratori svantaggiati dall'impianto originario della legge 8 novembre 1991, n. 381 – che fruiscono della decontribuzione totale (¹¹⁵). Dall'altra tutti gli altri detenuti, che beneficiano di uno sgravio soltanto parziale, per quanto significativo. La contraddizione assume un certo rilievo se si

nonché i detenuti e gli internati ammessi al lavoro all'esterno *ex art. 21* dell'Ordinamento penitenziario) fruiscono di una decontribuzione parziale – fissata nella misura dell'ottanta per cento dal decreto 9 novembre 2001 – in quanto rientranti nel sotto-elenco introdotto dall'art. 3-*bis* ad opera della legge 22 giugno 2000, n. 193.

¹¹³ F. MAISTO, *Insieme al nuovo Regolamento Penitenziario. La flessibilità della pena entra nella fase esecutiva*, in *GD*, 2000, 33, 19. L'esempio è ripreso e meglio esemplificato in M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 47.

¹¹⁴ Nulla dicendo in proposito i decreti attuativi e le circolari emanate dall'amministrazione penitenziaria, si ritiene tuttavia, in via interpretativa, che nei casi ipotizzati di assunzione di soggetti che cumulino diversi *status*, le cooperative possano beneficiare del regime contributivo di maggior favore.

¹¹⁵ In merito va respinta l'inaccettabile interpretazione fornita dall'amministrazione penitenziaria nella *Circolare D.A.P. – Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento del 19 luglio 2002 (infra)*, che sembrerebbe sottoporre l'ammissione al regime di decontribuzione alla condizione che detti detenuti siano stati già in precedenza (ovvero prima della concessione della misura alternativa) alle dipendenze delle cooperative richiedenti il beneficio (« [...] E' opportuno anche rammentare che le cooperative sociali, qualora impieghino persone ammesse alle misure alternative, *che siano state precedentemente alle loro dipendenze* come detenuti, internati o ammessi all'art. 21, usufruiranno dell'abbattimento totale delle aliquote contributive, assistenziali e previdenziali ai sensi dell'art.4 comma 3 della legge n.381/91 di "Disciplina delle cooperative sociali [...]». Tale inesattezza viene "mutuata" dalla *circolare Inps della Direzione Generale delle Entrate Contributive e della Direzione Generale Finanza Contabilità e Bilancio del 25 luglio 2002*, n. 134, *Legge 22 giugno 2000, n. 193. Benefici contributivi per l'impiego "intramoenia" di persone detenute o internate. Istruzioni contabili. Variazioni al piano dei conti.*

considera che proprio le categorie più penalizzate sia da un punto di vista penitenziario (per la maggiore gravosità della detenzione) che lavoristico (per intuitive maggiori difficoltà di reperire un'occupazione), ovvero i detenuti *intra*-murari che non beneficiano di misure alternative alla detenzione, sono quelle che avrebbero meritato una maggiore attenzione da parte del Legislatore (¹¹⁶).

Tale disparità di trattamento viene parzialmente “compensata” da un'altra piccola contraddizione risultante dalla formulazione del dato normativo: la previsione contenuta nell'art. 3 *bis* relativa alla prosecuzione degli sgravi fiscali per un ulteriore periodo di sei mesi dopo la cassazione dello stato di detenzione riguarda a ben vedere solo i beneficiari della decontribuzione parziale ivi elencati, e non anche le assunzioni di detenuti ammessi a misure alternative alla detenzione, che beneficiano del più benevolo regime di decontribuzione totale di cui al comma 3. Ad avviso dello scrivente, pertanto le cooperative (e le aziende, *infra*) che assumano tali detenuti beneficiano del regime di decontribuzione totale, ma esclusivamente durante l'esecuzione della misura alternativa, non avendo titolo all'estensione del beneficio una volta espia la pena (¹¹⁷). In proposito, tuttavia, si ritiene di anticipare quanto disposto dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, laddove l'estensione dell'incentivo, oltre ad essere aumentata temporalmente, è stata esplicitamente riferita dal Legislatore anche ai detenuti già beneficiari di misure alternative.

La previsione della prosecuzione degli sgravi per un periodo successivo alla cessazione dello stato di detenzione nasce dall'esigenza di fornire un sostegno al reinserimento lavorativo degli ex detenuti, nel momento della delicatissima fase immediatamente successiva alla scarcerazione. Si tratta di uno strumento sulla carta assai importante ai

¹¹⁶ Così C.A. ROMANO, *Pena, rieducazione e lavoro*, in *Impresa sociale*, 54, 2000, 131. L'autore giudica parimenti incomprensibile, sia da un punto di vista giuridico che trattamentale, la differenziazione tra detenuti ammessi al lavoro all'esterno ex art. 21 O.P. ed i detenuti beneficiari di misure alternative alla detenzione.

¹¹⁷ Diversamente si esprimono F. MAISTO, *Insieme al nuovo Regolamento Penitenziario. La flessibilità della pena entra nella fase esecutiva*, in *GD*, 2000, 33, 19 e M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 47, nota 8. Con riferimento all'istituto dell'estensione degli sgravi dopo la “cessazione dello stato di detenzione” gli autori fanno notare come il momento della scarcerazione del detenuto semilibero – così come per la pena espia *intra moenia* – coincida con l'espiazione della pena, mentre nell'affidamento in prova i due momenti non coincidono, in quanto la scarcerazione del detenuto avviene contestualmente all'inizio del decorso della misura alternativa. Tali argomentazioni inducono a ritenere che gli autori reputino applicabili anche ai detenuti beneficiari di misura alternativa (e quindi beneficiari del regime di decontribuzione totale ai sensi dell'art. 4 comma 1) l'estensione semestrale degli sgravi contributivi.

Secondo l'autrice, inoltre (M. VITALI, *op. ult. cit., ibidem*) la riduzione contributiva rischia non coprire l'intero periodo di espiazione della pena in misura alternativa, se superiore ai sei mesi. In tale caso tuttavia, a nostro avviso, il rapporto lavorativo gode della decontribuzione totale fino alla cessazione dello stato di detenzione non già ai sensi dell'art. 4 comma 3 *bis*, bensì ai sensi del precedente comma 3, che annovera tra i destinatari, tra gli altri, proprio detenuti beneficiari di misura alternativa.

fini della prevenzione del recidivismo. Tuttavia, sul punto è da segnalare (*infra*, par. 1.4) un'interpretazione piuttosto restrittiva fornita dall'amministrazione penitenziaria, in base alla quale l'estensione degli sgravi contributivi nei sei mesi successivi alla scarcerazione va intesa come riferita a quei soli rapporti lavorativi già iniziati in costanza di detenzione. Si tratta di una limitazione di non poco conto, che restringe significativamente il novero dei potenziali beneficiari degli sgravi, sia dal versante datoriale che da quello dei lavoratori (ex) detenuti.

E' chiaro che una simile interpretazione restrittiva del dato normativo ad opera dell'amministrazione penitenziaria si è resa necessaria per il rispetto del limite dei fondi annuali in dotazione alla legge e delle incombenze relative alla gestione ed al monitoraggio dei fondi (che sarebbe risultato assai difficile in relazione ad imprese che assumono ex detenuti senza averli avuti in precedenza alle dipendenze durante la detenzione). Né l'interpretazione fornita dall'amministrazione appare del tutto priva di fondamento, potendosi argomentare che rientrasse nella reale intenzione del Legislatore la sola prosecuzione degli incentivi per i rapporti lavorativi già in essere prima della cessazione della detenzione (¹¹⁸).

Tuttavia è più che legittimo, ad avviso dello scrivente, avanzare qualche perplessità in merito ad una restrizione di tale portata in via di pura prassi amministrativa, posto che non solo la legge, ma nemmeno i regolamenti attuativi accennano espressamente a tale limitazione.

Nel merito, va rilevato che, in base all'interpretazione fornita, vengono escluse dagli incentivi le imprese che già non abbiano assunto persone detenute prima della scarcerazione e soprattutto, ancora una volta, rimangono esclusi dai benefici proprio i detenuti che non abbiano già preso parte ad un'attività lavorativa alle dipendenze di soggetti privati durante la detenzione. Una grossa fetta della popolazione detenuta – che verosimilmente non è stata destinataria, per una serie di ragioni, di progetti strutturati di reinserimento lavorativo e che verosimilmente non ha nemmeno beneficiato di misure alternative alla detenzione – rimane pertanto priva di un'importante sostegno al reinserimento lavorativo nei mesi successivi alla scarcerazione.

Senza tacere un'ulteriore limitazione connessa all'interpretazione restrittiva fornita dall'amministrazione in merito all'estensione degli sgravi contributivi *post detentionem* : il detenuto assunto da una cooperativa/azienda all'interno di un istituto penitenziario, una volta scarcerato, potrà continuare a svolgere la propria attività lavorativa

¹¹⁸ L'interpretazione fatta propria dall'amministrazione contrasta *strictu sensu* con il tenore letterale della legge, che non assoggetta l'estensione degli incentivi ad alcuna espressa condizione. Unico possibile fondamento letterale a sostegno di tale restrizione consiste nell'avverbio "ulteriore" contenuto nella norma, interpretato nel senso che l'estensione degli incentivi presuppone una precedente fruizione degli stessi in relazione all'assunzione di un soggetto detenuto.

(continuando l'impresa a beneficiare degli sgravi contributivi per ulteriori sei mesi) solo nel caso in cui la stessa abbia una sede operativa anche *extra-moenia* (¹¹⁹).

Assai rari risulteranno invece i casi in cui la direzione del carcere ritenga di autorizzare l'ingresso in istituto, per quei soggetti scarcerati che già prestavano la propria attività lavorativa durante la detenzione, affinché possano continuare ad esercitare la propria attività lavorativa. Tale eventualità, astrattamente configurabile, è destinata a verificarsi in un numero limitatissimo di casi: ammesso che il detenuto scarcerato manifesti la volontà di far rientro nell'istituto penitenziario presso il quale ha scontato la detenzione – sia pure limitatamente alle ore dedicate allo svolgimento dell'attività lavorativa – possono verificarsi situazioni in cui il rientro del detenuto presenti intuibili profili di inopportunità, specie in quegli istituti in cui i locali deputati alle attività lavorative non siano opportunamente separati dalle sezioni detentive (¹²⁰). Oltretutto, è lecito dubitare in merito all'legittimità di incentivare la prosecuzione di rapporti di lavoro tra gli ex detenuti e le imprese operanti *intra-moenia*, in considerazione del fatto che le opportunità lavorative all'interno delle carceri, in quanto tali, dovrebbero essere riservate ai detenuti ivi ristretti, che non hanno alcun'altra possibilità di svolgere altro tipo di attività lavorativa.

Positiva invece l'estensione degli sgravi contributivi, anche “alle aziende, pubbliche o private che organizzino attività produttive o di servizi all'interno degli istituti penitenziari”. In base alla legge 381/1991 l'ambito di operatività degli incentivi rimaneva circoscritto alla c.d. cooperative sociali di tipo B, ovvero quelle che svolgono attività – agricole, industriali o commerciali – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. A distanza di quasi dieci anni, con riferimento all'attività lavorativa dei detenuti, il Legislatore sembra aver preso atto della funzione sociale dell'impresa che assume detenuti ed ex detenuti, sia essa cooperativa sociale o impresa di qualunque altro tipo o ragione sociale. Rimane tuttavia un trattamento di maggior favore per le cooperative sociali probabilmente motivato dalla necessità di prevenire eventuali utilizzi

¹¹⁹ Appare pertanto per certi versi pleonastico quanto evidenziato dalla menzionata *circolare Inps 25 luglio 2002*, che al punto 3.2. riporta che “anche nei riguardi delle aziende pubbliche e private opera l'estensione del beneficio nei sei mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione”. Ciò in considerazione della circostanza che le aziende pubbliche e private, diversamente rispetto alle cooperative, beneficiano degli sgravi contributivi solo in relazione all'assunzione di detenuti *intra-moenia (infra)*; a meno di non ritenere ammissibile il caso tale dell'azienda che abbia una sede operativa *extra moenia*, ove ritenga di impiegare il detenuto lavoratore un volta cessato lo *status* si detenzione.

¹²⁰ Il comma 2 dell'art. 47 del regolamento esecutivo (d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230) dispone che le lavorazioni interne dell'istituto siano organizzate, in quanto possibile, in locali esterni alle sezioni detentive. Tuttavia pochi sono gli istituti in cui tale prescrizione risulta pienamente ottemperata, essendo la maggioranza delle strutture state progettate in epoca anteriore al regolamento. Si consideri inoltre che tale separazione risulta di fatto impossibile nei casi in cui le imprese siano appaltatrici di servizi interni all'istituto, come quello di somministrazione del vitto, di pulizia e di manutenzione dei fabbricati, come previsto dal comma 3 dell'art. 47 reg. esec.

distorti degli sgravi contributi da parte delle imprese aventi finalità di lucro: le aziende che beneficiano degli incentivi sono infatti, ai sensi dell'articolo 2 della legge, solo quelle che organizzino attività all'interno degli istituti penitenziari. La fruizione dei benefici contributivi da parte delle aziende risulta pertanto sottoposta ad una duplice condizione: da una parte che le aziende medesime organizzino attività produttive o di servizi all'interno degli istituti penitenziari e dall'altra che siano impiegate persone detenute o internate. Rimangono escluse le aziende che assumano detenuti beneficiari di misure alternative o ammessi al lavoro all'esterno (¹²¹), a meno di non ipotizzare la concedibilità del beneficio alle aziende che operino all'interno di istituti penitenziari impiegando detenuti *intra*-murari e che allo stesso tempo abbiano sedi operative esterne ove risultino impiegati detenuti ammessi al lavoro all'esterno o ammessi a misura alternativa. In tale caso, ci si autorevolmente interrogati (¹²²) sulla ammissibilità del beneficio e sulla misura della decontribuzione nel caso di assunzione di detenuti in misura alternativa, sia essa totale (ai sensi del comma 3 dell'art. 4 della legge 381/1991 in quanto relativa a detenuti in misura alternativa ivi elencati) ovvero parziale, ai sensi dell'art. 2 del successivo comma 3 *bis*, richiamato dall'art. 2 della legge Smuraglia. Si tratta di casi che solo apparentemente possono risultare scolastici: è assai raro infatti che un'azienda si intraprenda ad investire in carcere senza avere altri punti di riferimento – amministrativi, legali o commerciali – all'esterno. E' invece assai probabile che proprio quelle (poche) imprese che siano entrate in contatto con l'universo carcerario e che abbiano preso atto della bontà di un investimento produttivo in carcere, si determinino ad assumere detenuti soggetti detenuti anche per le proprie attività esterne (¹²³). Anche nel caso in questione sembra potersi escludere la fruibilità del beneficio posto che l'amministrazione penitenziaria, con circolare del 19 luglio 2002 (¹²⁴) ha ribadito che “mentre le cooperative sociali godono dei benefici contributivi anche per gli ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21, le aziende pubbliche e private potranno usufruirne solo per quei detenuti ed internati assunti per l'espletamento di attività produttive o di servizi all'interno degli Istituti penitenziari”.

¹²¹ Con riferimento a quest'ultima categoria, si segnala tuttavia come la medesima limitazione non vale per il credito d'imposta (*infra*) previsto dal successivo art. 3 della legge, così come disciplinato dal d.m. 25 febbraio 2002, n. 87, evidenziandosi ulteriormente come il quadro complessivo degli incentivi delineato dal Legislatore risulti complesso ed a volte di difficile comprensione.

¹²² M. VITALI, *Atti del Seminario o "Agevolazioni per chi assume detenuti: la legge Smuraglia (193/2000) e i decreti attuativi"*, a cura di AgeSol e Caritas Ambrosiana, Milano, 13 giugno 2002, in www.agesol.it.

¹²³ Già si è posto il caso (*supra*) dell'impresa che volesse continuare il rapporto di lavoro – già in essere con un soggetto detenuto all'interno di un istituto penitenziario – anche dopo la scarcerazione, impiegandolo presso una sede operativa esterna.

¹²⁴ Circolare D.A.P. – Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento del 19 luglio 2002, *Direttive per l'applicazione della Legge n.193/00 (cd. Smuraglia) e dei Decreti di attuazione del 9 novembre 2001 e del D.M. n.87 del 25 febbraio 2002*.

Un ultimo appunto va infine mosso a quanto previsto dall'art. 2 della legge, che condiziona di fatto l'ammissione agli sgravi da parte delle cooperative e delle aziende alla previsione, nelle convenzioni con l'amministrazione penitenziaria, di un trattamento retributivo «non inferiore a quanto previsto dalla normativa vigente per il lavoro carcerario»⁽¹²⁵⁾. Ora, a ben guardare, la normativa speciale in materia di trattamento retributivo per il “lavoro carcerario” è quella contenuta nell'art. 22 dell'Ordinamento penitenziario, che ormai da tempo⁽¹²⁶⁾ si ritiene applicabile ai soli rapporti lavorativi in essere tra detenuti ed amministrazione penitenziaria. Ritenere che il Legislatore del 2000 volesse realmente riferirsi a quella normativa significherebbe rimettere in discussione la completa assimilazione tra lavoro dei detenuti e lavoro libero con riguardo ai rapporti di lavoro alle dipendenze di soggetti diversi dall'amministrazione. Bisogna necessariamente concludere che si tratti pertanto di un'inesattezza del testo normativo; tale ipotesi risulta inoltre suffragata da quanto disposto dal successivo decreto del 25 febbraio 2002, n. 87 (*infra*) in materia di sgravi fiscali, il cui art. 3 dispone, più correttamente, che le agevolazioni fiscali spettino alle imprese «che corrispondano un trattamento economico non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di lavoro».

1.3 Il credito d'imposta

La seconda, importante previsione contenuta nella legge 193/2000 consiste nella previsione di un incentivo fiscale alle imprese che assumono lavoratori detenuti per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni, ad opera dell'articolo 3 della legge.

In questo caso la legge non va ad innestarsi su alcun provvedimento precedente ma determina *ex novo* la natura ed il raggio d'azione – oggettivo e soggettivo – del provvedimento. Per l'esattezza è il citato decreto interministeriale⁽¹²⁷⁾ previsto dall'art. 6 a prevedere in concreto non solo le modalità applicative, ma a determinare quali siano i soggetti beneficiari degli incentivi ed a quali condizioni. Le indicazioni della legge in proposito risultano infatti assai scarse, limitandosi l'art. 3 ad aggiungere che le agevolazioni si applicano anche alle imprese che svolgano effettivamente attività formativa nei confronti dei detenuti.

Il decreto 25 febbraio 2002, n. 87 definisce innanzitutto la “natura” dell'incentivo fiscale, chiarendo che si tratta di un credito d'imposta, fissato nella misura di € 516,46 per ogni lavoratore assunto, in misura proporzionale alle giornate di lavoro prestate. E' opportuno precisare che tale importo è stato aumentato secondo le prescrizioni

¹²⁵ Tale condizione viene ripresa dalla menzionata *circolare Inps* del 25 luglio 2002.

¹²⁶ Cfr. *supra*, cap. II par. 2.4 e 3.3.

¹²⁷ *Decreto interministeriale del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 87 del 25 febbraio 2002, Regolamento recante sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti.*

contenute nella *circolare DAP- Direzione Generale Detenuti e Trattamento*, prot. 0424340 dell'11 dicembre 2013, che anticipa i contenuti del decreto di prossima emanazione (*infra*, par.1.4), attuativo delle modifiche intervenute in materia ad opera della legge 9 agosto 2013, n. 94.

Quanto all'individuazione dei soggetti beneficiari, è stata da più parti criticata la non univocità del ricorso all'espressione "imprese" (¹²⁸). Sul punto è intervenuta l'amministrazione penitenziaria, con *Circolare DAP-Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento*, n. 0321376 del 19 luglio 2002, chiarendo che sia le cooperative sociali che le aziende pubbliche e private sono destinatarie di entrambi i benefici previsti dalla legge Smuraglia, in quanto rientranti tutte nella definizione di imprese.

Tra le attività in relazione alle quali le imprese possono beneficiare del credito d'imposta rientra, come accennato, l'attività formativa" effettivamente svolta nei confronti dei detenuti. L'art. 2 del decreto 87/2002 aggiunge al riguardo – ai fini dell'ammissibilità del beneficio – la condizione che detta attività comporti, al termine del periodo di formazione, l'assunzione dei detenuti formati, ovvero, in alternativa, che l'attività di formazione risulti mirata a fornire professionalità ai detenuti o agli internati da impiegare in attività lavorative gestite in proprio dall'amministrazione. In questo modo l'amministrazione si riserva di fatto di valutare l' "effettività" della formazione fornita al detenuto, in via presuntiva nel caso di successiva assunzione e caso per caso nelle altre ipotesi, onde evitare l'erogazione di fondi a favore di iniziative formative autoreferenziali o comunque non spendibili in sede lavorativa.

Con riferimento alla tipologia di detenuti impiegati, il decreto 87/2002 dà atto anche in questo caso di essere qualcosa più di una fonte secondaria di mera attuazione del dettato legislativo: ai sensi dell'art. 3, infatti, il credito d'imposta viene concesso alle imprese che assumano (o facciano formazione nei confronti di) detenuti e internati presso gli istituti penitenziari o detenuti ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 dell'Ordinamento penitenziario. Balza all'occhio l'esclusione *tout court* dei detenuti ammessi a misura alternativa, in chiara contraddizione con quanto previsto in relazione agli sgravi contributivi, laddove proprio tale categoria di detenuti, purché impiegati presso cooperative sociali, risulta beneficiaria del regime di decontribuzione totale anziché parziale.

¹²⁸ Vitali (M. VITALI, *Atti del Seminario "Agevolazioni per chi assume detenuti: la legge Smuraglia (193/2000) e i decreti attuativi"*, a cura di AgeSol e Caritas Ambrosiana, Milano, 13 giugno 2002, in www.agesol.it) avanza qualche dubbio in merito all'applicabilità dell'incentivo anche alle cooperative, che sembrerebbe doversi escludere in base ad un'interpretazione letterale. A tale interrogativo tuttavia l'autrice fornisce sostanzialmente risposta positiva, alla luce delle "deriva" imprenditoriale che nella prassi ha conosciuto il fenomeno cooperativistico in Italia e, soprattutto, alla luce delle modifiche apportate dalla legge 3 aprile 2001, n. 142 alla disciplina delle cooperative. Analogamente L. SCALABRIN, *Legge Smuraglia e cooperative sociali*, in *Il consulente del lavoro*, 2007, 14, secondo il quale le cooperative potevano non rientrare nel concetto d'impresa.

Si tratta di un'esclusione che restringe considerevolmente la portata degli incentivi al lavoro dei detenuti, e che è stata solo in parte ridimensionata dai recenti interventi normativi. Tale restrizione, ribadita anche dalla recente *circolare DAP- Direzione Generale Detenuti e Trattamento*, prot. 0424340 dell'11 dicembre 2013, è stata tuttavia imposta dalla limitatezza dei fondi annuali a disposizione, che rischiano di esaurirsi anzitempo se concessi a tutti i detenuti beneficiari di misure alternative alla detenzione.

Il decreto precisa inoltre che le agevolazioni fiscali spettano in relazione a contratti di lavoro subordinato. La limitazione degli incentivi a tali rapporti lavorativi rischia tuttavia di escludere dal beneficio altre forme contrattuali (*in primis* le collaborazioni coordinate a progetto) che potrebbero spesso costituire la soluzione maggiormente percorribile per le aziende e soprattutto le cooperative (¹²⁹); d'altra parte, non si può non dare atto della coerenza del Legislatore, che sembra voler privilegiare politiche di inserimento lavorativo di lungo periodo, incentivando 1) le attività formative prodromiche all'assunzione; 2) il rapporto di lavoro tra impresa e detenuto e 3) quello successivo alla scarcerazione per un ulteriore semestre.

Viene inoltre prevista la condizione (non espressamente prevista dalla legge) per cui le imprese debbano corrispondere un trattamento economico non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di lavoro (¹³⁰).

L'art. 4 del decreto, conformemente a quanto disposto dalla legge, ribadisce che il credito d'imposta spetta anche per i sei mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione del soggetto assunto. Si richiamano in proposito le analoghe questioni sollevate con riferimento all'estensione *post detentionem* dello sgravio contributivo, segnalando che anche in questo caso hanno inciso significativamente le modifiche introdotte dalla legge 9 agosto 2013, n. 94 (*infra*).

L'art. 5 del decreto fornisce alcune indicazioni in merito alle modalità di erogazione del credito d'imposta, precisando che lo stesso non concorre alla formazione della base imponibile delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive; è utilizzabile in compensazione ai sensi dell'art. 17 del decreto legislativo 9 luglio 1995, n. 241 e non è rimborsabile. L'Agenzia delle Entrate è intervenuta (¹³¹) introducendo l'apposito codice-tributo per la fruizione del credito d'imposta, mentre l'amministrazione penitenziaria, con la richiamata circolare del 19 luglio 2002, ha dettato alcune prescrizioni attuative. E' stato stabilito pertanto che al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, al quale vengono assegnati i fondi in dotazione alla legge, venga affidato l'onere di erogare annualmente alle amministrazioni interessate (Inps e Agenzia delle Entrate) i mancati introiti derivanti dall'applicazione della nuova normativa. A tal fine la circolare dispone un monitoraggio nazionale che fornisca i dati

¹²⁹ In tal senso L. SCALABRIN, cit., 14-15.

¹³⁰ Si rimarca la maggior correttezza del riferimento ai CCNL rispetto a quanto previsto dalla legge in relazione agli sgravi contributivi che fa invece riferimento «alla normativa vigente in materia di lavoro carcerario» (*supra*).

¹³¹ Agenzia delle Entrate, *Direzione* centrale gestione tributi, Risoluzione dell'11 giugno 2002, n. 182.

relativi ai detenuti assunti e ai datori di lavoro, calcolando l'importo globale del credito d'imposta e degli sgravi contributivi da rimborsare.

1.4 Le modifiche introdotte dalla legge 9 agosto 2013, n. 94. L'estensione degli incentivi al lavoro dei detenuti.

L'impianto normativo così come delineato è rimasto immutato fino all'agosto del 2013. Nemmeno i decreti attuativi, che nei propositi del Legislatore sarebbero dovuti essere emanati annualmente, sono stati sostituiti o quantomeno aggiornati, tanto che, dopo alcune iniziali preoccupazioni in merito ad una possibile interruzione degli incentivi al 31.12.2002, si è finito col ritenere "stabilizzate", sui capitoli di bilancio dedicati, le somme assegnate dai due decreti nonché la disciplina ivi stabilita in merito alle condizioni ed alle modalità di erogazione.

Il decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, così come convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, prevede importantissime innovazioni in materia di sostegno al lavoro dei detenuti. Tali previsioni sono contenute nell'articolo 3-*bis* del decreto – aggiunto dalla legge di conversione a seguito di un emendamento governativo presentato in Senato – le cui disposizioni si vanno ad innestare sull'impianto già collaudato degli attuali incentivi all'assunzione di detenuti previsti legge 22 giugno 2000, n. 193 (c.d. Smuraglia), il cui ambito di applicazione viene profondamente modificato.

Ebbene, gli incentivi previsti dalla legge 22 giugno 2000, n. 193, vengono innanzitutto "irrobustiti" dalla legge in esame. In secondo luogo, l'ambito di operatività di tali incentivi viene esteso dal punto di vista sia soggettivo che temporale.

La prima categoria di misure ha ad oggetto gli incentivi fiscali, che vengono rafforzati attraverso la previsione di un massimale elevato a settecento euro per le imprese/cooperative che assumono detenuti e internati ammessi al lavoro all'esterno *ex* articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Quanto all'estensione (soggettiva) delle categorie di detenuti beneficiari, sempre il credito d'imposta viene esteso, per un importo fino a trecentocinquanta euro, alle imprese/cooperative che assumono detenuti semiliberi provenienti dalla detenzione. Si tratta di una novità assoluta, in quanto finora tutti i detenuti ammessi a misura alternativa erano rimasti esclusi dall'incentivo fiscale (diversamente dagli sgravi), per motivi sostanzialmente legati alla copertura finanziaria.

Rimangono tuttora escluse dall'incentivo le assunzioni delle altre categorie di detenuti ammessi a misura alternativa, potenzialmente beneficiarie della misura (gli affidati in prova al servizio sociale ed i semiliberi provenienti dalla libertà).

Come in precedenza, il credito d'imposta rimane condizionato ad un periodo lavorativo minimo di trenta giorni, e si applica anche alle imprese/cooperative che svolgano attività formative nei confronti dei detenuti.

L'estensione dell'ambito di applicazione temporale degli incentivi riguarda invece sia gli incentivi fiscali che gli sgravi contributivi. Come si è visto (*supra*), già in base alle prescrizioni originarie della legge Smuraglia (che inseriva il comma 3-*bis* all'art. 4 della l. n. 381/1991) gli sgravi contributivi si applicavano per un ulteriore periodo di sei mesi successivo alla cessazione dello stato di detenzione, per i detenuti e gli internati negli istituti penitenziari e per le persone detenute e internate ammesse al lavoro all'esterno *ex* articolo 21 dell'Ordinamento penitenziario. In parallelo, l'articolo 3 della legge 22 giugno 2000, n. 193, prevedeva che anche il credito d'imposta si applicasse nei sei mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione. Ebbene, la legge 9 agosto 2013, n. 94, estende ulteriormente il periodo di applicazione degli sgravi e degli incentivi fiscali, prevedendo che gli stessi continuino a trovare applicazione nei diciotto mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione per i detenuti che abbiano beneficiato di misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno *ex* articolo 21 dell'Ordinamento penitenziario, e nei ventiquattro mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione per i detenuti che non abbiano beneficiato di tali misure.

Si tratta di una previsione di non poco conto, probabilmente la novità dai riflessi immediati più importanti, in tema di sostegno al lavoro come strumento di reinserimento sociale.

Accade invero che il detenuto, magari seguito in un percorso trattamentale articolato ed efficace in costanza di esecuzione penale, si ritrovi poi, una volta cessato lo stato di detenzione, privo di alcun sostegno al reinserimento lavorativo, proprio nel momento più delicato in cui il reinserimento sociale diventa non più un obiettivo ma un'esigenza la cui alternativa è il rientro nel circuito delinquenziale.

L'estensione degli sgravi contributivi e del credito d'imposta ad un periodo di diciotto/ventiquattro mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione costituirà uno strumento fondamentale di supporto al reinserimento nel mercato del lavoro (imprescindibile ai fini del pieno reinserimento sociale) e di contrasto alla recidiva.

Purtroppo le importanti novità introdotte decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, convertito con legge 9 agosto 2013, n. 94, risultano in parte condizionate da alcune imprecisioni del testo normativo. Il tenore dell'articolo 3-*bis* della legge suscita invero alcune incertezze di non poco conto, che rischiano di vanificare lo sforzo del Legislatore.

Con riferimento agli sgravi contributivi si rileva una formulazione contraddittoria del testo approvato, in relazione all'estensione *post detentionem* ai detenuti in misura alternativa. L'ultimo periodo dell'articolo 4, comma 3-*bis*, della legge 8 novembre 1991, n. 381, così come sostituito dalla decreto-legge in esame, dispone infatti che «gli sgravi contributivi di cui al presente comma si applicano per un periodo successivo alla cessazione dello stato di detenzione di diciotto mesi per i detenuti e internati che hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione [...]». Ora, gli sgravi ai quali la disposizione si riferisce sono le aliquote in misura ridotta, previste per le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, gli *ex* degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e le persone condannate e internate ammesse al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354. Non figurano i detenuti ammessi a

misura alternativa, che rientrano invece nell'elenco "generale" della persone svantaggiate di cui al comma 3 dell'articolo 4, legge 8 novembre 1991, n. 381, e che come tali beneficiano di una decontribuzione totale, e non ridotta.

Non è chiaro a questo punto se nei diciotto mesi successivi alla scarcerazione, detta categoria di detenuti continuerà a beneficiare del più favorevole regime di decontribuzione totale; oppure del regime contributivo ridotto. In base a quest'ultima interpretazione, alla quale propendiamo in quanto più aderente al dato testuale della legge, ai detenuti ammessi a misura alternativa si applicherà la decontribuzione totale in costanza di esecuzione penale e quella ridotta successivamente alla scarcerazione. Bisognerà in ogni caso attendere, per fare chiarezza sul punto, l'emanazione del relativo decreto attuativo.

Le perplessità più rilevanti hanno riguardato tuttavia la nuova disciplina degli incentivi fiscali, sotto forma di credito d'imposta. La criticità maggiore concerneva la formulazione dei primi due commi del novellato articolo 3 della legge Smuraglia. Nell'innalzare fino a settecento euro il credito d'imposta per i detenuti/internati ammessi al lavoro all'esterno *ex* articolo 21 dell'Ordinamento penitenziario e nell'estenderli, nella misura fino a trecentocinquanta euro, ai detenuti semiliberi provenienti dalla detenzione, sembrava che il Legislatore avesse tralasciato i detenuti che non fruiscono di nessuno dei due benefici, che pure svolgono attività lavorativa all'interno degli istituti penitenziari, alle dipendenze di imprese o cooperative ⁽¹³²⁾.

Si trattava di un'omissione piuttosto grave, che rischiava di mettere in serio pericolo la sopravvivenza di molte cooperative e imprese impegnate in importanti progetti imprenditoriali all'interno degli istituti, e che negli ultimi anni hanno contato parecchie centinaia di detenuti alle proprie dipendenze ⁽¹³³⁾.

Pare che tale omissione sia stata frutto di una svista. Non si sarebbe altrimenti spiegata la volontà di penalizzare i detenuti lavoranti *intra*-murari, ovvero la categoria di detenuti più vulnerabile, composta spesso da individui che non hanno beneficiato né del lavoro all'esterno *ex* articolo 21 dell'Ordinamento penitenziario né di una misura alternativa; proprio tali detenuti potevano cumulare, prima dell'intervento normativo, sia il credito d'imposta che gli sgravi contributivi, tanto che fossero assunti da aziende o

¹³² L'art. 3 della legge, come sostituito dall'art 3 *bis* della legge dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, stabiliva testualmente che «alle imprese che assumono, per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni, lavoratori detenuti e internati ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, o che svolgono effettivamente attività formative nei loro confronti, è concesso un credito d'imposta mensile nella misura massima di settecento euro per ogni lavoratore assunto».

¹³³ Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – Direzione generale dell'esecuzione penale esterna – Osservatorio delle misure alternative, *Detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria – Situazione al 30 giugno 2013*, in www.giustizia.it. In base a tali dati risultano 882 i detenuti alle dipendenze di imprese/cooperative operanti all'interno del carcere. Nello stesso periodo, per dare un'idea, 473 risultavano i detenuti ammessi al lavoro all'esterno *ex* art. 21 dell'Ordinamento penitenziario, e 763 quelli in regime di semilibertà.

che prestassero la loro attività a favore di cooperative sociali (¹³⁴). Parimenti, tale omissione appariva in contrasto con quanto previsto dal successivo comma 3, che estende l'applicazione del credito d'imposta (analogamente a quanto previsto dalla legge in tema di sgravi contributivi) per un periodo pari a ben ventiquattro mesi dopo la cessazione della detenzione, per i detenuti che non abbiano fruito né di ammissione al lavoro all'esterno né di misure alternative, a dimostrazione della persistente volontà del Legislatore di supportare l'inserimento lavorativo di tale categoria di detenuti, che non hanno avuto la possibilità materiale di fare ingresso in maniera un po' più graduale e "assistita" nel mondo del lavoro. Da ultimo, la soppressione degli incentivi ai detenuti *intra*-murari appariva in contraddizione con il significativo rifinanziamento della legge 22 giugno 2000, n. 193, disposto, per l'anno in corso, dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 2013, e dall'articolo 10, comma 7-*bis*, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99 (*infra*), per gli anni a venire.

Si è profilata pertanto la necessità di un nuovo intervento legislativo; considerati i gravi pregiudizi ai quali avrebbe dato adito il nuovo testo dell'art. 3 della Smuraglia, il governo è intervenuto d'urgenza con decreto legge 31 agosto 2013, n. 101 chiarendo in sostanza che il credito d'imposta continua ad applicarsi anche alle imprese e alle cooperative che assumano detenuti/internati all'interno degli istituti penitenziari (¹³⁵). Anche tale categoria di detenuti beneficerà pertanto dell'aumento del massimale fino a euro settecento, che troverà applicazione anche nei ventiquattro mesi successivi alla scarcerazione, ai sensi di quanto previsto dal successivo comma 3 dell'art. 3 della legge Smuraglia.

Permangono tuttavia alcuni interrogativi in merito all'ammontare del credito d'imposta *post detentionem*, come disciplinato dall'attuale comma 3 dell'articolo 3 della legge Smuraglia, con riferimento ai detenuti che abbiano fruito dell'ammissione al lavoro all'esterno o di una misura alternativa. Dato per scontato che il Legislatore abbia avuto a mente quei casi in cui il detenuto abbia protratto fino alla cessazione dello stato di detenzione lo *status* di ammesso al lavoro all'esterno o di semilibero, stabilendo in sostanza che il detenuto continuerà a beneficiare dei relativi incentivi anche per un periodo di diciotto mesi dopo la detenzione, non è ben chiara la disciplina da applicarsi a situazioni "ibride". Si allude ai casi di detenuti, già ammessi al lavoro all'esterno o alla semilibertà, che abbiano scontato all'interno dell'istituto l'ultimo periodo di detenzione, a seguito di revoca della misura (ad esempio per cessata attività del datore

¹³⁴ Si noti bene che i detenuti *intra*-murari continuano a poter beneficiare degli sgravi contributivi.

¹³⁵ L'articolo 7, comma 9 di tale decreto interviene nuovamente sul testo dell'articolo 3 della legge 22 giugno 2000, n. 193, prevedendo che il comma 1 venga così sostituito: «Alle imprese che assumono, per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni, lavoratori detenuti o internati, anche quelli ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n.354, e successive modificazioni, o che svolgono effettivamente attività formative nei loro confronti, è concesso un credito di imposta mensile nella misura massima di settecento euro per ogni lavoratore assunto».

di lavoro). Così come non è assolutamente chiaro se e quale sia la misura dell'incentivo che risulterà applicabile *post detentionem* al detenuto che abbia fruito di misura alternativa diversa dalla semilibertà da detenzione.

Rimane inteso che la determinazione esatta degli importi è demandata ai decreti attuativi, nei limiti massimi stabiliti dalla legge (¹³⁶). Non si può tuttavia non rilevare l'estrema approssimazione del dato normativo.

1.5 Il finanziamento della legge Smuraglia. La circolare 11 dicembre 2013

I nuovi finanziamenti al lavoro dei detenuti contenuti nella legge 9 agosto 2013, n. 99, e nel DPCM 15 febbraio 2013

L'art. 6 della legge Smuraglia demanda ai decreti attuativi la determinazione dei limiti di spesa annui, nel limite massimo di 9 milioni di lire (corrispondenti a € 4.648,11). I decreti attuativi della legge hanno previsto, per il triennio 2000-2002, uno stanziamento di 2.582.284,5 euro l'anno per gli sgravi contributivi e di 2.065.827,6 euro per crediti d'imposta. Tali somme sono rimaste di fatto invariate fino al 2013. Come si è avuto modo di accennare, infatti, i decreti che la legge prevedeva avessero cadenza annuale, non sono stati successivamente emanati, ritenendosi tacitamente prorogati quelli per il triennio 2000-2002.

Solo di recente il Legislatore è intervenuto in materia, in sede di conversione del decreto legge 28 giugno 2013, n. 76 (c.d. "pacchetto lavoro").

La legge di conversione 9 agosto 2013, n. 99, infatti, rispetto al decreto legge, contiene un'importantissima previsione a sostegno del lavoro dei detenuti, grazie ad un emendamento presentato dal governo in fase discussione in Senato.

Nel testo della legge è stato infatti inserito il comma 7- *bis* dell'art. 10, in base al quale «l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 22 giugno 2000, n. 193, è incrementata di 5,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014. Al relativo onere si provvede mediante corrispondente utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 28, comma 2, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che sono conseguentemente iscritte nello stato di previsione

¹³⁶ Per una prima ricostruzione del complesso quadro degli incentivi risultanti dalla legge Smuraglia, così come modificata dalla legge in commento e dal successivo d.l. 31 agosto 2013, n. 101, si rinvia alla tabella a fine capitolo (tab. 3.1), precisandosi che si tratta di una ricostruzione indicativa nonché provvisoria, in attesa dell'emanando decreto attuativo.

dell'entrata ed in quello del Ministero della giustizia. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio».

Qualche perplessità può suscitare l'inserimento *last minute* di una disposizione per molti aspetti avulsa rispetto all'impianto complessivo del decreto e finanche dello stesso articolo di riferimento; tanto più se si considera che negli stessi giorni in cui l'emendamento veniva presentato, il parlamento era impegnato nella conversione del decreto legge 1 luglio 2013, n. 78, che contiene importanti novità anche in materia di lavoro penitenziario. Proprio in quest'ultimo provvedimento sarebbe stato semmai più logico attendersi la previsione del finanziamento dei sostegni al lavoro dei detenuti (¹³⁷). L'inserimento di tale comma – che dispone un finanziamento strutturale, per gli anni a venire, degli incentivi all'assunzione di detenuti previsti dalla legge 22 giugno 2000, n. 193 – non costituisce tuttavia il frutto del caso, quanto piuttosto di una più ampia strategia di valorizzazione del lavoro penitenziario in funzione anti-recidiva e deflativa del sistema carcerario, portata avanti con convinzione negli ultimi mesi dal governo e soprattutto dal Ministro della giustizia.

Se nel primo periodo di vigenza gli incentivi della legge Smuraglia sono risultati in buona parte sotto-utilizzati, nel corso degli anni si è registrato un crescente interesse da parte delle imprese e soprattutto delle cooperative, tanto che gli stanziamenti, previsti dalla legge si sono progressivamente dimostrati insufficienti a coprire la domanda. Va segnalato infatti che la cifra stanziata *illo tempore* dalla legge 22 giugno 2000, n. 193 non è mai stata aggiornata, nonostante l'aumento esponenziale di convenzioni tra gli istituti penitenziari e imprese/cooperative, aventi ad oggetto progetti di reinserimento lavorativo di detenuti e internati. L'Amministrazione penitenziaria ha conseguentemente provveduto, negli ultimi anni, ad assegnare alle sedi periferiche limiti di spesa annuali, richiamando l'attenzione sull'esiguità delle risorse a disposizione. Per l'anno 2013 il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, con lettera circolare del 14 gennaio 2013 (¹³⁸), ha invitato le direzioni degli istituti a valutare attentamente le nuove richieste di inserimento lavorativo dei detenuti, consentendo esclusivamente, convenzioni che non prevedano la fruizione dei benefici previsti dalla legge 22 giugno 2000, n. 193.

La situazione descritta si è protratta per anni, nonostante i numerosi appelli provenienti soprattutto dal mondo della cooperazione sociale, e nonostante le reiterate proposte di revisione della legge Smuraglia o quantomeno di aggiornamento della relativa dotazione.

¹³⁷ In effetti, in principio le disposizioni contenute nell'art. 10, comma 7 *bis*, della legge in commento erano contenute nell'emendamento 3.0.1 al d.d.l. di conversione presentato dal governo in Commissione giustizia in data 18 luglio 2013; in seguito, tuttavia, tali disposizioni furono stralciate dall'emendamento del governo a seguito del parere negativo espresso dalla Commissione bilancio.

¹³⁸ Lettera circolare del Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria, Direzione Generale dei detenuti e del trattamento, n. 0015095 del 14 gennaio 2013.

Recependo in buona parte tali proposte, il provvedimento in oggetto ha aumentato significativamente il finanziamento della legge 22 giugno 2000, n. 193, per un importo pari a 5,5 milioni di euro, che sommato al dato storico di euro 4.648.112 fa sì che l'autorizzazione di spesa superi complessivamente i 10 milioni di euro.

Tale misura consentirà ragionevolmente alle imprese/cooperative ed all'amministrazione penitenziaria di poter proseguire con minori remore – continuando tuttavia quest'ultima a monitorare con attenzione il corretto utilizzo delle risorse – lungo il tracciato già percorso, procedendo alla stipulazione di nuove convenzioni che prevedano l'inserimento lavorativo di soggetti in esecuzione penale.

Si evidenzia come l'aumento dell'autorizzazione di spesa decorra espressamente solo dal 2014, sebbene i problemi di copertura si siano già manifestati anche per l'anno in corso. Tale apparente contraddizione si spiega tuttavia alla luce delle altre iniziative adottate in materia dal governo (*infra*).

Qualche perplessità desta infine la copertura finanziaria della disposizione in commento, ricollegata ad misura piuttosto impopolare quale è stato l'incremento del contributo unificato disposto dalla legge di stabilità per il 2012 (¹³⁹), che è stato aumentato della metà per i giudizi di impugnazione ed è raddoppiato per i processi dinanzi alla Corte di cassazione.

Come anticipato, il provvedimento in oggetto, fa parte di un disegno di più vasta portata di sostegno al lavoro penitenziario – per quanto attuato in maniera frammentaria e disorganica – e si comprende pienamente solo alla luce delle altre misure che parlamento e governo hanno adottato recentemente.

Si allude innanzitutto, in ordine cronologico, al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 2013, pubblicato in G.U. n.180 del 3 agosto 2013. A tale provvedimento la legge di stabilità 2013 ha demandato la ripartizione dell'apposito “fondo per il finanziamento di esigenze indifferibili” (¹⁴⁰), individuate nel (nutrito) elenco allegato alla legge medesima, e tra le quali trovano posto anche le “norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti”.

Giova rimarcare che il menzionato decreto del Presidente del Consiglio, adottato su iniziativa del Ministero della giustizia, abbia disposto la devoluzione dell'intero fondo di 16 milioni di euro – originariamente da ripartirsi tra le varie finalità elencate dalla legge – al sostegno all'attività lavorativa dei detenuti per l'anno 2013.

Si spiega così la decorrenza, solo dal 2014, del finanziamento di 5,5 milioni di euro previsto dalla legge in commento, essendo ormai per l'anno in corso le risorse più che sufficienti (¹⁴¹).

¹³⁹ Articolo 28 della legge 12 novembre 2011, n. 183.

¹⁴⁰ Legge. 24 dicembre 2012, n. 228 (c.d. “legge di stabilità 2013”). La previsione del fondo e delle modalità di ripartizione sono disposte dall'articolo 1, comma 270, del provvedimento.

¹⁴¹ Si richiama la lettera circolare del Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria, Direzione Generale dei detenuti e del trattamento, n. 0122058 del 5 aprile 2013. Con tale provvedimento l'Amministrazione ha rettificato ampiamente quanto comunicato solo pochi mesi prima con

Concludendo in merito agli interventi legislativi dell'agosto 2013, va dato atto che il quadro degli incentivi a sostegno del lavoro dei detenuti è stato significativamente modificato, ed in buona parte rafforzato.

Il decreto legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito in legge 9 agosto 2013, n. 94, ha aumentato l'ammontare degli incentivi fiscali all'assunzione di detenuti, ed ha esteso l'ambito di applicazione del credito d'imposta e degli sgravi contributivi.

Tali misure, per il 2013, trovano ampio finanziamento nella dotazione prevista *una tantum* dal decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 2013, pubblicato in G.U. n.180 del 3 agosto 2013.

Dal 2014, il nuovo sistema di incentivazione del lavoro dei detenuti verrà invece finanziato, in via ordinaria, dalle dotazioni originariamente previste dall'art 6, comma 1, della legge 22 giugno 2000, n. 193, alle quali si aggiungono le ulteriori risorse previste dalla disposizione in esame.

Senza azzardare previsioni, è doveroso tuttavia osservare che tali risorse, nel complesso, appaiono sufficienti a finanziare i costi "storici" degli incentivi previsti dalla legge Smuraglia; ci sentiamo invece di esprimere qualche dubbio sull'adeguatezza di tale copertura finanziaria, per gli anni a venire, alla luce degli ulteriori costi derivanti dall'estensione di detti incentivi, ad opera del decreto legge 1 luglio 2013, n. 78 convertito in legge 9 agosto 2013, n. 94. Si renderà pertanto necessario un costante e tempestivo monitoraggio in sede di erogazione degli incentivi onde evitare che il quadro degli interventi descritti si risolva in un aumento della consistenza degli stessi, ma con una contestuale diminuzione – in sede di applicazione – del numero complessivo dei beneficiari.

La circolare 424340 dell' 11 dicembre 2013

Ulteriori, gravissime problematiche derivano dall'inaccettabile ritardo con cui si sta procedendo all'attuazione della legge.

Alla data di chiusura del presente contributo (31.12.2013) non è stato ancora emanato il nuovo decreto di attuazione della legge – che pure già nel mese di aprile la circolare del Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria, Direzione Generale dei detenuti e

precedente lettera circolare del 14 gennaio (*supra*, nota 137), sollecitando le direzioni a rappresentare «alle realtà datoriali già operanti negli istituti e a quelle presenti sul territorio le attuali maggiori disponibilità per il 2013, prospettando la possibilità di aumentare considerevolmente la forza lavoro, anche riattivando progetti ed iniziative fermi per carenza di fondi della Legge Smuraglia». Proprio per far fronte alla "elevatissima disponibilità finanziaria" la circolare prospetta la possibilità che per il 2013 la misura incentivi fiscali e contributivi possa essere eccezionalmente aumentata, ad opera di un decreto attuativo ancora in fase di perfezionamento.

del trattamento, n. 0122058 del 5 aprile 2013 (*infra* nota) – dichiarava «in fase di perfezionamento».

Si è creata pertanto una situazione di comprensibile disorientamento da parte degli istituti penitenziari e delle imprese, nel dubbio se la misura degli incentivi dovesse ritenersi quella fissata dalla legge ovvero quella, ormai superata, dei decreti attuativi in essere. Tale situazione di incertezza è tanto più grave in considerazione della considerevole somma stanziata per il 2013 a sostegno dell'attività lavorativa dei detenuti (*infra*): il risultato sarà con tutta probabilità quello di non poter utilizzare se non in parte tale somma, con il rischio concreto di non poterne usufruire per i prossimi esercizi.

Solo in data 11 dicembre l'amministrazione ha diramato indicazioni alle sedi periferiche (¹⁴²), per comunicare che «si sta proseguendo l'iter necessario all'emanazione del nuovo Regolamento sugli sgravi fiscali e contributivi a favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti ai sensi della legge 193/2000».

La circolare anticipa i contenuti del decreto, in relazione alla misura, alle condizioni ed alle modalità di erogazione degli incentivi, con riferimento all'anno 2014 ed al 2013.

Si stabilisce che il credito d'imposta sia concesso nella misura massima di € 520 per ogni lavoratore assunto, a decorrere dal 2014. Per il 2013 l'entità del credito viene fissata ad € 700 per il periodo 20 agosto-31 dicembre e nella misura indicata dal decreto 87/2002 (€ 516,46) per il periodo 1 gennaio-19 agosto.

I detenuti semiliberi provenienti dalla detenzione fruiranno, per il 2014, di un credito d'imposta pari a € 300, mentre per il periodo 20 agosto-31 dicembre 2013 l'agevolazione viene fissata anche in questo caso nella misura massima prevista dalla legge, pari a € 350.

Buona parte delle indicazioni della circolare sono destinate pertanto a situazioni pregresse. Con riferimento all'anno 2013 risulta evidente che il fine "incentivante" della legge sia stato di fatto vanificato dai ritardi in sede attuativa. La circolare acquista pertanto un significato meramente burocratico, di informazioni alle sedi periferiche in merito alle procedure da porre in essere. La circostanza è tanto più grave, come si è segnalato (*supra*), considerata l'eccezionale disponibilità finanziaria per il 2013.

A tal fine, per poter almeno in parte utilizzare tale dotazione, è intervenuto *last minute* il decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante *Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*. L'art. 8 di tale decreto (*Disposizioni di proroga per l'adozione dei decreti relativi alle agevolazioni e agli sgravi per l'anno 2013 da riconoscersi ai datori di lavoro in favore di detenuti ed internati*) dispone una proroga semestrale dei termini per l'adozione del decreto attuativi per la determinazione delle modalità e dell'entità delle agevolazioni concesse per l'anno 2013 («E' prorogato per un periodo massimo di sei mesi, a decorrere dall'entrata in vigore del presente decreto, il termine per l'adozione, per l'anno

¹⁴² circolare DAP- Direzione Generale Detenuti e Trattamento, prot. 0424340 dell'11 dicembre 2013

2013, dei decreti del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previsti dall'articolo 4 della legge 22 giugno 2000, n. 193, come successivamente modificata, e dall'articolo 4, comma 3-bis, della legge 8 novembre 1991, n. 381, come successivamente modificata, ai fini rispettivamente della determinazione delle modalità e dell'entità delle agevolazioni e degli sgravi fiscali, concessi per l'anno 2013 sulla base delle risorse destinate dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in attuazione dell'articolo 1, comma 270, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, in favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno, e per l'individuazione della misura percentuale della riduzione delle aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute alle cooperative sociali per la retribuzione corrisposta ai lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno, o ai lavoratori ex degenti degli ospedali psichiatrici giudiziari»).

Rimane inteso, salvo ulteriori interventi legislativi, che l'eccezionale dotazione di 16 milioni di euro ad opera del *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 2013* permane limitata al solo 2013. Si spiegano così i minori importi del credito d'imposta – come anticipati dalla circolare dell'11 dicembre 2013 – per il 2014, rispetto a quelli previsti per il periodo 20 agosto–31 dicembre 2013.

Si segnala sul punto un difetto di coordinamento tra la circolare dell'11 dicembre ed il successivo decreto legge 146/2013. Detta circolare, come riportato, determina in misura diversa, nell'arco del 2013, gli importi massimi e l'ambito di applicazione del credito d'imposta fruibile, sul presupposto che i maggiori importi e l'estensione dei beneficiari potessero farsi decorrere solo dalla all'entrata in vigore della legge 9 agosto 2013, n. 94. Solo così spiega pertanto come, in relazione al periodo 1 gennaio-19 agosto 2013 la circolare chiarisca che gli importi e i beneficiari dell'incentivo rimangano di fatto quelli stabiliti in conformità all'originario art. 3 della legge Smuraglia: € 516, 46 di credito d'imposta per i detenuti *intra-moenia* o ammessi al lavoro all'esterno e nessun incentivo per i beneficiari di misura alternativa. Per il periodo dal 20 agosto al 31 dicembre 2013 la circolare fissa invece in misura maggiore l'ammontare del credito d'imposta, includendo tra gli ammessi al beneficio anche i detenuti semiliberi provenienti dalla detenzione.

Ebbene, tali previsioni vengono contraddette dal *decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146*: il già richiamato art. 8, al secondo comma, stabilisce infatti che «L'ammontare massimo dei crediti di imposta mensili concessi a norma dell'articolo 3 della legge 22 giugno 2000, n. 193, e successive modificazioni, deve intendersi esteso all'intero anno 2013».

Oltre agli aspetti finanziari e procedurali, la circolare anticipa inoltre alcune importanti previsioni contenute nell'emanando decreto.

Si prevede innanzitutto che per fruire del credito d'imposta sia necessario stipulare una convenzione con la direzione d'istituto: si ricorda che finora le convenzioni erano

necessarie, a ben vedere, solo per la fruizione degli sgravi contributivi e non anche per il credito d'imposta.

In secondo luogo l'amministrazione ribadisce, esplicitandola, la pregressa interpretazione fornita in merito all'estensione *post detentionem* degli incentivi, sia contributivi che fiscali. Con riferimento all'estensione dell'agevolazione fiscale e contributiva (aumentata a diciotto mesi nel caso di detenuti che provengano dalla semilibertà o dal lavoro all'esterno ed a ventiquattro mesi nel caso di detenuti che non abbiano fruito di tali misure) si prevede, in continuità con l'interpretazione restrittiva da sempre fatta propria dall'amministrazione in materia di incentivi *post detentionem*, che gli unici rapporti che possano beneficiare siano quelli iniziati mentre il lavoratore era recluso o ammesso all'art. 21.

2 Sostegno istituzionale al lavoro penitenziario. Il ruolo dell'amministrazione penitenziaria

Qualsiasi percorso di reinserimento lavorativo della persona detenuta non può prescindere dal sostegno dell'amministrazione penitenziaria.

Per lungo tempo l'amministrazione ha avuto il monopolio della gestione delle "risorse umane" in carcere. La forza lavoro detenuta è stata innanzitutto impiegata per l'espletamento dei servizi funzionali al mantenimento ed all'operatività degli istituti penitenziari. In secondo luogo la manodopera detentiva è stata impiegata in attività finalizzate alla produzione di beni da destinare alla pubblica amministrazione o al libero mercato. Fino al 1976 tali produzioni venivano, alternativamente gestite in proprio dall'amministrazione oppure affidate a privati ai quali l'amministrazione – che rimaneva comunque la titolare del rapporto lavorativo in essere – somministrava la forza lavoro necessaria. Successivamente, abolito l'istituto dell'appalto di manodopera carceraria, le sole attività imprenditoriali che prevedessero l'impiego di detenuti ammesse in istituto furono quelle gestite dall'amministrazione.

I risultati della gestione della forza lavoro dei detenuti da parte della amministrazione penitenziaria sono stati pessimi, come era logico peraltro attendersi considerato il fallimento generalizzato delle velleità imprenditoriali dello Stato. Era difficile invero aspettarsi che le direzioni penitenziarie, deputate istituzionalmente alla custodia ed al trattamento dei detenuti, fossero in grado di progettare e gestire attività produttive in grado di fare profitto o quantomeno di operare con criteri di economicità.

Con l'entrata in vigore della legge 12 agosto 1993, n. 296, il ruolo dell'amministrazione era destinato a cambiare radicalmente, da soggetto gestore a soggetto regolatore delle attività produttive in carcere, nonché di supporto all'attività delle imprese intenzionate ad assumere soggetti in esecuzione penale.

Si tratta di un ruolo la cui importanza non è stata pienamente percepita nei primi anni successivi all'entrata in vigore della legge. L'amministrazione – in tutte le sue articolazioni – ha dimostrato di saper cogliere maggiormente i rischi, piuttosto che i vantaggi, connaturati alla presenza di imprese operanti all'interno dell'istituto. E' innegabile infatti che il continuo ingresso di persone e merci dall'esterno possa costituire un pericolo per la sicurezza d'istituto. Anche l'ammissione di detenuti al lavoro all'esterno o alla semilibertà, autorizzati pertanto all'uscita ed al rientro giornaliero in istituto, può costituire una fonte di pericolo per la sicurezza dell'istituto nel suo complesso.

In un primo momento, pertanto l'amministrazione si è limitata ad autorizzare, se non tollerare l'ingresso delle imprese in istituto.

Solo in un secondo momento l'amministrazione ha preso consapevolezza non solo della necessità di un'azione di supporto e di incentivazione ai privati intenzionati a prendere parte a progetti di reinserimento lavorativo ma anche dei vantaggi per l'amministrazione

in termini di adempimento del proprio mandato istituzionale, sia per quanto riguarda gli aspetti trattamentali che quelli più propriamente custodialistici.

Un detenuto impegnato in attività lavorative è indubbiamente un soggetto meno stressato e quindi meno pericoloso rispetto ad un detenuto chiuso in cella per venti ore al giorno; parimenti, l'ammissione al lavoro all'esterno o a misure alternative, funzionali all'adempimento dell'attività lavorativa, costituirà uno strumento deflativo di fondamentale importanza, considerato il cronico stato di sovraffollamento dei penitenziari italiani.

L'attività di supporto all'attività lavorativa dei detenuti alle dipendenze di terzi, sia *intra-moenia* che *extra-moenia*, ha riguardato tutti livelli dell'amministrazione penitenziaria, da quella centrale a quella locale.

Tra le prime iniziative promosse dal *Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria* merita menzione il tentativo di istituzione dell'Agenzia di Mediazione Impiego Condannati [A.M.I.CO] ⁽¹⁴³⁾. Il Dipartimento ipotizzò la creazione della predetta agenzia di mediazione, sulla scorta dell'esperienza nordamericana e francese, affidando agli operatori di tale organismo una funzione mediatrice tra le imprese disponibili ed il condannato ammesso (o in attesa di ammissione) ad una misura alternativa.

Muovendo dalle medesime premesse e con obiettivi del tutto simili, più di recente, nel 2010, si segnala il tentativo di istituzione, in sede dipartimentale, di una *Agenzia Nazionale Reinserimento e Lavoro detenuti ed ex detenuti* ("ANReL"). Tale progetto – finanziato dal Dap attraverso la Cassa delle Ammende – prevedeva, in via sperimentale la creazione di cinque centri di raccolta dati all'interno degli istituti delle regioni Sicilia, Campania, Lazio, Lombardia e Veneto, per la realizzazione di una banca dati per l'inserimento del *curriculum* lavorativo dei detenuti ed *ex* detenuti, con interventi sulle difficoltà di inserimento e reinserimento sia sociale che familiare degli stessi. In caso di esito positivo il progetto sarebbe stato esteso su scala nazionale. Così come avvenuto per A.M.I.CO, tuttavia, il progetto non ha mai avuto attuazione.

Più di recente, l'attuale Ministro della giustizia, tenace sostenitore del lavoro penitenziario e promotore delle iniziative legislative finalizzate ad incentivare l'attività dei detenuti descritte nei paragrafi precedenti, ha proposto in più occasioni la creazione di una "cabina di regia" nazionale per il lavoro dei detenuti, con funzioni di monitoraggio, controllo e supporto delle iniziative a sostegno del lavoro penitenziario. Non è ancora chiaro quali saranno i poteri e le prerogative di tale organo. E' opportuno rilevare, tuttavia, che il fallimento delle iniziative precedenti non depone a favore di tale proposta. A monte, va rilevato che tale iniziativa andrebbe controcorrente rispetto al progressivo decentramento dell'attività dell'amministrazione penitenziaria, inaugurata nel 1990 ⁽¹⁴⁴⁾ con l'istituzione dei provveditorati regionali, che ha portato gradualmente

¹⁴³ Circolare Dap 12 maggio 1998, prot. n. 560719.

¹⁴⁴ Legge 15 dicembre 1990, n. 395.

all'attribuzione, in sede regionale, di tutte le competenze non espressamente attribuite agli uffici dipartimentali, sul fondato presupposto che un'attività amministrativa centralizzata possa rivelarsi lenta, inefficace, nonché lontana dal contesto locale di riferimento. Con riguardo alla gestione delle opportunità di lavoro per i detenuti, sono intuibili le peculiarità che fanno capo ai diversi contesti regionali relativi ai diversi contesti economici ed alle diverse dinamiche relative al mercato del lavoro.

Un ruolo chiave, sicuramente il più importante, è quello svolto in sede periferica dai 202 gli istituti di pena diffusi sul territorio. L'ideazione, l'attuazione ed il successo dei progetti di reinserimento lavorativo dei detenuti sono rimessi in primo luogo alla progettualità delle singole direzioni penitenziarie ed alla capacità di creare solide relazioni con la rete locale.

Non è questa la sede per poter dare testimonianza di alcuni dei numerosi progetti di successo portati avanti presso alcuni istituti o delle eccellenze rappresentate da alcuni istituti, che ricevono peraltro un discreto livello di attenzione da parte della stampa locale o dei media di settore (¹⁴⁵).

E' evidente tuttavia che una politica efficace di lavoro penitenziario, necessita, oltre che dello spirito d'iniziativa delle singole direzioni, di una pianificazione temporale, logistica e finanziaria che trascenda il livello locale; diversamente, il rischio è quello di una pluralità di iniziative di corto respiro, frammentarie ed in alcuni casi addirittura in competizione tra loro.

Tale pianificazione può essere utilmente portata avanti in sede provveditoriale, ovvero dalle articolazioni regionali dell'amministrazione penitenziaria. Come già si è in parte segnalato, la normativa stessa attribuisce già, di fatto, ai provveditorati regionali, le competenze principali in materia di gestione *intra* ed *extra* muraria dei soggetti in esecuzione penale, ed è interessante rilevare come proprio tali competenze siano state tra le prime ad essere trasferite, prima ancora che tali uffici fossero elevati a sedi di dirigenza generale ad opera del decreto legislativo 21 maggio 2000, n. 146.

La più volte menzionata legge 12 agosto 1993, n. 296 (¹⁴⁶) ha introdotto l'art. 25*bis* dell'Ordinamento penitenziario (¹⁴⁷) che istituisce presso i provveditorati regionali le commissioni regionali per il lavoro penitenziario

¹⁴⁵ Oltre che al sito istituzionale del Ministero della giustizia, ed in particolare alla "vetrina dei prodotti in carcere" (in: www.giustizia.it) si rinvia alle iniziative costantemente segnalate in www.ristretti.org. Per un *report* in merito ad uno degli istituti all'avanguardia in materia di lavoro penitenziario si rinvia D. ALBORGHETTI, M. ZANGA (a cura di) *Il lavoro in carcere tra crisi e prospettive, l'esperienza di Bollate*, in Bollettino speciale Adapt, n. 19/2012, in www.bollettinoadapt.it.

¹⁴⁶ *Supra*, cap. I par.2.3

¹⁴⁷ «Sono istituite le commissioni regionali per il lavoro penitenziario. Esse sono presiedute dal provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria e sono composte dai rappresentanti, in sede locale, delle associazioni imprenditoriali e delle associazioni cooperative e dai rappresentanti della

Le commissioni regionali, nelle intenzioni del Legislatore, costituiscono un organismo fondamentale in materia di programmazione e gestione degli obiettivi e delle necessità in tema di lavoro penitenziario. Hanno competenze sia in materia di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria sia in materia di lavoro alle dipendenze di terzi.

E' evidente tuttavia che la reale efficacia dell'operato della commissioni in sede regionale è rimessa all'effettiva volontà, da parte dei singoli provveditorati, di affidare a tali organismi la programmazione delle politiche penitenziarie in materia di lavoro dei detenuti.

Laddove tali commissioni siano state istituite in mero ossequio al dettato normativo, le stesse finiranno con l'essere deputate unicamente all'assolvimento di alcuni adempimenti di natura burocratica, quali la approvazione delle direttive provveditoriali in materia di organizzazione delle lavorazioni penitenziarie e l'approvazione delle tabelle predisposte dalle singole direzioni d'istituto relative all'individuazione dei posti di lavoro previsti nelle lavorazioni interne industriali, agricole ed ai servizi d'istituto ovvero alle dipendenze di cooperative e imprese operanti all'interno degli istituti. Il rischio concreto è che in sede regionale possa accadere quanto già avvenuto in sede nazionale e locale: la commissione nazionale per la determinazione delle mercedi dei detenuti lavoratori prevista dall'art. 22 O.p. non si riunisce dal 1994; le commissioni presso gli istituti penitenziari per la formazione delle graduatorie per il collocamento al lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria previste dal comma 8 dell'art.

regione che operino nel settore del lavoro e della formazione professionale. Per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale interviene un funzionario in servizio presso l'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione.

Le lavorazioni penitenziarie sono organizzate, sulla base di direttive dei provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria, sentite le commissioni regionali per il lavoro penitenziario nonché le direzioni dei singoli istituti.

I posti di lavoro a disposizione della popolazione penitenziaria devono essere quantitativamente e qualitativamente dimensionati alle effettive esigenze di ogni singolo istituto. Essi sono fissati in una tabella predisposta dalla direzione dell'istituto, nella quale sono separatamente elencati i posti relativi alle lavorazioni interne industriali, agricole ed ai servizi di istituto.

Nella tabella di cui al comma 3 sono altresì indicati i posti di lavoro disponibili all'esterno presso imprese pubbliche o private o associazioni cooperative nonché i posti relativi alle produzioni che imprese private o associazioni cooperative intendono organizzare e gestire direttamente all'interno degli istituti.

Annualmente la direzione dell'istituto elabora ed indica il piano di lavoro in relazione al numero dei detenuti, all'organico del personale civile e di polizia penitenziaria disponibile e alle strutture produttive.

La tabella, che può essere modificata secondo il variare della situazione, ed il piano di lavoro annuale sono approvati dal provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria, sentita la commissione regionale per il lavoro penitenziario.

Nel regolamento di ciascun istituto sono indicate le attività lavorative che possono avere esecuzione in luoghi a sicurezza attenuata».

20 O.p. non sono mai state istituite in buona parte degli istituti penitenziari e, laddove istituite, si riuniscono assai di rado, per ratificare le graduatorie formate dalle direzioni. Solamente se le commissioni regionali risulteranno adeguatamente attenzionate e valorizzate, potranno svolgere un ruolo di impulso delle politiche provveditoriali in materia di lavoro penitenziario.

Tra le realtà virtuose in materia di politiche di sostegno al lavoro penitenziario – come tale riconosciuto sia dall'amministrazione penitenziaria che dalla comunità esterna – spicca Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria di Milano.

Molteplici sono le ragioni per le quali la Lombardia costituisce una realtà all'avanguardia per quanto riguarda il lavoro dei detenuti. Il ricco tessuto produttivo costituisce senza dubbio un vantaggio notevole per il successo, anzi per la stessa progettazione, di progetti di reinserimento lavorativo. Un altro punto di forza della realtà lombarda è lo sviluppo del settore *no profit*, e, più in generale, di una accentuata sensibilità da parte della società civile nei confronti della popolazione detenuta.

La vicinanza ed il sostegno del mondo imprenditoriale, cooperativistico e associazionistico, unita a quella delle istituzioni locali, costituisce invero una risorsa unica, sia a livello nazionale che europeo.

In tale contesto, particolarmente favorevole, si è innestata l'azione del Provveditorato per l'Amministrazione Penitenziaria di Milano, organo di riferimento e di indirizzo di ben diciotto istituti penitenziari, per un totale di 8.756 detenuti su un totale di 62.536 in ambito nazionale (¹⁴⁸).

Gli uffici del Provveditorato di Milano, e soprattutto dell'Ufficio dei detenuti e del trattamento, si sono infatti segnalati per l'alto livello di progettualità in materia di lavoro penitenziario.

Nell'anno 2007 (in ritardo rispetto alla legge ma pur sempre in anticipo rispetto alle altre regioni) è stata costituita la Commissione Regionale per il Lavoro Penitenziario.

La composizione della commissione è stata ampliata rispetto alla previsione normativa, cercando di dare la massima rappresentanza alle realtà territoriali di settore. Per quanto riguarda la rappresentanza delle associazioni imprenditoriali e cooperativistiche, è stata prevista la presenza di Unioncamere Lombardia, Confindustria, Confcooperative, Confartigianato e API Lombardia. Assai importante la previsione di una rappresentanza *ad hoc* (non prevista dalla legge) delle imprese e delle cooperative impegnate in ambito penitenziario. Si è giustamente reputato che proprio tali imprese, conoscitrici della realtà penitenziaria e del lavoro in carcere, possano essere maggiormente in grado di formulare proposte concrete in risposta alle criticità riscontrate.

¹⁴⁸ Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria □ Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato □ sezione statistica, *Detenuti presenti - aggiornamento al 31 dicembre 2013*, in <http://www.giustizia.it>.

La rappresentanza è stata allargata anche dal punto di vista istituzionale, prevedendosi la rappresentanza della Regione Lombardia, negli uffici di Presidenza e della direzione generale Istruzione, formazione e lavoro.

E' prevista infine la partecipazione delle direzioni degli istituti penitenziari in ambito regionale ove maggiore è l'investimento in campo lavorativo, proprio in considerazione della notevole in materia maturata dai dirigenti presso tali istituti.

Al fine di dare attuazione coerente e sistematica alle linee di indirizzo del provveditorato, è stata istituita un' apposita agenzia, denominata "Agenzia articolo 27", che dovrà funzionare quale braccio operativo della *Commissione regionale per il lavoro penitenziario*, con la funzione di promuovere, a livello regionale e locale, progetti di inserimento lavorativo, coinvolgendo tutti i rappresentanti della comunità esterna (Regione, Province, Comuni, Magistratura di Sorveglianza, terzo settore).

Tra le funzioni espressamente attribuite all'Agenzia art. 27 rientrano:

- l'interazione continua con le agenzie per il lavoro locali;
- l'elaborazione di un *data-base* dal quale si rilevino le competenze, le esperienze professionali, ma anche la sussistenza di presupposti oggettivi e soggettivi necessari per l'eventuale ammissione dei detenuti a misure alternative o al lavoro esterno. A tal fine l'Agenzia riceve i *curricula* di tutti i detenuti definitivi trasmessi dalle direzioni degli istituti penitenziari nelle ipotesi di trattamento che contemplino l'ammissione al lavoro all'esterno o al regime di semilibertà;
- la raccolta delle offerte di lavoro, anche tramite le agenzie già esistenti, e l'incrocio con il potenziale occupabile, con particolare attenzione ai profili di continuità;
- la proposta di trasferimento in ambito regionale di detenuti per i quali è stato predisposto il documento di sintesi contenente la proposta di ammissione al lavoro all'esterno in altro istituto;
- il monitoraggio dell'andamento degli inserimenti lavorativi attraverso l'attività di controllo svolta dalla Polizia Penitenziaria e dagli Uffici di Esecuzione Penale Esterna nello svolgimento del lavoro da parte di detenuti ammessi al lavoro all'esterno e alla semilibertà.

Tra le attività più significative portate avanti da provveditorato attraverso l'Agenzia articolo 27 si segnala il progetto "*Responsabilità sociale dell'impresa nell'accesso al lavoro delle persone in esecuzione penale*", predisposto, finanziato ed attuato in concorso con Regione Lombardia e Unioncamere. Tale progetto ha avuto la finalità di far conoscere, alle imprese le opportunità e le modalità di assunzione dei detenuti, attraverso la promozione di *workshops* e di incontri *ad hoc* tenutisi nelle varie province della regione (denominati significativamente "*B2B*", *business to business*) tra imprese interessate ad assumere detenuti o ad avere delucidazioni e referenti degli istituti penitenziari e del provveditorato, allo scopo di illustrare le opportunità sul territorio e gli incentivi normativi.

Ci sembra opportuno rimarcare l'eccezionalità dell'iniziativa assunta dal provveditorato. Non tanto in termini di risultati, che non è dato ancora quantificare in termini di detenuti assunti a seguito di tali incontri. L'iniziativa è da ritenersi straordinaria, invero, se rapportata alle tradizionali modalità operative dell'amministrazione penitenziaria, troppo spesso ancorata ad iniziative autoreferenziali, ove l'apertura ai soggetti esterni al "pianeta carcere" avviene tutt'al più al termine di iniziative già concluse, per illustrare gli asseriti risultati raggiunti. Ebbene in questo caso i funzionari del provveditorato e delle direzioni locali hanno dato prova di sapersi mettere in gioco, illustrando *de visu* alle imprese interessate le modalità ed i vantaggi relativi a progetti di inserimento lavorativo di detenuti.

Nell'ambito di tale iniziativa è stato tra l'altro pubblicato un "Vademecum delle opportunità delle imprese" nel quale vengono riassunti in breve regole e incentivi all'assunzione di lavoratori detenuti e dove vengono riportate a titolo esemplificativo alcune tra le realtà imprenditoriali più significative nell'ambito del panorama penitenziario lombardo (¹⁴⁹).

L'iniziativa – ancora in corso, continuando di fatto gli incontri a svolgersi periodicamente presso le sedi delle Camere di Commercio delle province lombarde – è degna di nota non solo, come, si è detto, per la procedura adottata, *in situ* e *de visu*, ma per i contenuti di tale campagna, efficacemente riassunti nel citato *vademecum*. In particolare, è assai innovativo, nell'ambito dei progetti a sostegno della realtà carceraria, il riferimento ai valori di "solidarietà" e "responsabilità" sociale non già in sé considerati, ma come parte integrante dell'attività d'impresa.

La responsabilità sociale d'impresa costituisce, nel messaggio che l'Agenzia art. 27 si propone di trasmettere agli imprenditori, un valore aggiunto con tangibili ritorni anche dal punto di vista squisitamente economico. I risultati – in termini di responsabilità sociale dell'impresa – ben potranno (anzi: dovranno) essere illustrati nel bilancio sociale d'impresa, al pari dei risultati economici elencati nelle tradizionali voci del bilancio consuntivo. Tali risultati costituiranno senza dubbio un vantaggio spendibile in termini di immagine e di relazioni con la comunità locale.

A tali vantaggi, il più delle volte occulti o non adeguatamente ponderati dalle imprese, si aggiungono i "tradizionali" incentivi di tipo fiscale e contributivo, anch'essi in buona parte ignoti alle imprese ed anch'essi illustrati nel *vademecum* e soprattutto negli incontri *business 2 business*.

Il messaggio che il Provveditorato di Milano ha voluto lanciare – sia nella procedura che nei contenuti, finanche dalla terminologia adottata – è che impresa e carcere non sono più concetti antitetici, ma possono costituire un binomio, e l'amministrazione penitenza è pronta a fare la sua parte.

¹⁴⁹ *L'impresa sprigiona lavoro: inserimento dei detenuti – Vademecum delle opportunità per le imprese*, pubblicazione a cura della Regione Lombardia e delle Camere di Commercio Lombarde, ed. Terre di Mezzo, Acqui Terme, 2011.

Tab. 3.1

INCENTIVI DELLA LEGGE 22 GIUGNO 2000, N. 193 (SMURAGLIA)
SCHEMA RIASSUNTIVO AGGIORNATO AL D.L. 101/2013

soggetti beneficiari	categoria di detenuti impiegati (*)	credito d'imposta (**)	norme di riferimento	sgravi contributivi (***)	norme di riferimento
cooperative	detenuti o internati negli istituti penitenziari	fino a € 700	art. 3, comma 1, legge 193/2000	80%	art. 4, comma 3 <i>bis</i> , legge 381/1991 art. 1 decreto 9 novembre 2001
Cooperative	detenuti ammessi al lavoro all'esterno ex art. 21 O.P.	fino a € 700	art. 3, comma 1, legge 193/1990	80%	art. 4, comma 3 <i>bis</i> , legge 381/1991 art. 1 decreto 9 novembre 2001
Cooperative	detenuti ammessi alla semilibertà dalla detenzione	fino a € 350	art. 3 comma 2, legge 193/2000	100%	art. 4, comma 3, legge 381/1991

¹ Il credito d'imposta si applica anche ad imprese/cooperative che svolgano effettivamente attività formative nei confronti dei detenuti beneficiari

** Il credito d'imposta si applica per un ulteriore periodo di 18 mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione per i detenuti e gli internati che abbiano beneficiato di misure alternative o del lavoro all'esterno ex art. 21 O.P., e per un periodo di 24 mesi per i detenuti che non ne abbiano beneficiato

*** La decontribuzione parziale si applica per un ulteriore periodo di 18 mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione per i detenuti e gli internati che abbiano beneficiato di misure alternative o del lavoro all'esterno ex art. 21 O.P., e per un periodo di 24 mesi per i detenuti che non ne abbiano beneficiato

Cooperative	detenuti ammessi a misura alternativa alla detenzione diversa dalla semilibertà da detenzione	NO		100%	art. 4, comma 3, legge 381/1991
Aziende	detenuti o internati negli istituti penitenziari	fino a € 700	art. 3 comma 1, legge 193/2000	80%	art. 2 legge 193/2000 art. 1 decreto 9 novembre 2001
Aziende	detenuti ammessi al lavoro all'esterno ex art. 21 O.P.	fino a € 700	art. 3 comma 1, legge 193/2000	NO	
Aziende	detenuti ammessi alla semilibertà dalla detenzione	fino a € 350	art. 3 comma 2, legge 193/2000	NO	
Aziende	detenuti ammessi a misura alternativa alla detenzione diversa dalla semilibertà da detenzione	NO		NO	

IV CRISI E PROSPETTIVE DEL LAVORO PENITENZIARIO. CONCLUSIONI

Premessa

A conclusione presente lavoro, vengono riportati gli sviluppi più recenti in materia di lavoro penitenziario. Non può non darsi atto, innanzitutto, della crisi che sta attraversando negli ultimi anni tutto il mondo carcerario, afflitto da un livello sempre più intollerabile di sovraffollamento. Tale situazione, unitamente alla crisi economica degli ultimi anni ed alla drammatica condizione in cui versano le casse erariali, si è inesorabilmente riverberata sulla politiche in materia di lavoro dei detenuti (cap. 1), che negli ultimi anni avevano perso interesse da parte del Legislatore.

La recente sentenza della Corte Europea dei Diritti Umani dell'8 febbraio 2013 *Torreggiani e altri c. Italia*, insieme ad una maturata consapevolezza della imprescindibilità di una costante attenzione all'universo carcerario, sembrano aver riportato d'attualità la discussione in merito alle politiche di sostegno al reinserimento lavorativo dei detenuti (par. 2.1). Tale circostanza, unitamente alla consapevolezza che il lavoro penitenziario può costituire un efficace antidoto alla recidiva (par. 2.3) e alla rilevazione di dati incoraggianti e buone prassi (par. 2.3), induce ad un cauto ottimismo. Anche i recenti interventi legislativi in materia di lavoro di pubblica utilità (cap. 4) testimoniano la crescente importanza attribuita al lavoro, non solo come elemento del trattamento rieducativo, ma anche come sanzione sostitutiva alla detenzione.

In conclusione vengono riportate alcune possibili proposte per dare ulteriore impulso alle politiche di reinserimento lavorativo dei detenuti.

1 La crisi del lavoro penitenziario

Non si possono ignorare le perduranti problematiche che affliggono il lavoro dei detenuti, che nei periodi di crisi economica rischiano di mettere in discussione alcuni buoni risultati già raggiunti.

Alcune di tali problematiche sono di tipo strutturale, connesse alla intrinseca bassa produttività del lavoro dei detenuti. Le indagini riportate da Pryor relative al contesto statunitense – ove la tematica della possibile concorrenza delle imprese carcerarie rispetto a quelle esterne non ha mai perso d'attualità – hanno addirittura evidenziato una produttività della manodopera carceraria negli Usa pari solamente ad un quarto di quella

dei lavoratori nella società libera (¹⁵⁰). Secondo una ricerca commissionata dalla Unicolor (l'ente federale statunitense che raggruppa le imprese operanti nei penitenziari) il livello di produttività dei detenuti risulterebbe ancora più basso, attestandosi solamente al 22 per cento rispetto a quello degli altri lavoratori. L'autore rileva tuttavia che tali indagini non tengono conto di alcuni fattori, come ad esempio la circostanza che le imprese operanti in carcere tendono a produrre in economia tutti i materiali di cui abbisognano, diversamente dalle imprese omologhe che normalmente si rivolgono a fornitori esterni per l'approvvigionamento dei semilavorati necessari alla produzione. La produttività del lavoro dei detenuti, anche tenendo conto di simili circostanze, si attesterebbe comunque a livelli molto bassi, inferiori ad un terzo di quella dei lavoratori comuni (¹⁵¹).

I dati riportati riguardano un contesto diverso rispetto a quello italiano. E' possibile tuttavia ricavare utili elementi di riflessione anche per il lavoro dei detenuti in Italia, considerata l'assenza di studi specifici in materia. E' presumibile infatti che il livello di produttività del lavoro dei detenuti si attesti a livelli simili, se non inferiori, a quelli stimati negli Usa, quantomeno per quanto concerne il lavoro *intra-moenia*, tanto più se prestato alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria (¹⁵²).

Parimenti, sono in parte mutuabili le ragioni riportate dall'autore per giustificare un livello di produttività così basso (¹⁵³).

Nel nostro contesto, in particolare, le ragioni storiche della bassa produttività del lavoro dei detenuti vanno ascritte a due ordini di fattori, soggettivi e oggettivi.

I fattori soggettivi riguardano le caratteristiche socio-economiche e culturali della popolazione detenuta. Come risulta dai frequenti rapporti ministeriali (¹⁵⁴) la quasi totalità dei detenuti in Italia è composta infatti da persone ai margini della vita sociale

¹⁵⁰ F.L. PRYOR, *Industries Behind Bars: An Economic Perspective on the Production of Goods and Services by U.S. Prison Industries*, in *Review of Industrial Organization*, vol. 27, fasc. 1, 2005, 5-6.

¹⁵¹ Si segnala che ricerche non tengono conto delle enormi differenze retributive tra lavoro dei detenuti e lavoratori comuni.

¹⁵² Anche la dottrina italiana, pur non potendosi rilevare studi specifici in materia che possano quantificare i termini della questione, ritiene pacificamente che nel nostro paese quello della scarsa produttività costituisca il vero tallone di Achille del lavoro in carcere.

¹⁵³ Pryor le riconduce sostanzialmente a cinque fattori: 1) l'attività lavorativa è dettata non tanto da finalità produttive quanto piuttosto dalla necessità da parte dei direttori dei penitenziari di dare atto agli organi superiori che buona parte dei detenuti non trascorre la giornata in ozio; 2) le imprese operanti nei penitenziari sono a basso tasso di capitalizzazione e meccanizzazione, sia per la carenza di fondi che per la ritrosia a trasferire all'interno dei penitenziari macchinari costosi, possibili oggetto di sabotaggio o quantomeno di utilizzo improprio da parte dei detenuti; 3) i detenuti hanno in media un basso grado di specializzazione, per via della scarsa formazione ricevuta e la limitata esperienza acquisita, a causa del continuo *turn-over* all'interno dei penitenziari; 4) lavorare all'interno di un carcere comporta necessariamente il dover sottostare a procedure e controlli necessari per la sicurezza; 5) buona parte dei detenuti non sarebbe motivata a lavorare seriamente, probabilmente per il basso livello dei salari e l'assenza di incentivi alla produttività (F.L. PRYOR, cit., 4)

¹⁵⁴ Si rinvia ai periodici rapporti ministeriali, da ultimo: *Caratteristiche socio-lavorative, giuridiche e demografiche della popolazione detenuta, situazione al 30 giugno 2013*, in www.ristretti.it.

(¹⁵⁵) e come tali a forte rischio di esclusione dal mercato del lavoro. Ancor più dei dati ministeriali, basati sulle autodichiarazioni dei detenuti all'ingresso in istituto, alcune indagini qualitative (¹⁵⁶) e l'esperienza personale portano a ritenere che la situazione sia ancora più grave di quella rilevata: moltissimi detenuti hanno ormai perso la speranza per un'occupazione al di fuori dei canali delinquenziali e, soprattutto, molti di essi non hanno mai avuto l'opportunità un'occupazione in regola.

Le ragioni di tale emarginazione sono da rintracciare, in ordine sparso: nel basso grado di scolarità e di formazione; nella scarsa abitudine al rispetto delle regole e dei comportamenti in ambiente lavorativo; negli *handicap* fisici e psichici che affliggono una parte significativa della popolazione detenuta; nella provenienza da contesti locali e familiari avulsi, se non addirittura avversi a forme di lavoro che non siano quelle gravitanti nel circuito della criminalità; nell'effetto stigmatizzante della pena, che costituisce un pregiudizio insuperabile anche per i detenuti in possesso di competenze spendibili nel mercato del lavoro; nell'assenza del permesso di soggiorno per buona parte dei detenuti stranieri, che costituiscono il 35 per cento della popolazione detenuta (¹⁵⁷). Tutti questi fattori portano ad un basso livello di formazione ed a un limitato possesso di competenze spendibili sul lavoro.

I *fattori oggettivi* a fondamento della scarsa produttività dei lavoratori detenuti hanno a che vedere con tutti quei casi in cui il rapporto punitivo si sovrappone a quello lavorativo condizionando tempi e modalità dell'attività produttiva.

Tali fattori sono ascrivibili innanzitutto alle esigenze di sicurezza dell'istituto che comportano: controlli sul personale e sulle merci che entrano ed escono dai confini di un penitenziario, previa richiesta e rilascio delle necessarie autorizzazioni; limitazione della libertà di movimento all'interno delle mura perimetrali; necessaria presenza – con le modalità previste dalle singole direzioni – di personale di polizia penitenziaria addetto alla vigilanza.

Più in generale, operare all'interno di un carcere comporta la sottoposizione alle regole e alle procedure funzionali al corretto svolgimento della vita all'interno dell'istituto, volte *in primis* a garantire ai detenuti stessi una vita dignitosa nonché l'esercizio dei propri diritti.

L'attività delle aziende e delle cooperative operanti all'interno del carcere risulterà pertanto inesorabilmente condizionata dalla turnazione del personale penitenziario e dalla necessità per il detenuto lavorante di fruire di colloqui visivi con i familiari, o di presentarsi alle udienze e ai colloqui con il difensore o i magistrati. Per quanto sia onere delle direzioni organizzare lo svolgimento delle attività intra-murarie e delle turnazioni

¹⁵⁵ E' ormai espressione comune il riferimento al carcere come "discarica sociale" dei nostri tempi.

¹⁵⁶ Si rinvia a L. BACCARO, G. MOSCONI, *Il girone dei dannati: ovvero il fenomeno della recidiva*, in *Rass. penit. crimin.*, n. 2, 2004, 213 ss., riportata in bibliografia.

¹⁵⁷ *Detenuti presenti, aggiornamento al 31 dicembre 2013*. Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria □ Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato □ sezione statistica, in <http://www.giustizia.it>

del personale nella maniera quanto più razionale e flessibile, l'attività delle imprese rimarrà comunque necessariamente condizionata *ratione loci*. A ciò si aggiunga che l'operare in locali all'interno dei penitenziari, acquisiti in comodato dalle direzioni – per quanto normalmente concessi a titolo gratuito – può rivelarsi nel medio periodo più un *handicap* che un vantaggio, in quanto le imprese sono disincentivate dall'investire in macchinari o in lavori di miglioramento dei fabbricati.

Tra i fattori oggettivi che incidono sulla produttività dei lavoratori detenuti va annoverato inoltre l'ampio *turn over* della popolazione detenuta all'interno del carcere: nella quasi totalità dei casi l'impresa potrà contare necessariamente a tempo determinato sull'apporto dei propri dipendenti, in quanto l'espiazione della pena ed il possibile trasferimento in altri istituti (¹⁵⁸) costituiscono *de facto* condizioni risolutive implicite del rapporto.

Altri fattori che condizionano l'attività dell'impresa concernono invece l'esercizio, da parte dell'amministrazione, di alcune prerogative inerenti l'esecuzione penitenziaria e in particolare il potere disciplinare. Sanzioni disciplinari quali l'esclusione dell'attività in comune o provvedimenti quali il trasferimento del detenuto per motivi di sicurezza possono portare alla improvvisa sospensione o cessazione del rapporto lavorativo (cap. I par. 2.3).

Si noti che buona parte degli accennati fattori *oggettivi* che possono penalizzare il corretto svolgimento del rapporto lavorativo in essere tra un soggetto privato ed un detenuto riguardano soprattutto il lavoro intra-murario. Anche il lavoro dei detenuti ammessi al lavoro all'esterno o beneficiari di misura alternativa può essere tuttavia condizionato, sia pur in misura minore, da esigenze organizzative inerenti del carcere (¹⁵⁹).

In un contesto tradizionalmente già critico per i motivi sopra riportati, si sono fatti sentire gli effetti congiunti della crisi economica in atto e della crisi delle finanze pubbliche.

Per quanto riguarda i finanziamenti al lavoro *intra-murario*, sono complessivamente calate, negli ultimi anni, le somme stanziare per i due principali capitoli di spesa a sostegno del lavoro dei detenuti: da una parte quello destinato alle mercedi dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria per l'espletamento dei servizi interni e dall'altra quello per le "lavorazioni" e le attività agricole.

¹⁵⁸ Il trasferimento su richiesta costituisce un'eventualità invero abbastanza rara nel caso di detenuti lavoratori, che difficilmente formulano richieste di questo tipo proprio per non perdere l'acquisito beneficio dell'ammissione ad un'attività lavorativa. Inoltre, i rapporti di lavoro alle dipendenze di imprese private (i più ambiti in quanto più remunerativi e qualificanti) sono subordinati alla stipulazione di un contratto di lavoro normalmente preceduto da un approfondito colloquio motivazionale.

¹⁵⁹ Si pensi ad esempio lo svolgimento all'attività lavorativa notturna, normalmente preclusa al lavoratore ammesso al lavoro all'esterno o semilibero.

I fondi assegnati alle mercedi sono diminuiti dagli € 71.400.000 del 2006 (quando i detenuti, al 31.12.2005 erano 59.523) agli € 62.424.563,58 dell'anno successivo; va dato atto tuttavia che i detenuti erano nel contempo scesi a 39.005 al 31.12.2006, per effetto dell'indulto approvato nell'agosto del 2006. Successivamente i fondi sono ulteriormente diminuiti fino a € 49.664.207 nel 2010 e tali sono rimasti fino al 2013, mentre nello stesso periodo la popolazione detenuta è tornata a crescere ed a stabilizzarsi oltre le 65.000 unità (65.711 al 31.12.2012), come meglio riportato in tabella 4.1.

La diminuzione dei fondi a disposizione, unitamente all'aumento del numero dei detenuti, ha comportato una riduzione significativa del numero di ore *pro capite* retribuite, con ripercussioni negative anche sulla qualità dei servizi all'interno del carcere, oltre che per le minori possibilità di lavoro per i ristretti. Per far fronte a tale situazione, cercando di mantenere inalterato il numero di lavoranti ma diminuendo il monte ore complessivo, l'unica soluzione praticabile è stata la diminuzione dell'orario di lavoro giornaliero dei detenuti lavoranti, ridotto in alcuni casi addirittura ad una sola ora (cap. II par. 2.4).

Tabella 4.1.

Fondi assegnati al capitolo delle mercedi in relazione alle presenze

Anno	Fondi Assegnati	Presenze detenuti
2006	€ 71.400.000,00	59.523 (al 31/12/2005)
2007	€ 62.424.563,58	39.005 (al 31/12/2006 indulto)
2008	€ 60.753.163,	34 48.693 (al 31/12/2007)
2009	€ 48.198.827,00	58.127 (al 31/12/2008)
2010	€ 54.215.128,00	64.791 (al 31/12/2009)
2011	€ 49.664.207,00	67.961 (al 31/12/2010)
2012	€ 49.664.207,00	66.897 (al 31/12/2011)
2013	€ 49.664.207,00	65.701 (al 31/12/2012)

Fonte: Relazione sull'attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti, anno 2012, trasmessa alla Camera dei deputati in data 26 giugno 2013.

Tagli ancora maggiori hanno riguardato il capitolo 7361, alla voce "industria", inerente la retribuzione dei detenuti che lavorano nelle officine gestite dall'amministrazione e l'acquisto di macchinari e materie prime.

Si è passati da € 11.000.000 nel 2010 a € 9.336.35 nel 2011 ed a € 3.168.177 nel 2012, con una riduzione pari ad oltre il 71 per cento in due anni, in un momento nel quale le esigenze di arredo e dotazione di biancheria, richiesti dalla realizzazione di nuovi padiglioni detentivi e dall'aumento del numero di detenuti, avrebbero reso

necessario un incremento delle produzioni. La stessa somma del 2012 è stata stanziata per il 2013.

Conseguentemente, i detenuti impiegati in attività di tipo industriale – ovvero quelle che, più di tutte tra le attività alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, dovrebbero consentire al detenuto l'acquisizione di competenze spendibili una volta espiata la pena – sono sensibilmente diminuiti e risultano essere soli 336 al 31 dicembre 2013, rispetto ai 564 al 31 dicembre 2011 ed ai 603 al 31 dicembre 2010.

Le decurtazioni di bilancio non hanno risparmiato nemmeno il capitolo 7361 alla voce "agricoltura", che finanzia appunto il lavoro agricolo nei terreni dell'amministrazione.

Si tratta delle attività più tradizionali nei penitenziari italiani, che pure hanno dato prova di saper mantenere buoni livelli di produzione in taluni settori (orticoltura all'aperto ed in serra, frutticoltura biologica, allevamento di conigli, apicoltura e itticultura), spesso in grado di commercializzare sul libero mercato. Ciò nonostante, il finanziamento di tale capitolo è passato da € 7.97802 nel 2010 a € 5.400.000 nel 2011, ed ha toccato addirittura la cifra minima di € 1.200.000 nel 2012, mettendo così in dubbio la stessa sopravvivenza delle colonie agricole, ovvero i penitenziari istituzionalmente deputati alla ricezione di internati da adibire alle lavorazioni agricole. Nel 2013 il finanziamento è stato pertanto aumentato fino agli € 5.400.000 del 2011.

Sorte migliore non è toccata, per lungo tempo, agli stanziamenti previsti dalla legge 22 giugno 2000, n. 193 a sostegno del lavoro dei detenuti alle dipendenze di imprese e cooperative. Tali finanziamenti sono rimasti invariati nell'ammontare stabilito dal testo originario della legge, nonostante il numero crescente di imprese richiedenti, al punto che dal 2011 non sono più stati sufficienti a soddisfare le richieste.

Fortunatamente, la determinazione dell'attuale Ministro della giustizia ha portato nel 2013 ad un cospicuo aumento della somma in dotazione alla legge, ad opera della legge 9 agosto 2013, n. 99 e del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 2013. Si rinvia in proposito a quanto specificamente trattato in cap. III, par.1.5, segnalandosi tuttavia che i nuovi incentivi così come ridefiniti dalla legge 9 agosto 2013, n. 94 rischiano comunque di non avere, a regime, una copertura sufficiente nemmeno dopo l'aumento delle somma in dotazione alla legge, posto che il finanziamento *una tantum* previsto dal DPCM 15 febbraio 2013 è relativo al solo anno 2013.

In tabella 4.2 vengono riportati i dati relativi al numero dei detenuti lavoranti dal 1991 al 2013, comprensivi sia di quelli alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria che di quelli alle dipendenze di soggetti privati. Risulta evidente la diminuzione complessiva del numero di detenuti lavoranti, sia in termini assoluti che in termini percentuali, negli ultimi anni: dal 34,46 per cento sul totale della popolazione detenuta del 1991 si è passati al 20,79 per cento del 2013.

Tabella 4.2.**Detenuti Lavoranti Serie Storica - Anni 1991 - 2013**

Data Rilevazione	Detenuti Presenti	Lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria	% Lavoranti alle dipendenze sul totale dei lavoratori	Lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria	% Lavoranti non alle dipendenze sul totale lavoratori	Totale lavoratori	% Lavoranti sui detenuti presenti
30/06/1991	31.053	9.594	89,66	1.106	10,34	10.700	34,46
31/12/1991	35.469	9.615	88,19	1.287	11,81	10.902	30,74
30/06/1992	44.424	10.698	91,21	1.031	8,79	11.729	26,40
31/12/1992	47.316	9.766	88,68	1.247	11,32	11.013	23,28
30/06/1993	51.937	9.861	88,34	1.301	11,66	11.162	21,49
31/12/1993	50.348	9.398	87,35	1.361	12,65	10.759	21,37
30/06/1994	54.616	9.995	86,98	1.496	13,02	11.491	21,04
31/12/1994	51.165	10.061	87,59	1.426	12,41	11.487	22,45
30/06/1995	51.973	9.979	83,83	1.925	16,17	11.904	22,90
31/12/1995	46.908	10.351	86,59	1.603	13,41	11.954	25,48
30/06/1996	48.694	9.989	85,11	1.747	14,89	11.736	24,10
31/12/1996	47.709	10.222	85,41	1.746	14,59	11.968	25,09
30/06/1997	49.554	10.156	84,45	1.870	15,55	12.026	24,27
31/12/1997	48.495	10.033	85,68	1.677	14,32	11.710	24,15
30/06/1998	50.578	10.691	86,55	1.661	13,45	12.352	24,42
31/12/1998	47.811	10.356	87,47	1.483	12,53	11.839	24,76
30/06/1999	50.856	10.253	85,66	1.717	14,34	11.970	23,54
31/12/1999	51.814	10.421	87,55	1.482	12,45	11.903	22,97
30/06/2000	53.537	10.978	87,19	1.613	12,81	12.591	23,52
31/12/2000	53.165	11.121	86,85	1.684	13,15	12.805	24,09
30/06/2001	55.393	11.784	85,30	2.031	14,70	13.815	24,94
31/12/2001	55.275	11.784	85,25	2.039	14,75	13.823	25,01
30/06/2002	56.277	12.110	84,36	2.245	15,64	14.355	25,51

31/12/2002	55.670	11.213	83,22	2.261	16,78	13.474	24,20
30/06/2003	56.403	11.198	82,16	2.432	17,84	13.630	24,17
31/12/2003	54.237	11.463	83,23	2.310	16,77	13.773	25,39
30/06/2004	56.532	11.951	84,08	2.263	15,92	14.214	25,14
31/12/2004	56.068	12.152	82,75	2.534	17,25	14.686	26,19
30/06/2005	59.125	11.824	81,01	2.771	18,99	14.595	24,68
31/12/2005	59.523	12.723	81,68	2.853	18,32	15.576	26,17
30/06/2006	61.264	12.591	81,23	2.910	18,77	15.501	25,30
31/12/2006	39.005	10.483	87,21	1.538	12,79	12.021	30,82
30/06/2007	43.957	11.005	87,29	1.603	12,71	12.608	28,68
31/12/2007	48.693	11.717	87,93	1.609	12,07	13.326	27,37
30/06/2008	55.057	11.633	86,73	1.780	13,27	13.413	24,36
31/12/2008	58.127	12.165	86,95	1.825	13,05	13.990	24,07
30/06/2009	63.630	11.610	86,59	1.798	13,41	13.408	21,07
31/12/2009	64.791	12.376	86,72	1.895	13,28	14.271	22,03
30/06/2010	68.258	12.058	85,42	2.058	14,58	14.116	20,68
31/12/2010	67.961	12.110	85,44	2.064	14,56	14.174	20,86
30/06/2011	67.394	11.508	83,60	2.257	16,40	13.765	20,42
31/12/2011	66.897	11.700	83,80	2.261	16,20	13.961	20,87
30/06/2012	66.528	10.979	82,69	2.299	17,31	13.278	19,96
31/12/2012	65.701	11.557	83,70	2.251	16,30	13.808	21,02
30/06/2013	66.028	11.579	84,35	2.148	15,65	13.727	20,79

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria □ Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato □ sezione statistica, Detenuti Lavoranti Serie Storica - Anni 1991 – 2013.

2 Potenzialità e prospettive per il lavoro penitenziario

2.1 Il lavoro penitenziario come soluzione imposta dalla Costituzione e dalla CEDU

Nonostante i dati riportati al paragrafo precedente, le politiche di sostegno al lavoro penitenziario non possono più essere messe in discussione.

La Costituzione impone a chiare lettere che la pena abbia finalità rieducativa, mentre l'Ordinamento penitenziario prevede che tale finalità possa essere realmente perseguita *in primis* attraverso l'attività lavorativa (cap. II, par. 2), prevista addirittura come obbligatoria per i detenuti.

A prescindere dall'effettiva configurabilità, sul piano giuridico, di un siffatto obbligo per l'amministrazione penitenziaria di procurare un lavoro a tutti i reclusi, l'adesione convinta ad un programma di sostegno al lavoro penitenziario è resa ormai improcrastinabile dalla recente sentenza della Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU) dell' 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, che ha condannato l'Italia in relazione ad un ricorso presentato da alcuni detenuti della Casa Circondariale di Busto Arsizio, i quali hanno lamentato una condizione di sovraffollamento e di invivibilità all'interno del carcere in contrasto con le norme della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo.

Posto che le condizioni detentive – ed *in primis* il livello di sovraffollamento – presso la C.C. di Busto Arsizio sono analoghe a quelle di gran parte degli altri penitenziari italiani, la Corte ha concesso il termine di un anno perché il nostro sistema carcerario possa essere adeguato ai principi della convenzione. Secondo i dati in possesso della Corte, relativi al 2010, infatti, il tasso nazionale di sovraffollamento è pari del 151 per cento della capienza tollerabile. Poiché è impensabile che in un lasso di tempo così breve l'Italia riesca a dotarsi di nuovi penitenziari sufficienti a risolvere il cronico problema del sovraffollamento carcerario, la Corte stessa ha indicato al governo italiano la strada da percorrere, affermando che lo spazio a disposizione di ogni singolo detenuto possa eccezionalmente ridursi anche al di sotto dei 4 metri quadrati (ma sempre inderogabilmente sopra i 3 metri quadrati) a condizione che la cella sia conforme a determinati standard (*in primis* buona illuminazione e servizi igienici) ed a condizione che la giornata non sia trascorsa in cella per la quasi totalità. A tal proposito la Corte ha fatto riferimento agli *standard* del Comitato europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti, contenuti già nel Secondo rapporto generale del 1992 (CPT/Inf (92) 3): l'obiettivo, enunciato al paragrafo 47, dovrebbe essere quello di garantire che i detenuti in strutture di detenzione siano in grado di spendere una parte ragionevole della giornata (8 ore o più) fuori dalle loro celle.

In sostanza, lo Stato italiano, oltre a costruire nuove strutture carcerarie ed a aprire nuovi padiglioni presso le attuali carceri, ha a disposizione due strade da seguire per non incorrere nella condanna della CEDU.

La prima è quella di ridurre il numero dei detenuti nella carceri.

La seconda, seguendo l'indicazione contenuta nella sentenza della Corte, è quella di aumentare lo spazio a disposizione dei reclusi, concedendo di poter trascorrere buona parte della giornata al di fuori degli angusti spazi delle celle.

Ebbene, entrambe le soluzioni prospettate passano per una politica di reinserimento lavorativo dei detenuti.

Per quanto concerne il primo obiettivo, posto che all'orizzonte non si profila la possibilità di un indulto o di un'amnistia – misure comunque inidonee per loro stessa natura a fornire una risposta strutturale al problema – la riduzione del numero di detenuti, come suggerito dalla Corte, impone innanzitutto di ridurre il ricorso alla sanzione detentiva riducendola ad *extrema ratio*, a favore sanzioni di altro tipo: in questa direzione due sono le soluzioni praticabili, di fatto già intraprese dal Legislatore: la prima è quella del lavoro di pubblica utilità come sanzione sostitutiva al carcere (*infra*, cap.3). La seconda quella del rafforzamento delle misure alternative alla detenzione.

Il decreto legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 94 e la legge 23 dicembre 2013, n. 146 ampliano l'ambito di applicazione delle misure alternative consentendo ai condannati di richiederne il beneficio direttamente dalla libertà, al fine di evitare l'ingresso in carcere di persone non socialmente pericolose, con il duplice obiettivo di diminuire gli ingressi negli istituti penitenziari e di evitare, per il condannato, gli effetti criminogeni del carcere, in linea peraltro con quanto già prevedeva la legge 27 maggio 1998, n. 165 (c.d. "Simeone-Saraceni").

In questo contesto, l'importanza del lavoro – come chiave di volta per l'effettiva attuazione di tali misure – è implicita. Il condannato – che beneficia della sospensione dell'ordine di carcerazione nelle more della formulazione della richiesta e della successiva decisione del Tribunale di sorveglianza – avrà infatti tanto maggiori possibilità di ottenere la misura alternativa, in quanto dimostri di poter esercitare un'attività lavorativa. È noto, infatti, che la giurisprudenza di sorveglianza valuti con particolare benevolenza, tra le condizioni del richiedente, l'esistenza di un'attività lavorativa, sia per la concessione della semilibertà – laddove il requisito è normativamente previsto – ma anche per la concessione dell'affidamento in prova ⁽¹⁶⁰⁾.

⁽¹⁶⁰⁾ Tale indirizzo è stato storicamente avallato dalla Corte di Cassazione. Si richiama *Cass. pen., sez. I*, 15 luglio 1995, n. 980. Va dato atto che di recente la Suprema Corte ha interpretato in maniera meno stringente il requisito dell'attività lavorativa, consentendo che il condannato possa ottenere la misura dell'affidamento in prova ai servizi sociali anche se non abbia un lavoro stabile. La Corte ha chiarito che il reo possa beneficiare della misura anche nel caso in cui non riesca a reperire un lavoro stabile ma si impegni in attività utili (*Cass. pen., sez. I*, 27 maggio 2013, n. 27690).

2.2 Il lavoro penitenziario come antidoto alla recidiva

La strada intrapresa – nel solco del potenziamento delle misure alternative alla detenzione ed al sostegno al lavoro penitenziario – è imposta dal rispetto della Costituzione e della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei diritti Umani. E' opportuno tuttavia evidenziare che le misure alternative alla detenzione, e più in generale le politiche di reinserimento sociale (e lavorativo) dei detenuti costituiscono un vantaggio per la società, sotto tutti i punti di vista, costituendo uno dei principali fattori di contrasto al fenomeno della recidiva, prima ancora che un obbligo internazionale.

Non esistono indagini di rilievo scientifico, di tipo quantitativo, in grado di misurare adeguatamente il grado di reinserimento sociale connesso all'espletamento di percorsi trattamentali che abbiano comportato specifici programmi di riqualificazione e/o reinserimento lavorativo, *intra* ed *extra*-murario.

E' necessario pertanto far riferimento agli studi relativi al fenomeno della recidiva correlato alla fruizione di misure alternative. In questi casi l'importanza del fattore lavoro come antidoto alla recidiva risulta in maniera indiretta: la concessione di tali misure infatti è solitamente preceduta da un solido percorso trattamentale, che prevede l'avviamento ad un'attività lavorativa *intra*-muraria nonché, in molti casi, l'autorizzazione da parte della direzione allo svolgimento di attività lavorativa all'esterno.

Ebbene, alcuni tra gli studi più accreditati (¹⁶¹) sviluppati su soggetti che avevano beneficiato dell'affidamento in prova, hanno registrando una percentuale di recidiva pari al 19 per cento, contro una media del 68,45 per cento di recidiva.

Se i vantaggi in termini sociali del calo della recidiva sono intuitivi, è opportuno rimarcare i vantaggi anche in termini squisitamente economici per la società, anche al fine di far comprendere come le politiche di reinserimento lavorativo, *in primis* gli incentivi della legge Smuraglia, costituiscano un costo solo apparente per le casse dello Stato.

E' facile quantificare i minori costi associati alle minori spese di mantenimento per i detenuti ammessi alle misure alternative. In base ai dati forniti dal Ministero della giustizia (¹⁶²), il costo *pro capite* giornaliero per il mantenimento dei detenuti è pari a € 124,96. Una cifra che, paradossalmente, proprio il livello intollerabile di

¹⁶¹ F. LEONARDI, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rass. pen. crim.*, fasc. 2, 2007, 7 ss. Più di recente, A. MARGARA, *Le misure alternative oggi, i dati e un approfondimento degli stessi*, Fondazione Micheletti Onlus, 2011, in www.ristretti.it

¹⁶² Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria □ Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato □ sezione statistica, *Costo medio giornaliero per detenuto. Serie Storica □ Anni 2001 – 2013*, in <http://www.giustizia.it>

sovraffollamento degli ultimi anni ha contribuito in parte a ridurre, rispetto agli € 190,21 toccati nel 2007. Può risultare utile raffrontare i costi degli incentivi contenuti nella legge Smuraglia (consistenti nella decontribuzione totale o parziale e al credito d'imposta fissato in una misura tra i 300 ed i 700 euro mensili) rispetto ai costi mensili per il mantenimento di un detenuto (corrispondenti a € 3.748,8 nel 2013).

Si consideri il risparmio “potenziale” derivante dalla circostanza che il detenuto beneficiario degli incentivi previsti dalla legge Smuraglia sarà un cittadino con probabilità assai minori di reingresso in carcere. Si consideri il risparmio “attuale” (aggiuntivo rispetto a quello “potenziale”) derivante dai minori costi correlati al mantenimento di un detenuto ammesso al lavoro all'esterno o alla semilibertà (e pertanto assente dall'istituto per buona parte della giornata) rispetto ad un detenuto comune. Si considerino infine i costi – ridotti al minimo, in alcuni casi pressoché nulli – derivanti dalla scarcerazione del detenuto affidato ai servizi sociali.

A tali risparmi vanno chiaramente aggiunti gli ulteriori benefici, meno immediati e meno semplici da quantificare: 1) in termini economici connessi alla diminuzione del numero di reati; 2) in termini di minor numero di persone offese o danneggiate da condotte criminose; 3) in termini di minor ricorso a misure di difesa sociale, che comportano investimenti importanti in termini di risorse umane e materiali.

Appare pertanto intuitivo che i costi della legge Smuraglia risultino ampiamente compensati dai benefici.

2.3 Alcuni dati incoraggianti e buone prassi

Nonostante i dati piuttosto sconcertanti evidenziati in cap. 1, è opportuno rilevare che una seria politica di reinserimento lavorativo dei detenuti, oltre ad essere imposta dalla Costituzione e dai trattati internazionali, può portare al raggiungimento di obiettivi importanti, purché ben congegnata ed attuata.

Innanzitutto i dati riportati in par. 1 vanno contestualizzati nella situazione di profonda crisi economica, che ha colpito tutte le di lavoratori, e che non poteva non riverberare i suoi effetti anche su una fascia debole come quella dei detenuti.

In secondo luogo, come emerge dalla lettura dati riportati in tabella 4.2, è possibile cogliere alcuni elementi positivi che inducono ad un cauto ottimismo. A fronte di un calo consistente del numero di detenuti lavoranti dal 1991 ad oggi, la quota di detenuti alle dipendenze di imprese private è sostanzialmente aumentata, passando dal 10,34 per cento rispetto al totale dei lavoranti del 1991 al 15,65 del 2013. Evidentemente hanno sortito alcuni effetti le politiche di incentivazione alle imprese che si intraprendano a iniziare produzioni o servizi in carcere, offrendo in tal modo la possibilità ai detenuti di svolgere un'attività lavorativa più qualificante e sicuramente meglio retribuita rispetto a quella prestata alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

Tale assunto è tanto più assodato in alcune realtà locali, ove la progettualità delle direzioni e la sensibilità del mondo imprenditoriale e cooperativistico hanno portato a risultati straordinari. E' il caso del penitenziario milanese di Bollate, ove 554 detenuti su 1150 svolgono un'attività lavorativa retribuita. Di questi, più della metà lavorano alle dipendenze di imprese o cooperative (¹⁶³).

Il carcere di Bollate, insieme ad altre realtà importanti presenti sul territorio nazionale, come la Casa di Reclusione di Padova per fare un altro esempio significativo, rappresenta sicuramente un caso particolare nel contesto nazionale. Si tratta appunto di eccellenze, ove la progettualità delle direzioni e dei provveditorati regionali per l'amministrazione penitenziaria si innestano su un terreno già assai favorevole, per via di alcuni fattori quali la sensibilità e la reattività del tessuto sociale e economico, la vicinanza delle istituzioni e soprattutto la presenza di strutture idonee sia dal punto di vista strutturale, sia per quanto concerne la tipologia di detenuti ospitati (¹⁶⁴). Tuttavia, per quanto il confronto con molti penitenziari italiani faccia apparire il carcere milanese un progetto sperimentale e avanguardistico, il modello di istituto a cui Bollate si ispira non è altro che quello previsto dall'Ordinamento penitenziario. Le buone prassi adottate in tale istituto sono replicabili in buona parte dei penitenziari italiani.

Gli ottimi risultati raggiunti a Bollate, unitamente ai recenti provvedimenti legislativi in materia di sostegno al lavoro dei detenuti impongono pertanto un cauto ottimismo, o quantomeno la consapevolezza che alcuni risultati sono a portata di mano.

2.4 Il lavoro di pubblica utilità

E' stato dato atto dei recenti provvedimenti in materia carceraria: Il decreto legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 94 ed il

¹⁶³ Dati aggiornati al 20 aprile 2012, forniti dalla direzione della IIa Casa di Reclusione di Milano (Bollate). Per un report sul lavoro dei detenuti presso il carcere di bollate si rinvia a D. ALBORGHETTI, Fare impresa in carcere è (ancora) possibile, in D. ALBORGHETTI, M. ZANGA (a cura di), *Il lavoro in carcere tra crisi e prospettive, l'esperienza di Bollate*, Bollettino speciale Adapt n. 19/2012.

¹⁶⁴ Presso il carcere di Bollate, così come presso le altre case di reclusione presenti sul territorio, sono ospitati quasi esclusivamente detenuti già condannati in via definitiva (diversamente da quanto accade presso la maggior parte dei penitenziari, deputati ad ospitare in tutto o in parte detenuti non ancora condannati in via definitiva, nei cui confronti non è possibile la pianificazione di un programma trattamentale). Dei 62.536 detenuti presenti al 31 dicembre 2013, risultano ben 22.831 (dei quali 11.108 in attesa di giudizio), ovvero quasi il 37 per cento del totale, i soggetti non ancora condannati in via definitiva. Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria □ Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato □ sezione statistica, *Detenuti presenti - aggiornamento al 31 dicembre 2013*, in <http://www.giustizia.it>.

recentissimo decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 hanno notevolmente ampliano le possibilità di ricorso alle misure alternative. In cap. II par. 1 sono state riportate le importantissime modifiche alla legge Smuraglia ad opera della legge 9 agosto 2013, n. 94 e della legge della legge 9 agosto 2013, n. 99.

Tutte le disposizioni menzionate intervengono su istituti (misure alternative e incentivi alle imprese che assumono detenuti) già ampiamente sperimentati nella prassi, con l'obiettivo di estenderne quanto più possibile il raggio d'azione.

Altre disposizioni del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, riguardano invece il potenziamento di uno strumento finora sotto-utilizzato nel nostro ordinamento (diversamente da quanto accade in altri paesi occidentali) nella sua duplice natura di sanzione alternativa alla detenzione e di elemento del trattamento dei detenuti.

L'articolo 3 del decreto estende invero le fattispecie per le quali è ammesso il ricorso al lavoro di pubblica utilità come sanzione sostitutiva della detenzione.

Questa prima disposizione – volta ad evitare l'ingresso in carcere *tout court* di alcune categorie di soggetti – nasce da due distinte esigenze: da una parte evitare, per tali soggetti, i probabili effetti criminogeni della pena, dall'altra, anche in questo caso, alleviare il problema del sovraffollamento carcerario, limitando il numero degli ingressi in carcere.

La disposizione in esame riguarda i tossico e gli alcol-dipendenti, che potranno beneficiare di tale misura per qualsiasi tipo di reato commesso – ad eccezione di taluni reati di maggiore allarme sociale di cui all'articolo 407, comma 2, lettera a, del codice di procedura penale – e non più solo per quelli legati al traffico di stupefacenti, come previsto finora.

Il Legislatore, sotto questo profilo, ha proseguito pertanto lungo il cammino percorso – sia pur con alcune titubanze – negli ultimi anni: il lavoro non retribuito a favore della collettività è stato per la prima volta introdotto nel nostro ordinamento dalla legge 24 novembre 1989, n. 689, sotto forma di lavoro sostitutivo in caso di insolvibilità della pena pecuniaria, su richiesta del condannato ⁽¹⁶⁵⁾. L'ambito di applicazione della misura rimaneva tuttavia limitato dalla natura sostitutiva della pena, che non poteva avere durata superiore ai sessanta giorni e non poteva comportare più di una giornata lavorativa a settimana, salvo diversa richiesta del condannato; la condanna al lavoro sostitutivo era inoltre limitata ai casi di conversione delle pene pecuniarie per insolvibilità del condannato, per un importo non superiore ai 516 euro ⁽¹⁶⁶⁾.

¹⁶⁵ L'art. 105 della l. 24 novembre 1989, n. 689, precisa che il lavoro sostitutivo può essere svolto «presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, o presso enti, organizzazioni o corpi di assistenza, di istruzione, di protezione civile e di tutela dell'ambiente naturale o di incremento del patrimonio forestale previa stipulazione, ove occorra, di speciali convenzioni del Ministero della giustizia».

¹⁶⁶ La Corte costituzionale, con sentenza n. 206 del 14-21 giugno 1996, ha peraltro ampliato la possibilità di accesso al lavoro sostitutivo, decretando l'incostituzionalità di detto limite.

L'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, ha successivamente attribuito al giudice di pace la facoltà generalizzata, per i reati di sua competenza, di applicare, sempre su richiesta dell'imputato, in luogo della permanenza domiciliare o di quella pecuniaria, la pena del lavoro di pubblica utilità, consistente nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale o volontariato (¹⁶⁷).

L'articolo 73, comma 5-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (il c.d. "Testo unico sulla droga") ha esteso quindi al Tribunale in composizione monocratica la facoltà di applicazione del lavoro di pubblica utilità, in luogo della pena detentiva e di quella pecuniaria, su richiesta delle parti, per i soli reati commessi da tossico-alcoldipendenti, aventi ad oggetto fattispecie punite dall'articolo 73 del Testo unico del 1990 (*Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope*).

Nella prassi applicativa, tuttavia, il lavoro di pubblica utilità, per molti anni, non ha riscontrato un vasto ambito di utilizzo. Rimasto quasi sconosciuto fino a poco tempo fa (ancora nel 2010 si registravano solo 62 condanne al lavoro di pubblica utilità) tale misura ha conosciuto un vero e proprio *boom* negli ultimi due anni, tanto che si contano ben 4.409 casi nel 2013 (¹⁶⁸). Le ragioni di tale successo sono molteplici: sicuramente ha inciso in maniera determinante l'entrata in vigore della legge 29 luglio 2010, n. 120 (¹⁶⁹), che ha previsto la possibilità del ricorso ai lavori di pubblica utilità anche per reati legati alla violazione del codice della strada.

Hanno fornito un grosso impulso, tuttavia, anche il progressivo diffondersi delle necessarie convenzioni tra i Tribunali e gli enti locali e di volontariato, nonché gli indubbi riscontri positivi di tale misura, che presenta tutti i vantaggi – in termini di efficacia e di costi – per poter divenire la vera alternativa allo strumento della pena detentiva.

Va evidenziato tuttavia che in fase di conversione la portata innovatrice della disposizione è stata drasticamente ridimensionata. Se il decreto-legge approvato dal

¹⁶⁷ Le modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità – demandate dal comma 6 dell'art. 54 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, ad un successivo decreto del Ministro della giustizia – sono stabilite nel d. m. 26 marzo 2001. L'art. 1 di tale decreto ministeriale precisa che la prestazione di lavoro viene svolta a favore di persone affette da HIV, portatori di handicap, malati, anziani, minori, *ex* detenuti o extracomunitari; nel settore della protezione civile, nella tutela del patrimonio pubblico e ambientale o in altre attività pertinenti alla specifica professionalità del condannato.

¹⁶⁸ Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria – Direzione generale dell'esecuzione penale esterna – Osservatorio delle misure alternative, *Misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza e sanzioni sostitutive - Dati al 31 dicembre 2013*, in www.giustizia.it.

¹⁶⁹ Recante *Modifiche al Codice della Strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285*. Tale provvedimento inserisce nell'impianto sanzionatorio del C.d.S. il comma 9-bis, all'art. 186 (*Guida sotto l'influenza dell'alcool*) ed il comma 8-bis all'art. 187 (*Guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti*).

Consigli dei Ministri prevedeva la concedibilità di tale misura qualunque fosse l'entità della misura della pena inflitta (ad eccezione dei reati di cui all'articolo 407, comma 2, lettera *a*, del codice di procedura penale), il testo definitivo della legge di conversione limita tale possibilità ai casi di condanna inferiore ad un anno di detenzione, e solo nei casi di reati commessi "per una sola volta" (¹⁷⁰).

Ancora più importante l'introduzione del lavoro di pubblica utilità per le persone che si trovano in stato di detenzione, quale elemento del trattamento in funzione rieducativa ed anche ripartiva. Tale previsione costituisce una novità assoluta nel nostro ordinamento.

Il decreto legge 1° luglio 2013, n. 78 – ad opera dell'articolo 2, comma 1, lettera *a* – aggiunge infatti il comma 4-ter all'articolo 21 dell'Ordinamento penitenziario, al fine di consentire ai detenuti e agli internati la partecipazione, *a titolo volontario e gratuito*, a progetti di pubblica utilità presso lo Stato, regioni, province, comuni o presso enti ed organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. In questo caso si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni previste nell'articolo 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, che regola il lavoro di pubblica utilità nel processo davanti il giudice di pace.

Si tratta di una disposizione del decreto in buona parte sottostimata nei primissimi commenti a caldo del decreto, ma che costituisce uno strumento dalle enormi potenzialità in chiave rieducativa. Attualmente, infatti, il volontariato dei detenuti, tanto quello *intra*-murario che quello *extramurario*, non riceve alcun formale riconoscimento dalla legge (¹⁷¹). Il lavoro cui fa riferimento l'Ordinamento penitenziario, come elemento del trattamento (art. 22, comma 2) è unicamente quello retribuito.

¹⁷⁰ La disposizione non brilla per chiarezza espositiva. Il Legislatore intendeva con ogni probabilità stabilire la concedibilità per *una sola volta* di tale misura, nel caso di condanna a reato diverso dalla detenzione e traffico di stupefacenti. Dal tenore della norma sembrerebbe tuttavia potersi argomentare che il condannato possa essere ammesso al lavoro di pubblica utilità anche nel caso di ulteriori condanne per reati diversi dalla detenzione e traffico di stupefacenti, purché in relazione a fattispecie diverse (in base a tale interpretazione, ad esempio, il tossicodipendente condannato per furto, ammesso al lavoro di pubblica utilità, potrà nuovamente beneficiare di tale misura nel caso di successiva condanna per il reato di percosse).

¹⁷¹ Va dato atto che già il d.lgs. 1° dicembre 1997, n. 468, aveva previsto, al comma 1, lett. *g*, dell'art. 4, la possibilità di impiegare in lavori socialmente utili persone detenute per le quali sia prevista l'ammissione al lavoro esterno come modalità del programma di trattamento. Più di recente, in data 20 giugno 2012, è stato sottoscritto tra Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani un *Protocollo d'intesa per la promozione di un programma di attività per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità da parte di soggetti in stato di detenzione in favore della comunità locale*, con il quale i firmatari si impegnano a promuovere un programma di attività per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità da parte di soggetti in stato di detenzione in favore della comunità locale. Il tipo di attività alle quali i detenuti possono essere assegnati, in base al comma 4-ter dell'art. 21 dell'ordinamento penitenziario, introdotto dalla legge in commento, risulta in effetti in buona parte sovrapponibile a quello previsto dal d.lgs. 1° dicembre 1997, n. 468, sui lavori socialmente utili e dal protocollo DAP/ANCI sul lavoro di pubblica utilità da parte di soggetti in stato di detenzione. Cambia tuttavia il titolo in base al quale viene svolta la prestazione. Per quanto riguarda i LSU è prevista infatti la corresponsione di un assegno mensile da

Se a livello *intra*-murario alcune prassi *ultra legem* hanno in parte ovviato alla carenza legislativa, la stessa cosa non è stata possibile per quello extramurario, rendendosi sempre necessario, tra l'altro, un formale provvedimento di approvazione del Magistrato di sorveglianza. L'articolo 21 dell'Ordinamento penitenziario prevede invero che il detenuto possa essere autorizzato a lasciare l'istituto, per una parte della giornata, esclusivamente al fine di svolgere un'attività lavorativa o per frequentare un corso di formazione professionale. Finora, di conseguenza, si è sempre reso necessario reperire una fonte di finanziamento dei progetti di reinserimento dei detenuti, anche se riferiti a lavori socialmente utili ed a favore di enti locali o di associazioni di volontariato, attraverso la stipulazione di un normale contratto di lavoro o il ricorso ad altri strumenti atipici, quali i tirocini d'inserimento e le c.d. borse lavoro.

Tutto ciò ha inevitabilmente comportato, in un periodo di crisi strutturale della finanza pubblica, il fisiologico ridimensionamento dell'offerta di progetti pubblica utilità, ai quali i detenuti ben avrebbero aderito anche a titolo volontario.

La disposizione in esame consentirà finalmente ai detenuti di prendere parte anche a titolo gratuito ad attività di pubblica utilità a favore della collettività, che costituiranno parte integrante del complessivo percorso di reinserimento sociale e lavorativo del detenuto e che, – non ultimo – consentiranno nell'immediato di ridurre sensibilmente le ore di permanenza in cella per i detenuti coinvolti nei progetti, in ottemperanza ai contenuti della sentenza della CEDU dell'8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, che impone di fatto che ai detenuti sia data la facoltà di trascorrere almeno otto ore al giorno al di fuori delle celle detentive (*supra* par. 3.1).

Va infine evidenziato che in sede di conversione anche la disposizione in esame è stata oggetto di rilevanti modifiche. In questo caso tuttavia, il testo finale non ne esce ridimensionato ma complessivamente arricchito. Con la sola eccezione della limitazione introdotta per i condannati ai delitti di cui all'articolo 416-*bis* del codice penale e per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni in esso previste, e con la precisazione (abbastanza ovvia) che «l'attività è in ogni caso svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dei detenuti e degli internati», la portata della misura è stata sostanzialmente ampliata durante l'iter di conversione del decreto.

parte dell'Inps, sebbene il comma 1 dell'art. 8 del decreto legislativo precisi che l'utilizzazione in lavori socialmente utili non determina l'instaurazione di un rapporto di lavoro. Il protocollo DAP/ANCI qualifica invece espressamente come "rapporto lavorativo" quello instauratosi tra l'ente locale ed il detenuto, e prescrive che i comuni provvedano alla retribuzione dei soggetti impiegati nelle attività lavorative mediante la corresponsione di buoni lavoro ovvero con borse lavoro di importo che dovrà essere previamente stabilito da accordi con la direzione dell'istituto penitenziario ove sono ristretti. Risulta evidente, pertanto, che in nessuno dei due casi l'attività dei detenuti possa dirsi prestata a titolo volontario, bensì a titolo oneroso.

Viene in primo luogo esteso il novero dei possibili beneficiari del lavoro di pubblica utilità, che potrà essere pertanto svolta a favore di Stato, regioni, province, comuni, *comunità montane, unioni di comuni, aziende sanitarie locali*, gli enti e le organizzazioni, *anche internazionali*, di assistenza sociale, *sanitaria* e di volontariato.

La modifica più importante inserita dalla legge di conversione riguarda tuttavia la possibilità che i detenuti e gli internati possano essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito anche a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi. Si tratta di una previsione di portata storica per il nostro sistema penale, finora incentrato sulla pena detentiva in funzione rieducativa (e retributiva). Occorreranno norme di attuazione che specifichino le modalità operative di tale previsione, ed è lecito ipotizzare che non sarà un percorso né semplice né repentino (¹⁷²), ma un primo, importante passo è stato fatto.

Con l'inserimento del comma 4-ter all'articolo 21 dell'Ordinamento penitenziario, il nostro sistema penale compie un passo importante di avvicinamento verso modelli di giustizia ripartiva (*restorative justice*) da tempo sperimentati in altri ordinamenti, e finora limitati, nel nostro Paese, ad alcuni istituti dell'esecuzione penale minorile.

Il lavoro a titolo volontario e gratuito a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati ed il lavoro di pubblica utilità, introdotti e/o estesi dal decreto legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, mutuano invero alcune caratteristiche di due istituti tipici della giustizia ripartiva, entrambe facenti leva sull'attività lavorativa del reo come principale strumento riparatorio: il *community service* e il *personal service to victim* in uso nei sistemi anglosassoni.

3 Conclusioni e proposte

Da quanto riportato nel corso di questo *excursus* sul lavoro penitenziario emergono a tratti quelle che possono essere le prospettive di sviluppo della materia.

Come si è detto, il lavoro dei detenuti presenta delle problematiche legate alla intrinseca vulnerabilità del lavoratore ed alle modalità di prestazione dell'attività lavorativa, necessariamente condizionata dal "rapporto punitivo" al quale in detenuto è soggetto.

Sono emerse tuttavia le buone potenzialità di sviluppo delle politiche di reinserimento lavorativo dei detenuti, testimoniate da alcuni dati incoraggianti e da alcune realtà d'eccellenza.

¹⁷² Si rileva, ad esempio, che le richiamate previsioni del d.lgs. 1° dicembre 1997, n. 468, in materia di impiego di detenuti in lavori socialmente utili, sono rimaste pressoché lettera morta.

Tali politiche sono non solo possibili, ma doverose, considerati i notevoli benefici sia per i detenuti che per la comunità nel suo complesso, connessi al reinserimento nella società civile di soggetti finora emarginati. Come più volte ribadito in corso d'opera, infatti, un efficace programma di reinserimento sociale dei detenuti non può prescindere dal reinserimento lavorativo, in quanto solo un soggetto che sia rientrato a pieno titolo nel mercato del lavoro avrà concrete *chances* di evitare la marginalizzazione e di non incorrere nella commissione di nuovi reati.

La strategia adottata dal Legislatore è stata quella di una graduale privatizzazione del lavoro dei detenuti, coinvolgendo quanto più possibile cooperative e imprenditoria privata nella propria *mission* istituzionale.

Già il testo originario dell'attuale Ordinamento penitenziario (legge 26 luglio 1975, n. 354) contemplava la possibilità di assunzione di detenuti da parte di soggetti privati, limitatamente ai beneficiari dell'ammissione al lavoro all'esterno o di misure alternative alla detenzione. Tale processo è poi proseguito con la legge 12 agosto 1993, n. 296, che consentiva alle imprese di intraprendere attività produttive all'interno dei penitenziari, assumendo – direttamente e non già su interposizione dell'amministrazione penitenziaria – lavoratori detenuti.

Nel 2000 il Legislatore ha aggiunto due importanti tasselli al processo di privatizzazione del lavoro in carcere: il d. P.R. 30 giugno 2000, n. 230 ha previsto che i servizi interni al carcere, finora gestiti esclusivamente in economia dall'amministrazione penitenziaria, possano essere appaltati a soggetti privati.

La legge 22 giugno 2000, n. 193 (legge Smuraglia), è intervenuta invece a sostegno delle imprese che prendano parte a progetti di inserimento lavorativo di soggetti in esecuzione penale; quest'ultime sono infatti tenute a corrispondere ai detenuti lavoratori un trattamento non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di riferimento, diversamente da quanto accade per il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, ove gli *standard* retributivi sono ben al di sotto di quelli comuni (cap. II, par. 2.4). Si rendeva infatti necessario incentivare le imprese che assumevano detenuti, per via della minor redditività del lavoro penitenziario, a fronte di un impegno dai risvolti fondamentali in chiave di rieducazione del detenuto.

Tali incentivi sono stati di recente riformati estendendone l'ambito di applicazione ed aumentandone gli importi, mentre sono stati progressivamente ridotti i fondi per il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria (cap. II, par.1.4).

Non si può pertanto non dare atto della tendenziale coerenza del Legislatore, che ha lentamente continuato un percorso iniziato nel 1993. Così come non si può non dare atto della scelta coraggiosa, in un periodo drammatico per le casse statali, di aumentare significativamente il finanziamento in dotazione alla legge Smuraglia, di fatto raddoppiato ad opera dell'art. 10, comma 7 *bis* della legge 9 agosto 2013, n. 99, che ha convertito il *decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*. Si consideri inoltre, a ulteriore dimostrazione della determinazione del governo, che forti erano le opposizioni da parte di alcune rappresentanze parlamentari e da parte di larghi strati della popolazione avverso qualsiasi provvedimento a favore della popolazione detenuta.

L'amministrazione penitenziaria, dal canto suo, ha dato esecuzione in maniera non sempre puntuale alle previsioni del Legislatore. Sia a livello locale che a livello regionale (cap. III, par. 2) si segnalano alcune eccellenze. Molto rimane tuttavia da fare nella maggior parte degli istituti di pena, e più concreto dovrebbe essere il sostegno da parte dei provveditorati regionali per l'amministrazione penitenziaria. Soprattutto, amministrazione centrale ed esecutivo sono chiamati a dare attuazione con maggiore tempestività e chiarezza alle recenti novità introdotte dal Legislatore, E' inconcepibile che al 31 dicembre 2013 non sia ancora stato emanato il decreto attuativo in materia di sgravi e incentivi previsti dalla legge Smuraglia, così come modificati dalla legge 9 agosto 2013, n. 94.

Tutto ciò premesso, riteniamo legittimo, e finanche doveroso a conclusione del presente lavoro, formulare alcune proposte che potrebbero consentire di dare un ulteriore slancio alle politiche di inserimento lavorativo.

Dato per acquisito il coinvolgimento di aziende e cooperative nel processo di privatizzazione del lavoro penitenziario, deve necessariamente cambiare la concezione del ruolo dei privati nel processo di reinserimento lavorativo dei detenuti. Deve risultare chiaro che l'attività imprenditoriale in carcere è pur sempre un'attività di tipo economico – anche laddove intrapresa da cooperative sociali – che va pertanto gestita secondo logiche mercato volte, se non proprio alla massimizzazione del profitto, alla sostenibilità sul piano economico dell'attività intrapresa. Come è stato giustamente rilevato, «non bastano più, per parlare in termini concreti, cooperative di pulizia, custodia e giardinaggio, legatorie, lavanderie e piccoli bar. Non bastano più le commesse, peraltro spesso precarie e malpagate, degli enti pubblici. Non bastano più come amministratori e manager infermieri, sociologi e assistenti sociali, che hanno imparato sul campo i rapporti con le banche, gli appalti e i prezzi. Occorre fare un salto in avanti, essere impresa davvero [...]»⁽¹⁷³⁾.

Non si vuole con questo disconoscere l'apporto della cooperative sociali, che sono e rimarranno in prima linea a fianco dell'amministrazione penitenziaria nella *mission* del reinserimento sociale dei detenuti.

Soprattutto in ambito intramurario il ruolo delle cooperative sociali è imprescindibile ed è destinato a rimanere prioritario nel breve e lungo periodo. La necessaria flessibilità dell'organizzazione del lavoro all'interno del carcere, condizionato dalle esigenze organizzative dell'istituto, e soprattutto l'inidoneità di buona parte dei penitenziari italiani all'insediamento di attività produttive su larga scala, impone allo stato attuale, come modello preferenziale quello cooperativistico⁽¹⁷⁴⁾. I dati più recenti confermano

¹⁷³ M. G. GIANNICEDDA, *Strategie di lotta all'esclusione e culture dell'impresa sociale*, in A. MARTELLI, P. ZURLA (a cura di), *Il lavoro oltre il carcere*, F. Angeli, Milano 1995, 44-45.

¹⁷⁴ Non è un caso che il più volte menzionato art. 47, comma 3, del d.P.R. 230 del 2000, nel prevedere che i servizi interni d'istituto (pulizia, vitto e manutenzione fabbricati) possano essere affidate a soggetti esterni, indichi espressamente come *partner* preferenziale proprio le cooperative sociali.

d'altra parte che la quasi totalità delle imprese operanti *intra-moenia* siano cooperative sociali: su un totale di 1.182 detenuti alle dipendenze di soggetti diversi dall'amministrazione penitenziaria, ben 695 sono impiegati presso cooperative sociali e solo 187 alle dipendenze di aziende private ⁽¹⁷⁵⁾.

L'accennato "salto di qualità" deve pertanto riguardare tutti i soggetti coinvolti nei progetti di reinserimento lavorativo dei detenuti: le cooperative, le aziende e, per quanto possibile, le stesse direzioni degli istituti di pena, nei casi delle lavorazioni direttamente gestite dall'amministrazione penitenziaria. Concetti quali "mercato", "*customer satisfaction*", "competizione", non possono essere totalmente rimossi dal linguaggio dei referenti di aziende e di cooperative operanti all'interno degli istituti. Diversamente, il rischio concreto ed attuale è che l'imprenditoria in carcere rimanga prerogativa di una ristretta cerchia di operatori ai margini del mercato, con progetti imprenditoriali di brevissimo respiro che facciano unicamente affidamento sugli incentivi offerti dalla normativa o dalle istituzioni locali. In questi casi – tutt'altro che infrequenti nella prassi – non solo l'attività d'impresa finirà inesorabilmente con l'essere estemporanea e precaria, ma lo stesso lavoro dei detenuti perderà buona parte della funzione risocializzante per acquistare un carattere marcatamente assistenziale. Lavori di bassa qualità e poco produttivi difficilmente contribuiranno a migliorare le competenze lavorative del detenuto, sia da un punto di vista professionale che relazionale, rendendo di fatto poco spendibile l'esperienza maturata e riducendo al minimo le *chances* di reinserimento lavorativo al termine della detenzione.

A questo punto, ancora una volta, viene spontaneo chiedersi cosa possa indurre l'impresa "seria", già in grado di competere sul mercato, ad intraprendere un'attività imprenditoriale in carcere o comunque ad assumere soggetti detenuti, visti gli handicap che inesorabilmente affliggono il lavoro dei detenuti.

Si profilano, a nostro avviso, tre strade da percorrere.

La prima "strada" è stata ampiamente discussa in cap. II: devono essere predisposte le condizioni, finanziarie e ambientali, intese a "compensare" i maggiori costi affrontati dall'impresa operante in ambito carcerario. Se ad un sistema di incentivi fiscali e contributivi significativo (cap. II, par. 1) ed alla disponibilità di locali idonei si aggiunge il sostegno da parte dell'amministrazione penitenziaria all'ingresso in carcere delle imprese (cap. II, par. 2), buoni risultati possono essere a portata di mano. Si noti come, delle sole 187 aziende private operanti all'interno dei 202 penitenziari della penisola, ben 125 siano le società a responsabilità limitata operanti all'interno della Casa di

¹⁷⁵ Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria □ Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato □ sezione statistica, *Detenuti lavoratori per datore di lavoro. Detenuti lavoratori non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria. Situazione al 30 giugno 2013*, in <http://www.giustizia.it>

Reclusione di Bollate (¹⁷⁶), a ulteriore testimonianza di come il mondo imprenditoriale possa essere efficacemente stimolato a fare impresa in carcere, laddove ve ne siano le condizioni. Il recente irrobustimento degli incentivi fiscali e contributivi, se accompagnato da una auspicabile maggior tempestività dell'amministrazione penitenziaria nella fase attuativa (i.e. fissazione degli importi e delle procedure, pubblicizzazione, erogazione) potrà indubbiamente contribuire a dare nuovo slancio all'imprenditoria privata in carcere.

La seconda strada da percorrere è quella di supportare con convinzione progetti di reinserimento lavorativo di detenuti all'esterno del carcere (¹⁷⁷). Quegli ostacoli, che limitano inesorabilmente l'attività d'impresa all'interno dei penitenziari, si riducono notevolmente nel caso in cui siano i detenuti a uscire dal carcere per recarsi in azienda, e non viceversa. Permangono alcune limitazioni legate al particolare *status* del prestatore di lavoro, tenuto comunque al rispetto delle prescrizioni dell'amministrazione penitenziaria e della Magistratura di sorveglianza. L'impresa stessa sarà tenuta ad alcuni obblighi – soprattutto informativi – nei confronti dell'amministrazione penitenziaria. Rimane tuttavia pacifico che l'impresa operante all'esterno dell'istituto potrà organizzare al meglio la propria attività d'impresa, senza quegli *handicap* di tipo ambientale che condizionano l'attività delle imprese operanti *intra-moenia*.

Gli strumenti per poter percorrere questa strada sono stati predisposti già dall'Ordinamento penitenziario del 1975, che ha previsto gli istituti dell'ammissione al lavoro all'esterno e delle misure alternative alla detenzione, grazie ai quali ai detenuti può essere concessa la possibilità di uscire dall'istituto anche (anzi, soprattutto) per esercitare un'attività lavorativa. Il rilancio di tali strumenti presuppone l'impegno di tutte le parti in gioco. Il Legislatore ha dato atto di voler progressivamente estendere il ricorso alle misure alternative alla detenzione, con un percorso iniziato con la legge Gozzini (legge 10 ottobre 1986, n. 663) e proseguito, con alcuni ripensamenti, fino al recentissimo “decreto carceri” (decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146). Un grosso contributo dovrà essere fornito dall'amministrazione penitenziaria, e soprattutto dalla Magistratura di sorveglianza, che in un recente passato si è dimostrata piuttosto restrittiva nel vaglio delle condizioni per l'ammissione alle misure alternative.

L'ultima delle tre strade indicate per “invogliare” l'imprenditoria privata a prendere parte a progetti di reinserimento lavorativo di detenuti passa per il concetto “responsabilità sociale” dell'impresa, che ancora stenta ad essere riconosciuto nel nostro ordinamento (¹⁷⁸). I maggiori costi connessi all'assunzione di soggetti detenuti non

¹⁷⁶ Dati aggiornati al 20 aprile 2012, forniti dalla direzione della Ila Casa di Reclusione di Milano (Bollate).

¹⁷⁷ In questo senso: A. NALDI, *Araba Fenice* □ *Inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, I Quaderni di Antigone, Sinnos Editrice, Roma 2004, 69.

¹⁷⁸ Alla responsabilità sociale dell'impresa dedica particolare attenzione il menzionato *Vademecum* pubblicato in Lombardia nell'ambito delle attività dell'*Agenzia articolo 27*, istituita presso il Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria di Milano : *L'impresa sprigiona*

sempre riescono ad essere compensati dagli incentivi fiscali. Occorre allora che il mondo imprenditoriale sia in grado di misurare, valorizzare e pubblicizzare il contributo sociale del proprio investimento. Solo in questo modo l'impresa potrà capacitarsi dell'importanza, nel suo complesso, dell'investimento effettuato e dei ritorni possibili, sia in termini sociali che economici. Diversamente tali risultati rischiano di rimanere occulti, e pertanto non adeguatamente ponderati nel *business plan* di un qualsiasi progetto imprenditoriale in ambiente carcerario. Strumento indispensabile a tal fine è il bilancio sociale: così come i risultati economici dell'azienda si traducono, ogni anno, in un bilancio aziendale, parimenti gli investimenti sociali di un'impresa possono essere sintetizzati e illustrati al pubblico e agli *stakeholder* attraverso il bilancio sociale. La consapevolezza della propria *mission* sociale renderà più forte l'attività imprenditoriale grazie al sostegno degli *stakeholder*. La pubblicizzazione dei risultati raggiunti comporterà ritorni, anche economici, in termini di riconoscibilità e affidabilità dell'impresa.

Anche la dottrina, a nostro avviso, è chiamata a fornire un utile contributo in questa direzione, mettendo fine alla storica dicotomia lavoro penitenziario-lavoro comune nonché, a monte, alla apparente dicotomia tra impresa e carcere. Se infatti, fino ad un recente passato, la sostanziale diversità del lavoro penitenziario rispetto a quello comune veniva giustificata dall'assorbimento del rapporto punitivo rispetto a quello lavorativo, negli ultimi vent'anni la speciale finalità rieducativa affidata al lavoro penitenziario è finita per diventare il nuovo pretesto per poter affrancare il lavoro in carcere da qualsiasi analisi di tipo economico sulla produttività del lavoro dei detenuti e più in generale, sulla sostenibilità delle iniziative imprenditoriali in ambito carcerario.

In questo senso può essere indicativo il raffronto con la dottrina statunitense⁽¹⁷⁹⁾, che dedica invece buona parte delle proprie attenzioni alla produttività del lavoro in carcere ed alla possibile concorrenza delle imprese operanti in ambito carcerario rispetto a quelle operanti in regime di libero mercato.

Come accennato, la "proposta" sopra formulata (che potremmo denominare "incentivazione all'imprenditoria in ambiente carcerario"), nelle tre soluzioni prospettate è già stata in parte intrapresa sia dal Legislatore che dalle istituzioni, sia pur con alcune remore ed alcuni ripensamenti; si tratta a questo punto di proseguire con maggior convinzione lungo il sentiero già tracciato.

La seconda proposta che ci permettiamo di fare nasce invece da una riflessione assolutamente personale.

Alla base, ancora una volta, vi sono i più volte accennati "maggiori costi" o "*handicap*" che l'impresa operante in ambiente carcerario è tenuta a sopportare.

lavoro: inserimento dei detenuti – Vademecum delle opportunità per le imprese, pubblicazione a cura della Regione Lombardia e delle Camere di Commercio Lombarde, ed. Terre di Mezzo, Acqui Terme, 2011, in www.mi.camcom.it, (cfr. cap. III, par. 2).

¹⁷⁹ Sulla dottrina statunitense si rinvia a quanto riportato in *literature review*.

Come riportato, l'indomani dell'approvazione della legge 12 agosto 1993, n. 296, che apriva nuovamente il carcere all'imprenditoria privata, ci si chiedeva autorevolmente «cosa mai possa rendere a questo punto appetibile per una impresa esterna la forza lavoro detenuta»⁽¹⁸⁰⁾, in considerazione del fatto che, diversamente da quanto previsto per il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e diversamente da quanto accadeva per le stesse imprese private prima del 1975, il costo del lavoro per l'impresa che assume detenuti – al lordo degli eventuali incentivi – è identico a quello sostenuto per l'assunzione di lavoratori “comuni”.

I livelli salariali per i lavoratori detenuti assunti da soggetti privati sono infatti quelli stabiliti dalla contrattazione collettiva di riferimento. Già nel lontano 1988, infatti, la Corte costituzionale⁽¹⁸¹⁾ aveva dichiarato che per i detenuti che lavorano in carcere alle dirette dipendenze dei privati non trovano applicazione le (notevoli) limitazioni retributive previste per il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, giacché il rapporto in essere tra impresa e detenuto all'interno del carcere ricade a tutti gli effetti nella disciplina di diritto comune, anche per quanto concerne gli aspetti retributivi.

Tali “maggiori costi” solo parzialmente potranno essere bilanciati dagli incentivi fiscali e contributivi previsti dalla legge Smuraglia o da altri incentivi regionali, nei limiti temporali e di bilancio ed alle condizioni fissate dalla legge e dai decreti attuativi. La restante parte rimarrà a carico dell'azienda, che cercherà di ammortizzarli nel contesto di *un business plan* che valorizzi la responsabilità sociale dell'impresa.

Ebbene, ci chiediamo a questo punto se non sia il caso di pensare a strumenti contrattuali di inserimento lavorativo che tengano conto delle specifica *mission* alla quale contribuisce il rapporto lavorativo stipulato col lavoratore detenuto, ovvero quella “rieducazione” che ci permettiamo di assimilare, in questa sede ed esclusivamente nell'economia del ragionamento proposto, ad una sorta di *species* del *genus* più ampio formazione.

I contratti a contenuto formativo quali l'apprendistato o il vecchio contratto di formazione e lavoro prevedono normalmente livelli salariali più bassi⁽¹⁸²⁾ rispetto ai corrispondenti rapporti di lavoro privi di contenuti formativi, sul presupposto che parte della retribuzione sia costituita proprio dall'attività formativa che il datore di lavoro è tenuto ad erogare al lavoratore.

¹⁸⁰ M. PAVARINI, *op. ult. cit.*, 32; similmente G. VIDIRI, *Il lavoro carcerario, problemi e prospettive*, in *L80*, 1986, 48 ss., spec. 60.

¹⁸¹ *Corte cost.* del 30 novembre, n. 1087, in *Lavoro carcerario, specialità del trattamento e diritti del detenuto*, in *DL*, 1989, parte II, 241 ss, con nota di S. ARBIA.

¹⁸² Il decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 167, Testo Unico sull'apprendistato, prevede infatti all'art. 2, lett c) la «possibilità di inquadrare il lavoratore fino a due livelli inferiori rispetto alla categoria spettante, in applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro, ai lavoratori addetti a mansioni o funzioni che richiedono qualificazioni corrispondenti a quelle al conseguimento delle quali è finalizzato il contratto ovvero, in alternativa, di stabilire la retribuzione dell'apprendista in misura percentuale e in modo graduale alla anzianità di servizio».

Ora, come emerge inequivocabilmente dalle periodiche rilevazioni ministeriali sulle caratteristiche socio-lavorative della popolazione detenuta, la quasi totalità dei reclusi ha esigenze formative ben superiori alla media dei lavoratori, al punto di potersi ragionevolmente ipotizzare che il detenuto, almeno nelle fasi iniziali del rapporto lavorativo, risulterà assimilabile – per le notevoli carenze formative e per la necessità di assimilare ritmi e *standard* del mondo del lavoro – più ad un tirocinante che all'apprendista (¹⁸³).

Tutto ciò premesso si rende opportuno riflettere seriamente in merito all'introduzione, per i lavoratori detenuti, di forme contrattuali speciali che prevedano livelli retributivi inferiori rispetto a quelli ordinari, in considerazione dell'alta valenza rieducatrice del rapporto di lavoro sottoscritto dall'impresa.

Tale soluzione presenterebbe indubbi vantaggi sotto diversi profili:

1. Aumenterebbero esponenzialmente le possibilità di reinserimento lavorativo per detenuti, in quanto le imprese sarebbero maggiormente incentivate ad investire in ambito carcerario. Si consideri inoltre che i minori costi associati ad un trattamento retributivo inferiore sarebbero assai meno aleatori rispetto a quelli derivanti dalla fruizione degli incentivi fiscali e retributivi, condizionati dalla necessità di non superare i *budget* annui di spesa. A trattenere l'impresa dall'assumere detenuti, il più delle volte, è proprio l'incertezza in merito alla fruibilità o meno degli incentivi, considerato che il diritto alle compensazioni viene ufficializzato con grave ritardo, quasi sempre in corso di rapporto e non alla sottoscrizione del contratto, una volta verificata l'effettiva disponibilità dei fondi.
2. Sarebbe realistico imporre alle imprese, in considerazione del costo minore del lavoro, un serio programma di attività formativa iniziale ed *in itinere*. Allo stato attuale i lavori generalmente offerti ai detenuti sono prevalentemente manuali e di bassa qualifica. Riducendo i costi per le imprese e contemplando un'attività formativa significativa, non è privo di senso ipotizzare che anche la qualità del lavoro offerto (e di converso la spendibilità dell'esperienza acquisita) possa migliorare.
3. I “maggiori costi” connessi all'assunzione di detenuti sarebbero a carico non solo della collettività – sotto forma di incentivi – e delle imprese, ma anche dei beneficiari stessi dei progetti di reinserimento lavorativo. Tale circostanza renderebbe sicuramente più popolari – anche tra le fasce della popolazione tradizionalmente avverse a qualsiasi politica criminale che non si basi sulla semplice repressione – le iniziative di reinserimento sociale dei detenuti.

¹⁸³ Si precisa che il tirocinio non può qualificarsi come contratto di lavoro in senso stretto. Al tirocinante non viene elargita pertanto alcuna retribuzione, sebbene le recenti “Linee guida in materia di tirocini”, approvate della Conferenza Stato-Regioni del 23 gennaio 2013, prevedano una “indennità di partecipazione” non inferiore a 300 euro.

4. Si eviterebbe, il ricorso ad un uso distorto – assai frequente purtroppo, anche per i detenuti – di alcuni strumenti quali il tirocinio o le “borse lavoro”, al fine di evitare i maggiori oneri connessi alla stipulazione di un regolare rapporto di lavoro.
5. Diminuirebbe in parte la spropositata disparità di trattamento retributivo tra i detenuti lavoratori alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria e i detenuti alle dipendenze di soggetti privati.

Ci rendiamo conto che la proposta formulata possa apparire ad alcuni una provocazione, dopo che per tanto tempo dottrina e giurisprudenza si sono spese per una tendenziale parificazione tra rapporto di lavoro del detenuto e rapporto di lavoro comune. Eppure, oltre alle motivazioni sopra riportate, va dato atto che lo stesso Legislatore si è mosso per certi versi nella direzione di voler creare nuove ed ulteriori possibilità di reinserimento lavorativo dei condannati, senza tuttavia maggiori costi per la collettività: le recenti modifiche in materia di lavoro di pubblica utilità muovono nella direzione di sostituire alla pena detentiva un’attività lavorativa a titolo gratuito. Parallelamente, è stata concessa ai detenuti la possibilità di svolgere un’attività a titolo gratuito a favore della collettività o delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi.

Rimane inteso che il lavoro di pubblica utilità e l’attività volontaria del detenuto non costituiscono un rapporto lavorativo in senso stretto. Si tratta comunque di strumenti che il Legislatore ha ritenuto di potenziare, al fine di consentire a quanti più condannati possibile, e senza ulteriori oneri per l’amministrazione e per la collettività, di prendere parte a progetti che aumentano indubbiamente le probabilità di reinserimento lavorativo dei beneficiari.

Va rilevato, inoltre, che livelli retributivi inferiori per i lavoratori detenuti sono stati per lungo tempo (virtualmente) consentiti in materia di somministrazione: il comma 2 dell’art. 23 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 già prevedeva la facoltà di deroga al principio di parità di trattamento economico o normativo per i contratti di somministrazione aventi ad oggetto persone “svantaggiate”, nell’ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale. Per “persone svantaggiate” dovevano intendersi quelle definite alla lettera *k*) dell’art. 2 dello stesso decreto, che fa riferimento tanto alla nozione comunitaria che a quella contenuta nell’articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381, comprensiva dei soggetti detenuti in istituti penitenziari o ammessi al lavoro all’esterno oppure a misure alternative. La legge di riforma del mercato del lavoro 28 giugno 2012 n. 92 (c.d. riforma Fornero), da più parti criticata per l’approccio eccessivamente dogmatico, che si è inesorabilmente riflettuto sulle singole disposizioni, ha tuttavia recentemente abrogato tale facoltà (¹⁸⁴). Tale abrogazione contrasta non solo con gli orientamenti della Legge

¹⁸⁴ Considerazioni in parte analoghe possono essere fatte per il contratto d’inserimento che costituiva uno dei pochi strumenti contrattuali a favore del reinserimento lavorativo delle fasce deboli, anch’esso abrogato dalla legge 92/2012.

Biagi, ma anche con quanto previsto dalla direttiva 2008/104/CE – considerando nr. 17⁽¹⁸⁵⁾ – del 19 novembre 2008 relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

La possibilità di deroga al principio di parità di trattamento costituiva uno strumento di fatto inutilizzato dalle agenzie per il lavoro, ma che presentava potenzialità interessanti in ottica di reinserimento lavorativo dei detenuti, tanto più se coniugati da una parte agli “specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale” imposti dallo stesso decreto legislativo 276/2003, dall’altra agli incentivi fiscali e contributivi previsti dalla legge Smuraglia, che proprio le agenzie per il lavoro sarebbero state in grado di meglio conoscere e “pubblicizzare” alle imprese utilizzatrici. Quanto originariamente previsto dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e tuttora contemplato dalla direttiva 2008/104/CE (sul lavoro tramite agenzia interinale) in relazione alla possibilità di deroga al principio di parità di trattamento economico per le persone svantaggiate, per quanto mai attuato e recentemente abrogato ad opera della legge 28 giugno 2012 n. 92, testimonia ulteriormente, tuttavia, la percorribilità, sul piano giuridico, della predisposizione una forma contrattuale *ad hoc* per i soggetti in esecuzione penale, che contempri un trattamento retributivo inferiore a quello di CCNL di riferimento, a fronte di precisi impegni dell’azienda in relazione alla speciale funzione rieducativa affidata al rapporto lavorativo in essere. Ciò che il comma 2 dell’art. 23 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 prevedeva in sostanza per tutte le categorie di lavoratori svantaggiati, ben potrebbe, a nostro avviso, essere ripreso in considerazione – in ottica più generale e non solo in tema di somministrazione – per la particolare categoria dei lavoratori in esecuzione penale. Tanto più considerato che lo *status* di lavoratore svantaggiato (e quindi il minor trattamento retributivo) dei detenuti che prendono parte a progetti di reinserimento lavorativo è temporaneo per definizione, destinato necessariamente a venir meno, una volta terminata la pena.

E’ compito del Legislatore, della dottrina, e della comunità nel suo complesso, a nostro avviso, adottare qualsiasi strategia possibile che consenta al maggior numero di detenuti di giungere al momento della scarcerazione quanto più preparati al reingresso nel mondo del lavoro.

Solo un detenuto che abbia maturato un’ esperienza di lavoro realmente formativa e qualificante, qualunque sia stata la retribuzione percepita, sarà a quel punto in grado di giocare le proprie *chances* per un completo reinserimento, lavorativo e sociale.

¹⁸⁵ «(..) in determinate circostanze limitate, gli Stati membri dovrebbero poter derogare, sulla base di un accordo concluso dalle parti sociali a livello nazionale, entro dei limiti, al principio della parità di trattamento, purché sia previsto un livello di tutela adeguato»

Università degli Studi di Bergamo
Scuola Internazionale di Dottorato in Formazione della Persona e Mercato del Lavoro
TESI DI DOTTORATO DI RICERCA

IL LAVORO PENITENZIARIO. EVOLUZIONE E PROSPETTIVE

LITERATURE REVIEW

Daniele Alborghetti
dottorando XXVI ciclo

Indice

Introduzione	163
I EVOLUZIONE STORICA E QUADRO NORMATIVO	167
1 Evoluzione storica	167
1.1 Epoca romana	167
1.2 Medioevo.....	168
1.3 Età moderna	169
1.4 Italia pre-unitaria	172
1.5 Regno d'Italia.....	173
1.6 Epoca repubblicana fino all'approvazione dell'attuale Ordinamento Penitenziario.....	175
2 Quadro normativo.....	177
2.1 La Costituzione.....	177
2.2 Il diritto internazionale	177
2.3 L'Ordinamento Penitenziario e la normativa successiva	180
II UNA RICOSTRUZIONE SISTEMATICA DEL RAPPORTO DI LAVORO DEL LAVORATORE DETENUTO	183
1 Definizione, aspetti e classificazioni del lavoro penitenziario	183
1.1 Nozione di lavoro penitenziario.....	183
1.2 Finalità del lavoro penitenziario	183
1.3 Lavoro penitenziario e lavoro comune	185
1.4 Obbligatorietà del lavoro penitenziario.....	189
1.5 Le diverse tipologie di lavoro penitenziario.....	190
1.6 Alcune ipotesi di classificazione tratte dalle esperienze Usa ed Europee	192
1.7 La tutela giurisdizionale	193
2 Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria	194
2.1 Nozione e quadro di riferimento	194
2.2 Assegnazione del lavoro e costituzione del rapporto il collocamento intramurario.....	197
2.3 Gestione del rapporto: potere direttivo e disciplinare.....	197
2.4 La retribuzione.....	198
2.5 Altri aspetti inerenti lo svolgimento del rapporto lavorativo	199
2.6 Estinzione del rapporto di lavoro	200
2.7 I diritti sindacali	200
2.8 Aspetti previdenziali	201

3	Il lavoro alle dipendenze di terzi.....	202
3.1	Nozione e quadro di riferimento	202
3.2	Il collocamento extramurario e costituzione del rapporto di lavoro	203
3.3	Gestione, aspetti retributivi e cessazione del rapporto	204

III SOSTEGNO NORMATIVO E ISTITUZIONALE AL LAVORO PENITENZIARIO 207

1	La legislazione incentivante	207
2	Le cooperative.....	210
3	Il ruolo dell'Amministrazione Penitenziaria	211
4	Enti Locali.....	214
5	Regioni	216
6	Centri per l'impiego	218

IV CRISI E PROSPETTIVE DEL LAVORO PENITENZIARIO. NUOVE CHIAVI DI LETTURA.....221

1	La crisi del lavoro penitenziario.....	221
2	Potenzialità del lavoro penitenziario	224
2.1	Alcune esperienze ed alcuni dati incoraggianti	224
2.2	Il lavoro penitenziario come antidoto alla recidiva	225
3	Nuove chiavi di lettura del lavoro penitenziario. Proposte	230
3.1	Ricerche transnazionali e comparative finalizzate all'individuazione di un modello ideale 230	
3.2	Un approccio diverso alle politiche in materia di lavoro penitenziario. La dottrina Statunitense.....	232
3.3	Il più recenti provvedimenti normativi. In particolare: gli ultimi sviluppi concernenti il lavoro di pubblica utilità	236
3.4	Nuove ipotesi di valutazione ed analisi del lavoro penitenziario	238
3.5	Segue: recenti sviluppi e proposte	240

ABBREVIAZIONI	243
----------------------------	------------

Introduzione

In una materia delicata e frammentaria quale il lavoro penitenziario, una raccolta ragionata dei contributi più significativi rappresenta un lavoro necessario per riuscire a fornire, almeno nelle intenzioni, un quadro sistematico della materia.

L'esigenza di una *literature review* in ambito penitenziario è stata peraltro espressamente avvertita, di recente, a livello europeo, come testimonia il contributo commissionato dalla Direzione Generale per l'Educazione e la Cultura della Commissione Europea, con particolare riferimento alle attigue materie dell'educazione e della formazione in carcere (A. COSTELLOE, T. LANGELOE, *Prison education and training in Europe – a review and commentary of existing literature, analysis and evaluation*, 2011, 203, si veda *infra*, cap. IV par. 3.1).

Lo sforzo di raccolta e sistematizzazione si presenta ancora più necessario per quanto concerne la specifica materia del lavoro penitenziario, intendendosi per “lavoro penitenziario” quel rapporto lavorativo caratterizzato dalla peculiare condizione di detenuto del prestatore di lavoro (*infra*, cap. II, par. 1.1).

Anche a voler circoscrivere ai profili più propriamente giuridici la trattazione dell'argomento – per quanto un approccio multidisciplinare si riveli imprescindibile, perlomeno con riferimento ad alcune tematiche – apparirà evidente come il carattere ibrido della materia, a cavallo tra il diritto penitenziario e quello del lavoro, abbia portato a alcune disarmonie se non a veri e propri conflitti.

Fino alla fine degli anni '60, invero, lo studio del lavoro penitenziario è stato prerogativa pressoché esclusiva di penalisti e di operatori del settore, trattandosi materia per la quale i giuslavoristi hanno dato atto di provare quantomeno un certo disinteresse, se non addirittura “orrore” (così A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. FLORA (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario*, Milano, Giuffrè, 1987, 81, in relazione a quanto espresso in precedenza dal Romagnoli in U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro dietro le sbarre*, in *PD*, 1974, 205 ss.). Fino ad allora, i lavori e la documentazione prodotta risultavano per la quasi totalità aderenti all'impianto normativo, risalente agli anni '30, volti perlopiù a suffragare le sperequazioni tra disciplina del lavoro penitenziario e la disciplina del lavoro comune, attraverso il ricorso ad argomentazioni tese a rimarcare le specificità del lavoro del detenuto (cap. II, par.1.3).

Solo dall'inizio degli anni '70, in diverso clima sociale e politico, alcuni giuslavoristi, insieme a penalisti di nuova generazione, hanno iniziato a mostrare interesse scientifico per il lavoro in carcere.

Anche a seguito delle importanti novità introdotte dal nuovo Ordinamento Penitenziario – legge 354 del 26 luglio 1975 – e del mutato atteggiamento della Corte costituzionale, si moltiplicarono le prese di posizione a favore di una progressiva equiparazione del lavoro dei detenuti a quello del lavoratore comune, con l'obiettivo condivisibile – non ancora raggiunto, peraltro – di potersi finalmente parlare di lavoratore detenuto e non già di detenuto lavoratore (G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. GREVI (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, 156).

Le persistenti differenze di disciplina ancora contenute nell'Ordinamento Penitenziario, vennero motivate dalla dottrina facendo leva non più sulla commistione tra rapporto di lavoro e rapporto punitivo, quanto piuttosto – in maniera apparentemente più conforme

al dettato costituzionale □ sulla peculiare funzione rieducativa affidata al lavoro penitenziario.

E' qui però che la maggior parte degli autori è incorsa nel rischio di tornare ad affrancare il lavoro dei detenuti dalla disciplina del lavoro comune, col risultato, tra gli altri, di giustificare modalità di organizzazione del lavoro improduttive ed antieconomiche e, parallelamente, poco remunerative per il detenuto. Si tratta di un rischio in merito al quale ammoniva il Pavarini già all'indomani dell'approvazione dell'Ordinamento Penitenziario, commentando la posizione assunta in alcune circostanze dalla Corte costituzionale (M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in F. BRICOLA (a cura di) *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1976, 120-123 (*infra*, cap. II, par. 1.2).

Recependo il monito – rimasto in parte inascoltato – del giurista bolognese, si cercherà di dare risalto, nel corso della trattazione e soprattutto nell'ultimo capitolo, a quei contributi che maggiormente hanno cercato di valorizzare, a nostro avviso, le potenzialità del lavoro penitenziario, proponendo modalità di organizzazione e gestione del lavoro simili a quelle presenti sul libero mercato, senza allo stesso tempo dimenticare l'imprescindibile funzione socio-rieducativa affidata dall'ordinamento al lavoro in carcere.

La bibliografia di riferimento è stata raggruppata in quattro capitoli, suddivisa secondo un criterio storico □ sistematico.

Nel primo capitolo viene ripercorsa l'evoluzione storica del lavoro penitenziario. I contributi raccolti mettono in luce le diverse funzioni assunte dal lavoro in carcere nei secoli passati; per quanto riferiti ad esperienze ormai lontane, tali opere riescono a fornire spunti interessanti anche in prospettiva attuale o futura. Si allude, per esempio, alla trattazione di alcuni temi non più presenti nel panorama dottrinario attuale, ma che potrebbero – e certamente dovrebbero – rientrare nel dibattito sul lavoro penitenziario, quali ad esempio la produttività del lavoro dei detenuti o la concorrenza tra lavoro comune e lavoro penitenziario. La raccolta delle fonti e dei contributi sul quadro normativo di riferimento, nella seconda parte del capitolo, costituisce poi un imprescindibile punto di partenza per ogni possibile percorso di approfondimento.

Il secondo capitolo, con l'intento di proporre alcune possibili sistematizzazioni del lavoro penitenziario, fornisce alcune ipotesi di definizione e classificazione della materia; alcune note alla dottrina ed alla giurisprudenza nostrane, altre, invece, tratte da una rielaborazione della dottrina statunitense, che presenta chiavi di lettura della materia e prospettive assai diverse rispetto a quelle europee. Nel secondo e nel terzo paragrafo vengono quindi passati in rassegna i principali contributi in materia di lavoro penitenziario, tratti prevalentemente dalla dottrina italiana del secolo attuale e di quello precedente, suddivisi *ratione datoris*, a seconda che il lavoro sia prestato alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria ovvero di aziende o cooperative private.

Il terzo capitolo fornisce un quadro degli attuali sostegni al lavoro penitenziario, sia di tipo normativo (par. 1) che istituzionale (par. 2). Con riferimento al sostegno istituzionale, i diversi contributi sono ripartiti nei successivi paragrafi, sulla base dei diversi attori coinvolti nel processo di reinserimento lavorativo del detenuto.

L'ultimo capitolo, infine, anche sulla base di quanto raccolto nelle parti precedenti, relative alle situazioni pregresse ed allo stato dell'arte attuale, raccoglie i contributi ritenuti funzionali all'obiettivo di mostrare le possibili evoluzioni della materia.

A tal fine, vengono preliminarmente messi in luce gli attuali elementi di criticità e di forza del lavoro penitenziario (par. 1). Dopo una disamina dei contributi di rilievo

transnazionale o relativi ad altri ordinamenti (par. 2), vengono illustrati i più recenti provvedimenti in discussione in parlamento o appena approvati, che □ sia pure nell'estemporaneità che caratterizza le più recenti iniziative legislative □ contengono obiettivamente alcuni spunti degni di interesse (par. 3). Infine, in maniera ragionata, vengono raccolti quei contributi che – a nostro avviso – propongono chiavi di lettura innovative del lavoro penitenziario, non più limitate alle questioni concernenti i diritti e le garanzie del lavoratore ma che aiutino a intravedere i possibili sviluppi e le prospettive di una materia che sembra essere tornata al centro dell'attenzione per via della recente Corte Europea dei Diritti Umani (CEDU) dell' 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, che ha concesso il termine di un anno perché il nostro sistema carcerario possa essere adeguato ai principi della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo.

I EVOLUZIONE STORICA E QUADRO NORMATIVO

1 *Evoluzione storica*

1.1 *Epoca romana*

In epoca romana la pena era intimamente connessa al lavoro forzato. Nella Roma imperiale il connubio carcere – lavoro raggiunge livelli mai più raggiunti fino all'età moderna. Si veda in proposito A. MCCLINTOCK, *Servi della pena. Condannati a morte nella Roma imperiale*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2010, Napoli, 21 ss.; l'autrice evidenzia che proprio all'esperienza romana si richiamarono alcuni autori illuministi che sostenevano l'opportunità di tornare a sfruttare la manodopera dei detenuti. In merito all'importanza della lavoro nell'esecuzione penale romana si era soffermato in passato R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *GM*, 1973, 73. Interessante il contributo di P. FIORELLI, (voce) *Ergastolo (Premessa Storica)*, in *Enc. dir.*, vol. 15, 1966, 223, che propone una ricostruzione semantica in chiave storica della parola "ergastolo", volta a mettere in luce come sia antico il binomio carcere – lavoro. Va detto tuttavia che l'*ergastulum latino* non ancora era un istituto di pena gestito dallo Stato – bensì luogo di lavoro forzato privato, ove il proprietario teneva segregato lo schiavo – ed in rari casi il libero cittadino – che avesse commesso delle contravvenzioni alla legge. Quanto ai generi di pena alternativi alla pena capitale, e con riferimento alla condizione dei condannati, privati della cittadinanza e della libertà, e definiti non a caso "*servi poenae*", si veda sempre A. MCCLINTOCK, *cit.*, 59 ss. In base alla ricostruzione dell'autrice i condannati alla pena capitale, ma anche quelli condannati *ad gladium* (ovvero internati nelle scuole per spettacoli gladiatori), *ad bestias* (esposti alle fiere feroci) e *ad metalla* (da intendersi quest'ultima tipologia di pena come condanna ai lavori forzati in miniera) erano da considerarsi – nel lasso di tempo tra condanna e morte, che poteva essere anche lungo nel caso di condanna ai lavori forzati in miniera – alla stregua di meri corpi viventi privi di ogni diritto. Tra i contributi sul diritto penale in epoca Romana, non si può non richiamare, per quanto risalente, l'opera del Giuliani: G. GIULIANI, *Istituzioni di diritto criminale col commento della legislazione Gregoriana*, vol. 1, Viarchi, 1840, spec. cap. 6, *Delle pene che erano in uso presso i Romani e delle vigenti nello Stato Pontificio*, 362 ss.; l'autore disamina in maniera sistematica il sistema sanzionatorio penale in uso presso l'antica Roma, distinguendo le pene in base agli effetti giuridici della condanna. Le condanne all'*opus publicum*, all'*opus metalli* e *ad metalla* vengono ricomprese dall'autore tra le condanne capitali "di secondo grado", ovvero che fanno cessare non già dal punto di vista fisico ma giuridico, determinando la perdita della libertà o della cittadinanza.

Con particolare riferimento alla condanna ai lavori forzati in miniera, si rimanda a F. SALERNO, *Ad metalla, aspetti giuridici del lavoro in miniera*, Jovene, Napoli, 2003. In

base ad una analisi sistematica dei testi antichi, ma anche passando in rassegna la dottrina novecentesca, l'autore definisce presupposti, contenuti e conseguenze giuridiche dei diversi tipi di condanna ai lavori forzati in miniera. Il criterio di distinzione tra condanna *ad metalla* ed all'*opus metalli* fatto proprio dall'autore è quello che fa leva sulla maggiore gravosità della condanna *ad metalla*, dovuta alle più difficili condizioni di lavoro ed all'apposizione di pesanti catene ai condannati. Sugli stessi criteri verteva la ricostruzione di F. MILLAR, *Condemnation to hard labour in Roman Empire from the Julio-Claudians to Constantine*, in *Papers of the British School at Rome*, vol. 52, 1984, 137 ss., con la differenza che l'autore britannico individua l'ulteriore categoria della condanna *ad ministerium metallicorum*, avente ad oggetto lavori sempre connessi all'attività estrattiva ma secondari e meno gravosi. Analoga categoria era d'altra parte già stata individuata dai Giuliani, *op. cit.*, 375, secondo il quale tale tipo di condanna era riservata perlopiù alle donne.

Va dato atto tuttavia che secondo alcuni autori – si veda U. BRASIELLO, *Pena*, (*diritto romano*), in *NDI*, XII, 1965, 808-813, spec. 813, al quale si rimanda per una disamina del sistema penale romano nella sua complessità, evidenziandosi le diverse concezioni e configurazioni della pena in epoca arcaica, classica e tardoantica □ la distinzione tra le diverse categorie di lavori forzati in miniera faceva leva, più che sui contenuti della condanna, sulla proprietà delle miniere, pubbliche nel caso dell'*opus metalli* e di proprietà dell'imperatore nel caso dei *metalla*. Per un'analisi dell'origine della condanna *ad metalla* – da intendersi come condanna al lavoro forzato tanto in miniera che nelle cave, per l'estrazione non solo di metalli, ma anche di zolfo, marmo e granito □ presenta spunti interessanti il contributo di S. DORE, in *ArcheoArte*, vol. 1, 2010, 77 □ 84, in <http://archeoarte.unica.it/>.

A monte, in merito alla concezione della pena detentiva in epoca imperiale, si veda A. LOVATO, *Il carcere nel diritto penale romano: dai Severi a Giustiniano*, Cacucci, Bari, 1994, 93 ss. L'autore prende le mosse da un'approfondita disamina critica del precetto *ulpiano* in base al quale il carcere veniva riconosciuta una funzione esclusivamente cautelare. Con particolare riferimento alle pene dell'*opus publicum*, dell'*opus metalli* e *metallum* si veda *ibidem*, 140-147, ove sono ricostruiti alcuni aspetti della disciplina dell'evasione nella condanna ai lavori forzati.

Per una ricostruzione della sanzione pubblica dell'*ergastolum* si rinvia a V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rass. pen. crim.*, nr. 3, 2012, 46, ove viene messa in evidenza, in tale fattispecie – di cui vi sono tracce anche presso l'antica Grecia – la completa sovrapposibilità tra lavoro e sanzione criminale

1.2 Medioevo

Per una ricostruzione storica del sistema penale in epoca Medievale si rinvia a C. GHISALBERTI, *Pena*, (*diritto intermedio*), in *NDI*, XII, 813-817. Particolarmente interessante la ricostruzione passaggio da un sistema punitivo, quello tardo antico, basato sulla pena pubblica – inflitta cioè dallo Stato a seguito di un processo pubblico – ad un diritto penale di stampo germanico basato su criteri originariamente antitetici, ove la determinazione e l'applicazione della pena era di fatto lasciata alla discrezione della parte offesa dal reato. Viene quindi ripercorso il passaggio ad un sistema in cui

l'autorità pubblica, che aveva di fatto abdicato dalla gestione del sistema penale, tenta dapprima di regolamentare il ricorso alla vendetta privata, per poi ritornare, gradualmente in epoca tardo medioevale, alla irrogazione delle sanzioni penali.

Con particolare riferimento alla sanzione detentiva (nell'ottica di un possibile ricorso al lavoro forzato dei reclusi), la stessa non rientra nel novero delle sanzioni penali; si veda in proposito R. CANOSA, I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia, dalla fine del cinquecento all'unità*, Roma, Sapere, 2000, 10. Gli autori riprendono in buona parte le conclusioni del lavoro di G. RUSCHE, O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, pur criticandone alcuni aspetti inerenti l'impostazione eccessivamente ideologica.

Solo in epoca tardo medievale le autorità statuali e la Chiesa, anche al fine di contrastare l'innescarsi delle faide private, tentano di regolamentare e gestire il diritto penale, tanto nella fase processuale quanto in quella penitenziaria. Come riportato ampiamente in R. CANOSA, I. COLONNELLO, *cit.*, nonché in D. MELOSSI, *Creazione dell'istituzione carceraria moderna in Inghilterra e nell'Europa continentale tra la seconda metà del cinquecento e la prima metà dell'ottocento*, in D. MELOSSI, M. PAVARINI (a cura di), *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario (XVI – XIX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 1977, 23 – 25, le pene irrogate sono generalmente quelle corporali e la detenzione non figura nel novero delle sanzioni penali, eccezion fatta per il diritto canonico, ove la reclusione in regime di isolamento assume un rilievo particolare.

Peculiare la posizione di L. DAGA, *Sistemi penitenziari*, in *Enc. dir.*, XLII, 1990, 752–753, secondo il quale la pena detentiva, benché mai formalmente annoverata tra i generi di pena, fosse di fatto diffusa tanto in epoca romana quanto in epoca medievale.

Qualunque fosse la diffusione della pena detentiva in epoca medievale, rimane latente qualsiasi connessione tra pena e lavoro (forzato), nel senso che il lavoro dei detenuti raramente viene considerato di pubblica utilità. In quei pochi casi in cui ai detenuti veniva imposto il lavoro, lo stesso si concretizzava in una fatica monotona e disumana, finalizzata all'inasprimento della pena. Si veda in proposito anche quanto riportato da R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *GM*, 1973, 73 nota 5.

Solo più tardi, in epoca rinascimentale, si rinvengono alcuni esempi di condanne a lavori forzati quali la condanna al remo o alle galere □ come riportato da R. CANOSA R., I. COLONNELLO, *cit.*, 161 – per quanto non possa ancora parlare di modelli di esecuzione della pena finalizzati allo sfruttamento della forza lavoro penitenziaria.

1.3 Età moderna

In età moderna torna attuale l'idea di poter asservire alla produzione la forza lavoro presente nelle carceri. Come riportato da G. RUSCHE, O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, 71–110, i metodi punitivi cominciano ad orientarsi verso modalità che potessero sfruttare il lavoro dei detenuti. Trovano diffusione punizioni quali la schiavitù nelle galere, la deportazione ed il lavoro forzato. Quest'ultima modalità, secondo gli autori, continua in epoca industriale e di fatto arriva ai giorni nostri. Le ragioni che determinano il cambiamento delle modalità di pena non sono affatto di tipo umanitario, quanto piuttosto di natura eminentemente

economica, tese a sfruttare «il potenziale di una ricchezza umana completamente a disposizione dell'apparato amministrativo». A simili conclusioni, pur con un diverso approccio – di chiara matrice marxista – era pervenuto E.B. PAŠUKANIS, *La teoria generale del diritto ed il marxismo*, De Donato, Bari, 1975, 189 ss., secondo il quale la concezione della pena come privazione della libertà per un tempo determinato è intimamente connessa al modello di società capitalistica affermatosi con la rivoluzione industriale. In tal senso il carcere – che non esisteva come pena prima dell'affermarsi del sistema capitalista – costituisce una privazione della astratta capacità contrattuale del lavoratore, costretto a mettere a disposizione della società la propria forza lavoro ad un prezzo inferiore a quello di mercato. Critico nei confronti delle posizioni di Rusche e Kirchheimer il contributo di M. FOUCAULT, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Gallimard, Paris, 1975, riedito in Italia con traduzione di A. TARCHETTI, *Sorvegliare e Punire, Nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 2005. L'autore, pur riconoscendo l'importanza del contributo dei due autori tedeschi, non ritiene esaustiva una concezione della pena in soli termini economicisti. A detta stessa di Rusche e Kirchheimer, infatti, assai raramente, anche nelle prime economie capitalistiche citate a modello, il lavoro in carcere è stato effettivamente produttivo; tantomeno tale modello può trovare applicazione in altri contesti, distanti temporalmente e geograficamente. Secondo Foucault andava pertanto evidenziata la funzione punitiva e disciplinare della pena (e di converso del lavoro penitenziario).

Anche in Italia si segnala una dottrina autorevole che ha posto in evidenza la profonda somiglianza tra il lavoro in carcere e quello in fabbrica – su tutti M. PAVARINI, *Il penitenziario come modello della società ideale*, in D. MELOSSI, M. PAVARINI (a cura di), *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario (XVI – XIX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 1977, 239 ss. L'autore mette in luce le profonde analogie e la complementarietà tra l'istituzione penitenziaria e la fabbrica in epoca capitalista. La pena detentiva, finalizzata all'ammaestramento ed allo sfruttamento della forza lavoro penitenziaria si dimostra la più funzionale al modello capitalista. In base alle chiavi di lettura proposte, la posizione del lavoratore e del detenuto risultano in buona parte sovrapponibili: entrambe sottoposti al potere direttivo/disciplinare del datore di lavoro; entrambe vivono in una situazione di sfruttamento ai limiti della disumanità; entrambe le figure sono caratterizzate dall'alienità dei mezzi di produzione. Rimane al lavoratore non detenuto una virtuale libertà “contrattuale”.

Critici nei confronti di tale ricostruzione, e più in generale nei confronti dell'analisi – in termini esclusivamente economicistici – del rapporto tra carcere e (sfruttamento) del lavoro penitenziario sono I. CANOSA, R. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia: dalla fine del cinquecento all'unità*, Sapere, Roma 2000, 12 e 179. L. DAGA, *Sistemi penitenziari*, in *Enc. dir.*, XLII, 1990, 757 esprime riserve in merito alla concreta possibilità che la forza lavoro dei detenuti possa concretamente tornare vantaggiosa alle forme di produzione industriale.

Più in generale, per una rassegna delle opinioni – soprattutto di ispirazione filo-marxista – in merito al sistema penitenziario ed al ruolo del detenuto lavoratore si veda R. CICCOTTI, F. PITTAU, *Il lavoro in carcere*, FrancoAngeli, Milano, 1987, 35 ss.

Con particolare riferimento all'Inghilterra elisabettiana – laddove il fenomeno di simbiosi tra carcere e lavoro assunse i contorni più nitidi – oltre a quanto riportato in

D. MELOSSI, *Creazione dell'istituzione carceraria moderna in Inghilterra e nell'Europa continentale tra la seconda metà del cinquecento e la prima metà dell'ottocento*, in D. MELOSSI, M. PAVARINI (a cura di), *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario (XVI – XIX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 1977, 93 – è interessante quanto riportato in F. F. PIVEN e R.A. CLOWARD, *Regulating the poor. The functions of public welfare*, Vintage Books, New York, 1972, New York, spec. 22-32, ove la situazione inglese viene analizzata nel contesto di un'ampia rassegna sui sistemi di welfare e di contrasto alla povertà.

Per un'approfondita descrizione del modello olandese di gestione delle case di lavoro si richiama il lavoro di T. SELLIN, *Pioneering in Penology*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1944, un contributo effettivamente pionieristico in materia di lavoro penitenziario, che evidenzia lo straordinario passaggio, nell'Olanda mercantile, da un sistema penale ancora basato sulle punizioni corporali ad un sistema che privilegia il lavoro concepito e organizzato secondo logiche non solo economiciste, ma correzionali e fin quasi "rieducative". È doveroso segnalare – in un panorama bibliografico condizionato pesantemente dalle diverse ideologie di riferimento – la lucidità del contributo del Sellin, che si sforza di valutare il fenomeno delle *house of corrections (tuchthuisen)* alla luce del contesto – antecedente e contemporaneo – penitenziario ed economico; senza sottovalutare le istanze, non solo economiche, ma anche sociali e culturali, che portarono in Olanda all'introduzione su larga scala del lavoro come strumento di correzione.

Quel che è certo è che il nesso tra carcere e lavoro produttivo viene ad attenuarsi fin dalla metà del XVII secolo, allorché il sistema di produzione di tipo manifatturiero cedette il passo ad un sistema di tipo industriale. Tale sistema produttivo, secondo G. RUSCHE, O. KIRCHHEIMER, *cit.*, 153-193, esige l'impiego di grossi capitali e l'investimento in macchinari produttivi, tali da rendere assai rischioso fare impresa in carcere. Come rilevano gli autori proprio nel periodo in cui trovavano massima diffusione le case di correzione, la pena detentiva diventava la pena per eccellenza, sostituendosi a quelle corporali ed a quella capitale e cominciarono a trovare consenso le teorie illuministe in merito alla concezione ed alle modalità della pena – veniva meno il fondamento stesso di questi mutamenti ovvero l'esigenza di forza lavoro. Analogamente D. MELOSSI, *cit.*, 93. Ogni idea di tipo rieducativo – sia pure distorta in una accezione di educazione allo sfruttamento – cedette il passo ad una concezione meramente retributiva della pena, in cui alla sofferenza della costrizione si aggiungevano sovente punizioni corporali (G. VASSALLI, *Il dibattito sulla rieducazione*, in *Rass. penit. crim.*, 1982, 449 ss.). L'istituzione carceraria, come illustrato da G. RUSCHE, O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Bologna, 1978, Il Mulino, 187, tornò così ad essere, da istituto con finalità correttive, a mero luogo di afflizione e sofferenza. Trovò diffusione il modello di penitenziario panottico ipotizzato da J. Bentham, ispirato a criteri che privilegiavano maggiormente finalità propriamente custodiali del carcere, a scapito di quelle produttive. Si rinvia in proposito a J. BENTHAM, *Panopticon ovvero la casa d'ispezione*, M. FOUCAULT, M. PERROT (a cura di), Marsilio Editori, Padova, 1983.

Con riferimento all'esperienza statunitense, ed in particolare per una ricostruzione delle vicende relative alla contrapposizione del modello filadelfiano e di quello auburniano si rinvia a M. PAVARINI, *L'invenzione penitenziaria: l'esperienza degli Stati Uniti d'America nella prima metà del XIX secolo*, in D. MELOSSI – M. PAVARINI (

a cura di), *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario (XVI – XIX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 1977, 175-183. L'autore riprende in buona parte quanto già sostenuto dagli autori tedeschi G. RUSCHE, O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, 215 ss., che hanno messo in luce, in particolare, le criticità del sistema di isolamento cellulare postulato dal modello filadelfiano, sia con riferimento alla condizione del materiale del detenuto che per quanto concerne, le possibilità di implementazione del lavoro dei detenuti. Nella fattispecie gli autori sostengono che il modello filadelfino trovò poca diffusione negli Usa, in quanto la carenza di manodopera nel paese esigeva un carcere che in qualche modo utilizzasse la manodopera detenuta e la addestrasse in prospettiva del futuro reinserimento nel mercato del lavoro. Ripercorrono sinteticamente lo sviluppo dei due modelli negli Stati Uniti anche R. CANOSA, I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia, dalla fine del cinquecento all'unità*, Roma, Sapere, 2000, 141-145, evidenziando come le vicende statunitensi abbiano influenzato fortemente la dottrina italiana dell'epoca. Rimarcano l'importanza della religione quacchera nelle scelte di politica penitenziaria statunitense A. BORZACCHIELLO, *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rass. st. penit.*, nr. 2-3, 2005, 85-87 e V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rass. pen. crim.*, nr. 3, 2012, 54-58.

1.4 Italia preunitaria

Nell'Italia preunitaria il ritardo dello sviluppo industriale ostacola quel processo di trasformazione dei penitenziari in vere e proprie fabbriche che ricorrevano all'utilizzo della manodopera dei detenuti, come evidenziato da G.F. MANCINI, *Dovere e libertà di lavorare*, in *PD*, 1974, 578 ss., nonché da D. MELOSSI, *Genesi dell'istituzione carceraria in Italia*, in D. MELOSSI, M. PAVARINI (a cura di), *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario (XVI – XIX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 1977, 97-143. Per una documentazione relativa alla popolazione in Italia e alle politiche sociali ed economiche prima dell'unità si veda L. DAL PANE, *Storia del lavoro in Italia (dagli inizi del secolo XVIII al 1815)*, Giuffrè, Milano, 1958. I. CANOSA, R. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia: dalla fine del cinquecento all'unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, 127, evidenziano come l'emigrazione di massa abbia di fatto costituito un'alternativa al carcere nelle politiche di contenimento delle tensioni sociali derivanti dalla situazione economica ed dagli alti tassi di disoccupazione. Similmente G. NEPPI MODONA, *Presentazione*, in D. MELOSSI, M. PAVARINI (a cura di), *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario (XVI – XIX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 1977, 12. Si rimanda agli autori citati nonché, anche per gli ampi riferimenti bibliografici, a V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rass. pen. crim.*, nr. 3, 2012, 59-63. Per un quadro sinottico delle singole realtà si veda inoltre il contributo: L. CASCIATO, *Lavoro e detenzione: origini ed evoluzione normativa. L'esperienza del carcere di Pisa*, 2000, in <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/asylum/casciato/index.htm>.

Si vedano inoltre L. DAGA, *Sistemi penitenziari*, in *Enc. dir.*, vol. 42, 1990, 754 e G. MINOZZI, *Il trattamento del detenuto nella storia dell'edilizia carceraria italiana*, in *Rass. st. pen.*, 1958, I, 696, per alcune ulteriori considerazioni sulla realtà pontificia; A. BORZACCHIELLO, *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in

Rass. pen. crim., 2005, 90-95, con riferimento alla situazione nel Granducato di Toscana, in particolare per quanto concerne le condizioni dei forzati nelle saline e nelle miniere dell'Elba; per la situazione nel Regno di Sardegna si veda I. CANOSA, R. COLONNELLO, *cit.*, 163 nonché A. BORZACCHIELLO, *cit.*, 95-101. Sempre a I. CANOSA, R. COLONNELLO, *cit.*, 111 si rinvia per la situazione delle case di correzioni e degli ergastoli di Milano. Per una documentazione del dibattito, nell'Italia preunitaria, in merito alle possibili politiche da adottarsi in materia penitenziaria – soprattutto in relazione alla scelta tra modello auburniano e filadelfiano, si veda il volume di G.C. MARINO, *La formazione dello spirito borghese in Italia*, La Nuova Italia, Firenze, 1974, riportante le “riunioni degli scienziati” che si tenevano periodicamente nei decenni precedenti l'unificazione.

1.5 Regno d'Italia

Il sistema penitenziario del Regno d'Italia eredita in buona parte quanto già previsto dalla legislazione del Regno di Sardegna. La dottrina evidenzia come alla fine del XIX secolo coesistessero in Italia diverse forme di privazione della libertà. Per una disamina completa della situazione dei bagni penali e della progressiva crisi di tali istituti a partire dal '700 si veda R. CANOSA, I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia, dalla fine del cinquecento all'unità*, Roma, Sapere, 2000, 161 ss. nonché A. BORZACCHIELLO, *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rass. pen. crim.*, 2005, 111-116, che descrive con particolare dettaglio le vicende relative alla soppressione ed alla conversione dei bagni penali in colonie agricole nel Regno d'Italia.

In merito all'origine dei bagni penali, ovvero il lavoro forzato nelle galere, si rinvia a G. RUSCHE, O. KIRCHHEIMER, *cit.*, 110-118. Gli autori illustrano l'origine (*rectius*: il ritorno) di tale forma di esecuzione penale a partire dal XIV secolo per poi declinare – e confluire in quella dei bagni penali – nel XVIII secolo. Per un interessante *excursus* sulla disciplina dei bagni penali prevista dal regolamento del 27 marzo 1878 si veda L. DAGA, *Sistemi penitenziari*, in *Enc. dir.*, XLII, 1990, 758, ove vengono riportate le classificazioni dei galeotti in quattro classi (ovvero con banda bianca sul berretto per i condannati a reati militari o crimini di passione e senza premeditazione; banda gialla per i condannati per furto; banda giallo-nera per rapina a mano armata; banda nera per assassini, parricidi e delitti di pari atrocità).

Per una disamina della situazione delle carceri nei primi anni del Regno d'Italia si vedano R. CANOSA, *Il sistema delle pene nei primi decenni dello stato unitario*, in *Crit. dir.*, XXIX, 1983, 159 ss. Per una disamina del regolamento carcerario del 1891 e delle riforme di epoca giolittiana si rinvia a A. BORZACCHIELLO, *cit.*, 90-95 e G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. GREVI (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, 144-146. Per quanto riguarda gli ergastoli si veda P. FIORELLI, (*voce*) *Ergastolo (Premessa Storica)*, in *Enc. dir.*, XV, 1966, 223 ss., che disamina la disciplina contenuta nel codice penale del 1889 ed evidenzia la diffusione di tale modello nella penisola. Si menzionano altre tipologie di istituti penali, quali le case di relegazione – istituti deputati alla custodia di autori di reati passionali o considerati meno gravi – manicomi giudiziari e colonie agricole. Quest'ultima istituzione, ancora presente nell'ordinamento italiano, conobbe nel nostro paese una diffusione particolare che fece

da contraltare al sostanziale sotto-utilizzo del ricorso alle case di lavoro, considerato lo scarso livello di industrializzazione del paese. Come riportato da E. FERRI, *Lavoro e celle dei condannati*, in *Studi sulla criminalità*, 2a ed, Utet, Torino, 1926, 129 ss., l'obiettivo perseguito era quello della bonifica delle regioni malariche presenti sul territorio; esplicito risultava il parallelismo tra bonifica agricola e bonifica umana che troverà ampio eco nella dottrina di ispirazione fascista (D. GRANDI, *Bonifica umana*, in *Riv. dir. penit.*, 1942, 1 ss.).

In epoca fascista si assiste, come noto, ad una ridefinizione del quadro normativo penalistico, con l'emanazione dei codici penale e di procedura penale. Contestualmente veniva emanato il Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena, regio decreto 787 del 18 giugno 1931 e di lì a poco la legge 547 del 9 aprile 1932, da molti definita una "carta del lavoro carcerario". Per un breve quadro di sintesi di tale disciplina del lavoro penitenziario contenuta nella legislazione Rocco e delle logiche sottese a tale impianto si rinvia a U. ROMAGNOLI, *Il lavoro nella riforma carceraria*, in M. CAPPELLETTO, A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio, 1976, 92 ss., spec. 95-97. Sulla gestione fascista delle carceri si veda G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, vol. 5, t.2, Einaudi, Torino, 1973, 1903 ss. Sulla legge 547/1932 ed in merito al lavoro dei detenuti nelle zone di bonifica si sofferma A. BORZACCHIELLO, *cit.*, 143. Per un'analisi critica delle politiche penali durante il fascismo di rinvia a G. RUSCHE, O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, 290-318. In particolare gli autori – *op. cit.*, 312-314 – criticano i dati relativi al tasso di disoccupazione dei detenuti durante il fascismo, mettendo in dubbio l'attendibilità degli stessi.

Permane l'obbligatorietà del lavoro, così come la discrezionalità della direzione nella assegnazione dei detenuti all'attività lavorativa. Con particolare riferimento al lavoro dei detenuti si veda G. STRANO, *Inserimento lavorativo dei detenuti*, in *GLav*, 2004, 10-11, che evidenzia gli aspetti innovatori della disciplina del 1931 – definito dall'autore il primo intervento "moderno" in materia di lavoro in carcere – tra i quali la disciplina dell'orario di lavoro e la previsione di una sorta di retribuzione ("mercede") al posto della previgente "gratificazione". L'aspetto più innovativo riguarda l'istituto dell'appalto di manodopera carceraria, introdotto con decreto ministeriale 10.03.1926 e poi ripreso dal regolamento del 1931. Tale istituto si configura quale una vera e propria *locatio hominis* in base alla quale l'Amministrazione "concede" non tanto l'esecuzione di opere o la fornitura di servizi, quanto piuttosto la forza lavoro – se non il corpo vero e proprio – dei detenuti. La dottrina coeva si schiera in buona parte a favore del nuovo assetto normativo, fornendo ampio supporto alle palesi difformità del lavoro penitenziario rispetto a quelle previste per il lavoratore comune. Senza mezzi termini, G. NOVELLI, *Il lavoro dei detenuti*, in *Riv. dir. penit.*, 1930, 497, sostiene che lavoro costituisce parte integrante della pena. In quanto tale non può riconoscersi al detenuto alcun diritto al lavoro, così come non può essergli riconosciuto un diritto a scontare la pena. Altri autori – si veda V. MANZINI, *Trattato di diritto penale italiano secondo il codice del 1930*, III, Torino, 1934 – supportavano le scelte del legislatore in base alla differenza ontologica tra prestazione lavorativa del detenuto e quella del cittadino libero, in quanto la prima effettuata in adempimento di una sentenza penale di condanna e la seconda in adempimento di una libera manifestazione di volontà delle parti. Da tale sostanziale diversità sarebbe derivata una assoluta inestensibilità al lavoro penale delle regole e

dei diritti propri del lavoro comune, non suscettibili di interpretazione analogica, fatta eccezione per quanto invece espressamente richiamato dalla normativa penitenziaria, *in primis* dall'art. 123 del regolamento penitenziario, che stabiliva che la durata giornaliera del lavoro non potesse, di norma, superare il limite delle otto ore ed il detenuto fruisse del riposo festivo e dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro per invalidità, vecchiaia e tubercolosi. All'indomani del secondo dopoguerra, si esprime ancora in termini entusiastici nei confronti della disciplina del lavoro penitenziario in epoca fascista L. DE LITALA, *La prestazione di lavoro nel sistema penitenziario italiano*, in *DL*, 1946, 240 ss. L'autore riprende disinvoltamente alcuni principi in materia penitenziaria, assolutamente incompatibili con quelli dell'emananda Costituzione: il principio dell'afflittività della pena (definita «castigo» ed «espiazione») e con essa del lavoro penitenziario; l'assoluta obbligatorietà – sanzionata disciplinarmente ed economicamente – del lavoro in carcere; la non configurabilità di alcun sinallagma lavorativo assimilabile ad un normale rapporto di lavoro; la discrezionalità dell'amministrazione penitenziaria – sulla quale di contro non graverebbe alcun obbligo a fornire il lavoro ai detenuti – nella scelta di quali detenuti e quali lavori affidare. In maniera quasi grottesca, l'autore conclude la propria ricostruzione definendo l'impianto normativo così descritto non solo «adeguato» ma anche «all'avanguardia».

1.6 Epoca repubblicana fino all'approvazione dell'attuale Ordinamento Penitenziario

In epoca repubblicana, successivamente alla promulgazione della Costituzione, permane in vigore per lungo tempo – in parte fino ai giorni nostri □ la legislazione penalistica degli anni '30, ispirata a principi antitetici rispetto a quelli costituzionali. Né il ruolo della Corte costituzionale risulterà essere decisivo, stante la natura regolamentare della disciplina penitenziaria. Si veda *C. cost.* n.72 del 27.02.1968, in *Giust. civ.*, parte III, 1968, 282; *C. cost.* n. 91 del 10.07.1998, in *Giust. civ.*, parte III, 1968, 281; *C. cost.* n. 40 del 20.03.1970, in *Giust. civ.*, parte III, 1970, 113. Contrario all'impostazione della Corte costituzionale G. AMATO, *Regolamenti anteriori con forza di legge*, 1968, in *DD*, 567 ss., favorevole ad un sindacato costituzionale dei regolamenti previgenti all'entrata in vigore della Costituzione; l'autore prende le mosse proprio su alcune pronunce della Corte costituzionale che avevano dichiarato inammissibili alcuni ricorsi presentati avverso il regolamento carcerario. Inoltre la “specialità” del rapporto di lavoro penitenziario comporterà l'inesistibilità di quanto previsto dagli articoli 35 e 36 della Costituzione sanciscono la tutela del lavoro in tutte le sue forme e il principio della retribuzione proporzionata alla qualità e quantità del lavoro prestato e sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. Si veda su tutti R. SCOGNAMIGLIO, *Sull'applicazione dell'art. 36 della Costituzione in tema di retribuzione del lavoratore*, in *Foro civ.*, 1951, 352 ss..

La dottrina continua per molto tempo a suffragare le scelte compiute dal legislatore fascista, discriminatorie del lavoro dei detenuti nei confronti di quello dei cittadini liberi. Si veda su tutti V. SIMI, *Disposizioni di legislazione sociale particolare ad alcune categorie di lavoratori*, in *Trattato di diritto del lavoro*, U. BORSI E F.

PERGOLESI (diretto da), III, Padova, 1959, 523, il quale, esprimendosi in particolare in merito alla retribuzione, affermava che la disciplina penitenziaria era da considerarsi sottratta non solo alla disciplina comune ma addirittura alle previsioni costituzionali; similmente, facendo leva sulla diversa natura del lavoro dei detenuti si esprime F. PERGOLESI, *Introduzione al diritto del lavoro*, in *Trattato di diritto del lavoro*, U. BORSI e F. PERGOLESI (diretto da), I, 1960, 57.

Solo nel periodo finale di vigenza del regio decreto 787/1931 si assiste a prese di posizione critiche. Il primo contributo in ordine cronologico è fornito da G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *FI*, 1971, 56, che mette in dubbio la costituzionalità della disciplina penitenziaria del lavoro. L'autore è particolarmente critico nei confronti del c.d. "appalto di manodopera carceraria", che, secondo il giuslavorista, sarebbe incorso a tutti gli effetti nel divieto di cui alla legge 1369 del 1960; analogamente si esprime R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *GM*, 1973, 73-87, spec. 78 ss., che giunge alla conclusione per cui la contravvenzione del divieto di stabilito dall'art. 1 della legge 1369 del 1960 incorrerebbe nella sanzione prevista dall'ultimo comma dello stesso articolo («i prestatori di lavoro occupati in violazione dei divieti posti dal presente articolo, sono considerati a tutti gli effetti, alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente abbia utilizzato le loro prestazioni»). Critico anche il contributo di C. ERRA, (voce) *Lavoro penitenziario Enc. dir.*, XXIII, 1973, 566-567, che si dice favorevole, in linea di principio, ad una gestione pubblica del lavoro penitenziario ma che pure riconosce la "convenienza" del lavoro affidato alla direzione delle imprese private.

Ancor più netta la critica la posizione assunta dal Romagnoli :U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro dietro le sbarre*, in *PD*, 1974, 205 ss. (vedi *infra* cap. II par. 1.2) L'autore critica aspramente lo stato della legislazione vigente e – ancor più – le interpretazioni assai conservatrici della dottrina precedente e coeva, rivendicando che la disciplina del rapporto di lavoro del detenuto ricada a pieno titolo in quella del diritto del lavoro, a nulla rilevando la diversa fonte dei due rapporti, quello penitenziario scaturente da un obbligo di legge e quello comune da un contratto. Alle medesime conclusioni erano pervenuti G. PERA, *cit.* e R. RUSTIA, *cit.*, secondo i quali la natura obbligatoria e l'origine non contrattuale (meglio: non volontaria) del rapporto di lavoro con l'amministrazione penitenziaria non escludeva l'applicazione delle comune disciplina giuslavoristica. Con la differenza tuttavia che per il Romagnoli dovevano necessariamente ammettersi alcune deroghe della disciplina del diritto penitenziario rispetto a quello comune, in considerazione delle obiettive specificità del contesto carcerario. Tali deroghe dovevano essere tuttavia circoscritte ed espressamente definite con rigore dal legislatore e dai giuristi. A tal proposito l'autore rimprovera tuttavia la «timidezza» del legislatore con riferimento ai lavori dell'emanando ordinamento penitenziario del '75 (il relativo disegno di legge era stato già approvato dal Senato). Approva quanto previsto in tema di organizzazione e metodi del lavoro penitenziario, che «devono riflettere quelli del lavoro nella società libera» ma critica alcune lacune, come la non previsione esplicita del diritto alle ferie, e □ ancor più grave □ il silenzio in merito al diritto di sciopero.

2 Quadro normativo

2.1 La Costituzione

I principi fondamentali in tema di diritto al lavoro sono stabiliti dagli artt. 2, 3 e 27 comma 3 della Costituzione; si vedano in proposito M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002; R. DELL'ANDRO, *I diritti del condannato*, in *Iustitia*, 1963, 216 ss.; F. RAMACCI, *Corso di diritto penale*, Giappichelli, Torino, 2005; G. CECANESE, *Pena e benefici penitenziari*, in *Dig. Disc. Pen.*, tomo II – N°Z, Utet, Torino, 2005 1000 ss.

Con riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale, si veda *Corte. cost.*, 16. Marzo 2007 n. 78, in *GCost*, 2007, 745 ss., con nota di F. DELLA CASA. In particolare, in base all'art. 27, le pene non possono consistere in trattamenti inumani o degradanti e sono finalizzate alla rieducazione dell'individuo, anche se in dottrina è discusso se la funzione retributiva della pena permanga. In questo senso si esprime a I. CARACCIOLI, *Manuale di diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2005, 704 ss., secondo il quale la finalità rieducativa della pena va ad aggiungersi alla originaria funzione retributiva, senza eliminarla. L'autore riprende in sostanza quanto autorevolmente sostenuto da G. BETTIOL, *Il mito della rieducazione*, in *Sul problema della rieducazione del condannato, atti del II convegno penale, Bressanone, 1963*, Cedam, Padova 1964, nonché ID., *Dal diritto penale al diritto penale*, in *RIDPP*, 1960, 701. Come conclude R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *GM*, 1973, 75, sia che si voglia riconoscere al dettato costituzionale una valenza quasi rivoluzionaria – nel senso che la funzione rieducativa della pena rimane l'unica riconosciuta dall'ordinamento – sia che si voglia intendere la funzione rieducativa attribuita dalla Carta costituzionale alla pena come aggiuntiva, e non sostitutiva, rispetto alla tradizionale funzione retributiva, rimane pacifica l'importanza riconosciuta al lavoro carcerario come strumento fondamentale in chiave rieducativa, tanto nell'esecuzione della pena che delle misure di sicurezza.

Rimane altresì pacifico che l'adesione al percorso trattamentale costituisce una libera scelta del detenuto, come chiarito dalla *Circolare del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria n.0217584 del 14.06.2005* in C.A. ROMANO, A. ZANIBONI, *Codice penitenziario e della sorveglianza*, La Tribuna, Piacenza, 2006, 1167; in tale prospettiva anche l'attività lavorativa in carcere, considerata parte integrante del percorso trattamentale, dovrebbe essere facoltativa e non obbligatoria (*infra* cap. II, par. 2.1).

2.2 Il diritto internazionale

Sull'importanza del diritto internazionale nell'ambito dell'esecuzione penale si veda M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002, 36 ss. D'altra parte, a testimonianza della crescente importanza del diritto sovranazionale e pattizio in ambito penitenziario, si rileva una crescente attenzione anche da parte

della manualistica. Su tutti si segnala C. BRUNETTI, M. ZICCONI, *Manuale di diritto penitenziario*, LaTribuna, Piacenza, 2004, 163-206.

Per una disamina completa ma schematica della normativa internazionale – a livello mondiale e con particolare riferimento all’Unione Europea, nell’ambito di una ricerca comparativa sui modelli di organizzazione del lavoro penitenziario in alcuni paesi europei, rinvia a *White Paper, Organization and Management of Prison Workshops*, 2007, 17, documento frutto dell’accordo transazionale PROEXIT project, 67-77, in <http://www.prisonssystems.eu/Generic.aspx?Id=214> (*infra* cap. IV par. 3.1).

Dedica specifica attenzione alle tematiche inerenti il lavoro penitenziario – così come disciplinato dalle fonti sovranazionali A. NALDI, *Europa. Carcere, penitentià, lavoro. Ricerca transnazionale*, Sinnos Editrice, Roma, 2005, 12 – 41, in http://www.ristretti.it/commenti/2007/ottobre/europa_carcere_lavoro.pdf. Le diverse fonti sono oggetto di analisi, in ordine rigorosamente sistematico e cronologico, con alcune opportune considerazioni, da non darsi per scontate, in merito agli organi di provenienza ed alla portata più o meno cogente della fonte normativa di riferimento (*infra* cap. IV par. 3.1).

Il punto di partenza di tutte le disamine proposte rimane la *Dichiarazione Universale dei diritti umani*, approvata il 10 dicembre 1948 dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Per alcune considerazioni sull’importanza della normativa D. VALIA, *I diritti del recluso tra legge 354/1975, costituzione e dichiarazione universale dei diritti dell’uomo*, in *Rass. pen. crim*, 1999, 50-57, ove viene evidenziata l’importanza della normativa internazionale e, nella fattispecie, della *Dichiarazione Universale dei diritti umani* nel processo di umanizzazione della pena. Con particolare riferimento alla *Dichiarazione Universale dei diritti umani*, si richiama ancora quanto riportato da A. NALDI, *Europa. Carcere, penitentià, lavoro*, cit., 13-15. Dopo un breve riepilogo delle disposizioni dedicate alle persone sottoposte a restrizione della libertà in quanto indagate o già condannate, l’autrice che evidenzia la portata universale della precetti ivi stabiliti, riferiti tanto ai soggetti liberi quanto ai detenuti, ivi incluse le disposizioni in materia di lavoro contenute nell’art. 23. Maggiormente focalizzate sull’esecuzione penale risultano altri strumenti predisposti dall’Organizzazione delle Nazioni Unite, quali la *Convenzione contro la tortura o le altre pene o trattamenti inumani e degradanti* del 10 dicembre 1984 e le *Regole minime ONU per il trattamento dei detenuti* del 30 agosto 1955. Queste ultime non si limitano a delineare i limiti al potere punitivo statale, ma sanciscono alcuni standard “minimi” del trattamento penitenziario, annoverando espressamente il lavoro (regola 65) tra le pratiche finalizzate al reinserimento.

A livello europeo, un’importanza primaria riveste la normativa nata su impulso del Consiglio d’Europa, a partire dalla *Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle Libertà fondamentali* del 4 novembre 1950. Tra le raccomandazioni e risoluzioni adottate dal Consiglio d’Europa, con specifico riferimento agli standard detentivi, rivestono un’importanza fondamentale le *Regole minime per il trattamento dei detenuti* allegata alla risoluzione 5/1973 del Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa. Le stesse prevedono la riduzione al minimo delle differenze di disciplina tra il lavoro dei cittadini liberi e quello dei detenuti, al fine di preparare questi ultimi al rientro a pieno titolo nella società libera e nel mercato del

lavoro. In proposito si veda V. GREVI, *Esecuzione Penitenziaria e rieducazione del condannato nelle regole minime per il trattamento dei detenuti*, in *RIDPP*, 1974, 547 ss. Le *Regole minime per il trattamento dei detenuti* sono state successivamente assorbite dalle *Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987*, avente per oggetto le *Regole Penitenziarie Europee*. Per una disamina del concetto di "trattamento" del detenuto nella normativa internazionale ed in particolare nelle *Regole Penitenziarie Europee* si rinvia a L. DAGA, (voce) *Trattamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, XLIV, 1992, 1312-1315; l'autore mette in luce come la nozione di trattamento a cui fa riferimento la normativa internazionale sia più estesa rispetto a quella a cui fa riferimento l'Ordinamento Penitenziario (*infra*, par. 2.2). Tali raccomandazioni, evidenzia l'autore, abbandonando l'approccio medico proprio delle convenzioni precedenti ed individuano in capo ai detenuti dei veri e propri diritti; è anche per questo motivo che hanno definitivamente perso l'appellativo "minime" che caratterizzava invece le precedenti versioni.

Con particolare riferimento alle prescrizioni delle Regole Penitenziarie Europee in materia di lavoro dei detenuti, si rinvia a P. COMUCCI, A. PRESUTTI, *Le Regole Penitenziarie Europee, Giustizia Penale e Problemi Internazionali*, Giuffrè, Milano, 1989, 106 ss. Più di recente: S. BRIGHI, L. LAI, *Percorsi di inserimento lavorativo in Europa ed in Italia: fattori di qualità e sostenibilità*, in M. GRANDE, M.A. SERENARI (a cura di), *In - out: alla ricerca delle buone prassi. Formazione e lavoro nel carcere del 2000*, F. Angeli, Milano, 2002, 39 ss., spec. 42-45. Le *Regole Penitenziarie Europee* sono state da ultimo aggiornate con *Raccomandazione del Comitato dei Ministri dell'Unione Europea 2/2006 del 1 novembre 2006* ("*Nuove Regole Penitenziarie Europee*"). Per la traduzione commentata, a cura del Ministero della Giustizia, si rinvia a *Le Regole Penitenziarie Europee, allegato alla Raccomandazione R(2006)2* adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, 2007, in <http://www.rassegnapenitenziaria.it/cop/92.pdf>. L'aggiornamento si è reso necessario non solo per l'adesione all'Ue di Stati caratterizzati da ordinamenti penitenziari assai diversi, quanto piuttosto per i fenomeni del sovraffollamento e della progressiva implementazione delle misure alternative.

Un'attenzione particolare è stata suscitata, anche con riferimento alla disciplina sovranazionale, dalla questione concernente l'obbligatorietà del lavoro penitenziario. Si rinvia, tra contributi più recenti, a F. TONON, *Il lavoro dei detenuti*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, II, Torino, Utet, 2a ed., 2007, 2067-2068, e soprattutto, anche per la bibliografia di riferimento, a V. LAMONACA, *Lavoro penitenziario, diritto vs obbligo*, in *Rass. penit. crim.*, 2009, 2, 63-65. La normativa internazionale sopra riportata non ha potuto che prendere atto di quanto tuttora previsto in molte legislazioni nazionali, come quella italiana.

La *Convenzione per la Salvaguardia dei diritti dell'uomo*, vieta in via generale qualsiasi forma di lavoro forzato. Tuttavia, tra le eccezioni previste si annoverano il servizio militare, l'attività richiesta per via di calamità naturali che pongano in pericolo la vita o il benessere della comunità, le prestazioni derivanti da obblighi civili ed appunto il lavoro dei detenuti, espressamente contemplato dall'art. 5. Anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha avuto modo di pronunciarsi sul tema, valutando come legittimo il lavoro obbligatorio purché non ecceda i limiti "normali":

CEDU, sent. 24 giugno 1982, Van Droogenboeck c. Belgio, in V. GREVI, G. GIOSTRA, F. DELLA CASA (a cura di), *Ordinamento Penitenziario articolo per articolo*, 2° ed, Cedam, Padova, 2000, 225.

Tale eccezione è confermata dalle *Regole minime ONU per il trattamento dei detenuti del 30 agosto 1955*, che annoverano il lavoro (regola 65) tra le pratiche finalizzate al reinserimento – si rinvia in proposito agli *Atti del quarto congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del delitto e il trattamento dei delinquenti*, in *Rass. st. penit.*, 1970, suppl. fasc. 6, 12, 28-32 e 52-56. Si segnala da ultimo permanere di tale eccezione anche nelle *Nuove Regole Penitenziarie Europee* del 2006 (regola 105.2).

2.3 L'Ordinamento Penitenziario e la normativa successiva

Con la legge 354 del 26 luglio 1975 la materia penitenziaria per la prima volta trova disciplina organica in un atto di natura legislativa. Come riportato da S. KOSTORIS, *Lavoro penitenziario (voce)*, in *NDI, App.*, IV, Torino, 1983, 749, tale circostanza assume un rilievo fondamentale in relazione all'assoggettabilità della nuova disciplina al sindacato della Corte costituzionale. Con la legge 354/1975 ed il relativo regolamento di esecuzione – *Decreto del Presidente della Repubblica 431 del 29 aprile 1976* – il lavoro non viene più considerato parte integrante della pena e diventa un elemento cardine non solo del trattamento penitenziario, ma nello specifico del trattamento rieducativo, ovvero l'insieme delle attività finalizzate a favorire la rieducazione e il reinserimento sociale del detenuto. Tra gli autori che evidenziano l'importanza del lavoro – nella legge 354/75 – come elemento cardine del trattamento si richiamano M. CANEPA, S. MERLO, *Manuale di diritto penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2004, 124e A. MORRONE, *Il Trattamento penitenziario e le alternative alla detenzione*, Cedam, Padova, 2003, spec. 39-51. Da ultimo V. GIAMMELLO, A. MERCURIO, G. QUATTROCCHI, *Il lavoro nel carcere che cambia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, spec. 14 e 50 ss. Per una definizione di trattamento rieducativo si veda L. DAGA, *Trattamento Penitenziario*, in *Enc. dir.*, XLIV, 1304 e G. BELLANTONI, *Il trattamento dei condannati*, in P. CORSO (a cura di) *Manuale dell'esecuzione penitenziaria*, Monduzzi, Bologna, 2002, 70.

Per un commento analitico dell'Ordinamento Penitenziario si segnala, tra gli altri: F. FIORENTIN, A. MARCHESELLI, *L'ordinamento penitenziario*, Utet, Torino, 2005. Per un'esegesi aggiornata degli articoli della legge 354/1975, alla luce delle sentenze della Corte costituzionale e della Magistratura di Sorveglianza si rinvia a G. ZAPPA, C. MASSETTI (a cura di), *Codice penitenziario e della sorveglianza*, La Tribuna, Piacenza, 2012, opera di riferimento per gli operatori del settore anche per via dell'ampia raccolta delle più importanti circolari dipartimentali in materia. Tra i commenti più recenti, si rinvia a F. FIORENTIN, *Esecuzione penale e misure alternative alla detenzione. Normativa e giurisprudenza ragionata*, Giuffrè, Milano, 2013, spec. 318-328.

Contiene spunti tuttora validi il contributo di Tranchina, G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. GREVI (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, 149-152, il quale denuncia una sostanziale contraddizione tra quanto l'Ordinamento Penitenziario enuncia in via di principio – coerente con i principi costituzionali – e quanto invece dispone nelle

disposizioni più di dettaglio, ancorate ad una concezione afflittiva del lavoro penitenziario. Dedicata particolare attenzione alle innovazioni introdotte □ con riferimento al lavoro dei detenuti – dalla legge 663/1986: M. PAVARINI, *Il lavoro carcerario*, in B. GUAZZALOCA, M. PAVARINI (a cura di), *L'esecuzione penitenziaria*, in F. BRICOLA, V. ZAGREBELSKY (diretta da), *Giurisprudenza sistematica del diritto penale*, Torino, Utet, 1995, 19-23.

Per una rassegna in chiave sistematica degli interventi normativi succedutisi dopo l'ordinamento penitenziario si consigliano M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 1-18, ove l'autrice ripercorre le vicende del lavoro penitenziario successive alla legge 354/1975, con particolare riferimento 1) alle importanti novità – soprattutto in tema di retribuzione, misure alternative e lavoro all'esterno – introdotte dalla legge n. 663 del 10 ottobre 1986 (c.d. "legge Gozzini") e dall'art. 19 della legge n. 56 del 28 febbraio 1987 in materia di collocamento extramurario e dei detenuti; 2) alle successive restrizioni introdotte dalla legislazione emergenziale degli anni '90 in parte "compensate" dalla legge 296/1993, 3) agli ultimi importanti interventi normativi in materia, ovvero il *Decreto del Presidente della Repubblica n. 230 del 30 giugno 2000*, *Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure private e limitative della libertà*, e la legge n. 193 del 22 giugno 2000 (c.d. "legge Smuraglia"), che prevede incentivi alle cooperative ed alle imprese che assumano detenuti 4) alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Con particolare riferimento alla riforma operata dalla legge 296/1993 si segnala altresì per completezza e sistematicità L. CASCIATO, *Lavoro e detenzione: origini ed evoluzione normativa. L'esperienza del carcere di Pisa*, 2000 <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/asylum/casciato/cap3.htm#h3>.

II UNA RICOSTRUZIONE SISTEMATICA DEL RAPPORTO DI LAVORO DEL LAVORATORE DETENUTO

1 *Definizione, aspetti e classificazioni del lavoro penitenziario*

1.1 **Nozione di lavoro penitenziario**

Per una definizione di lavoro penitenziario, o lavoro carcerario, va preliminarmente rilevato che pochissimi autori si soffermano espressamente sulla questione. Si rimanda al contributo di M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 19, per la quale il lavoro penitenziario è quel rapporto lavorativo caratterizzato dalla particolare condizione di detenuto del prestatore di lavoro. Accennano alla questione C.A. ROMANO, *Studi sul lavoro inframurario*, in <http://www.ristretti.it/areestudio/lavoro/ricerche/romano/intramura.htm> nonché F. TONON, *Il lavoro dei detenuti*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, II, Torino, Utet, 2a ed., 2007, 2074 Particolarmente dettagliata ed omnicomprensiva la definizione contenuta in *White Paper, Organization and Management of Prison Workshops*, 2007, 17, documento frutto dell'accordo transazionale PROEXIT project, 9 ss, in <http://www.prisonssystems.eu/Generic.aspx?Id=214>, che si ritiene pertanto possa costituire un utile punto di partenza per una disamina dell'argomento (*infra*, cap. IV, par. 3.1).

Sempre in ambito sovranazionale, si segnala la posizione critica in A. COSTELLOE, T. LANGELID, *Prison education and training in Europe – a review and commentary of existing literature, analysis and evaluation*, 2011, 21 in ec.europa.eu/education/adult/doc/literature_en.pdf (*infra*, cap. IV par. 3.1). Viene in particolar modo criticato l'uso diffuso, in letteratura, della locuzione “*prison work*” ad indicare sia il lavoro propriamente presso le lavorazioni, sia i lavori c.d. domestici prestati presso le strutture penitenziarie, privi, secondo gli autori, di qualsiasi valenza formativa.

1.2 **Finalità del lavoro penitenziario**

Una ricostruzione delle finalità da attribuirsi a lavoro penitenziario non può che avere, come riferimento polare, la Costituzione. Data per acquisita la finalità rieducativa della pena, pur nelle differenti interpretazioni del precetto costituzionale (*supra*, cap. I par. 2.1), appare ormai pacifico che il lavoro non debba più, come sostenuto in passato, contribuire ad aumentare il grado di afflittività della pena. Di contro, il lavoro

ha assunto una forte valenza trattamentale, tanto da essere considerato dall'art. 15 dell'Ordinamento Penitenziario uno degli elementi fondamentali del trattamento rieducativo. Sulla nozione di trattamento rieducativo – nozione di natura penitenziario-criminologica intesa come «insieme delle tecniche modificative della personalità del condannato poste in essere al fine di favorirne la rieducazione ed il reinserimento sociale» si rinvia a L. DAGA, (voce) *Trattamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, XLIV, 1304 ss. L'autore distingue la nozione di trattamento rieducativo da quella di “trattamento penitenziario” avente carattere normativo e da considerarsi quale « ‘regime’ del soggetto privato della (o limitato nella) libertà per motivi di controllo penale», riprendendo in parte un definizione datane da S. BELLOMIA, *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, vol. 30, 1980, 921-923. In questa accezione “trattamento” equivale a “modo di trattare”. A tale nozione di trattamento fanno evidentemente riferimento le *Regole minime ONU sul trattamento dei detenuti (risoluzione 30 agosto 1955)* – dedicate al regime quotidiano ed alle condizioni di vita nelle carceri – nonché le *Regole Penitenziarie Europee del Consiglio d'Europa (risoluzione 87/3, aggiornate con raccomandazione R 2006/2, in www.coe.it)*. In merito si rinvia a G. ALTAVISTA, G. GENNARO, *Il trattamento dei detenuti di fronte alla normazione internazionale e nazionale*, in *Rass. st. penit.*, 1975, 728 ss. Per il un quadro di riferimento della normativa sovranazionale si veda *supra*, cap. I par. 2.2.

La funzione rieducatrice, affidata dalla Costituzione alla pena, e devoluta precipuamente al lavoro da parte dell'Ordinamento Penitenziario, è stata la chiave di lettura pressoché unanime nella dottrina successiva al 1975. Tra i pochi autori critici M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro dei detenuti nella logica del trattamento differenziato*, in V. GREVI (a cura di), *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma (L. 10 ottobre 1986, 663)*, Padova, Cedam, 105 ss., spec. 132-152, che avverte in merito ai rischi che la peculiare funzione rieducativa possa finire col diventare il nuovo ostacolo – al pari di come lo è stata per anni la peculiare connotazione afflittiva □ alla vera equiparazione tra lavoro penitenziario a quello comune. Sempre il Pavarini, insieme al Melossi, si era espresso peraltro in maniera critica rispetto alla peculiare funzione rieducativa affidata al carcere, da intendersi quale “educazione alla produzione” (anche se poi gli autori convengono che anche un'educazione di tale tipo costituisca il primo passo, per “detenuto □ proletario”, per la progressiva acquisizione dei propri diritti di lavoratore: D. MELOSSI, M. PAVARINI, *Diritti costituzionali negli istituti carcerari*, in AA.VV., *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia, in Atti del seminario organizzato dal centro studi e iniziative per la riforma dello Stato, Roma, 9-10 marzo 1973*, Editori Riuniti, 1974, Roma, 286 □ 293. Quale unica soluzione all'emancipazione del lavoro penitenziario l'autore (M. PAVARINI, *op. ult. cit., ibidem*, 169 – 174, propone pertanto una riforma radicale del sistema penitenziario, finalizzata a rendere produttivo il lavoro intra □ murario, anche attraverso una riprogettazione degli spazi penitenziari – ed a rendere fattiva la possibilità del lavoro esterno già consentita dall'articolo 21 dell'Ordinamento Penitenziario. Senza nulla togliere alla funzione rieducativa del lavoro ci sembra quella proposta dal Pavarini la strada da percorrere; anzi, solo un lavoro produttivo ed effettivo potrà dirsi veramente rieducativo. A dimostrazione di come un approccio costruttivo alle tematiche del lavoro penitenziario prescinda (e forse debba prescindere) dalle diverse ideologie e contesti di riferimento degli autori, si ritiene opportuno rinviare a quanto già scriveva G. BALDAZZI, *Il lavoro penitenziario*, in *Scuola Penale Unitaria*, 1930, 144 ss. L'autore, con straordinaria lucidità, illustrava le enormi potenzialità di un lavoro

penitenziario moderno e produttivo, criticando l'organizzazione coeva del lavoro penitenziario, poco produttiva ed esclusivamente orientata allo sfruttamento della forza lavoro dei detenuti, attraverso il ricorso alla produzione di beni di scarsa qualità. L'impiego del detenuto in una attività produttiva, secondo l'autore, avrebbe darebbe un contributo importante al "reinserimento" del detenuto, soprattutto se accompagnata da una idonea istruzione professionale.

Le parole del Baldazzi non paiono peraltro cozzare con quanto riportato in alcuni contributi statunitensi (*infra*, cap. IV, par. 3.2) ed europei in merito alle finalità del lavoro penitenziario. Si segnala quanto riportato nel citato Libro bianco sull'organizzazione e la gestione delle lavorazioni penitenziarie (*White Paper, Organization and Management of Prison Workshops*), 2007, *cit.*, 51 ss., per cui la funzione rieducativa si concreterebbe (anche) nell'acquisizione o nella ri-acquisizione delle regole e dei ritmi propri del mondo del lavoro.

Ancor più critici invece nei confronti della reale efficacia rieducativa del lavoro in carcere risultano i contributi raccolti nell'ambito del lavoro di A. COSTELLOE, T. LANGELID, *Prison education and training in Europe – a review and commentary of existing literature, analysis and evaluation*, 2011, spec. 21ss., in ec.europa.eu/education/adult/doc/literature_en.pdf (*infra*, cap. IV par. 3.1). Analogamente K. MCEVOY, *Enhancing Employability in Prison and Beyond: A Literature Review*, Queen's University Belfast for NIACRO, 2008, spec. 8-15, in http://www.niacro.co.uk/filestore/documents/publications/Sept_08_49699_EmplyRep.pdf, per il quale il lavoro penitenziario costituisce di fatto, nella prassi, un modo per tenere occupati i detenuti, senza che vi sia un effettivo contributo in termini rieducativi e di reinserimento nel mercato del lavoro.

1.3 Lavoro penitenziario e lavoro comune

La questione relativa alla assimilabilità del lavoro penitenziario a quello comune è assai risalente. Purtuttavia la questione non sembra essere stata definitivamente risolta, una volta per tutte. Senza poter indulgere in una ricerca di tipo comparatistico sulla questione, pare utile segnalare come, ancora di recente, in Francia, la questione abbia meritato una pronuncia del giudice del lavoro: *Conseil de Prud'hommes de Paris, 8 février 2013 RG n° F 11/15185*, con nota di E. ROCHEBLAVE, *Le droit du travail s'applique en prison*, in <http://www.rocheblave.com/avocat-montpellier/travail-en-prison/>. Il giudice, facendo leva sulla normativa internazionale alla quale la Francia aderisce, circoscrive le ipotesi derogatorie della disciplina particolare rispetto al diritto comune (riconoscendo all'istante, detenuta lavorante come teleoperatrice all'interno di un carcere il diritto ad un trattamento del tutto analogo a quello del lavoratore comune). Si segnala tuttavia, a scampo di equivoci, come il giudice non giunga affatto a paventare la totale assoggettabilità del lavoro penitenziario al diritto comune.

La dottrina più risalente escludeva il configurabilità del lavoro penitenziario quale rapporto di lavoro tutelato dalla normativa giuslavoristica. Tra gli altri si ricordano; L. DE LITALA, *La prestazione di lavoro nel sistema penitenziario italiano*, in *DL*, 1946, I, 240 ss. per il quale il rapporto di lavoro tra detenuto e amministrazione penitenziaria

avrebbe trovato la propria regolamentazione esclusiva e speciale nella legislazione penitenziaria, ritenuta dall'autore un ordinamento «esauriente» e «consono»; in termini ancora più perentori si era espresso G. NOVELLI, *Il lavoro dei detenuti*, in *Riv. dir. penit.*, 1930, 494 ss., secondo il quale era da ritenersi pacifico che il lavoro facesse parte integrante della pena e come tale trovasse la sua disciplina particolare nel regolamento carcerario. Si vedano inoltre: S. HERNANDEZ, *Posizioni non contrattuali nel rapporto di lavoro*, Cedam, Padova, 1968, 56, per il quale ogni prestazione imposta dalla legge esula *ipso facto* dalla normativa giuslavoristica; F. PERGOLESÌ, *Introduzione al diritto del lavoro*, in U. BORSI e F. PERGOLESÌ (diretto da), I, 1960, 57-60, che muove da una discutibile identificazione tra lavoro forzato e lavoro penitenziario; V. SIMI, *Disposizioni di legislazione sociale particolare ad alcune categorie di lavoratori*, in *Trattato di diritto del lavoro*, U. BORSI e F. PERGOLESÌ (diretto da), III, Padova, 1959, 521-523, che afferma apoditticamente che non sia configurabile, per il detenuto, alcun rapporto di lavoro, costituendo l'attività lavorativa in carcere una mera «conseguenza del diritto pubblico dello Stato di assoggettare a pene e misure di sicurezza il cittadino nelle condizioni previste dalle norme penali»; R. ALESSANDRI, G. CATELANI, *Il codice penitenziario*, Laurus, Firenze, 1977, 38 ss. riconducono alla peculiare funzione rieducativa la non assimilabilità del lavoro dei detenuti a quello comune. Molti altri autori – si veda esempio S. BELLOMIA, *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, XXX, 1980, 925-926 – pur auspicando una riforma della normativa – si limitano a constatare la sostanziale difformità della disciplina del lavoro penitenziario rispetto a quella del lavoro comune, deducendone la sostanziale diversità dei due istituti, non riconducibili pertanto ad un'unica fattispecie.

Dalla fine degli anni '60 la posizione della dottrina comincia a cambiare. Ad occuparsi di lavoro penitenziario non sono più solo funzionari dell'amministrazione penitenziaria (soprattutto tramite della rivista ufficiale dell'amministrazione "Rassegna di Studi Penitenziari") ma penalisti ed in alcuni casi giuslavoristi, come riportato nell'ampia disamina del Pavarini: M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in *Il carcere riformato*, F. BRICOLA (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1976, 5-9.

Il primo autore a proporre la piena equiparabilità del lavoro penitenziario al comune rapporto di lavoro è G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *FI*, 1971 54 ss., secondo il quale la natura obbligatoria e l'origine non contrattuale (meglio: non volontaria) del rapporto di lavoro con l'amministrazione penitenziaria non escludeva l'applicazione della comune disciplina giuslavoristica. L'autore menziona ad esempio il vigente sistema di collocamento obbligatorio previsto dalla legge 264/1949 e la disciplina delle assunzioni obbligatorie introdotta dalla legge 482/1068: tale normativa, pur incidendo in maniera sostanziale sulla libertà contrattuale delle parti nel momento antecedente il perfezionamento dell'accordo, non esclude l'assoggettamento del rapporto di lavoro che ne scaturisce alla comune disciplina giuslavoristica. Tale constatazione inoltre è asseverata dalla circostanza che vi sono categorie di detenuti lavoranti per i quali il lavoro non è obbligatorio (gli imputati) e per i quali non è in alcun modo possibile dubitare della natura contrattuale del rapporto, la cui disciplina è in tutto e per tutto identica a quella degli altri detenuti lavoranti. Ad analoghe argomentazioni aveva fatto ricorso Rustia (R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *GM*, 1973, 73 ss.), la quale aggiunge la constatazione – intuitiva ma non secondaria – che la natura contrattuale del rapporto lavorativo penitenziario si

desume dalla circostanza che, nella prassi, è imprescindibile il consenso delle parti perché il rapporto lavorativo venga in essere.

Tra i vari contributi quello più dirompente e però quello del Romagnoli, dal titolo indicativo: U. ROMAGNOLI, *Il diritto del lavoro dietro le sbarre*, in PD, 1974, 205 ss., successivamente ripubblicato in M. CAPPELLETTO, A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio, 1976, 92 ss., col titolo *Il lavoro nella riforma carceraria*. L'autore, che parte dal presupposto per cui sia pacifico che il lavoro carcerario rientri nella sfera d'azione del diritto del lavoro, è contrario ad un'impostazione che neghi qualsiasi assimilazione tra rapporto di lavoro del detenuto e rapporto di lavoro comune, basata ideologicamente sulla peculiare funzione (afflittiva) del lavoro penitenziario ovvero sulla considerazione di natura sistematica che fa leva sulla diversa origine natura del rapporto di lavoro penitenziario rispetto a quello comune, il primo scaturente da un obbligo di legge ed il secondo da un contratto. Parimenti, secondo l'autore, risulterebbe errata un'impostazione avulsa dal contesto normativo attuale, volta a sostenere la totale equiparabilità tra lavoro penitenziario e lavoro libero. Caso per caso, secondo tale impostazione, vanno esaminati i singoli istituti, valutando di volta in volta se i principi del diritto comune possano trovare applicazione anche per il lavoro penitenziario.

Lungo il solco tracciato da Pera e Romagnoli si allinea di fatto tutta la dottrina (e la giurisprudenza) successiva all'emanazione della legge 354/1975, orientata a sostenere la equiparabilità tra lavoro penitenziario ed a ridimensionare progressivamente gli aspetti di "specialità" ancora presenti nella legge, prendendo le mosse da quanto enunciato dalla legge (art.26 comma 5 : "l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli della società libera (..)"). Sul punto si segnala, per la sua unicità, il contributo del Pavarini (M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, cit.), che rileva come le enunciazioni del nuovo Ordinamento Penitenziario siano in realtà contraddette da alcuni aspetti importanti della disciplina (es. in tema remunerazione e diritti sindacali) e soprattutto avverte in merito al pericolo che la specialità del lavoro penitenziario torni più o meno surrettiziamente ad essere difesa da dottrina e giurisprudenza, giustificata questa volta non più dall'imprescindibile carattere afflittivo della pena, quanto piuttosto dalla peculiare funzione rieducativa.

Tra i contributi più importanti tesi ad equiparare il lavoro penitenziario a quello comune, sulla scia di quanto sostenuto dal Pera, e alla luce della nuova disciplina introdotta dalla legge 354/1975 si segnalano M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro dei detenuti nella logica del trattamento differenziato*, in V. GREVI (a cura di), *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma (L. 10 ottobre 1986, 663)*, Padova, Cedam, 85 ss.; E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, V. GREVI (a cura di), Zanichelli, Bologna, 1981, 157 ss.; G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. GREVI (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, 143 ss.; S. KOSTORIS, *Lavoro penitenziario (voce)*, in *NDI, App.*, IV, Torino, 1983, 748 ss.; R. PESSI, *Il lavoro del detenuto: a proposito della concessione della manodopera dei detenuti ad imprese appaltatrici*, in *DL*, 1978, II, 103 ss.; G. VIDIRI, *Il lavoro carcerario, problemi e prospettive*, in *L80*, 1986, 48 ss.; G. LA GRECA, *La riforma penitenziaria a venti anni*

dal 26 luglio 1975, in *Dir. pen. proc.*, 1995, 875 ss.; R. CICCOTTI, F. PITTAU, *Il lavoro in carcere*, FrancoAngeli, Milano, 1987, 141ss.; M. BARBERA, *Lavoro carcerario*, in *Dig. it.*, VIII, Torino, 1992, 220-222, che si sofferma sul lavoro alle dipendenze di imprese e cooperative alla luce delle recenti modifiche legislative, mettendo in chiaro come l'obbligatorietà del lavoro per il detenuto, comunque la si voglia concepire, non pregiudica la natura contrattuale del rapporto di lavoro, posto che nessun obbligo contrattuale incombe sulla parte datoriale. Più di recente, a favore della configurabilità del rapporto di lavoro disciplinato dal diritto comune, pur con alcune precisazioni, si è espresso R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *ADL*, 2007, 22-24, specificando – come d'altra parte ormai pacifico – che il rapporto di lavoro alle dipendenze di imprese o cooperative ricada interamente nella sfera di applicazione del diritto comune. Analogamente G. PELLACANI, *Il lavoro carcerario*, in A. VALLEBONA (a cura di), *I contratti di lavoro*, in P. RESCIGNO, E. GABRIELLI (diretto da), *Trattato dei contratti*, Torino, 2009, II, 1489, che evidenzia (in maniera a nostro avviso un po' troppo enfatica) come, pur rientrando nel *genus* del rapporto di lavoro di tipo subordinato, il lavoro penitenziario sia caratterizzato da forti peculiarità «nelle fonti, nella disciplina, nella funzione e quindi nella causa stessa del contratto, considerate tali da impedire l'applicazione di numerosi istituti tipici della figura generale», precisando quindi che tali specificità riguardano soprattutto la categoria del lavoro dei detenuti alle dipendenze della amministrazione penitenziaria.

Un passo decisivo verso la (quasi) completa equiparazione tra lavoro penitenziario e rapporto di lavoro comune lo si deve alla *Corte cost.* n. 1087 del 30 novembre 1988, in *Lavoro carcerario, specialità del trattamento e diritti del detenuto*, in *DL*, 1989, parte II, 241 ss, con nota di S. ARBIA. Si veda altresì: *GCost*, 1988, I, 5291 con nota di G. GALLI, *Mercede e remunerazione del detenuto* (vedi anche *infra*, par. 2.5), nonché in *FI*, 1989, I, 3071 con nota di M. MONTELEONE. Si rileva tuttavia che in motivazione è frequente il ricorso del giudice costituzionale ad alcune argomentazioni già utilizzate da dottrina e giurisprudenza per sostenere la non configurabilità di un rapporto di lavoro disciplinato da diritto comune tra amministrazione penitenziaria e detenuto, quali le "speciali" finalità devolute al lavoro intramurario e la particolare origine – *ex lege* e non contrattuale – del rapporto di lavoro.

Nel lungo percorso di assimilazione del lavoro penitenziario al lavoro comune, si segnala la sentenza della Corte costituzionale, *Corte cost.* 10□22 maggio 2001, n. 158, in merito alla quale si rinvia a G. VANACORE, *Lavoro penitenziario e diritti del detenuto*, in *DRI*, 2007, fasc. 4, 1150-1152, in relazione al diritto del detenuto lavoratore alla fruizione delle ferie; la Corte, una volta per tutte, dichiara estensibili ai detenuti tutti i diritti soggettivi inerenti la prestazione lavorativa del lavoratore comune, non essendo il particolare *status* del detenuto giustificativo di alcune compressione dei diritti, se non quelli insolubilmente connessi alla restrizione della libertà personale.

1.4 Obbligatorietà del lavoro penitenziario

Il lavoro riveste ancora carattere obbligatorio per i condannati e gli internati sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro. La dottrina è in più circostanze intervenuta in merito alla costituzionalità della previsione dell'art.4 dell'Ordinamento Penitenziario relativa alla obbligatorietà del lavoro in carcere. Taluni hanno giustificato tale previsione facendo ricorso all'art. 23 della Costituzione e includendo il lavoro penitenziario tra le prestazioni suscettibili di imposizione; si veda A. FEDELE, *Sub art. 23*, in G. BRANCA (a cura di) *Commentario della Costituzione. Rapporti civili (Artt. 22-23)*, Bologna-Roma, Zanichelli-FI, 1978, 40. Altri – si veda S. KOSTORIS, *Lavoro penitenziario (voce)*, in *NDI, App.*, IV, Torino, 1983, 750 – ritengono che la peculiare funzione rieducativa del lavoro penitenziario possa giustificare le previsioni concernenti l'obbligatorietà.

La dottrina più accreditata (tra gli altri: P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Il Mulino, Bologna, 1984, 113 ss. e A. PENNISI, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino 2002, 5) dubita tuttavia della fondatezza di tali ricostruzioni finalizzate a giustificare la compatibilità con la costituzione dell'obbligo di lavoro. Tale imposizione striderebbe infatti con l'art. 13 della Costituzione, che dichiara inviolabile la libertà umana e proibisce ogni violenza fisica e morale sulle persone sottoposte a restrizioni di libertà. Rimane pacifico che l'obbligo di lavoro stabilito dall'art. 20 *cost.* non sia suscettibile di esecuzione in forma specifica, trattandosi di obbligo di *facere*, e potrà essere sanzionato, tutt'al più, attraverso la previsione di strumenti di tipo amministrativo (M.P. LI DONNI, *Sul lavoro dei condannati e degli internati nel sistema penitenziario italiano*, in *Dir. Fam.*, 1979, 1006). D'altra parte in questo senso vi erano state prese di posizione già sotto la vigenza del precedente regolamento. Secondo R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *GM*, 1973, 78 ss., l'obbligo del lavoro costituisce tutt'al più un obbligo morale in quanto la costituzione del rapporto non può prescindere dal consenso del detenuto. Anche più di recente non mancano posizioni contrarie alla configurabilità di un vero e proprio obbligo giuridico di lavorare imposto ai detenuti. Si veda V. FURFARO, *Il lavoro penitenziario, aspetti giuridici e sociologici*, 2006, cap. I par. 2 (*obbligo del lavoro e diritto al lavoro*), in <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/misure/furfaro/cap1.htm#h2>, secondo la quale la previsione dell'ordinamento penitenziario in tema di obbligatorietà del lavoro per i condannati sarebbe parzialmente contraddetta dallo stesso articolo 20, terzo comma e dall'art. 15, comma secondo della legge, in base ai quali sembrerebbe potersi argomentare che l'obbligo del lavoro sia da considerarsi solo "tendenziale" per i detenuti, si esprime G. PELLACANI, *Il lavoro carcerario*, in A. VALLEBONA (diretto da), *I contratti di lavoro*, in P. RESCIGNO, E. GABRIELLI, (diretto da), *Trattato dei contratti*, Torino, Utet, 2009, II, 1485 ss., spec. 1486, secondo il quale l'ampiezza delle possibilità di scelta da parte del detenuto porterebbe a desumere che l'intenzione del legislatore non sia tanto quella di imporre ai detenuti un lavoro, quanto piuttosto quella di agevolarne l'impiego. Discutibile tuttavia l'affermazione dell'autore che rileva la "mancanza di sanzioni dirette", alla luce di quanto previsto dall'art. 77, comma 1 n 3 del regolamento di esecuzione, che annovera tra le infrazioni disciplinari il "volontario inadempimento di obblighi lavorativi".

Le argomentazioni proposte si scontrano tuttavia con previsione ordinamentale della rilevanza disciplinare del rifiuto dell'attività lavorativa da parte del detenuto. Così R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *ADL*, 2007, 19-22, che realisticamente, pur rimarcando l'incoercibilità dell'obbligo, prende atto dell'obbligatorietà del lavoro per i condannati e gli internati, escludendo parallelamente la configurabilità di un diritto al lavoro in capo ai detenuti; Per una rassegna approfondita della dottrina in merito all'obbligatorietà del lavoro penitenziario si veda, su tutti, V. LAMONACA, *Lavoro penitenziario, diritto vs obbligo*, in *Rass. pen. crim*, 2, 2009, 49 ss. L'autore si sofferma inoltre sulla questione, anch'essa dibattuta in dottrina, relativa alla configurabilità in capo al detenuto di un diritto al lavoro. Tale ipotesi troverebbe infatti supporto, oltre che dalla stessa configurazione del lavoro come obbligo, nella previsione dell'art. 15 comma 2, in base al quale ai fini del trattamento rieducativo ai condannati viene assicurato il lavoro. Tuttavia l'introduzione, nel testo finale dell'articolo, dell'inciso "salvo i casi di impossibilità" ha fatto deporre la quasi totalità della dottrina per la non configurabilità, in capo al detenuto, di un diritto al lavoro giuridicamente azionabile (da ultimo in questo senso: G. PELLACANI, *Il lavoro carcerario, cit.*, 1486. Pare pertanto maggiormente in linea con dato normativo e ancor di più con la situazione all'interno degli istituti penitenziari (ove il lavoro viene considerato obbligatorio ma ove allo stesso tempo vi è la possibilità di garantirlo solo a una parte della popolazione detenuta) la posizione di chi si limita a prendere atto di quanto stabilito dalla legge, affermando pertanto l'obbligatorietà (giuridica) del lavoro per i detenuti da una parte e la non configurabilità di alcun diritto al lavoro, con correlativo obbligo da parte dell'amministrazione. Come poi già affermava C. ERRA, (voce) *Lavoro penitenziario Enc. dir.*, XXIII, 1973, 565-567, un lavoro non affittivo e remunerato (come deve essere un lavoro con finalità rieducativa) difficilmente non verrà accettato da parte del detenuto, risolvendosi così ad una questione di poco conto la disputa relativa l'obbligatorietà del lavoro penitenziario.

Peculiare la posizione di F. CARDANOBILO, *Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria: il "lavoro domestico"*, in *Il lavoro dei detenuti*, F. CARDANOBILO, R. BRUNO, A. BASSO, I. CARECCIA (a cura di), Cacucci, Bari, 2007, 24. L'autore, muovendo dal paragone con il diritto – obbligo di istruzione e da una lettura sistematica dell'Ordinamento Penitenziario, conclude per l'obbligatorietà del lavoro penitenziario, sia per i detenuti, che per l'amministrazione penitenziaria, destinataria dell'obbligo di "assicurare un lavoro".

1.5 Le diverse tipologie di lavoro penitenziario

L'ordinamento penitenziario (art. 20–22 e 25bis) dedica una disciplina unitaria al lavoro penitenziario senza alcuna distinzione di sorta *ratione datoris*, al punto da aver suscitato alcune questioni in merito all'applicabilità di tale disciplina al solo lavoro alle dipendenze dell'amministrazione oppure anche a quello alle dipendente di terzi – si veda ad esempio *infra*, cap. 2.5 in tema di retribuzione).

Per una possibile sistematizzazione delle varie modalità di avvio al lavoro dei detenuti sulla base della diversa disciplina di riferimento (di diritto comune ovvero secondo la peculiare disciplina prevista dall'Ordinamento Penitenziario) si veda □ *Corte cost.* 30 novembre 1988, n. 1087, in *Lavoro carcerario, specialità del trattamento e diritti del detenuto*, in *DL*, 1989, parte II, 241 ss., con nota di S. ARBIA. Si veda altresì: in *GCost*, 1988, I, 5291 con nota di G. GALLI, *Mercede e remunerazione del detenuto*, nonché in *FI*, 1989, I, 3071 con nota di M. MONTELEONE. La Corte prende le mosse da una questione sollevata dal giudice di merito in relazione alla asserita incostituzionalità (per violazione degli articoli 3 e 36 della Costituzione) delle previsioni dell'art. 22 dell'Ordinamento Penitenziario, che prevede una remunerazione per i detenuti lavoranti stabilito “nella misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro”. La Corte circoscrive la portata di tale prescrizione ordinamentale, restringendone la portata al solo lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. La Corte perviene pertanto ad una sostanziale tripartizione del lavoro penitenziario in 1) lavoro svolto all'interno dello stabilimento penitenziario, alle dirette dipendenze della direzione del carcere 2) lavoro svolto all'interno dello stabilimento penitenziario alle dipendenze di imprese private 3) lavoro svolto dal semilibero all'esterno dello stabilimento penitenziario.

La bontà della partizione adottata è suffragata dalla dottrina successiva, che più o meno esplicitamente si rifà alla sistematizzazione della Corte costituzionale; si segnalano M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 8-10 e, con alcune differenziazioni, G. STRANO, *Inserimento lavorativo dei detenuti*, in *GLav.*, 2004, 12, i quali optano per una quadripartizione della materia, distinguendo ulteriormente la categoria del detenuto ammesso al lavoro esterno ex art. 21 della legge 354/1975, alle dipendenze di un soggetto privato, ma pur sempre sotto il diretto controllo della direzione carceraria. Aderiscono alla classificazione proposta dalla Corte costituzionale anche F.M. FERRUTA, *Sulle modalità di percezione della retribuzione da parte del detenuto semilibero*, nota a Cass. n. 685 del 03 febbraio 1989, in *RGL*, 1990, II, 137 e ss., ove vengono messe in luce le differenze di disciplina tra il lavoro del semilibero e quello del detenuto autorizzato al lavoro all'esterno; G. PELLACANI, *Il lavoro carcerario*, in A. VALLEBONA (a cura di), *I contratti di lavoro*, in P. RESCIGNO, E. GABRIELLI (diretto da), *Trattato dei contratti*, Torino, 2009, II, 1485 e ss., spec. 1490 e ss.

Meno interessanti, ai fini della presente indagine, altri sistemi di classificazione che trovano tuttavia riscontro nelle modalità di organizzazione del lavoro invalse nell'amministrazione penitenziaria antecedentemente e successivamente alla legge 354/1975. Come riportato da V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in *LPO*, 8 □ 9, 2010, 828, alla tradizionale distinzione *ratione loci* tra lavoro *intra* ed *extra moenia* si è affiancata – tanto più dopo la legge 296/1993 che ha consentito nuovamente l'instaurarsi di un rapporto di lavoro diretto tra impresa e detenuto anche all'interno degli istituti penitenziari – quella *ratione datoris*, a seconda che il lavoro sia prestato alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria ovvero di aziende o cooperative private. In base alla tipologia di lavoro espletato si distingue inoltre tra lavoro industriale, agricolo, artigianale ed autonomo. Si rimanda in proposito a S. KOSTORIS, *Lavoro penitenziario (voce)*, in *NDI, App.*, IV, Torino, 1983, 752 ss. Riprende di fatto tutte le possibili tipologie di lavoro penitenziario, sia *intra* che *extra murario* F. TONON, *Il lavoro dei detenuti*, in C.

CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, II, Torino, Utet, 2a ed., 2007, 2068-2071

1.6 Alcune ipotesi di classificazione tratte dalle esperienze Usa ed Europee

Per una classificazione che faccia leva sul diverso grado di coinvolgimento dell'amministrazione penitenziaria nella gestione del rapporto di lavoro si veda M. PAVARINI, *L'invenzione penitenziaria: l'esperienza degli Stati Uniti d'America nella prima metà del XIX secolo*, in D. MELOSSI, M. PAVARINI (a cura di), *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario (XVI – XIX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 1977, 184–199. L'autore prende le mosse dalla disamina delle politiche statunitensi in materia di lavoro penitenziario dal XVIII al XX, recuperate attraverso la raccolta dalla dottrina d'oltreoceano del secolo scorso. A conclusione di un lavoro di sintesi e di sistematizzazione di tali politiche, l'autore individua sei possibili modelli di organizzazione del lavoro penitenziario (*Public Account, contract, piece to price, lease, State use, public works*), utilizzando come criterio discretivo il ruolo dell'amministrazione carceraria nell'organizzazione e nella gestione del lavoro dei detenuti. Si tratta di un sistema di classificazione che – sebbene prenda le mosse dalla realtà statunitense – si presenta idoneo a inquadrare in maniera sistematica ogni possibile forma di lavoro penitenziario, in qualsiasi contesto e di qualsiasi epoca. Per la sua omnicomprensività si presta ad essere utilizzata per valutazione dei costi/benefici di ciascun modello. Per una ulteriore disamina dei modelli di *Contract System, Lease* e *State Use* e del loro utilizzo negli Usa tra la fine del XIX secolo fino ai giorni nostri si veda R. MARSHALL, *The Economics of Inmate Labor Participation, an analysis prepared for the National Symposium on the Economics of Inmate Labor Force Participation*, 1999, 5-9, in www.caselaw.org. L'autore, per poter analizzare in maniera scientifica ed obiettiva i costi/benefici delle politiche legislative in discussione negli Usa, in materia di lavoro penitenziario, ritiene opportuno un *focus* storico per descrivere il graduale passaggio, a inizio secolo, da sistemi di organizzazione della forza lavoro detenuta sul modello dell'appalto a privati – *contract e lease systems* – a modelli di *State use*, ovvero modelli in cui ai privati viene fatto divieto di fare impresa in carcere assumendo alle dipendenze detenuti, preservando in capo allo Stato il monopolio dell'utilizzo della forza lavoro dei carcerati. Questo fenomeno si verificò, ricorda l'autore, per via dell'opposizione delle organizzazioni sindacali ad ogni possibile forma di organizzazione del lavoro penitenziario che potesse in qualche modo porsi in concorrenza con i *free workers*. Parimenti il ritorno graduale a sistemi di *Contract system*, a partire dal 1979, consente all'autore per porre le basi per una riflessione, senza pregiudizi, sulla economicità dei vari modelli passati in rassegna, al fine di valutare l'opportunità o meno di un ritorno ad una privatizzazione – con rimozione di buona parte dei vincoli esistenti – della gestione del lavoro penitenziario. L'analisi di Marshall dimostra in sostanza quanto possa tornare utile, a livello non solo scientifico ma anche politico, una corretta classificazione delle varie modalità possibili (in quanto storicamente applicate) di organizzazione del lavoro penitenziario.

Interessante la distinzione tra le varie possibili modalità di organizzazione dei processi produttivi, contenuta nel Libro bianco sull'organizzazione e la gestione delle lavorazioni penitenziarie (*White Paper, Organization and Management of Prison Workshops*, cit., 25-26). I possibili modelli vengono qui ricondotti alle tre categorie del *Private free system*, del *Mixed or contract system* e dell'*Administration system*.

1.7 La tutela giurisdizionale

Per una disamina esaustiva delle questioni relative alla tutela processuale dei diritti nascenti dal rapporto di lavoro tra detenuti e Amministrazione Penitenziaria si vedano R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *ADL*, 2007, 38-40 e su tutti V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in *Previdenza Sociale Oggi*, fasc. 8-9, 2010, 828-864. L'autore disamina l'evoluzione della giurisprudenza, che ha progressivamente ristretto il ricorso, per la risoluzione di controversie inerenti il rapporto di lavoro in essere, alla Magistratura di Sorveglianza mediante il rito previsto dall'art. 69 dell' Ordinamento Penitenziario, stabilendo in via generale la competenza del giudice del lavoro.

La dottrina è da sempre stata piuttosto critica nei confronti del quadro di tutela processuale delineato dall'ordinamento penitenziario, proponendone una revisione ovvero il passaggio di competenza al giudice del lavoro. Assai critica la posizione di S. BUZZI AA. VV., *Il carcere che lavora*, Edizioni della Autonomie, Roma, 1987, 253-255, che già trent'anni prima propone come unica soluzione la devoluzione al giudice del lavoro di tutte le controversie riguardanti i rapporti lavorativi in essere tra detenuti ed amministrazione penitenziaria. Critica anche M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 99 ss, spec. 102-104, soprattutto in relazione all'orientamento della Corte di Cassazione per cui al Magistrato di sorveglianza competerebbero non solo le controversie in cui sia parte l'amministrazione penitenziaria, ma anche quelle in cui il datore di lavoro fosse un soggetto terzo, impresa o cooperativa. Tale orientamento contrasta con i più recenti sviluppi legislativi in materia di lavoro penitenziario, nella direzione di una progressiva privatizzazione del lavoro in carcere, e suscita grosse perplessità in relazione all'effettività del contraddittorio innanzi al Magistrato di Sorveglianza, ove il diritto alla difesa della parte datoriale risulterebbe gravemente menomato. In linea con quanto già sostenuto dalla Vitali G. PELLACANI, *Il lavoro carcerario*, in A. VALLEBONA (diretto da), *I contratti di lavoro*, in P. RESCIGNO, E. GABRIEL LI, (diretto da), *Trattato dei contratti*, Torino, Utet, 2009, II, 1500-1502; l'autore □ per quanto scriva in epoca successiva alla sentenza della Corte costituzionale n. 341 del 27 ottobre 2006, che attribuisce di fatto al giudice del lavoro la giurisdizione non solo delle controversie di lavoro dei lavoratori detenuti alle dipendenze di soggetti terzi, ma anche quelle dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, per le questioni inerenti all'attribuzione della qualifica lavorativa, alla mercede e alla remunerazione, allo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e alle assicurazione sociali □ ritiene tuttavia convincente la soluzione già proposta in passato, di un riparto della competenza secondo cui al giudice ordinario competono le controversie relative a rapporti di lavoro in essere tra soggetti detenuti e soggetti privati, mentre permarrebbe la competenza del giudice

ordinario per le controversie che vedono parte in causa l'amministrazione penitenziaria.

Per un commento della menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 341 del 27 ottobre 2006, contestualizzata nel progressivo processo giurisprudenziale di attribuzione al giudice del lavoro delle controversie in cui vengano dedotti rapporti di lavoro proposti da lavoratori detenuti si rinvia alle seguenti note : F. FIORENTIN, *Tutela laboristica del detenuto e ruolo del magistrato di sorveglianza alla luce della sent. n. 341 del 2006*, nota a C. Cost., 27/10/2006, n. 341, in *GCost*, 2006, fasc. 5, 3385 e ss.; Si vedano altresì M. VITALI, *La Corte Costituzionale assegna alla giurisdizione del giudice del lavoro le controversie sul lavoro penitenziario*, in *RIDL.*, 2007, II, 599 ss.; A. MORRONE, *Diritti del lavoratore detenuto e giudice competente*, in *LG*, 2007, 151 ss.; F. CENTOFANTI, *Lavoro penitenziario e giusto processo*, in *CP*, 2007, 30 ss.; R. FABOZZI, *La tutela giurisdizionale del lavoro dei detenuti*, in *MGL*, 2007, 512 ss.; A. PULVIRENTI, *Si amplia la tutela giurisdizionale dei diritti nascenti dai rapporti di lavoro dei detenuti*, in *Cass. pen.*, 2007, 1553. M. GRASSO, *Carcere e lavoro: carattere civilistico del rapporto di lavoro carcerario e tutela dei diritti dei detenuti. Il problema della ripartizione delle competenze*. Nota ad App. Roma del 27 gennaio 2005, in *RGL*, 2006, II, 301 ss.

La sentenza della Corte Costituzionale da adito ad alcuni dubbi in merito a quale debba essere in giudice territorialmente competente a conoscere delle controversie in cui siano parte detenuti lavoratori. E' intervenuta la sentenza Cass. 28 agosto 2009, n. 19017, in *Lav. giur.*, 2010, 20, con commento di S. SPINELLI, *Quale giudice per il detenuto lavoratore?*, critico nei confronti delle argomentazioni del giudice di legittimità. Analogamente V. LAMONACA, cit., spec. 859 ss.

2 Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria

2.1 Nozione e quadro di riferimento

Il lavoro inframurario alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria costituisce tutt'oggi quello più diffuso, nonostante gli incentivi all'assunzione di detenuti da parte di cooperative ed imprese private (*infra* cap. III par. 1).

Come accennato in premessa, i contributi della dottrina italiana degli ultimi decenni si sono concentrati, in maniera maggioritaria, nello sforzo di progressiva parificazione del lavoro penitenziario – anche quello intramurario alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, che presenta oggettivamente caratteri peculiari *ratione datoris* – al lavoro comune. Si rinvia a quanto già riportato in cap. II par. 1.2; nei successivi paragrafi i contributi – o parti di essi – più rilevanti vengono riportati per argomento.

Per una definizione di lavoro intramurario si rinvia a M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 19 e poi ripresa, analiticamente come punto di partenza per un'analisi della materia, da C.A. ROMANO, *Studi sul lavoro intramurario*, in <http://www.ristretti.it/areestudio/lavoro/ricerche/romano/intramura.htm>. Senza dubbio attuale e omnicomprensiva la definizione contenuta nel libro bianco sull'organizzazione e la gestione delle lavorazioni penitenziarie (*White Paper, Organization and Management of Prison Workshops*, cit., 17) . Il documento (si veda *infracap.* IV par. 3.1) è dedicato al lavoro penitenziario intramurario in tutte le sue esplicazioni, ma dedica particolare attenzione agli “workshops” intramurali, ovvero – per usare la terminologia un po’ più restrittiva dell’Ordinamento Penitenziario italiano – le “lavorazioni” deputate alla produzione di beni con organizzazione di natura industriale.

Il lavoro più comune è quello che fa capo ai c.d. servizi domestici, e cioè quello di pulizia degli ambienti carcerari, di manutenzione dei fabbricati, di preparazione e confezionamento del vitto, di distribuzione dei generi di c.d. sopravvitto, di assistenza alla scrittura o all’aiuto a detenuti temporaneamente inabili. Come evidenzia C.A. ROMANO, *Carcere, lavoro e cooperazione sociale*, in B. GATTI E U. GUALCO (a cura di), *Carcere e territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, 273, si tratta di lavori caratterizzati da una bassa qualificazione professionale. L’autore sottolinea come meno del 20 per cento dei detenuti impiegati alle dipendenze dell’amministrazioni siano adibiti a industria, agricoltura e manutenzione fabbricati, con la conseguenza che «il lavoro offerto al restante 80 per cento si traduce essenzialmente in un contributo assistenziale, privo di qualsiasi valore trattamentale o tantomeno semplicemente formativo». Alle medesime conclusioni perviene buona parte della dottrina penitenziaristica, che riconosce a tali attività lavorative una scarsa valenza rieducativa: in questo senso P. ZARRELLA, *Osservazioni in tema di lavoro e di istruzione negli istituti di prevenzione e di pena*, in *Rass. st. penit.*, 906; G. VIDIRI, *Il lavoro Carcerario, problemi e prospettive*, in *L80*, 1986, 48 ss.. spec. 51; A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. FLORA (a cura di), *Le nuove norme sull’ordinamento penitenziario*, Milano, Giuffrè, 1987, 125. Tali attività risultano perlopiù utili a ad abbassare le tensioni negli istituti (D. PETRINI, *Trasformazioni del sistema penitenziario e lavoro dei detenuti*, in L. BERZANO (a cura di), *La pena del non lavoro*, Milano, Franco Angeli, 1994, 34) ed a procurare ai detenuti un minimo di reddito per le piccole esigenze quotidiane. Analogamente P. COMUCCI, A. PRESUTTI, *Le Regole Penitenziarie Europee, Giustizia Penale e Problemi Internazionali*, Giuffrè, Milano, 1989, 106, per i quali i lavori domestici sembrerebbero trovare la loro ragione d’essere nel fatto che «c’è sempre qualche lavoro domestico da svolgere negli stabilimenti penitenziari»; lavori che non hanno alcuna funzione rieducativa e che dovrebbero pertanto comportare “il minimo dispendio d’opera, in modo da poter proporre agli interessati compiti maggiormente rispondenti, quando ve ne siano, alle loro attività professionali ordinarie». Altra categoria facente capo al lavoro intramurario sono le c.d. lavorazioni penitenziarie. Si tratta a dire il vero di una categoria ibrida, potendo le lavorazioni essere organizzate, virtualmente, sia all’interno che all’esterno degli istituti, secondo le linee programmatiche determinate dal Provveditorato Regionale per l’Amministrazione Penitenziaria. Come si evidenzia in M. PERUZZI, *Configurazione giuridica e tutela processuale del lavoro penitenziario*, nota a Corte cost. 27.10.2006, n. 341, in *RCDL*, 2007, 657, infatti, il lavoro penitenziario *extramoenia* non ha il privato come

necessario datore di lavoro, visto che anche l'amministrazione penitenziaria può organizzare (in teoria) questo genere di lavorazioni. Nella prassi tuttavia non si rinvencono casi di lavorazioni gestite dall'Amministrazione Penitenziaria *al di fuori degli istituti*.

Anche la gestione delle lavorazioni intramurarie non è peraltro prerogativa esclusiva dell'amministrazione penitenziaria – in questo senso anche *la Ris. ONU del 30 agosto 1950, pt. 73.1* (vedi *supra*, par. 1.2.2.) □ potendo essere gestite da imprese pubbliche e private e, in particolare, da cooperative sociali, in locali concessi in comodato dalle direzioni, in base a convenzioni che regolano sotto ogni profilo i rapporti tra il datore di lavoro e l'amministrazione penitenziaria. Per i casi in cui la lavorazione sia gestita da privati, pertanto, si fa rinvio al paragrafo 3 relativo al lavoro alle dipendenze di soggetti terzi.

Con riferimento alle lavorazioni interne gestite dall'amministrazione penitenziaria si veda G. STRANO, *Inserimento lavorativo dei detenuti*, in *GLav*, 2004, 10 ss.; tali lavorazioni sono organizzate in economia all'interno di locali posti al di fuori delle sezioni detentive. Sono di regola utilizzate per la fornitura di vestiario, corredo, arredi o beni necessari agli istituti.

Come è stato rilevato – D. BARBIERI, D. LARUFFA, *Carcere e lavoro*, in *PE*, 1986, 6, 21, la produzione delle lavorazioni interne gestite dall'amministrazione penitenziaria è sostanzialmente autoreferenziale, con prodotti di scarsa qualità e prezzi non concorrenziali rispetto a quelli del libero mercato sul libero mercato, tanto che si impone un ripensamento di tale istituto, attraverso una razionalizzazione del sistema delle lavorazioni penitenziarie, come sostenuto in N. DI SILVESTRE, *Lavorare in Carcere*, in *Le due città, rivista dell'Amministrazione Penitenziaria*, 2006, in www.leduecittà.com, che ipotizza la cessione a terzi delle stesse.

Tra le altre forme di lavoro intramurario meritano menzione il lavoro a domicilio ed il lavoro autonomo. Il primo trova disciplina negli artt. 19, commi 6 e 7 della legge 56/1987 e nell'art. 52 del regolamento d'esecuzione 230/2000. Si veda in proposito quanto riportato da V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in *LPO*, 8□9, 2010, 842, che evidenzia come la normativa penitenziaria detti una disciplina complementare e non alternativa rispetto a quella prevista dalla legge 877/1973. Il lavoro a domicilio penitenziario, invero, come sostiene D. GOTTARDI, *Il lavoro a domicilio (voce)*, in *NDDP*, sez. comm., VIII, 1992 191, costituisce un *genus* di quello ordinario. La possibilità di svolgimento di lavoro autonomo è invece contemplata dall'art. 20 dell'Ordinamento Penitenziario, e costituisce una forma alternativa del diritto al lavoro del detenuto. Si esprime con favore in relazione al lavoro autonomo dei detenuti negli istituti penitenziari A. MINERVINI, *Il lavoro autonomo come ipotesi di soluzione per il reinserimento*, in M. CAPPELLETTO, A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio, 1976, 238 ss., che l'autore ritiene il più funzionale al reinserimento lavorativo del detenuto a fine pena, posto che le *chances* di trovare lavoro alle dipendenze altrui sarebbero comunque limitate per via della ritrosia da parte dei datori di lavoro ad assumere ex detenuti.

2.2 Assegnazione del lavoro e costituzione del rapporto di collocamento intramurario

Sulla specialità del regime di collocamento carcerario si veda R. CICCOTTI, F. PITTAU, *Il lavoro in carcere*, FrancoAngeli, Milano, 1987, 141 ss.; M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro dei detenuti nella logica del trattamento differenziato*, in V. GREVI (a cura di), *L'ordinamento penitenziario dopo la riforma (L. 10 ottobre 1986, 663)*, Padova, Cedam, 105 ss. nonché M. PAVARINI, *Il lavoro carcerario*, in B. GUAZZALOCA, M. PAVARINI (a cura di), *L'esecuzione penitenziaria*, in F. BRICOLA, V. ZAGREBELSKY (diretta da), *Giurisprudenza sistematica del diritto penale*, Torino, Utet, 1995, 20.. Per un raffronto tra ruolo dell'amministrazione penitenziaria nell'assegnazione intramuraria dei detenuti e ruolo dei vecchi uffici di collocamento, si rinvia a R. PESSI, *Il lavoro del detenuto: a proposito della concessione della manodopera dei detenuti ad imprese appaltatrici*, in *DL*, 1978, II, 103 ss.; si vedano altresì R. CICCOTTI, F. PITTAU, *Il lavoro in carcere*, FrancoAngeli, Milano, 1987, 31 e E. GHERA, *Lavoro (collocamento)*, in *NDDP*, sez. comm., Torino, Utet, VIII, 1992, 121.

Numerose le critiche in merito alla discrezionalità attribuita all'amministrazione nell'assegnazione al lavoro intramurario; si veda in proposito M. BARBERA, *Lavoro carcerario*, in *Dig. it.*, VIII, Torino, 1992, 217 che denuncia la logica premiale che sottende i criteri di scelta dei detenuti da avviare al lavoro, e finanche, nei casi più gravi, "una gestione interna del collocamento appaltata a centri di potere non controllati in cambio della garanzia del rispetto dell'ordine". Diversa la posizione di D. PATETE, *Manuale di diritto penitenziario*, Roma, Laurus Robuffo, 2001, 260, che sembrerebbe consentire l'assegnazione di detenuti al lavoro, al di fuori delle graduatorie, per motivi di sicurezza.

Come rilevato da M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 23, tuttavia, la modifica dell'art. 20, 6° comma dell'Ordinamento Penitenziario da parte della legge 296/1993, ha attenuato tale discrezionalità, che portava ad un'assegnazione al lavoro secondo criteri meramente premiali. Sostanzialmente positivo anche il commento di S. BUZZI AA. VV., *Il carcere che lavora*, Edizioni delle Autonomie, Roma, 1987, 246-247.

2.3 Gestione del rapporto: potere direttivo e disciplinare

Sull'autonomia del rapporto lavorativo rispetto a quello di esecuzione penale, specie con riferimento al profilo disciplinare e più in generale con riferimento alla condotta extra-lavorativa del detenuto, si veda U. ROMAGNOLI, *Il lavoro nella riforma carceraria*, in M. CAPPELLETTO, A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio, 1976, 103-106. *Contra* F. CARDANOBILO, *Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria: il "lavoro domestico"*, in G. VENETO (a cura di), *Il lavoro dei detenuti*, Cacucci, Bari, 2007, 28. Trova applicazioni discordanti, nella prassi, la fattispecie del rifiuto del lavoro da parte del detenuto. In talune realtà viene sanzionato il comportamento del detenuto che rifiuta il lavoro offerto, mentre la dottrina esclude in genere la configurabilità, di un'infrazione disciplinare.. A. PENNISI, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002, 152: *Contra*

D. PATETE, *Manuale di diritto penitenziario*, Roma, Laurus Robuffo, 2001, 260, secondo il quale al rifiuto conseguirebbe la cancellazione dalle liste e la sottoposizione del detenuto a procedimento disciplinare.

2.4 La retribuzione

L'art. 22 della L. 354/1975 stabilisce che «le mercedi per ciascuna categoria di lavoratori sono equitativamente stabilite in relazione alla quantità e alla qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione e al tipo del lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi». Secondo M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 33 – già a livello terminologico il legislatore ha inteso marcare le differenze rispetto alla retribuzione del lavoratore comune, quasi a voler annacquare il nesso di sinallagmaticità tra prestazione e remunerazione. Similmente si erano espressi: G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. GREVI (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, 152-153, assai critico nei confronti della disciplina dell'Ordinamento Penitenziario, che presenta significative scollature rispetto a quanto previsto dall'art. 36 della Costituzione e S. KOSTORIS, *Lavoro penitenziario (voce)*, in *NDI, App.*, IV, Torino, 1983, 748 e ss., 751-752, che quantifica, in maniera critica, l'effettiva remunerazione del lavoratore detenuto, rapportata a quella del lavoratore comune, rilevando la assoluta inconsistenza dei salari dei detenuti. Entrambe gli autori considerano in sostanza un vero e proprio “trucco” il ricorso ad una particolare denominazione (“mercede”) da parte del legislatore.

Altri autori invece non attribuiscono particolari significati alla terminologia adottata dal legislatore (M. CANEPA, S. MERLO, *Manuale di diritto penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2004, 130). Similmente, si esprimono in modo indifferenziato sui concetti di retribuzione e mercede A. VALLEBONA, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Cedam, Padova, 2005, II, 671, e G. SANTORO PASSARELLI, *Diritto dei lavori*, Giappichelli, Torino, 2004, 214.

Assai critico nei confronti dell'effettivo livello delle retribuzioni dei detenuti lavoratori anche S. BUZZI, in *AA.VV., Il carcere che lavora*, Edizioni della Autonomie, Roma, 1987, 252. Similmente V. MUCARIA, *Lavoro dei detenuti e trattamento penitenziario*, in *Riv. pen.*, 1987, 402-403, che evidenzia come la determinazione delle mercedi nel minimo stabilito dalla legge sia diventata ormai una consuetudine, per quanto l'art. 22 consenta già di fatto una parificazione delle mercedi ai salari stabiliti dalla CCNL.

Si segnala più di recente la posizione, assai cauta, espressa in R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *ADL*, 2007, 25-28. L'autore, prendendo le mosse dalla pronuncia della *Corte costituzionale* 30 novembre 1988, n. 1087, rileva che le previsioni relative alla minor retribuzione del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria non violano né il principio di uguaglianza (art. 3 *cost.*) né quello di sufficienza e corrispettività della retribuzione.

Il testo originario dell'art. 23 dell'Ordinamento Penitenziario, al secondo comma prevedeva una decurtazione della remunerazione, pari ai tre decimi, da versare alla cassa per il soccorso e l'assistenza delle vittime del delitto. Tale disposizione è

successivamente stata dichiarata illegittima, per contrasto con l'art. 3 *cost.*, con sentenza *Corte cost.49 del 18 febbraio 1992*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1993, II, 16, con nota di L. MARRA. In proposito si rinvia altresì a G. VANACORE, *Lavoro penitenziario e diritti del detenuto*, in *DRI*, 2007, 4, 1147-1150, che mette in luce l'importanza della sentenza della Corte costituzionale 1087/1988 (*supra*, cap. II, par. 1.2), considerandola una tappa decisiva nel lungo percorso di parificazione retributiva del rapporto di lavoro del detenuto rispetto a quello del lavoratore comune.

Per un commento critico della sentenza si veda *Corte cost.n. 1087 del 30 novembre 1988*, in *GCost*, 1988, I, 5291 con nota di G. GALLI, «Mercede» e «remunerazione» del lavoro del detenuto, ove l'autrice evidenzia come l'innovatività della posizione assunta dalla Corte sia soprattutto apparente, essendosi in sostanza persa un'occasione per una vera parificazione, quantomeno a livello retributivo, tra lavoro penitenziario e lavoro comune.

2.5 Altri aspetti inerenti lo svolgimento del rapporto lavorativo

Quanto all'orario della prestazione lavorativa, l'Ordinamento Penitenziario chiarisce inequivocabilmente che la durata della giornata lavorativa non possa superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e che al detenuto debbano essere garantiti riposo festivo e la tutela assicurativa e previdenziale.

Più controverso è stato invece il diritto alle ferie, non espressamente contemplato dal legislatore. La dottrina, anche meno recente, si è sempre schierata, in via maggioritaria, per la configurabilità in capo al detenuto delle ferie (su tutti G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *FI*, 1971, 56; analogamente R. PESSI, *Il lavoro del detenuto: a proposito della concessione della manodopera dei detenuti ad imprese appaltatrici*, in *DL*, 1978, II,112). Tali autori respingono la tesi dell'incompatibilità tra carcere e ferie – in base alla quale i detenuti potrebbero fruire di ferie solo a fine pena o durante un permesso premio – e sostengono ragionevolmente che i detenuti privi dei requisiti per i permessi premio possano riposarsi in carcere, se del caso dedicandosi ad attività sportive o ricreative.

La Corte costituzionale, con sentenza del 10 maggio 2001, n. 158 ha fatto definitivamente chiarezza dichiarando l'illegittimità dell'art. 20, comma 16, dell'Ordinamento Penitenziario, nella parte in cui non prevede il diritto alle ferie del detenuto. Si rinvia a A. MORRONE, *Il diritto delle ferie del detenuto lavoratore, nota alla sentenza Corte cost. n. 158 del 2001*, in *DL*, 2001, 475 ss., nonché, più di recente a G. VANACORE, *Lavoro penitenziario e diritti del detenuto*, in *DRI*, 2007, fasc. 4, 1150-1152 e R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *ADL*, 2007, 29.

Sempre al contributo di Scognamiglio si rinvia per una presa di posizione interessante in merito al diritto alle mansioni equivalenti da parte del lavoratore, che secondo l'autore esulerebbe nel caso di detenuto alle dipendenze della amministrazione penitenziaria (diversamente si era espresso già il Pera: G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *FI*, 1971, 58).

2.6 Estinzione del rapporto di lavoro

L'ordinamento penitenziario prevede come causa di cessazione del rapporto il sostanziale rifiuto dell'adempimento degli obblighi lavorativi da parte del detenuto. Tale disciplina particolare comporta la sostanziale inapplicabilità, al rapporto di lavoro dei detenuti con l'A.P., delle categorie giuslavoristiche di giusta causa e giustificato motivo. Così si sono espressi numerosi autori, anche tra i più inclini ad una estesa assimilabilità del lavoro dei detenuti al lavoro subordinato di diritto comune: G. VIDIRI, *Il lavoro carcerario, problemi e prospettive*, in *L80*, 1986, 48 ss., spec. 56. Così Per una rassegna delle diverse posizioni dottrinali si rinvia a G. VANACORE, *Lavoro penitenziario e diritti del detenuto*, in *DRI*, 2007, fasc. 4, 1152-1155.

E' assai critico, nella prassi, l'utilizzo del provvedimento di allontanamento dal lavoro come sanzione penitenziaria accessoria a seguito di infrazioni disciplinari che nulla hanno a che vedere con l'attività lavorativa. Si veda in proposito quanto riportato in M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 31, nota 14.

2.7 I diritti sindacali

Maggioritario il riconoscimento ai detenuti – nell'ambito di un rapporto di lavoro con l'amministrazione penitenziaria – delle libertà sindacali di cui all'art. 39 *cost.*, in merito alle quali (come già lamentava Romagnoli prima ancora della definitiva approvazione della riforma dell'ordinamento penitenziario U. ROMAGNOLI, *Il lavoro nella riforma carceraria*, in M. CAPPELLETTO, A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio, 1976, 102-105) nulla dice l'ordinamento penitenziario. Si veda in proposito A. PENNISI, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Giappichelli, Torino, 2002, 160; M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2002, 181; D. PATETE, *Manuale di diritto penitenziario*, Laurus Robuffo, Roma, 2001, 268. Pochi gli autori contrari, tra i quali M. CANEPA, S. MERLO, *Manuale di diritto penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2004, 127 e M. R. MARCHETTI, *Sub art. 20*, in V. GREVI, G. GIOSTRA, F. DELLA CASA (a cura di), Padova 2006, 278. Più caute invece le posizioni in merito all'esercizio in concreto delle libertà sindacali, come la possibilità di istituire proprie rappresentanze aziendali *ex art. 19*, L. 300/1970 ovvero di invocare il diritto d'assemblea *ex art. 20* della legge 300/1970, magari con la presenza di sindacalisti esterni.

Sul ruolo del sindacato all'interno degli istituti penitenziari non si rilevano interventi di spessore. D'altra parte le organizzazioni sindacali hanno sempre manifestato un certo disinteresse nei confronti del lavoro penitenziario, nonostante alcune prese di posizione a sostegno del ruolo dei sindacati in carcere all'indomani dell'approvazione dell'ordinamento penitenziario (G. MUCI, *Le organizzazioni sindacali di fronte alla riforma penitenziaria*, in M. CAPPELLETTO, A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio Editori, 1976, 118 ss. e G. ICHINO, *Sindacato questione carceraria*, *ibidem*, 127 ss.)

Controversa altresì la configurabilità in capo al detenuto del diritto di sciopero. A favore, si sono sostanzialmente espressi alcuni autori tra i quali, espressamente, S.

BELLOMIA, *Ordinamento penitenziario*, in *Enc. dir.*, XXX, 1980, 926e G. VIDIRI, *Il lavoro carcerario, problemi e prospettive*, in *L80*, 1986, 48 ss., spec. 56, nonché in alcune occasioni pure la magistratura di sorveglianza (si veda ad esempio *Mag. sorv.* 20.11.2002, in *Foro ambr.*, 2002, 526). Contrari G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *FI*, 1971, 64 nota 58, R. CICCOTTI, F. PITTAU, *Il lavoro in carcere*, Franco Angeli, Milano, 1987, 42 e, più di recente, R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *ADL*, 2007, 36, secondo i quali il diritto di sciopero, da un punto di vista pratico non sarebbe compatibile con le esigenze di sicurezza degli istituti. I maggiori dubbi – come riportato da G. STRANO, *Inserimento lavorativo dei detenuti*, in *GLav.*, 2004, 15 – riguardano tuttavia l'esercizio del diritto di sciopero per le attività prestate all'interno degli istituti (alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria o di privati/cooperative), per via dei problemi connessi alla sicurezza d'istituto.

Particolare il punto di vista di G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. GREVI (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, 154, che in maniera assai critica evidenziava come il diritto di sciopero sia precluso non già dalle esigenze di sicurezza interne all'istituto (ben potendosi configurare casi di astensione dall'attività lavorativa che non creino alcun ostacolo alla convivenza interna) quanto piuttosto dalla previsione normativa dell'obbligatorietà del lavoro.

2.8 Aspetti previdenziali

Gli aspetti previdenziali hanno ricevuto un'attenzione abbastanza limitata da parte della dottrina. Tra i primi ad illustrare in maniera critica la disciplina della aspetti inerenti la previdenza sociali C. ERRA, (*voce*) *Lavoro penitenziario*, *Enc. dir.*, XXIII, 1973, 574-575, in relazione alla disciplina sotto il previgente ordinamento, dal momento che l'art. 123 del regio decreto 787/1931 ("Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena") che restringeva le tutele previdenziali all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, l'invalidità, la vecchiaia e la tubercolosi, restando escluse malattia e disoccupazione. Per una esame delle innovazioni apportate dalla legge 354 del 1975 si veda R. CICCOTI, F. PITTAU, *Problematica del lavoro e della previdenza in carcere*, in *LPO*, 1984, II, 2016 che evidenziano la potenziale omnicomprensività delle tutele offerte dall'Ordinamento Penitenziario, che ricomprendono l'assicurazione sociale per gli infortuni sul lavoro, oltre a confermare espressamente quella per l'invalidità e la vecchiaia. Avanguardistica, ai tempi, la posizione espressa da P. LAMBERTUCCI, *Il collocamento e i profili previdenziali*, in *FI*, 1986, I, 1435 ss., che – facendo leva su un'interpretazione letterale dell'art. 20 comma 16 dell'Ordinamento Penitenziario, già proponeva l'estensione ai detenuti anche dell'indennità di disoccupazione, non essendo per l'autore preclusiva la condizione dell'iscrizione alle (*ex*) liste di collocamento, adempimento possibile, secondo l'autore, per il tramite della direzione dell'istituto penitenziario. Come successivamente chiarito dalla legge 56/1987 □ si rinvia in proposito a R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *ADL*, 2007, 37 – ai detenuti che ne abbiano i requisiti dovrà essere corrisposta anche l'indennità di disoccupazione, non costituendo la *status* detentivo una causa di decadenza da tale beneficio. Analogamente chiarisce G. PELLACANI, *Il lavoro*

carcerario, in A. VALLEBONA (a cura di), *I contratti di lavoro*, in P. RESCIGNO, E. GABRIELLI (diretto da), *Trattato dei contratti*, Torino, 2009, II, 1485 e ss., spec. 1499.

3 Il lavoro alle dipendenze di terzi

3.1 Nozione e quadro di riferimento

La seconda tipologia di lavoro penitenziario è quella alle dipendenze di terzi, intendendosi per “terzi” soggetti diversi dall’amministrazione penitenziaria. Il rapporto di lavoro potrà svolgersi tanto all’interno che all’esterno dell’istituto.

Il primo caso è quello rappresentato dalle lavorazioni all’interno degli istituti. Le lavorazioni possono essere gestite, infatti, anche dall’Amministrazione Penitenziaria (*supra*, par. 2.1). Come riportato in proposito da M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 37, la legge 296/1993, tuttavia, modificando la formulazione dell’art. 20 dell’Ordinamento Penitenziario, ha innovato profondamente il sistema tradizionale delle lavorazioni, aprendo il carcere a chiunque possa avere risorse e interesse all’avviamento di una attività produttiva in carcere, assumendo come dipendenti detenuti ivi ristretti. Un altro caso di lavoro alle dipendenze di terzi è quello del lavoro extramurario. In questo caso non sarà più l’impresa a “far ingresso” in carcere ma il detenuto ad essere autorizzato a uscire dal muro di cinta per svolgere l’attività lavorativa. Sulla differenza tra lavoro per soggetti in esecuzione penale esterna e persone detenute si veda A. LASSANDARI, “*Fasce deboli*” e mercato del lavoro: *brevi considerazioni a proposito di un incontro difficile*, in A. MARTELLI, P. ZURLA (a cura di), *Il lavoro oltre il carcere*, F. Angeli, Milano 1995, 144.

Molto stretto è il rapporto che caratterizza l’esecuzione penale esterna e lavoro. Il lavoro costituisce spesso la condizione fondamentale per l’accesso alle misure extramurarie, tanto che si è parlato in alcune circostanze di «ossessione del lavoro». Così M. BARBERA, *Lavoro carcerario*, in *Dig. it.*, VIII, Torino, 1992, 214 nonché G. NEPPI MODONA, *L’impegno universitario tra passato e presente della realtà carceraria*, in L. BERZANO (a cura di), *La pena del non lavoro*, F. Angeli, Milano, 1994, 17 e L. NICOLOTTI, *Carcere e lavoro: il seminario e la ricerca*, in L. BERZANO (a cura di), *La pena del non lavoro*, F. Angeli, Milano 1994, 60.

Pur essendo nella pratica molto forte anche in relazione all’affidamento in prova (art. 47 O.P), il lavoro all’esterno e la semilibertà presentano un nesso privilegiato con l’elemento lavoro.

Il lavoro all’esterno è previsto dall’art. 21 dell’Ordinamento Penitenziario, in base al quale il detenuto può essere autorizzato a uscire temporaneamente, nell’arco della giornata, per svolgere l’attività lavorativa. E’ una misura autorizzata dalla direzione dell’istituto previa approvazione del Magistrato di Sorveglianza.

Sulla semilibertà, una misura alternativa alla detenzione □ si vedano in proposito I. CARACCIOLI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Giuffrè, Milano, 2005, 721 e T. PADOVANI, *Diritto penale*, Giuffrè, Milano, 2006, 334.

3.2 Il collocamento extramurario □ costituzione del rapporto di lavoro

L'incontro tra domanda di lavoro *extramoenia* e offerta del detenuto non viene disciplinato direttamente dall'Ordinamento Penitenziario. In passato la situazione era contraddistinta da numerose complicazioni di ordine burocratico. Ripercorre l'evoluzione legislativa in materia prima e dopo la legge 56/1987 M. PAVARINI, *Il lavoro carcerario*, in B. GUZZALOCA, M. PAVARINI (a cura di), *L'esecuzione penitenziaria*, in F. BRICOLA, V. ZAGREBELSKY (diretta da), *Giurisprudenza sistematica del diritto penale*, Torino, Utet, 1995, 13-15. Antecedentemente si era occupato della materia P. LAMBERTUCCI, *Il collocamento*, in AA.VV., *Il lavoro dei detenuti*, in *FI*, I, 1986, 1446 ss.; l'autore rilevava la peculiarità della disciplina del collocamento prima delle legge 56/1987, evidenziando come i contatti con gli uffici di collocamento per l'assegnazione di detenuti al lavoro esterno erano di fatto prerogativa dell'Amministrazione Penitenziaria. In più lo *status* del detenuto, in base all'interpretazione dell'impianto normativo fornito dalla prassi amministrativa (criticata dall'autore, che non ritiene necessaria la presenza fisica del detenuto agli ex uffici di collocamento per richiedere l'iscrizione) precludeva infatti l'iscrizione nelle liste di collocamento o la possibilità di confermare tale iscrizioni.

Questo problema è stato in parte risolto dall'art. 19 della legge 56/1987. Si rinvia a M.R. MARCHETTI, *Sub art. 20, "Ordinamento penitenziario". Commento articolo per articolo* in V. GREVI, G. GIOSTRA, F. DELLA CASA (a cura di), Padova 2006, 286. La norma dà luogo ad un sistema dualistico di gestione del collocamento, ove le competenze rimangono ripartite tra amministrazione penitenziaria e Centri per l'impiego. Sul punto di veda anche quanto riportato da G. STRANO, *Inserimento lavorativo dei detenuti*, in *GLav*, 2004, 13, secondo il quale la legge 56/1987 opera di fatto un capovolgimento della situazione precedente □ nella quale era prerogativa dell'amministrazione penitenziaria la funzione di promozione dell'incontro tra domanda e offerta – attribuendo, più correttamente, tale funzione ai Cpi, riservando all'amministrazione penitenziaria un ruolo di impulso e supervisione. Si veda sul punto anche quanto riportato da G. MORRONE, *Il ruolo del Ministero del Lavoro nel settore penitenziario, "Realtà e prospettive"*, *Atti del Convegno Nazionale sul lavoro penitenziario svoltosi a Reggio Calabria il 27.11.1987*, Gangemi, Roma, 1987, 51, che rileva come la normativa attuale impone un dialogo continuo tra ex sezioni circoscrizionali per l'impiego (ora Cpi) e direzioni di istituto. Con riferimento alle competenze dei Centri per l'Impiego a supporto dell'inserimento lavorativo di detenuti si veda *infra*, cap. III par. 6. L'art. 8, co 2 lett f) del decreto legislativo 297/2002 – che abolisce di fatto le liste di collocamento □ ha disposto tra l'altro l'abrogazione esplicita dell'art. 19 comma 1 della legge 56/1987, salvandone gli altri commi e creando un po' di confusione. Con riferimento, poi, alla funzione precedentemente assolta dalle liste ordinarie, e cioè quella di essere funzionali ad assicurare le misure di politica attiva, ovvero il godimento dei trattamenti di disoccupazione, i ristretti mantengono la facoltà

di attestare l'eventuale attività lavorativa precedentemente svolta, nonché l'immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa, per assumere lo *status* di disoccupato *ex art.* 1, comma 2, lett c), del decreto legislativo 181/2000.

Quanto alla Costituzione del rapporto di lavoro, la grande innovazione introdotta dalla legge 296/1993, poi ripresa dall'art. 47 del *regolamento d'esecuzione*, consiste nell'abrogazione del divieto di costituire un rapporto diretto tra datore di lavoro e detenuto, anche quando la prestazione viene espletata all'interno del carcere. Eliminato tale divieto, il contratto di lavoro si configura come un rapporto di diritto privato, sul paradigma normativo dell'art. 2094 c.c., tra condannato e impresa impegnata nelle lavorazioni intramurarie.

Con riferimento invece al lavoro extramurario ed alla semilibertà non si è mai dubitato in merito alla qualificazione del rapporto contrattuale tra detenuto e imprese. Sono sorte invece, in passato, alcune questioni in merito alla sovrapposizione tra procedimento di collocamento e quello di ammissione alla misura alternativa. Gli uffici di collocamento provvedevano al rilascio del nulla osta solo dopo aver verificato l'esistenza di tutte le condizioni normativamente previste, ivi incluse quelle relative all'approvazione del provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno ovvero quello di concessione della misura alternativa. Tali questioni sono state risolte dalla riforma del collocamento di cui alla legge 608/1996 e successivamente dal Decreto legislativo 181/2000 e dal decreto legislativo 297/2002. E' stato generalizzato il sistema di assunzione diretta ed è stato abolito qualsiasi procedimento di autorizzazione, che consentiva un controllo amministrativo sulla richiesta nominativa e sui requisiti di legge.

3.3 Gestione, aspetti retributivi e cessazione del rapporto

Una volta instauratosi, al rapporto lavorativo in essere verranno applicati istituti e regole della comune normativa giuslavoristica. Alcuni dubbi sono sorti in passato in merito alla retribuzione. Si veda ad esempio *Consiglio di Stato (parere) 6.11.1984, n. 1315*, secondo cui la riduzione economica □ pari ai due terzi del trattamento economico collettivo previsto dai contratti collettivi □ avrebbe dovuto applicarsi anche al lavoro extramurario.

Diversamente si è espressa la Corte costituzionale: *Corte cost.*, 13.12.1988, n. 1089, in *DL*, II, 241 ss. Così pure, in sede dottrinale L. FERLUGA, *Lavoro carcerario e competenza del magistrato di sorveglianza, nota a Cass. S.U. del 14 dicembre 1999, n.899*, in *RIDL*, II, 2000, 403-404. Similmente si era già espresso M. PAVARINI, *Il lavoro carcerario*, in B. GUAZZALOCA, M. PAVARINI (a cura di), *L'esecuzione penitenziaria*, in F. BRICOLA, V. ZAGREBELSKY (diretta da), *Giurisprudenza sistematica del diritto penale*, Torino, Utet, 1995, 33, che faceva notare, che l'equiparazione retributiva tra lavoro del detenuto e quello comune avrebbe di fatto precluso fatto disincentivato definitivamente le imprese ad investire in carcere. Più di recente M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 60, che circoscrive al lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria la speciale disciplina (peggiorativa) prevista dall'art. 22 dell'Ordinamento Penitenziario.

Non mancano tuttavia alcune voci contrarie, benché minoritarie e benché non trovino più alcun fondamento nella prassi: si segnala A. MORRONE, *Il Trattamento*

penitenziario e le alternative alla detenzione, Cedam, Padova, 2003, 42; pare tuttavia di potersi dire che la posizione dell'autore sia il frutto di un'errata lettura della testo normativo, laddove afferma che «la legge 22 giugno 2000, n. 193 ha introdotto agevolazioni contributive e fiscali per le imprese e le cooperative sociali che offrono lavoro all'interno del carcere, consentendo loro di remunerare i detenuti e gli internati in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro, possibilità questa riservata precedentemente in via esclusiva all'amministrazione penitenziaria».

III SOSTEGNO NORMATIVO E ISTITUZIONALE AL LAVORO PENITENZIARIO

1 La legislazione incentivante

La legge 22 giugno 2000, n. 193 ha consentito ai privati di poter svolgere attività imprenditoriale in carcere assumendo direttamente detenuti (*supra*, cap. I par. 2.3). Ciò ha posto le basi per un sempre maggiore coinvolgimento del settore privato nell'attività di rieducazione dei condannati attraverso il lavoro. Un ulteriore decisivo contributo è stato dato dalla legge 193/2000, c.d. "Smuraglia", primo vero e proprio provvedimento strutturale di sostegno al lavoro penitenziario. Per una disamina della legge e dei lavori parlamentari si veda M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 45, nonché N. DI SILVESTRE, *Lavorare in carcere*, in *Le Due Città: rivista dell'amministrazione penitenziaria*, n. 2, febbraio 2, in <http://www.polizia-penitenziaria.it/public%5Cnotizie%5C3847%5C20%20societ%C3%A0%20-%20ottobre.pdf>

Muovono parimenti da una contestualizzazione della legge 193/2000 nel solco dei provvedimenti legislativi diretti dapprima a consentire e quindi ad incentivare il coinvolgimento di soggetti privati nei progetti di inserimento lavorativo dei detenuti M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 45-50 e C.A. ROMANO, *Pena, rieducazione e lavoro*, in *Impresa sociale*, 54, 2000, 125-135. L'autore evidenzia i contenuti positivi del provvedimento – contestualizzato sia da un punto di vista storico che da un punto di vista sistematico, in relazione alle previsioni ordinamentali in tema di lavoro dei detenuti – evidenziando i punti di forza del provvedimento con particolare riguardo alla valorizzazione dell'apporto delle cooperative sociali, pur senza sottacere alcuni aspetti critici del testo normativo. Per un'analisi critica del testo della legge si rinvia a F. MAISTO, *Insieme al nuovo Regolamento Penitenziario. La flessibilità della pena entra nella fase esecutiva*, in *GD*, 2000, 33, 18-20.

Come evidenziato con particolare chiarezza in M. VITALI, *Atti del Seminario "Agevolazioni per chi assume detenuti: la legge Smuraglia (193/2000) e i decreti attuativi"*, a cura di AgeSol e Caritas Ambrosiana, Milano, 13 giugno 2002, in http://www.agesol.it/documenti_upload/Seminario13giu2002.htm e da L. SCALABRIN, *Legge Smuraglia e cooperative sociali*, in *Il consulente del lavoro*, 14, 2007, 14 ss., la legge Smuraglia consta di due interventi principali. Il primo consiste nelle modifiche apportate alla disciplina delle cooperative sociali contenuta nella legge 8 novembre 1991, n. 381 ed il secondo riguarda le aziende private e pubbliche, alle quali vengono estesi gli incentivi contributivi, prevedendosi altresì la concessione di un incentivo di natura fiscale. Parallelamente, la legge rinvia a due decreti interministeriali: Il *Decreto interministeriale del Ministro della Giustizia di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze* del 9 novembre 2001 □ *Sgravi contributivi a favore delle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti degli ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro all'esterno*,

in http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.wp?facetNode_1=0_2&facetNode_3=0_2_6_11&facetNode_2=0_2_6&previousPage=mg_1_8&contentId=SDC167499 fissa all'80 per cento la misura della decontribuzione. Il *Decreto interministeriale del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e con il Ministro dell'Economia e delle Finanze n. 87 del 25 febbraio 2002, Regolamento recante sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti*, in http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.wp?facetNode_1=0_2&facetNode_3=0_2_6_11&facetNode_2=0_2_6&previousPage=mg_1_8&contentId=SDC167471, determina l'entità del beneficio fiscale da erogare alle imprese e determina le modalità e le condizioni di fruizione dello stesso. In relazione a quest'ultimo profilo è intervenuta anche l'Agenzia delle Entrate, Direzione centrale gestione tributi, con *Risoluzione dell'11 giugno 2002, n. 182, Istituzione del codice-tributo per l'utilizzo del credito d'imposta previsto dall'articolo 1 del decreto Interministeriale del 25.02.2002, n. 87, per le imprese che assumono lavoratori detenuti o che svolgono effettivamente attività formative nei confronti dei detenuti*, in <http://www.ristretti.it/areestudio/lavoro/smuraglia/risoluzione.htm> mentre sui profili contributivi è intervenuta l'Inps, con circolare della *Direzione Generale delle Entrate Contributive e della Direzione Generale Finanza Contabilità e Bilancio del 25 luglio 2002, n. 134, Legge 22 giugno 2000, n. 193. Benefici contributivi per l'impiego "intramoenia" di persone detenute o internate. Istruzioni contabili. Variazioni al piano dei conti*, in <http://www.inps.it/circolari/circolare%20numero%20134%20del%2025-7-2002.htm>.

L'amministrazione penitenziaria è intervenuta più volte per chiarire alcuni aspetti attuativi (ma anche interpretativi) della materia. Dapprima con *Circolare del DAP-Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, n. 0321376 del 19 luglio 2002*, in <http://www.ristretti.it/areestudio/lavoro/smuraglia/dap.htm> successivamente, con cadenza annuale dal 2011, per determinare gli stanziamenti entro i quali ogni provveditorato regionale deve attenersi su base annuale.

Gli incentivi previsti legge Smuraglia sono stati significativamente estesi ed irrobustiti ad opera del *decreto legge 28 giugno 2013, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94* ("Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena", c.d. "decreto carceri"). Successivamente è intervenuto il *decreto legge 31 agosto 2013, n. 101*. L'articolo 7, comma 9 di tale decreto interviene nuovamente sul testo dell'articolo 3 della legge 22 giugno 2000, n. 193, rettificando una grave lacuna che emergeva dalla formulazione precedente – che sembrava escludere dagli incentivi fiscali le imprese che assumessero detenuti *intra moenia* – e chiarendo in sostanza che il credito d'imposta, così come ridefinito dalla *legge 9 agosto 2013, n. 94* continua ad applicarsi anche alle imprese e alle cooperative che assumano detenuti/internati all'interno degli istituti penitenziari.

Considerata che a tutt'oggi non si rilevano contributi di dottrinali di rilievo in merito alle recenti modifiche alla legge Smuraglia, sia consentito il rinvio a D. ALBORGHETTI, *Il lavoro come alternativa al carcere ed elemento del trattamento*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *Il lavoro riformato, le nuove leggi civili*, Giuffrè, Milano, 2013, 511-532. In attesa del decreto attuativo (che sarà unico – sia per gli sgravi contributivi che per il credito d'imposta, diversamente da quanto avvenuto finora), l'amministrazione penitenziaria è intervenuta con *circolare DAP - Direzione Generale Detenuti e*

Trattamento, prot. 0424340 dell'11 dicembre 2013, anticipando in buona parte i contenuti dell'emanando decreto.

Anche le risorse finanziaria in dotazione alla legge sono state aumentate, per far fronte ai maggiori oneri derivanti dall'estensione degli incentivi. In sede di conversione del *decreto legge 28 giugno 2013, n. 76*, è stato inserito nella legge di conversione, *legge 9 agosto 2013, n. 99* ("Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale") il comma 7 bis dell'art. 10, che prevede uno stanziamento annuale di 5,5 milioni di euro.

Sempre con riferimento alla dotazione finanziaria della legge Smuraglia si segnala il *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 2013, Utilizzo di risorse da destinare al Ministero della giustizia per favorire l'attività lavorativa dei detenuti*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 180 del 2 agosto 2013, in attuazione di quanto disposto all'elenco 3, richiamato dall'articolo 1, comma 270, della *legge 24 dicembre 2012, n.228* Il DPCM precisa che gli oneri oggetto del sostanzioso ed eccezionale provvedimento sono esattamente quelli previsti articolo 6, comma 1, della *legge 22 giugno 2000, n. 193*. Considerato il sostanziale sotto-utilizzo del finanziamento disposto per l'anno 2013, è intervenuto sul punto il *decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146*, recante *Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*. L'art. 8 di tale decreto, rubricato *Disposizioni di proroga per l'adozione dei decreti relativi alle agevolazioni e agli sgravi per l'anno 2013 da riconoscersi ai datori di lavoro in favore di detenuti ed internati* dispone una proroga semestrale dei termini per l'adozione dei decreti attuativi (*rectius*: decreto attuativo) per la determinazione delle modalità e dell'entità delle agevolazioni concesse per l'anno 2013 sulla base delle (eccezionali) risorse destinate dal menzionato *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 febbraio 2013*. In merito ai fondi in dotazione alla legge Smuraglia ed ai recenti interventi normativi in materia si rinvia, in proposito a D. ALBORGHETTI, *Il finanziamento degli incentivi al lavoro dei detenuti*, in M. TIRABOSCHI (a cura di) *op. ult. cit.*, 417-422.

Alcuni autori e molti operatori hanno più volte lamentato la sostanziale ignoranza da parte del mondo imprenditoriale degli strumenti normativi di sostegno all'assunzione di detenuti. Su tutti A. NALDI, *Araba Fenice* □ *Inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, I Quaderni di Antigone, Sinnos Editrice, Roma 2004, 114 (*infra* cap. IV par. 3.5). Ad ovviare parzialmente al problema, hanno trovato diffusione negli ultimi anni alcune pubblicazioni esplicative o veri e propri *vademecum*. Si veda, di recente V. GIAMMELLO, A. MERCURIO, G. QUATTROCCHI, *Il lavoro nel carcere che cambia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, 65-71, dagli autori definito una sorta di *vademecum* operativo per le imprese. Si rimanda al successivo paragrafo (*infra* par. 3), per gli opportuni riferimenti al *Vademecum* pubblicato in Lombardia nell'ambito delle attività dell'Agenzia articolo 27. Tra i documenti *on-line* si segnala per chiarezza: L. R. ROSELLI, *Agesol: schema riepilogativo beneficiari Legge Smuraglia 193/2000*, in http://www.agesol.it/pagine_int/documenti_din_n.php?CATEGORIA=46&MACRO=2&COSA=catdet.

Appare scettico invece in merito a qualsiasi forma di supporto del lavoro intramurario A. SALVATI, *L'attività lavorativa dei detenuti*, in *Amministrazione in cammino*, fasc. 4,

2010, in <http://amministrazioneincammino.luiss.it>, che evidenzia come gli incentivi normativi non siano stati di fatto sufficienti a rendere attrattivi gli investimenti produttivi in carcere da parte delle imprese, per via dei vincoli strutturali legati alla collocazione all'interno del carcere ed alle esigenze di sicurezza. Meno condivisibile, invece, l'opinione dell'autore, quando sostiene che il lavoro intramurario (anche quello alle dipendenze di privati, come pare), non sarebbe idoneo ad assolvere un'idonea funzione rieducativa. Come unica soluzione percorribile viene pertanto proposta, *de iure condendo*, l'estensione del campo di applicazione delle misure alternative e del lavoro come possibile alternativa alla detenzione.

2 Le cooperative

Un grosso impulso al lavoro penitenziario lo si deve alle cooperative, soprattutto a quella forma di cooperativa, *ex legge n. 381 dell'8 novembre 1991*, denominata "sociale". Nata verso la metà degli anni '80, l'esperienza delle cooperative ha visto coinvolgere soci detenuti insieme a soci liberi, *ex* detenuti o meno. Per una ricostruzione storica dell'esperienza cooperativistica si veda M. PAVARINI, *Il lavoro carcerario*, in B. GUAZZALOCA, M. PAVARINI (a cura di), *L'esecuzione penitenziaria*, in F. BRICOLA, V. ZAGREBELSKY (diretta da), *Giurisprudenza sistematica del diritto penale*, Torino, Utet, 1995, 15-19; l'autore ripercorre lo sviluppo del fenomeno cooperativistico in carcere a partire dalla costituzione della prima cooperativa con soci detenuti, costituita presso il carcere di Rebibbia nel 1985.

La costituzione di società cooperative di cui siano membri, in qualità di soci, condannati detenuti e persone libere, ha comportato una serie di problemi giuridici ricollegabili alla situazione dei soci detenuti. Il problema è stato parzialmente risolto dalla legge 193/2000 che ha inserito nuovi commi all'art. 20 dell'Ordinamento Penitenziario (Il nuovo testo del comma 18 stabilisce che «agli effetti della presente legge, per la Costituzione e lo svolgimento di rapporti di lavoro nonché per l'assunzione delle qualità di socio nelle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991 n. 381, non si applicano le incapacità derivanti da condanne penali o civili»). La legge conferma in buona sostanza ciò che in via di prassi si era affermato nel corso degli anni, attraverso accorgimenti atti ad evitare le inibizioni imposte dal codice civile ai soggetti in stato di interdizione legale, e con l'avallo di buona parte della dottrina, secondo la quale la capacità d'agire riconosciuta ai detenuti dall'art. 20 dell' Ordinamento Penitenziario per l'esercizio del diritto al lavoro in ogni forma e manifestazione implicasse necessariamente il riconoscimento di una capacità d'agire per la creazione delle strutture e degli organismi adatti allo svolgimento delle attività lavorative in forma associata, come descritto dal M. PAVARINI, *Il lavoro carcerario*, cit. Resta tuttavia insuperabile l'ostacolo relativo all'amministrazione della cooperativa, in quanto l'art. 2382 c.c. vieta espressamente che possano essere nominate, come amministratori e sindaci, persone interdette, così che solo i soci non detenuti possono ricoprire cariche sociali e rappresentare all'esterno la cooperativa.

Per una trattazione in merito al ruolo delle cooperative sociale nei percorsi di inserimento lavorativo dei detenuti si veda C.A. ROMANO, *Carcere, lavoro e cooperazione sociale*, in U. GATTI E B. GUALCO (a cura di), *Carcere e territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, 279. L'autore, dopo una breve disamina del quadro normativo e

di alcuni dati relativi al fenomeno delle cooperative sociali, illustra modelli organizzativi e metodologici delle cooperative, con riferimento all'inserimento lavorativo di detenuti sia in ambito intramurario che extramurario.

Più di recente si segnala V. GIAMMELLO, A. MERCURIO, G. QUATTROCCHI, *Il lavoro nel carcere che cambia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, 38-41; gli autori valutano in termini assai positivi la disciplina e gli strumenti normativi approntati dal legislatore a sostegno del ruolo delle cooperative.

Più critico, in merito al ruolo delle cooperative sociali nel processo di reinserimento sociale degli utenti D. ZALLA, *La cooperazione sociale di inserimento lavorativo e il punto di vista dell'utente*, in *ISSAN Working Papers*, n. 16, in <http://eprints.biblio.unitn.it/306/>. L'autore evidenzia come il percorso di inserimento lavorativo, benché formalmente conclusosi positivamente – con l'acquisizione di quei pre-requisiti lavorativi consistenti nella capacità di rispettare modi e tempi di lavoro, regole e comportamenti funzionali al contesto lavorativo – non porti in realtà ad un effettivo inserimento nel mercato del lavoro in quanto i detenuti saranno destinati a trovare opportunità lavorative solo nel circuito della cooperazione sociale. Accade non di rado che la pregressa esperienza in cooperativa costituisca una sorta di “marchio” che preclude il definitivo reinserimento in impresa. Il problema è ancor più marcato per i soggetti portatori di disagio sociale, come i detenuti. Diversamente da altre categorie protette, infatti, i portatori di disagio sociale necessitano di percorsi assai più complessi, che non si esauriscono nei progetti di inserimento lavorativo; tali percorsi postulano la ricostruzione delle carenze in ambito relazionale, psichico e familiare e tale *mission*, secondo l'autore, non può esaurirsi nell'affidamento ad una cooperativa sociale, postulando invece il coinvolgimento costante di attori esterni, istituzionali e non. Critico sulla valenza del lavoro presso le cooperative, in ottica di pieno reinserimento nel mercato del lavoro, anche A. SALVATI, *L'attività lavorativa dei detenuti*, in *Amministrazione in cammino*, fasc. 4, 2010, 11, in <http://amministrazioneincammino.luiss.it>.

Il rapporto fondamentale tra ordinamento penitenziario e mondo della cooperazione sociale è stato riconosciuto e promosso, da ultimo dal *Protocollo d'intesa per la gestione di progetti integrati di reinserimento di detenuti tra DAP e Confcooperative* – *Federsolidarietà, Legacoopsociali, Agcisolarietà*, sottoscritto il 13 marzo 2013 presso il Ministero della Giustizia, istituivo tra l'altro di un tavolo tecnico nazionale presso la Direzione Generale detenuti e trattamento del DAP, col compito di monitorare e promuovere risultati e obiettivi della collaborazione

3 Il ruolo dell'Amministrazione Penitenziaria

Nell'ultimo quindicennio l'amministrazione penitenziaria ha assunto un ruolo sempre più attivo nella promozione del lavoro dei detenuti. Tra le prime iniziative promosse dal *Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria* (d'ora in poi *DAP*), merita menzione il tentativo di istituzione dell'Agenzia di Mediazione Impiego Condannati (A.M.I.CO); si veda la *Circolare DAP 12.05.1998 n. 560719*, in C.A. ROMANO, A. ZANIBONI, *Codice penitenziario e della sorveglianza*, La Tribuna, Piacenza, 2006, 992. Il DAP ipotizzò la creazione della predetta agenzia di mediazione, sulla scorta dell'esperienza

nordamericana e francese (S.BRIGHI, L.LAI, *Percorsi di inserimento lavorativo in Europa ed in Italia: fattori di qualità e sostenibilità*, in M. GRANDE, M.A. SERENARI (a cura di), *In – out: alla ricerca delle buone prassi. Formazione e lavoro nel carcere del 2000*, F. Angeli, Milano, 2002, 46-51) affidando agli operatori di tale organismo una funzione mediatrice tra le imprese disponibili ed il condannato ammesso (o in attesa di ammissione) ad una misura alternativa. Spesso infatti i canali di reperimento dell'occupazione da parte dei condannati si collocano ai margini della legalità, se non oltre, come illustrano G. RUSSO, L. SALOMONE, C. MUNAFÒ, *Criminalità e mercato del lavoro in una città del Sud*, in *Rass. it. crim.*, 1999, 124.

Muovendo dalle medesime premesse e con obiettivi del tutto simili, più di recente, nel 2010, si segnala il tentativo di istituzione, in sede ministeriale, di una *Agenzia Nazionale Reinserimento e Lavoro detenuti ed ex detenuti* ("ANReL"). Si rinvia in proposito al comunicato stampa in occasione dell'inaugurazione di tale progetto, sostenuto in prima persona dal Ministro della Giustizia ma mai di fatto ufficializzato attraverso i vertici dell'amministrazione penitenziaria né sul sito del Ministero della Giustizia: *Presentata oggi a Roma l'ANRel, Dalla Cassa Ammende del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria significativa deliberazione sui fondi del Piano Carceri per il più importante Progetto nazionale di recupero dei detenuti ed ex-detenuti. Partenza in 5 regioni pilota per tre anni*, Roma, 6 luglio 2010, in http://www.ristretti.it/comments/2010/luglio/pdf2/conferenza_anrel.pdf.

Così come A.M.I.CO, tuttavia, il progetto non ha mai avuto attuazione, tanto da giustificare, tra gli operatori un certo scetticismo in merito ad iniziative del genere. Si veda in proposito quanto pubblicato in rete in merito all'epilogo dell'iniziativa: REDATTORE SOCIALE, *Giustizia: Dap; stop al Progetto AnRel; troppi 4,8 mln €.. e l'80% non destinato ai detenuti*, 2012, in www.ristretti.it, uno dei pochi documenti – nulla essendo stato pubblicato, a livello dipartimentale – in merito alla sorte del progetto AnRel. Anche di recente il Ministro della Giustizia, tenace sostenitrice delle misure a sostegno del lavoro dei detenuti, è tornata a sollecitare la creazione di un organismo centrale con funzioni di indirizzo in materia di lavoro penitenziario. Si rinvia alle dichiarazioni del Ministro rilasciate dagli organi di stampa: *Carceri: Cancellieri, cabina di regia su lavoro detenuti*, 16 dicembre 2013, in www.rassegna.it.

Si registrano numerose iniziative di maggior successo livello provveditoriale; si segnala, tra le più strutturate, quella del *Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria* di Milano (d'ora in poi *PRAP*) ove stata istituita, dal 2007, un' apposita Agenzia, denominata "articolo 27", che dovrà funzionare quale braccio operativo della *Commissione regionale per il lavoro penitenziario*, con la funzione di promuovere, a livello regionale e locale, progetti di inserimento lavorativo, coinvolgendo tutti i rappresentanti della comunità esterna (Regione, Province, Comuni, Magistratura di Sorveglianza, terzo settore). Tra le attività più significative del provveditorato e attraverso l'Agenzia articolo 27 si segnala il progetto "*Responsabilità sociale dell'impresa nell'accesso al lavoro delle persone in esecuzione penale*", predisposto, finanziato ed attuato in concorso con Regione Lombardia e Unioncamere. Tale progetto ha avuto la finalità di far conoscere, alle imprese le opportunità e le modalità di assunzione dei detenuti, attraverso la promozione di *workshops* e di

incontri *ad hoc* tenutisi nelle varie province della regione (denominati significativamente “B2B”, *business to business*) tra imprese interessate ad assumere detenuti o ad avere delucidazioni e referenti degli istituti penitenziari e del provveditorato che illustrassero le opportunità sul territorio e gli incentivi normativi al riguardo. Si veda in proposito la pubblicazione *L’impresa sprigiona lavoro: inserimento dei detenuti – Vademecum delle opportunità per le imprese*, pubblicazione a cura della Regione Lombardia e delle Camere di Commercio Lombarde, ed. Terre di Mezzo, Acqui Terme, 2011, in http://www.mi.camcom.it/web/guest/english?version?&p_p_id=64&p_p_lifecycle=1&p_p_state=exclusive&p_p_mode=view&_64_struts_action=%2Frecent_documents%2Fget_file&_64_folderId=149128&_64_name=562, realizzato appunto quale strumento operativo di sintesi da fornire alle imprese (anche) in occasione di tali incontri. D’altra parte, come riferisce A. NALDI, *Araba Fenice – Inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, I Quaderni di Antigone, Sinnos Editrice, Roma 2004, 114 (*infra*, cap. IV par. 3.5), proprio la mancata conoscenza degli strumenti di sostegno finanziario e normativo si rivela il maggior ostacolo al possibile interessamento di imprese all’assunzione di detenuti. A seguito delle iniziative intraprese dall’Agenzia art. 27 si segnala la sottoscrizione il *Protocollo d’intesa, sottoscritto il 25 ottobre 2010 tra l’Amministrazione Penitenziaria della Lombardia e la Confimea (Confederazione Italiana dell’Impresa)*, in http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_2_5_6&contentId=SPS651133#r4 finalizzato all’inserimento lavorativo di detenuti in area milanese, anche in previsione dei lavori per Expo 2015

Sia in sede nazionale che periferica si rinvia ai numerosi protocolli di intesa volti alla incentivazione del lavoro. Oltre a quelli con le Regioni (per i quali si rinvia ad apposita elencazione *infra*, par. 5) si segnalano il tra i più importanti il *Protocollo d’intesa siglato il 31 marzo 2004 tra il DAP e Unioncamere* al quale han fatto seguito protocolli adottati a livello regionale. Si segnala da ultimo il *Protocollo d’intesa per la gestione di progetti integrati di reinserimento di detenuti tra DAP e Confcooperative – Federsolidarietà, Legacoopsociali, Agcisolarietà*, sottoscritto il 13 marzo 2013 (*supra*, par. 2), che persegue l’obiettivo di promuovere lo sviluppo del lavoro in carcere attraverso lo strumento dei *lavori socialmente utili ex decreto legislativo 1 dicembre 1997 n. 468* nonché l’allestimento, la gestione e l’organizzazione di lavorazioni intramurarie da parte di cooperative sociali. Tra i protocolli siglati a livello ministeriale, particolare importanza riveste il *Protocollo d’intesa tra Protocollo d’intesa tra il Ministero della Giustizia e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, sottoscritto in data 27 gennaio 2004, in *Le due città, rivista dell’Amministrazione Penitenziaria*, febbraio 2004, in <http://www.leduecitta.it/index.php/component/content/article/575?archivio/2004/febbraio/2004/602-il-protocollo-tra-giustizia-e-lavoro-602>. Si segnala altresì la sottoscrizione d’intenti ed il protocollo operativo sottoscritto in data 15 dicembre 2009 tra Ministero della Giustizia ed Expo 2015, in http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?previousPage=mg_1_12_1&contentId=SPS463261, in previsione dell’evento fieristico milanese.

Tra gli accordi più recenti, in sede provveditoriale, si segnala il *Protocollo tra Unioncamere e Provveditorato del Veneto, Friuli e Trentino, 14 marzo 2013* in http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_16_1.wp?previousPage=mg_14_7&contentId

=NEW917661, per favorire il lavoro in carcere e più specificatamente l'interesse di imprenditori ad investire in nuove opportunità occupazionali e nella gestione delle lavorazioni già esistenti negli istituti penitenziari.

Positiva l'iniziativa promossa dal Ministero del Lavoro e dal Ministero della Giustizia per far fronte alle numerosi scarcerazioni conseguenti all'approvazione dell'indulto del 2006 (legge 241/06). Tale progetto ha visto i due ministeri cooperare, a livello nazionale, regionale e locale, attraverso il supporto operativo dell'agenzia Italia Lavoro Spa. Lo strumento scelto per avviare al lavoro i detenuti è stato quello dei tirocini formativi con un totale di 2.158 progetti sottoscritti. Per un *report* dell'azione e l'elaborazione di un progetto di azione di sistema nazionale per il reinserimento dei detenuti si veda: *Il lavoro per l'inclusione sociale dei detenuti beneficiari dell'indulto, esperienze e analisi dei dati*, pubblicazione a cura dell'Area Inclusione Sociale e Lavorativa di Italia Lavoro Spa, in www.italialavoro.it. Per una breve sintesi delle azioni di Italia Lavoro Spa a sostegno del reinserimento lavorativo dei detenuti si rinvia invece, oltre che alle informazioni contenute nel sito istituzionale, al contributo D. ALBORGHETTI, V. BALLINI, *Percorsi integrati di inclusione socio-lavorativa per detenuti. Le azioni di Italia Lavoro*, in D. ALBORGHETTI, M. ZANGA (a cura di), *Il lavoro in carcere tra crisi e prospettive, l'esperienza di Bollate*, Bollettino speciale Adapt n. 19/2012, in www.bollettinoadapt.it. Anche i media hanno avuto modo di evidenziare alcuni risultati positivi del progetto, a testimonianza di come iniziative anche di natura trattamentale (e non solo repressive) possono avere un eco positivo nella società civile, se serie e non autoreferenziali. Si veda ad esempio L. LIVERANI, *Detenuti, lo studio sull'indulto conferma: «Avere un mestiere abbatte la recidiva»*, in *Avvenire*, 24 febbraio 2010 ove si segnalano le positive ricadute, in termini di recidiva e di costi per l'amministrazione, del progetto ideato ed attuato dall'agenzia governativa. Si esprime in maniera lusinghiera anche A. SALVATI, *L'attività lavorativa dei detenuti*, in *Amministrazione in cammino*, fasc. 4, 2010, in <http://amministrazioneincammino.luiss.it>

4 Enti Locali

Per un quadro storico-sistematico delle competenze degli Enti Locali in materia di lavoro penitenziario si rinvia a R. BRUNO, *Gli Enti Locali in Carcere*, in *Il lavoro dei detenuti*, F. CARDANOBILO, R. BRUNO, A. BASSO, I. CARECCIA (a cura di), Cacucci, Bari, 2007, 83-99. L'autrice ricostruisce il quadro normativo relativo alle competenze in materia progressivamente attribuite agli EE.LL. evidenziandone il ruolo fondamentale nell'attivazione di «buone» prassi e «reti». In evidenza le competenze degli Enti Locali relative al sostegno alle imprese che assumono detenuti ed alla formazione professionale dei detenuti. Sul ruolo degli enti locali nel processo di reinserimento lavorativo dei detenuti si veda altresì M.A. SERENARI, *Enti locali e carcere. L'inserimento lavorativo di detenuti*, in M. GRANDE, M.A. SERENARI (a cura di), *In – out: alla ricerca delle buone prassi. Formazione e lavoro nel carcere del 2000*, F. Angeli, Milano, 2002, 87-153. L'indagine – anch'essa come la precedente finalizzata al censimento delle “buone prassi” da prendere da riferimento – comprende un riepilogo del quadro normativo (nazionale e regionale) in materia ed un ampio focus sulla realtà locale dell'Emilia Romagna.

Per una proposta *de jure condendo* in merito al ruolo degli Enti Locali in materia di reinserimento lavorativo dei detenuti si veda G. DIQUATTRO, *Il ruolo dell'ente locale nell'area dell'esecuzione penale, considerazioni, riflessioni e proposte sul lavoro esterno e sul reinserimento*, in *Istituzioni del federalismo*, 2006, fasc. 1, 183 ss. L'autore prende le mosse dall'esperienza bolognese per descrivere l'importanza delle istituzioni locali nelle strategie a supporto del reinserimento dei detenuti. Il ruolo degli Enti locali si rivela fondamentale in più direzioni. Innanzitutto, promuovendo l'inserimento lavorativo attraverso il finanziamento esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge anche se si trovano in stato di interdizione legale.

La giurisprudenza – pur non essendo ancora intervenuta direttamente sul tema, ma su questioni contigue in relazione alla non ammissibilità ai concorsi pubblici da parte di soggetti che abbiano riportato alcune specie di condanne penali – si è mostrata invece meno propensa al superamento dei limiti imposti dal codice penale e dal codice civile alla capacità giuridica del detenuto: si vedano in proposito *Cass. pen., sez. I, 17 febbraio 2001 n. 5960*. Anche la *Corte costituzionale sent. n. 249 del 18 luglio 1997*, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do> – chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della normativa che preclude, ai condannati per taluni reati, l'ammissione ai concorsi pubblici – ha rigettato la questione di legittimità di tali preclusioni in relazione agli articoli 3 e 51 *cost.*

Per una rassegna di esperienze rilevanti, in cui gli Enti Locali hanno dato atto di poter contribuire efficacemente al reinserimento lavorativo di detenuti, si rinvia a A. NALDI, *Araba Fenice – Inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, I Quaderni di Antigone, Sinnos Editrice, Roma 2004, 117-164.

Le iniziative a livello locale, di avviamento all'attività lavorativa di detenuti in qualità di addetti a lavori socialmente utili, si sono diffuse ormai da tempo in molte regioni soprattutto del Nord – Italia. Si segnala la sottoscrizione di un *Protocollo d'intesa tra Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e Associazione Nazionale Comuni d'Italia per promozione di un programma di attività per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità da parte di soggetti in stato di detenzione in favore della comunità locale*, sottoscritto in data 20 giugno 2012, in http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_7_1.wp?previousPage=mg_1_7&contentId=SCA756888. I soggetti firmatari si impegnano a promuovere e un programma di attività per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità da parte di soggetti in stato di detenzione in favore della comunità locale. I comuni aderenti all'ANCI si impegneranno a proporre programmi di inserimento lavorativo mentre gli istituti penitenziari si attiveranno per individuare i detenuti idonei e nell'agevolare l'iter per la concessione dell'autorizzazione al lavoro esterno ovvero della misura alternativa. Tra gli allegati al Protocollo d'intesa si segnala la *Convenzione tipo tra Comune e istituto penitenziario per la promozione dell'inserimento lavorativo dei detenuti e degli internati (allegato A)*. A dimostrazione di come il Protocollo recepisca di fatto quanto già implementato da anni in alcune realtà territoriali, si segnala che lo schema di convenzione che riprende, in buona sostanza – a volte anche nella sintassi – un protocollo sottoscritto più di dieci anni or sono, nel 2002, tra la direzione della Casa Circondariale di Bergamo ed l'Unione di Comuni della Presolana in provincia di Bergamo, come esito di un progetto promosso dal locale Comitato Carcere e Territorio, ancora operante a distanza di anni, e che permette ogni anno di avviare al

lavoro all'esterno tra i 5 ed i 10 detenuti, a svolgere lavori di pulizia e giardinaggio a favore dei comuni aderenti al progetto.

5 Regioni

Un ruolo fondamentale è quello delle Regioni. Inizialmente limitata, dall'articolo 117 della Costituzione, all'istruzione artigiana e professionale e all'assistenza scolastica, la competenza delle Regioni si è estesa alle funzioni amministrative relative al collocamento e alle politiche attive del lavoro ad opera del decreto legislativo 469/1997. La riforma del titolo V della Costituzione, attuata con *legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, recante Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione* ha quindi assegnato alle Regioni, in via generale, la competenza legislativa nelle materie non espressamente escluse. Le politiche di reinserimento lavorativo rientrano quindi a pieno titolo nelle competenze regionali, con il solo limite, stabilito dal novellato art. 117, delle funzioni in materia di sicurezza dello Stato (lett. d) e dell'ordinamento penale (lett. l). Per una disamina del riparto di competenze tra Stato e Regioni con particolare riferimento al diritto del lavoro si rinvia al AA.VV., *Il Nuovo Titolo V della Costituzione Stato/Regioni e Diritto del Lavoro*, in *LPA*, suppl. al fasc.5, 2002 ed al fascicolo *Federalismo e diritti del lavoro*, in *LD*, fasc. 1, 2003. Più di recente si veda P.A. VARESI, *I servizi per l'impiego nella legislazione regionale*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in M. PERSIANI E F. CARINCI (diretto da), *Trattato di diritto del lavoro*, vol. 6, Cedam, Padova, 2012, 203-274. La dottrina e la giurisprudenza costituzionali si sono schierate in via maggioritaria per una lettura delle nuove norme della Costituzione che garantisca allo Stato buona parte delle prerogative concernenti la disciplina giuslavoristica, facendola rientrare nell'ambito delle competenze in materia di "ordinamento civile" riservate allo Stato dall'art. 117 comma 2 lettera l) della Costituzione. Così ad esempio M. DELL'OLIO, *Mercato del lavoro, decentramento, devoluzione*, in *ADL*, 2002, fasc. 1, 171; R. PESSI, *Il diritto del lavoro tra Stato e regioni*, *ibidem*, 75 ss.; M.G. GAROFALO, *Pluralimo, federalimo e mercato del lavoro*, in *RGL*, 2002, vol. 2, 402 ss.; M. MAGNANI, *Il lavoro nel titolo V della Costituzione*, in *ADL*, 2002, 645 ss. In tal senso si è espressa anche la Corte costituzionale, con sentenza *Corte cost. n. 50 del 28 gennaio 2005*, in *FI*, 2006, vol.1, 365 ss. Per una interpretazione più riduttiva delle competenze statuali sulla scorta della valorizzazione del principio di sussidiarietà si veda invece M. RUSCIANO, *Il diritto del lavoro italiano nel federalismo*, in *LD*, 2001, fasc. 3, 495 ss.; M. BIAGI, *Il lavoro nella riforma costituzionale*, in *DRI*, fasc. 2, 157 ss.; M.V. BALLESTRERO, *Differenze e principio di uguaglianza*, in *LD*, 2001, fasc. 3, 419 ss.

Con particolare attenzione ai possibili risvolti in materia di lavoro penitenziario, R. BRUNO, *Gli Enti Locali in Carcere*, in *Il lavoro dei detenuti*, F. CARDANOBILO, R. BRUNO, A. BASSO, I. CARECCIA (a cura di), Cacucci, Bari, 2007, 97-10. Per una breve rassegna della dottrina e della giurisprudenza più recente in merito al riparto di competenze tra Stato e Regioni si rinvia a S. CIUCCIOVINO, *Apprendimento e diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2013, 36-37.

Con particolare riferimento alle competenze delle Regioni in materia di reinserimento lavorativo dei detenuti, si rinvia da ultimo a V. GIAMMELLO, A. MERCURIO, G. QUATTROCCHI, *Il lavoro nel carcere che cambia*, FrancoAngeli, Milano, 2013, 54-57.

Le Regioni già prima della riforma del titolo V hanno avuto modo di legiferare in materia di reinserimento lavorativo dei detenuti. La prima legge regionale in materia è la *legge della Regione Piemonte n. 1 dell'8 gennaio 1990, Impiego sperimentale di detenuti in semilibertà o ammessi al lavoro esterno per lavori socialmente utili a tutela dell'ambiente*. Per un commento alla legge si veda D. PETRINI, *Detenuti semiliberi o ammessi al lavoro all'esterno ed impiego sperimentale a protezione dell'ambiente in una recente legge della Regione Piemonte*, in *Leg. Pen.*, 1990, 447 ss. La legge promuove l'utilizzazione di condannati, ammessi al lavoro extramurario o in regime di semilibertà, in progetti di finalità ecologico-ambientale promossi da Comuni e Comunità montane, finanziati con fondi della Regione. Si tratta di una legge quasi in anticipo rispetto alle successive modifiche costituzionali, per via della quale è stato promosso dal Governo un giudizio di costituzionalità per (asserita) indebita interferenza della Regione nell'Ordinamento Penitenziario. La Corte costituzionale, con *Sent. Corte cost.n. 2 del 2 gennaio 1990*, in *Leg. Pen.*, 1990, 129 ss, ha sancito la costituzionalità della legge, che si limita ad offrire una possibilità di reinserimento dei detenuti mediante attività di rilievo sociale, lasciando salve le prerogative dell'amministrazione penitenziaria in merito ai soggetti impiegati ed alla durata dell'esperimento. Particolarmente di ampio respiro la *legge della Regione Lombardia n. 8 del 14 febbraio 2005, Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia*, che concerne tutte le possibili aree di intervento della regione in rapporto alla popolazione detenuta (salute, trattamento, assistenza, attività formativa e lavoro). Con riferimento all'attività lavorativa l'art. 8 prevede che la Regione si impegni a sostenere lo sviluppo di attività di orientamento, consulenza e motivazione al lavoro dei soggetti detenuti, prevedendo forme di integrazione con i servizi per l'impiego già presenti sul territorio, continuando quanto in parte era già stato disposto dalla *legge regionale n. 1 del 15 gennaio 1999, Politiche regionali del lavoro e dei servizi per l'impiego*.

Attese le prerogative statuali in materia penitenziaria, rivestono un'importanza fondamentale i Protocolli d'intesa tra il Ministero della Giustizia e le Regioni. Tra i più organici quello tra *Ministero della Giustizia e Regione Lombardia, del 22 febbraio 1999*, per il quale si veda quanto riportato in M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 71. Già in precedenza erano stati siglati comunque alcuni protocolli di intesa a partire dal 1986: quello tra *Ministero della Giustizia e Veneto del 29 luglio 1988*; con la *Valle d'Aosta del 25 ottobre 1989*; con la *Toscana del 15 aprile 1990*; col *Piemonte del 4 dicembre 1992*; con la *Provincia autonoma di Trento del 12 novembre 1993*; col *Lazio del 18 aprile 1994*; con *l'Abruzzo dell'1 luglio 1997*; con la *Liguria del 15 settembre 1997*; con *l'Emilia Romagna del 5 marzo 1998*. Successivamente hanno sottoscritto protocolli d'intesa la *Campania in data 3 ottobre 2000*, *l'Umbria in data 7 marzo 2001* e le *Marche in data 9 marzo 2001*. Per accordi più recenti, anche alla luce della mutato assetto delle competenze legislative delle Regioni, si rinvia al *Protocollo d'intesa tra il Ministero della giustizia e Regione autonoma Sardegna, 7 febbraio 2006*, al *Protocollo d'intesa tra Giustizia, Provincia di Trento e Trentino Alto-Adige sul trattamento e reinserimento sociale di detenuti, di minori per l'attuazione di percorsi di mediazione, 13 settembre 2012*; al *Protocollo d'intesa tra il Ministero della giustizia e Regione Puglia, 20 febbraio 2008*; al *Protocollo d'intesa tra Ministero della Giustizia e Regione Toscana, 27 gennaio 2010*, tutti in <http://www.giustizia.it>. Per un report dei protocolli d'intesa tra Ministero della Giustizia e le regioni si veda anche S. BRIGHI, L. LAI, *Percorsi di inserimento*

lavorativo in Europa ed in Italia: fattori di qualità e sostenibilità, in M. GRANDE, M.A. SERENARI (a cura di), *In – out: alla ricerca delle buone prassi. Formazione e lavoro nel carcere del 2000*, F. Angeli, Milano, 2002, 59-63.

6 Centri per l'impiego

A seguito della riforma del collocamento pubblico, avviata con il decreto legislativo 469/1997 e proseguita con il decreto legislativo 297/2002 i Centri per l'impiego, nelle intenzioni del legislatore, assumono un ruolo attivo nell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Anche con riferimento ai detenuti si è assistito ad una progressiva valorizzazione e supporto all'attività dei Centri per l'Impiego, come evidenziato da R. BRUNO, *Gli Enti Locali in Carcere*, in *Il lavoro dei detenuti*, F. CARDANOBILO, R. BRUNO, A. BASSO, I. CARECCIA (a cura di), Cacucci, Bari, 2007, 97-100.

Si veda in proposito C.A. ROMANO, *Carcere, lavoro e cooperazione sociale*, in U. GATTI E B. GUALCO (a cura di), *Carcere e territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, 279 ss.; l'autore propone l'istituzione di sportelli di collocamento e orientamento al lavoro in ogni istituto, con la funzione di risolvere questioni attinenti l'*assessment*, il *counseling* occupazionale e le istanze di natura previdenziale-assicurativa.

In alcune realtà, questo tipo di attività è già stata implementata da alcuni anni, come testimonia G. GAZZARRI, *Inserimento lavorativo esterno di soggetti detenuti condannati a lunghe pene detentive: l'esperienza del centro per l'impiego di Volterra*, in *DRI*, 2006, 1211 ss.; il contributo si presenta interessante in quanto fornito non da un esperto penitenziario ma da un operatore del Centro per l'impiego, che riesce a cogliere le potenzialità e la praticabilità del reinserimento dei detenuti nel mercato del lavoro. L'iniziativa è nata nel 2002 a seguito di un protocollo stipulato tra la direzione della Casa di Reclusione di Volterra e la Provincia di Pisa, a seguito del quale è stato istituito un servizio di sportello dedicato ai reclusi, gestito da personale del Cpi insieme agli educatori del carcere. Indicativa anche la testimonianza di G. DIQUATTRO, *Il ruolo dell'ente locale nell'area dell'esecuzione penale, considerazioni, riflessioni e proposte sul lavoro esterno e sul reinserimento*, in *Istituzioni del federalismo*, 2006, fasc. 1, 183 ss., relativa ai progetti portati avanti presso gli istituti penitenziari bolognesi; il Servizio al lavoro della Provincia di Bologna ha infatti finanziato, tramite le risorse del Fondo Sociale Europeo, una serie di progetti annuali finalizzati all'inserimento dei detenuti. Tali progetti si concretizzano nel supporto delle attività del Centro per l'impiego di Bologna destinate alla popolazione detenuta, attraverso la creazione di uno sportello di informazione e orientamento al lavoro attivo dentro il carcere della Dozza nel capoluogo emiliano, gestito attraverso un ente di formazione professionale accreditato (Consorzio Europeo per la Formazione e l'Addestramento dei Lavoratori). Tra le più strutturate si segnala l'esperienza dello Sportello Carcere istituito dal Centro per l'impiego di Torino – e gestito tramite propri operatori □ attivo dal 2007 in merito al quale si rinvia al documento realizzato dalla Provincia di Torino: *Sportello Carcere Centro per l'impiego, giugno 2011*, in http://www.provincia.torino.gov.it/sportello□lavoro/centri_impiego/sportelli. Altre realtà di rilievo si segnalano in ambito milanese, attraverso l'ausilio del Centro Mediazione Lavoro del Comune di Milano (http://www.comune.milano.it/portale/wps/portal/CDM?WCM_GLOBAL_CONTEX

T=/wps/wcm/connect/ContentLibrary/giornale/giornale/tutte+le+notizie/sindaco/sindaco_celav_visita) e presso le Case Circondariali di Pistoia, Lucca e Pisa.

Gli sportelli lavoro – promossi dai Servizi per l'impiego oppure da altri attori istituzionali o anche da associazioni volontariato o cooperative – si sono pertanto diffusi in molti penitenziari italiani. Si tratta di un fenomeno apprezzabile, nato su impulso di istituzioni locali e volontariato, ma disomogeneo ed a volte estemporaneo. Si rimanda in proposito alla pubblicazione a cura di Italia Lavoro Spa: *Il lavoro per l'inclusione sociale dei detenuti. L'indulto come esperienza di transizione tra pena e lavoro*, in www.italialavoro.it, nata all'esito di un ampio progetto di inserimento lavorativo messo in atto dall'agenzia governativa l'indomani del provvedimento di indulto del 2006 (*legge 236 del 31 luglio 2006*). In base ai risultati dell'analisi dei punti di forza e delle criticità di sei sportelli presso altrettanti istituti penitenziari, Italia Lavoro propone le direttive per una sistematizzazione ed una qualificazione degli Sportelli carcere-lavoro, che consenta ai beneficiari di fruire di un servizio per il lavoro, all'interno dell'istituto di reclusione. Tali sportelli dovrebbero essere operativi all'interno degli istituti penitenziari ed agire in stretto collegamento, anche informatico, con i Servizi per l'impiego locali. Dovrebbero agire in coordinamento anche con gli altri servizi attivi sul territorio e coordinare tutte le funzioni finalizzate al reinserimento, all'occupabilità ed al sostegno del cittadino, garantite anche ai detenuti dalla legge 56/1987 (comma 2 e 3, art. 19), che prevede una procedura speciale per consentire che i soggetti in carcere, essendo impossibilitati a recarsi di persona presso i centri per l'impiego, possano farlo tramite la direzione dell'istituto in cui sono detenuti.

IV CRISI E PROSPETTIVE DEL LAVORO PENITENZIARIO. NUOVE CHIAVI DI LETTURA

1 *La crisi del lavoro penitenziario*

Nonostante il sostegno normativo e istituzionale al lavoro penitenziario, non si possono non rilevare alcune criticità che impongono un serio ripensamento delle strategie adottate.

Da un'analisi dei dati emerge che i detenuti lavoratori costituiscono una piccola minoranza, pari a circa il 20 per del totale. Già A. NALDI, *Araba Fenice* □ *Inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, I Quaderni di Antigone, Sinnos Editrice, Roma 2004, 69, evidenziava i dati non proprio incoraggianti relativi al lavoro inframurario alle dipendenze di imprese private. Secondo i dati del Ministero della Giustizia del 2003, ivi riportati, risulta ancora assai basso il numero di detenuti impiegato, a 13 anni dall'approvazione della legge Smuraglia.

Più di recente si è espresso – con toni abbastanza allarmanti – il *Ministro della Giustizia* con *Relazione al Parlamento del 28 dicembre 2011*, in merito allo *svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali*, in [http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.wp?facetNode_1=1_1\(2011\)&previousPage=mg_1_8&contentId=SDC727130](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.wp?facetNode_1=1_1(2011)&previousPage=mg_1_8&contentId=SDC727130), nel testo predisposto dalla Direzione Generale dei detenuti e del trattamento, Ufficio V Osservazione e trattamento del 22 dicembre 2011.

Sempre allarmanti i toni della successiva *Relazione sull'attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti, anno 2012*, trasmessa alla Camera dei deputati in data 26 giugno 2013, in http://www.camera.it/_dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/118/001/INTERO.pdf

Per gli ultimi dati a disposizione si rinvia a quanto riportato dal *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria* □ *Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato* □ *sezione statistica*, 30 giugno 2012. *Detenuti Lavoranti. Serie Storica* □ *Anni 1991 – 2013*, in http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?facetNode_1=1_5_10&facetNode_2=0_2&previousPage=mg_1_14&contentId=SST168616. Balza evidente come la percentuale di detenuti lavoratori sia andata diminuendo negli ultimi dieci anni. Ciò è da ascrivere all'aumento esponenziale del numero di soggetti reclusi, mentre i fondi destinati al lavoro penitenziario sono diminuiti o non sono mai stati aggiornati. Si rinvia in proposito a A. BARONE, N. NICASTRO, *Lavoro, la crisi arriva in carcere*, in *Le Due Città: rivista dell'amministrazione penitenziaria*, n. 3, marzo 2012, 12, in

www.polizia-penitenziaria.it. Come evidenziato dagli autori, infatti, con riferimento al lavoro intramurario alle dipendenze dell'amministrazione, i fondi attribuiti al relativo capitolo di spesa sono stati progressivamente erosi. Quelli destinati al finanziamento della legge Smuraglia non sono invece mai stati aggiornati dal 2001, tanto che da alcuni anni non sono più sufficienti a coprire le richieste. Dai toni allarmanti anche il comunicato: *Giustizia: meno fondi disponibili per il lavoro in carcere, diminuiscono i detenuti occupati*, riportato in <http://www.ristretti.org/Le-Notizie-di-Ristretti/giustizia-meno-fondi-disponibili-per-il-lavoro-in-carcere-diminuiscono-i-detenuti-occupati>. Per un giudizio critico sulla situazione attuale del lavoro penitenziario si vedano altresì M. PAVARINI, B. GUAZZALOCA, *Corso di diritto penitenziario*, Ed. Martina, Bologna, 2004, 111 ss.; gli autori denunciano la desolante situazione di carenza di lavoro all'interno degli istituti, ove i pochi fondi a disposizione vengono utilizzati per far lavorare a turno, per poche ore, i detenuti, costretti per il resto ad un inesorabile «riposo forzato». Sconfortante la situazione descritta nella relazione di L. SOMMELLA, tutte in AA. VV., *Il carcere che lavora*, Edizioni della Autonomie, Roma, 1987, 79 ss.

Il lavoro penitenziario ha sofferto le recenti politiche di contenimento della spesa pubblica, nonché, di riflesso, la profonda crisi economica in atto. Tuttavia è non va taciuto che la crisi del lavoro penitenziario ha radici profonde. In primo luogo vi sono ragioni di natura intrinseca, legate ad alcuni *handicap* strutturali del lavoro in carcere. Si veda in proposito C.A. ROMANO, *Carcere, lavoro e cooperazione sociale*, in B. GATTI, U. GUALCO (a cura di), *Carcere e territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, 284, secondo il quale tra gli elementi penalizzanti vanno rilevati l'alta mobilità della manodopera, il limitato grado di professionalità e la mancanza di una vera e propria libertà, da parte del detenuto, di scegliere una attività secondo le proprie aspirazioni, con ovvie ripercussioni sulle motivazioni e sulla produttività. Analogamente di esprime A. MORRONE, *Nuove sanzioni alternative alla detenzione: il lavoro a favore della collettività*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, 1033 ss., spec. 1037, che mette in luce come i detenuti avviati a lavori *extra-moenia* presento per le imprese costi uguali se non superiori rispetto a quelli di mercato, a fronte di una carenza di qualificazione che la rende assai poco appetibile. Sugli *handicap* del lavoro penitenziario – concernenti le sopravvenute difficoltà per l'impresa ad investire nei complessi macchinari necessari alla produzione, inadatti agli spazi ed ai tempi della vista penitenziaria – si era d'altra parte già espresso D. MELOSSI, *Creazione dell'istituzione carceraria moderna in Inghilterra e nell'Europa continentale tra la seconda metà del cinquecento e la prima metà dell'ottocento*, in D. MELOSSI, M. PAVARINI (a cura di), *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario (XVI – XIX secolo)*, Il Mulino, Bologna, 1977, 61, ed ancor prima G. RUSCHE, O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, 153-194.

Non esistono studi specifici, in Italia, sulla stima dei maggiori costi per l'impresa che decida di investire in carcere. Per un'analisi approfondita della (limitata) produttività del lavoro carcerario si rinvia pertanto alla letteratura statunitense, in particolare a F.L. PRYOR, *Industries Behind Bars: An Economic Perspective on the Production of Goods and Services by U.S. Prison Industries*, in *Review of Industrial Organization*, vol. 27, fasc. 1, 2005, 1 ss. (vedi anche *infra*, par. 3.2). In secondo luogo, vi sono anche ragioni di natura normativa, che giustificano il progressivo declino, negli ultimi decenni, del numero di detenuti, in termini percentuali, avviati al lavoro. Si rinvia a quanto

incidentalmente riportato in R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *GM*, 1973, 79 nota 31, la quale si duole in merito al basso numero dei detenuti lavoratori, citando ad esempio il carcere di Trieste □ presso il quale risultavano lavoratori «solo» poco più del 50 per cento dei detenuti. Il dato riportato induce a ritenere che il sistema antecedente la riforma – pur con le storture che lo caratterizzavano, *in primis* quel fenomeno di sfruttamento della manodopera detentiva a vantaggio delle imprese appaltatrici – contenesse importati elementi di apertura alla società esterna che rendevano appetibile l'investimento di risorse imprenditoriali private negli istituti penitenziari. Analogamente si esprime M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro penitenziario nella riforma*, in *Il carcere riformato*, F. BRICOLA (a cura di), Bologna, 1976, 105 ss. L'autore prende in esame i dati riportati dagli *annuari di statistica giudiziari dell'Istat* tra il 1960 ed il 1970, relativi alle giornate di lavoro dei detenuti nei penitenziari italiani, lamentando che poco meno della metà dei detenuti (a fronte di una dato ufficiale un po' superiore) fosse senza lavoro.

Col chiaro obiettivo di porre fine all'appalto di manodopera carceraria (si veda *supracap.* I)– la legge 354/1975 ha previsto che i detenuti potessero prestare la propria attività lavorativa esclusivamente alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. La normativa successiva, *in primis* la legge 296/1993 ha cercato di porre rimedio alla situazione venutasi a creare, che escludeva di fatto i privati dalla gestione del lavoro penitenziario. Con riferimento alla legge 296/1993 si rinvia a quanto riportato in M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 37, che parla espressamente di “privatizzazione” del lavoro in carcere. Similmente M. PAVARINI, *Il lavoro carcerario*, in B. GUAZZALOCA, M. PAVARINI (a cura di), *L'esecuzione penitenziaria*, in F. BRICOLA, V. ZAGREBELSKY (diretta da), *Giurisprudenza sistematica del diritto penale*, Torino, Utet, 1995, 31, che parla di ritorno alle origini del lavoro carcerario, con l'amministrazione penitenziaria che da datore di lavoro si limiterà a disciplinare l'incontro tra domanda ed offerta.

Secondo l'autore tale impianto normativo, delineato dalla legge 296/1993 e perfezionato dal regolamento d'esecuzione 230/2000 (che ha disposto che non solo le lavorazioni industriali, ma anche servizi interni al carcere possano essere gestiti da privati) ha reso possibile, in linea teorica, un riavvicinamento dei privati al carcere, anche se non mancano talune gravi “controindicazioni”. L'autore, infatti, *op. cit.*, 31-33, si dichiara assai scettico in merito all'appetibilità del lavoro dei detenuti per i privati, alla luce dell'attuale assetto normativo (vedi anche *supra*, cap. II, par. 3.3). Anche secondo C.A., ROMANO, *cit.*, 282, in effetti, la riforma del '75 prevedendo la quasi completa equiparazione del lavoro penitenziario alla organizzazione (e soprattutto ai livelli retributivi) del lavoro nella società libera, ha allontanato gli imprenditori dal carcere e ha fatto venir meno l'interesse per una manodopera prestata fino a quel momento a buon mercato.

Opinioni assai critiche non hanno risparmiato nemmeno gli incentivi previsti dalla legge Smuraglia: secondo M. GRUMO, V. LANGELLA, *Carcere e impresa: una partnership possibile*, in *Non Profit*, fasc. 2, 2010, 95) il rischio è quello che ad investire in carcere siano prevalentemente imprese inefficienti che puntino esclusivamente ad una strategia di breve periodo finalizzata a ridurre gli investimenti e le spese per il costo dei dipendenti. Critico nei confronti della reale attrattività, per l'impresa, della manodopera carceraria anche G. DIQUATTRO, *Il ruolo dell'ente locale*

nell'area dell'esecuzione penale, considerazioni, riflessioni e proposte sul lavoro esterno e sul reinserimento, in *Istituzioni del federalismo*, 2006, fasc. 1, 195, che rimarca gli *handicap* strutturali del lavoro carcerario, connessi alla burocrazia ed ai tempi non conciliabili con quelli del libero mercato, nonché all'edilizia penitenziaria, che ha privilegiato criteri architettonici più funzionali ad esigenze di sicurezza che non a finalità tratta mentali (in merito alla stretta correlazione tra edilizia penitenziaria e finalità della pena, da cui consegue la necessità di adeguare alle nuove previsioni ordinamentali gli istituti penitenziari si veda estesamente S. LENCI, *Tipologie dell'edilizia penitenziaria*, in M. CAPPELLETTO, A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio Editori, 1976, 336 ss). Non pare tuttavia sufficiente la proposta dell'autore, che individua quale possibile soluzione, *de jure condendo*, la facoltà concessa agli Enti Locali di poter assumere a tempo determinato detenuti ammessi al lavoro all'esterno o in misura alternativa (si veda anche *infracap. IV*, par. 3.3)

2 Potenzialità del lavoro penitenziario

2.1 Alcune esperienze ed alcuni dati incoraggianti

A livello locale si segnalano alcune realtà positive. In Lombardia – regione che può vantare un favorevole tessuto socio economico unico, ed una invidiabile rete di soggetti istituzionali ed operatori del terzo settore a sostegno dei progetti di reinserimento dei detenuti – spicca come esempio positivo la Casa di Reclusione di Milano Bollate. Per una sintesi della progettualità dell'istituto milanese, con particolare riferimento alle azioni di reinserimento lavorativo dei detenuti, si veda I. I numeri di Bollate testimoniano che, anche in periodo di crisi, è possibile fare impresa in carcere, se si considera che dei 1.150 detenuti ospitati (dati al 30 aprile 2012), oltre il 50 per cento svolge stabilmente un'attività lavorativa retribuita. Il dato ancor più incoraggiante che emerge dal contributo è che più della metà dei detenuti lavoratori non risultano impiegati nei tradizionali lavori domestici alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, ma svolgono lavori – spesso qualificati – alle dipendenze di aziende e cooperative che si sono intraprese ad investire in carcere. Come anticipato, sono molte le realtà virtuose e la Lombardia spicca □ oltre che per le condizioni ambientali favorevoli – anche per l'elevata progettualità del PRAP (*supra*, cap. II, par.3) e delle direzioni degli istituti. Per una sintesi di alcuni dei progetti più interessanti ideati ed attuati in alcuni dei più grandi penitenziari lombardi (C.R. Bollate, C.R. Opera e C.C. Monza) si rinvia a M. GRUMO, V. LANGELLA, *Carcere e impresa: una partnership possibile*, in *Non Profit*, fasc. 2, 2010, 102-107.

Un'attenta lettura dei dati riportati dal *Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria* □ *Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato* □ *sezione statistica*, 30 giugno 2012. *Detenuti Lavoranti. Serie Storica*
□ *Anni* *1991-2012*, in
http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?facetNode_1=1_5_10&facetNode_

2=0_2&previousPage=mg_1_14&contentId=SST168616 (si veda anche *supra*, par. 1) rivela inoltre un graduale aumento della percentuale di detenuti occupati alle dipendenze di privati. La stessa insufficienza dei fondi per la Smuraglia – che fino a pochi anni fa risultavano sotto-utilizzati – denota il successo e l'appetibilità di tali misure. Recenti le aperture delle istituzioni ad una ridefinizione della Smuraglia o quantomeno ad un rifinanziamento (*DPCM: 16 milioni di euro per attività lavorativa dei detenuti*, in *Guida al diritto*, 14 gennaio 2013, in <http://www.diritto24.ilsole24ore.com/guidaAlDiritto/penale/news/2013/01/dpcm%2016%20milioni%20di%20euro%20per%20attivit%C3%A0%20lavorativa%20detenuti.html>, *infra*, par. 3.3).

Non è questa la sede per un censimento ed una valutazione degli innumerevoli progetti di inserimento lavorativo – *intra* ed *extramurario* – presenti sul territorio o portati a termine. I progetti più strutturati prevedono in genere un monte ore dedicato all'addestramento professionale. Tale attività formativa soffre tuttavia, come d'altra parte la formazione professionale in ambito lavorativo nel suo complesso, della carenza di sistemi di valutazione delle competenze acquisite e più in generale della qualità del progetto. Per la disamina di alcuni progetti di inserimento lavorativo in alcuni istituti del nord Italia e per l'individuazione di alcune buone prassi si rinvia tra i tanti a : S. BRIGHI, L. LAI, *Percorsi di inserimento lavorativo in Europa ed in Italia: fattori di qualità e sostenibilità*, in M. GRANDE, M.A. SERENARI (a cura di), *In – out: alla ricerca delle buone prassi. Formazione e lavoro nel carcere del 2000*, F. Angeli, Milano, 2002, 39 ss., spec. 63-85. Si rinvia altresì a M.A. SERENARI, *Buone prassi dentro e fuori le mura delle carceri*, *ibidem*, 155-181, per una individuazione delle buone prassi adottate o da adottare in materia di reinserimento lavorativo dei detenuti, ottenuta sulla base di un questionari inoltrati ad operatori del settore, provenienti sia dall'Amministrazione Penitenziaria che dagli enti locali e dal sociale. La natura qualitativa dell'indagine ed il campione piuttosto limitato non consentono di trarre conclusioni univoche ed universali, tanto più se si considera la pluralità degli attori in campo e la definizione spesso assai approssimativa delle relative competenze. Ciò non toglie tuttavia l'utilità e la mutabilità delle indicazioni ivi rinvenibili in relazione agli elementi chiave ed alle procedure auspicabili per la pianificazione ed attuazione di efficaci progetti di reinserimento sociale di detenuti.

2.2 Il lavoro penitenziario come antidoto alla recidiva

Le ricerche concluse sinora dimostrano una indubbia correlazione tra percorsi trattamentali e calo del fenomeno della recidiva. Da ultimo anche il Ministro della Giustizia – richiamando peraltro i risultati a cui è pervenuti il progetto di Italia Lavoro destinato ai detenuti beneficiari dell'indulto (cap. III par 3) – che ha evidenziato l'indiscutibile funzione del lavoro penitenziario ai fini della riduzione del tasso di recidiva (*Intervento della guardasigilli Paola Severino alla conferenza stampa su carcere e recidiva*, 26 settembre 2012, in *giustizianewsonline*, *Quotidiano telematico del Ministero della Giustizia*, in http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_6_9.wp?jsessionid=E1E9CB9BC5A8020C1C99C3A4BA4DEE55.ajpAL02?previousPage=mg_6_9&contentId=NOL774003). Più in passato si erano espressi in tal senso le relazioni di N. AMATO (16 – 21) e A. MARRONI (38 e ss., spec. 40), in AA.VV., *Il carcere che lavora*, Edizioni della Autonomie, Roma,

1987. Interessante l'accento contenuto in un recente articolo di stampa a commento del recente disegno di legge governativo teso a promuovere la concessione di misure alternative al carcere: P. TOSONI, *Carceri, se il decreto Cancellieri rimane senza "lavoro" sarà inutile*, in *Il sussidiario.net*, 15 giugno 2013, in <http://www.ilsussidiario.net/News/Cronaca/2013/6/15/CARCERI□Se□il□decreto□Cancellieri□rimane□senza□lavoro□sara□inutile/403468/a> testimonianza di come il nesso tra percorso di reinserimento lavorativo e possibile diminuzione della recidiva sia percepibile anche da parte dei non addetti ai lavori. Non esistono tuttavia indagini di rilievo scientifico, di tipo quantitativo, in grado di misurare adeguatamente il grado di reinserimento sociale connesso all'espletamento di percorsi trattamentali che abbiano comportato specifici programmi di riqualificazione e/o reinserimento lavorativo, intra ed extramurario. Un simile ricerca, con i dati a disposizione – non esiste un'anagrafe dei detenuti lavoratori – risulta pressoché impossibile allo stato attuale. Per un interessante indagine di tipo qualitativo – sia pur effettuata su un campione abbastanza ristretto e con alcune obiettive lacune nelle rilevazioni – si rinvia a L. BACCARO, G. MOSCONI, *Il girone dei dannati: ovvero il fenomeno della recidiva*, in *Rass. penit. crimin.*, n. 2, 2004, 213 ss. Dall'indagine – condotta attraverso la somministrazione di questionari ai detenuti della Casa Circondariale e della Casa di Reclusione di Padova, risulta in maniera inequivoca l'importanza del lavoro come elemento discriminante tra reinserimento ovvero recidiva dei detenuti. I dati raccolti certificano quanto già noto agli operatori, ovvero le problematiche inerenti la bassa qualità dei lavori svolti dai detenuti recidivi prima e dopo la precedente scarcerazione: lavori di basso livello e prevalentemente precari (*op. cit.*, 226-236). In merito alla situazione lavorativa pregressa alla detenzione fanno fede naturalmente anche i dati semestralmente forniti dal Ministero della Giustizia (da ultimo: *Caratteristiche socio-lavorative, giuridiche e demografiche della popolazione detenuta, situazione al 30 giugno 2013*, a cura dell'Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato, sezione statistica, in Si rinvia ai periodici rapporti ministeriali, da ultimo: *Caratteristiche socio-lavorative, giuridiche e demografiche della popolazione detenuta, situazione al 30 giugno 2013*, in http://www.ristretti.it/commenti/2013/luglio/pdf4/statistiche_giugno_2013.pdf). Come già rilevato in passato – e come emerge nell'esame dei questionari presso la C.R. di Padova, dove è stata constatata una certa ritrosia dei detenuti a dichiarare sinceramente la propria reale condizione lavorativa – i dati ministeriali non sono del tutto affidabili, basandosi unicamente sulla raccolta delle dichiarazioni verbali da parte dei detenuti (solitamente al momento dell'arresto); Si veda in proposito L.M. SOLVIVETTI, *Differenze di classe sociale tra condannati e carcerati*, in M. CAPPELLETTO, A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio Editori, 1976, 161 ss..

Per analisi di tipo quantitativo – carenti, come si è detto – è necessario invece far riferimento agli studi relativi al fenomeno della recidiva correlato alla fruizione di misure alternative. In questi casi l'importanza del fattore lavoro come antidoto alla recidiva risulta in maniera indiretta: la concessione di tali misure infatti è solitamente preceduta da un solido percorso trattamentale intramurario, che prevede l'avviamento ad un'attività lavorativa intramuraria nonché, in molti casi, l'autorizzazione da parte della direzione allo svolgimento di attività lavorativa all'esterno. La dottrina ha avuto modo di puntualizzare che il requisito dell'attività lavorativa sia richiesto a rigor di legge solo per la concessione della semilibertà (art. 48 dell'Ordinamento Penitenziario): così F.FIORENTIN, A. MARCHESELLI, *L'ordinamento penitenziario*, Utet, Torino, 2005,

243-244, i quali puntualizzano come per la stessa misura della semilibertà (ovvero l'unica delle misure alternative per la quale la legge preveda espressamente lo svolgimento di un'attività all'esterno del carcere □ art. 48 della legge 354/1975: «il regime di semilibertà consiste nella concessione al condannato e all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dall'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive, o comunque utili al reinserimento sociale») la legge non condizioni esclusivamente all'esistenza di un lavoro la sua concessione, ma anche ad altre "attività" risocializzanti. La giurisprudenza tuttavia si è mostrata di diverso avviso, come testimoniato da M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, 63-69, che lamenta una sorta di «ossessione lavoristica» da parte della Magistratura di Sorveglianza, che finisce col considerare l'attività lavorativa alla stregua di elemento di fatto indispensabile per la concessione della quasi totalità delle misure alternative, con particolare riferimento all'affidamento in prova al servizio sociale. Si richiama, tra le tante, *Cass. pen. sez. I, n. 980 del 15 luglio 1995*.

Altra premessa indispensabile concerne l'eterogeneità della nozione di "recidiva", diversamente intesa secondo un'accezione giuridica – intesa come la condanna un reato dopo la condanna definitiva ad un altro reato – ovvero criminologica – intesa come una condotta deviante, sia essa sfociata in una condanna o meno, commessa a seguito di una precedente condotta deviante – ovvero penitenziaria in senso stretto – per cui sono rilevanti non tutte le condanne penali ma solo quelle che abbiano portato all'esecuzione di una misura privativa della libertà. In merito si rinvia a A. PALOSCIA, *Problematica relativa al metodo di rilevazione statistica per la categoria dei recidivi*, in *Rass. pen. crim.*, n. 1 □ 3, 1986, 21 ss., ove l'autrice, oltre a evidenziare le diverse possibili definizioni di recidiva, critica i dati ISTAT per l'indeterminatezza delle categorie e delle denominazioni ivi utilizzate, la cui ambiguità non permette una corretta interpretazione dei dati forniti. Le diverse declinazioni del concetto recidiva sono riportate in maniera completa anche da F. LEONARDI, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rass. pen. crim*, fasc. 2, 2007, 7 ss. (*infra*).

Tutto ciò premesso, già le prime ricerche in materia hanno evidenziato il calo della recidiva per i soggetti che avessero beneficiato di misura alternativa. Si allude ai dati pubblicati in E. SANTORO, R. TUCCI, *L'incidenza sull'affidamento della recidiva: prime indicazioni e problemi per una ricerca sistematica*, in *Rass. pen. crim*, n. 1, 2007, 80 ss. La ricerca presenta alcuni limiti connessi alla limitatezza del campione ed all'ambito territoriale □ la Toscana – che presenta alcune peculiarità, relative ad un tessuto socio □ economico – istituzionale che rendono tali risultati generalizzabili solo in parte. Tuttavia, lo studio – oggettivamente approfondito – evidenzia come, a fronte di un dato ISTAT che segnala ad oltre il 60 per cento la percentuale di condannati che risulta essere recidivo, la percentuale del campione oggetto di ricerca cala al 30 per cento per i soggetti ammessi all'affidamento c.d. terapeutico (misura riservata ai condannati tossicodipendenti o alcol dipendenti che abbiano in corso un programma di recupero o che ad esso intendano sottoporsi) ed addirittura al di sotto del 20 per cento per gli affidati "ordinari" non tossicodipendenti. E' quest'ultimo il dato incoraggiante dal quale si desume l'importanza del reinserimento lavorativo come antidoto alla recidiva e più in generale come chiave di volta per una esito positivo del percorso rieducativo.

Tra le indagini effettuate in tema di correlazione tra misure alternative e recidiva, la più completa rimane a tutt'oggi quella di Fabrizio Leonardi: F. LEONARDI, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rass. pen. crim.*, fasc. 2, 2007, 7 ss. Partendo dal presupposto per cui l'efficacia del programma rieducativo vada misurato in base al parametro della recidiva, l'autore sviluppa un'ampia indagine a livello nazionale – sviluppata su soggetti che avevano beneficiato dell'affidamento in prova, con archiviazione nel 1998, nei durante i sette anni successivi all'archiviazione, registrando una percentuale di recidiva pari al 19 per cento, contro una media del 68,45 per cento di recidiva. I dati sui quali si basa la ricerca dono quelli dei casellari giudiziari mentre quelli relativi agli affidamenti in prova sono quelli sviluppati dall'Osservatorio delle misure alternative presso la Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna, ufficio al quale l'autore era risultava preposto, all'epoca, in qualità di direttore. Più di recente, A. MARGARA, *Le misure alternative oggi, i dati e un approfondimento degli stessi*, Fondazione Micheletti Onlus, 2011, in www.ristretti.it, che riporta di essere pervenuto a risultati di fatto sovrapponibili a quelli del Leonardi.

I vantaggi derivanti dalla diminuzione della recidiva sono intuibili. Non si rilevano tuttavia, nel panorama dottrinario italiano, ricerche finalizzate alla quantificazione completa, in termini economici, di tali benefici per la società. Si rinvia, in riferimento alla dottrina statunitense, a J.R. KLING, A.B. KRUEGER, *Costs, Benefits and Distributional Consequences of Inmate Labor. An Analysis Prepared for the National Symposium on the Economics of Inmate Labor Force Participation*, 1999, 6, in www.caselaw.org (*infra*, cap. 3.2). Un certo eco, anche in Italia, ha avuto un recente progetto di reinserimento lavorativo implementato negli Usa, che ha previsto anche una degli effetti positivi di tale azione in termine di riduzione della recidiva: *International Centre for Prison Studies (ICPS), Word Prison Brief - United States of America, 2011*, in *OPRE, More than a job. Final results from the Evaluation of the Center for Employment Opportunities Transitional Job Program*, 2012, in www.prisonstudies.org. Per un report dell'esperienza statunitense: N. FALOCCHI, M. SISTI, *Un'esperienza temporanea di lavoro aiuta gli ex-detenuiti a cambiare vita? Gli effetti di una politica realizzata a New York per offrire maggiori prospettive occupazionali a chi esce dal carcere*, in *Capire*, 8, 2013, in <http://www.capire.org/capireinforma/scaffale/valut-azione8022013.pdf>

E' possibile, tuttavia, quantificare i minori costi associati alle minori spese di mantenimento per i detenuti ammessi alle misure alternative. Si rinvia ai dati del Ministero della Giustizia relativi ai costi per il mantenimento dei detenuti (si veda *Ministero della Giustizia, 9 ottobre 2013, Costo medio giornaliero per detenuto. Serie Storica*

□	Anni	2001	–	2013,
---	------	------	---	-------

 in http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.wp?facetNode_1=0_2&previousPage=mg_1_14&contentId=SST957890). Per una disamina ragionata dei dati ministeriali, si veda l'indagine pubblicata sulla rivista dell'Amministrazione Penitenziaria (ma che meriterebbero probabilmente una maggiore divulgazione): D. AUTIERI, *Il prezzo della cella, viaggio intorno al mondo tra i budget finanziari degli Stati assegnati alla gestione dei sistemi penitenziari*, in *Le due città, rivista dell'Amministrazione Penitenziaria*, ottobre 2012, 18 ss., in www.leduecitta.com. I dati relativi al costo mensile per detenuti, stimati dall'autore in € 3.511,80 mensili per detenuto, vengono opportunamente raffrontati con quelli di altri paesi, caratterizzati da politiche di

gestione penitenziaria assai diverse rispetto al nostro, e che potrebbero pertanto fungere da buon modello – ma anche in alcuni casi da modello da non seguire – in ottica di possibili riforme del sistema penitenziario, soprattutto con riferimento all’ormai annosa questione concernente la privatizzazione degli istituti.

Contrariamente all’opinione generale anche le misure clemenziali – specie se i beneficiari sono già fruitori di misure alternative alla detenzione – possono contribuire alla diminuzione del fenomeno della recidiva. Per uno studio approfondito sul fenomeno si rinvia a G. TARTAGLIONE, C. COTRONEI (a cura di), *Benefici di clemenza e recidivismo: risultati della ricerca sul tema: Effetti dell'amnistia, del condono e della grazia in relazione al recidivismo compiuta con il contributo del Consiglio nazionale delle ricerche*, Tip. Olimpica, Roma, 1978. Trattasi di una ricerca pubblicata dal Centro Nazionale di Prevenzione e Difesa sociale nel 1978, con lo scopo di dimostrare quale effetto le misure clemenziali intervenute a seguito di una condanna penale (indulto, amnistia impropria e grazia) potessero avere in relazione al fenomeno della recidiva, al fine di verificare se fossero fondate le tesi in base alle quali tali misure avrebbero causato un aumento del fenomeno, riducendo fortemente la forza dissuasiva delle sanzioni penali. Lo studio □ condotto su un significativo numero di casi, entro cinque anni dalla fruizione del beneficio □ rivelò che non solo la percentuale di redivi non aumentava tra i beneficiari del provvedimento, ma addirittura diminuiva, sia pur di poco. Con particolare riferimento all’indulto del 2006 si segnala, più di recente, una ricerca avente ad oggetto i casi di recidiva nei sei mesi successivi all’attuazione della misura: G. JOCTEAU, G. TORRENTE, *Indulto e recidiva, uno studio dopo sei mesi dall’approvazione del provvedimento*, 2007, in http://www.ristretti.it/areestudio/amnistia/documenti/indulto_recidiva.pdf. La ricerca, condotta sulla base dei dati forniti dall’Ufficio Statistica del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria, mette luce il calo considerevole dei recidivi (*rectius*: di coloro facciano reingresso in carcere. La ricerca viene infatti condotta sulla base dei dati forniti dall’amministrazione penitenziaria relativi alle immatricolazioni e alle scarcerazioni). Rinviando alla ricerca per l’analisi qualitativa dei dati □ in relazione a tipologia e caratteristiche dei recidivi – è importante rilevare come il fenomeno di abbatta ulteriormente per quanto riguarda i beneficiari che già fruitori di una misura alternativa (e come tali già destinatari di un percorso tratta mentale di cui il lavoro, in buona parte dei casi, costituisce elemento fondante): solo il 6 per cento del campione in misura alternativa risulta infatti aver fatto reingresso nei sei mesi successivi alla concessione del provvedimento.

Tanto maggiore l’efficacia della misura clemenziale se la stessa risulta accompagnata da una misura di supporto al reinserimento lavorativo: si richiama quanto riportato *supra* (cap. III par. 3) in relazione al progetto ideato e portato ad esecuzione da Italia Lavoro avente come destinatari i beneficiari dell’indulto del 2006. A fronte di tali risultati è notorio che il provvedimento di indulto non sia stato accolto favorevolmente dall’opinione pubblica e ancor di più dai mass media, inclini ad evidenziare i casi più clamorosi di insuccesso della misura ed a sottacere i dati relativi agli obiettivi perseguiti – e raggiunti al di là delle più rosee aspettative – del provvedimento. Per una rassegna critica dell’atteggiamento di alcuni quotidiani nei confronti del provvedimento d’indulto si segnala altresì C. BLEGNINO, G. TORRENTE,

La banda degli indultati: una ricerca sulla stampa quotidiana, in *Antigone*, fasc.3, 2006, 66-85. Tale atteggiamento non solo cozza con i dati empirici ma anche a livello scientifico non trova alcun fondamento, come sintetizzato da G. JOCTEAU, G. TORRENTE, *cit.*, 4-6.

In un panorama dottrinale piuttosto favorevole alle misure di decarcerizzazione, tanto più se accompagnate da misure di sostegno al reinserimento sociale che ne esaltino la funzione non solo deflativa, ma anche di contrasto alla recidiva, appare doveroso segnalare un breve contributo apparso di recente con riferimento al c.d. “decreto carceri”: N. CAMPANIELLO, G. MASTROBUONI, *Decreto carceri, è tutta una questione di selezione*, in http://www.ristretti.it/commenti/2013/giugno/pdf6/articolo_mastro.pdf. Prendendo le mosse dai dati relativi alla recidiva gli autori giungono a sostenere che le misure di decarcerizzazione dovrebbero essere più selettive rispetto a quanto previsto nei passati provvedimenti di clemenza o nella bozza di decreto al vaglio del Consiglio dei Ministri, proponendo che proprio ai delinquenti recidivi siano di fatto preclusi sconti di pena di qualsiasi tipo. Senza entrare nel merito rispetto alla fondatezza delle argomentazioni ivi esposte, si ribadisce come tale contributo si distingua per la singolarità della posizione assunta dagli autori. Per un commento delle disposizioni contenute nel recente Decreto Legge 78 del 1 luglio 2013 si rinvia al paragrafo 4.3.

3 Nuove chiavi di lettura del lavoro penitenziario. Proposte

3.1 Ricerche transnazionali e comparative finalizzate all'individuazione di un modello ideale

Pur non essendo questa la sede per una ricerca comparatistica con uno o più modelli stranieri, si segnala - oltre a quanto specificamente riportato in merito alla dottrina statunitense (*infra*, par. 3.2) – per la chiarezza espositiva e per l'autorevolezza della fonte, come utile ed approfondito punto di partenza, una pubblicazione a cura del Senato della Repubblica Francese avente ad oggetto la disciplina ed i dati relativi al lavoro penitenziario in alcuni paesi europei (Germania, Regno Unito, Danimarca, Spagna, Italia e Paesi Bassi): *Le travail des détenus, in Étude de législation comparée*, n. 104, *Espace Librairie du Sénat*, maggio 2002, in <http://www.senat.fr/lc/lc104/lc104.pdf>.

Mentre il documento del Senato francese non trae, dall'esame comparatistico, alcuna esplicita conclusione in ottica di una possibile riforma, maggiormente orientate alla formulazione di una proposta si rivelano alcune ricerche transnazionali. Si fa riferimento al già citato *Libro bianco sull'organizzazione e la gestione delle lavorazioni penitenziarie (White Paper, Organization and Management of Prison Workshops)*, 2007, documento frutto dell'accordo transazionale PROEXIT tra alcune istituzioni pubbliche e private operanti nel settore, nell'ambito dell'iniziativa europea EQUAL Community, in <http://www.prisonssystem.eu/Generic.aspx?Id=214>. I sistemi presi a riferimento per la comparazione sono quelli Spagnolo, Portoghese, Italiano, Inglese

Tedesco e Francese, parametrati anche sulla base della normativa internazionale di riferimento. Lo scopo della ricerca è quello di sintetizzare caratteristiche e finalità del lavoro dei detenuti, e pervenire all'individuazione di possibili modelli di riferimento per la gestione del lavoro penitenziario. Tali modelli dovranno tener conto delle specificità del lavoro penitenziario connesse alla condizione particolare del detenuto nonché alle peculiari finalità rieducative dell'attività lavorativa in carcere; allo stesso tempo il documento chiarisce come non possa tuttavia non essere presa in considerazione la necessità che tali attività possano competere sul mercato, attraverso la valorizzazione della produttività del lavoro dei detenuti.

In ottica comparatistica si muove l'ampia analisi sviluppata da Alessandra Naldi – attuale garante dei detenuti presso il Comune di Milano □ : A. NALDI, *Europa. Carcere, penalità, lavoro. Ricerca transnazionale*, Sinnos Editrice, Roma, 2005, in http://www.ristretti.it/commenti/2007/ottobre/europa_carcere_lavoro.pdf. In un contesto che non può ormai prescindere da un'analisi a livello sovranazionale ed in particolare europeo, l'autrice si propone, dati e riferimenti normativi alla mano, di individuare in percorsi trattamentali strutturati e nel lavoro soprattutto, possibili alternative al carcere come pena di riferimento esclusivo nei singoli contesti nazionali. Sempre nell'ottica di individuazione delle prassi migliori si muovono S. BRIGHI, L.LAI, *Percorsi di inserimento lavorativo in Europa ed in Italia: fattori di qualità e sostenibilità*, in M. GRANDE, M.A. SERENARI (a cura di), *In – out: alla ricerca delle buone prassi. Formazione e lavoro nel carcere del 2000*, F. Angeli, Milano, 2002, 46-57, che espongono una sintetica descrizione dei sistemi penitenziari francese, inglese, svedese e tedesco, con particolare riguardo all'attività lavorativa dei detenuti.

Tra le ricerche sovranazionali si segnala, da ultimo, il contributo commissionato dalla *Direzione Generale per l'Educazione e la Cultura della Commissione Europea*: A. COSTELLOE, T. LANGELID, *Prison education and training in Europe – a review and commentary of existing literature, analysis and evaluation*, 2011, in ec.europa.eu/education/adult/doc/literature_en.pdf. Il lavoro trae origine dalla Conferenza Europea sull'Educazione e sulla Formazione in Carcere, tenutasi a Budapest dal 22 al 24 febbraio 2010, alla quale hanno partecipato oltre 200 delegati di 30 paesi europei. Emerse in tale circostanza la necessità di una raccolta dei maggiori contributi – europei ma non solo – in relazione ad alcune importanti tematiche relative alla formazione in carcere. La formazione professionale finalizzata all'occupabilità costituisce, tra i dodici temi di ricerca proposti, uno dei quattro prescelti per una disamina “ragionata” delle fonti raccolte (cap. 3: *Prison Education and Training for Employability*). Particolarmente interessante, ai fini della presente ricerca, il contributo relativo al lavoro penitenziario (*op.cit.*, *spec.* 21-23), al quale si rinvia.

Va da ultimo rilevato che la come le politiche comunitarie in tema di reinserimento nella società e nel mercato del lavoro di soggetti a rischio di esclusione sociale abbiano supportato lo sviluppo di progetti di reinserimento dei detenuti di rilievo transnazionale. In particolare, il Fondo Sociale Europeo ha tra i suoi obiettivi il sostegno finanziario alle misure per una società e un mercato del lavoro più inclusivo e vede tra i principali destinatari degli interventi i detenuti e gli ex detenuti. Si veda in proposito G. CALZOLARI, *Il Fondo sociale europeo e le misure per il reinserimento dei detenuti. Il contributo della cooperazione transnazionale*, in *Osservatorio Isfol*, n. 4, 2012, in [231](http://www.isfol.it/pubblicazioni/osservatorio-isfol/numeri-pubblicati/allegati-</p></div><div data-bbox=)

osservatorio-ii-n.-4-2012/calzolari. Il contributo si focalizza sul valore aggiunto che le azioni di cooperazione transnazionale, previste dall'attuale Regolamento FSE, rappresentano nell'ambito della strategia europea di contrasto all'esclusione dal mercato del lavoro dei soggetti svantaggiati. Con particolare riferimento al caso della cooperazione transnazionale sviluppatasi nell'ambito della Rete transnazionale di apprendimento ExOCOP – *Ex Offenders Community of Practice*.

Tra le esperienze transnazionali più recenti si segnala il progetto SOCIAL per il reinserimento e l'integrazione degli ex detenuti, cofinanziato dal PON Sviluppo Risorse Umane FSE Romania 2007/2013 e coordinato dall'Amministrazione Penitenziaria Nazionale rumena. Attraverso tale progetto (ripetutamente indicato a modello da parte dell'Isfol e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali) partendo dall'esperienza delle cooperative sociali di tipo B maturata nel sistema carcerario italiano, si sono voluti individuare alcuni casi di *best practises* in Italia al fine di sperimentare in Romania alcuni percorsi innovativi di facilitazione all'inserimento lavorativo attraverso dispositivi di incrocio tra domanda ed offerta di lavoro, nonché di accompagnamento nel percorso post detentivo. Tra le pubblicazioni si segnala soprattutto Maria G. MASTRANGELO, *Percorsi di lavoro. Dal carcere al lavoro, percorsi per il reinserimento di persone in esecuzione penale*, 2012, in <http://www.isfol.it/Istituto/chiamo/dipartimento-sistemi-formativi/cooperazione-transnazionale-1/progetto-social-1/PercorsiIT.pdf>

3.2 Un approccio diverso alle politiche in materia di lavoro penitenziario. La dottrina Statunitense

L'approccio Usa si dimostra totalmente diverso, per certi versi antitetico rispetto a quello nostrano. Nel contesto nazionale il lavoro penitenziario viene analizzato esclusivamente nell'ottica costituzionale, prestando particolare attenzione alla sua funzione rieducativa ed al rispetto, nell'ambito del rapporto di lavoro, dei diritti e delle garanzie in capo ai lavoratori detenuti. Non vengono prese in considerazione altre possibili finalità che il lavoro penitenziario potrebbe legittimamente perseguire. Non è dato rinvenire alcuna ricerca di spessore, finalizzata ad una valutazione di natura macro e micro – economica in merito alla sostenibilità ed alla convenienza del lavoro penitenziario. Di tutt'altra impostazione buona parte della dottrina statunitense, che in maniera (ai nostri occhi forse anche cinica) valuta le potenzialità del lavoro penitenziario in termini di economicità, competitività e utilità per la società, oltreché per il detenuto, naturalmente. A tal fine, tutte le possibili variabili – come ad esempio la produttività del lavoro dei detenuti, ma anche il possibile aumento dei costi di sorveglianza per l'amministrazione penitenziaria e persino diminuzione della recidiva, solo per menzionarne alcuni tra i principali – vengono monetizzate al fine di poter fornire una proposta. Non è un caso che ad occuparsi della materia, negli Stati Uniti, non siano solo criminologi o al massimo giuslavoristi, ma economisti *tout court*. Così come non è un caso che rivestano una certa importanza nelle trattazioni non solo la finalità rieducativa del lavoro, ma anche quella risarcitoria nei confronti delle vittime così come quella del contenimento dei costi di mantenimento dei detenuti stessi, addebitati in buona parte sulle buste paga dei detenuti lavoratori.

Quanto alla economicità del lavoro penitenziario, intesa come capacità di stare sul mercato del lavoro ed a contribuire all'economia complessiva, la letteratura economica americana si dimostra assai attenta. S.D. LEVITT, *The Economics of Inmate Labor Participation, an analysis prepared for the National Symposium on the Economics of Inmate Labor Force Participation*, 1999, in www.caselaw.org, analizza con attenzione tutte le variabili ricollegate ad una politica di espansione del lavoro penitenziario, cercando di quantificarle da un punto di vista economico, al fine di valutare la bontà e la fattibilità di tali politiche. Dimostrando una tendenziale convenienza dello sviluppo del lavoro penitenziario, propone una politica di liberalizzazione volta a consentire l'ingresso in carcere, in condizioni di parità, a tutte le imprese che intendano assumere detenuti, senza più limitare, come oggi avviene, le lavorazioni penitenziarie ad alcune categorie di prodotti ed alcune imprese, sussidiando più o meno direttamente le produzioni penitenziarie.

Tale liberalizzazione eliminerebbe di fatto l'attuale dicotomia tra lavoro penitenziario e lavoro libero, e consentendo alle imprese di assumere indistintamente lavoratori liberi o detenuti, si risolverebbe in un vantaggio per i consumatori e per i detenuti. Per i consumatori in quanto una maggior concorrenza porterebbe ad una diminuzione dei costi, considerato anche il costo minore della manodopera dei detenuti; per i detenuti stessi in quanto il lavoro alle dipendenze del privato risulterebbe assai più qualificante e formativo, innalzando sensibilmente il tasso di occupabilità *post* detenzione, rispetto a quello alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. L'autore evidenzia inoltre che affidare la gestione dei detenuti lavoratori ai privati comporterebbe anche un vantaggio economico per l'amministrazione penitenziaria, in quanto gli aspetti gestionali, ma in parte anche quelli relativi alla sicurezza, risulterebbero di competenza dell'azienda. In questo senso anche J.R. KLING, A.B. KRUEGER, *Costs, Benefits and Distributional Consequences of Inmate Labor. An Analysis Prepared for the National Symposium on the Economics of Inmate Labor Force Participation*, 1999, 6, in www.caselaw.org, che propongono espressamente che il privato che assume detenuti debba contribuire alle spese per la sicurezza. Gli stessi autori – *op. cit.*, 7 □ condividono altresì le proposte del Levitt in merito ad una liberalizzazione del lavoro penitenziario, anche se prendono atto che le piccole imprese non sempre riusciranno farsi carico degli *extra* costi legati alla sicurezza – tanto più se si considera il basso lavoro aggiunto del lavoro penitenziario – sicché sarà inevitabile, in alcuni casi eccezionali, il ricorso ad alcune forme di sussidio pubblico.

In un panorama dottrinario sostanzialmente favorevole, pur con alcuni distinguo, alle politiche di implementazione del lavoro penitenziario, attraverso la riduzione delle restrizioni poste alle imprese private all'accesso alla forza lavoro penitenziaria, non mancano alcune voci critiche a tale processo già in atto. Si rinvia, ad esempio, a G. LEBARON, *Captive Labour and the free market*, in *Capital & Class*, vol. 32, fasc. 95, 2008, 59 ss. L'autore non disconosce le potenzialità di sviluppo del lavoro penitenziario gestito da privati, ma considera – un po' ideologicamente □ tale fenomeno alla stregua di un vero e proprio sfruttamento della manodopera penitenziaria da parte del capitalismo privato. L'autore è particolarmente critico nei confronti delle autorità governative, che hanno di fatto guidato deliberatamente tale rinascita del lavoro penitenziario di matrice neoliberista («*resurgence of the US prison work program under neoliberalism*»). Tale politica, ad avviso dell'autore, controproducente anche per la concorrenza nei confronti delle categorie più esposte del *free labor market*, sarebbe stata

perseguita dalle autorità statuali al solo fine di ridurre i costi delle carceri, consentendo di addebitare ai detenuti – prelevandoli dalle retribuzioni □ i costi di mantenimento. Similmente, in maniera critica nei confronti delle recenti tendenze di privatizzazione e re□industrializzazione dei penitenziari, anche in questo caso in un saggio dal titolo indicativo, T.F.H. CHANG, D.E. THOMPSON, *Corporations go to prisons: Corporate power in correctional industry*, in *Labor studies journal*, vol. 27, fasc. 1, 2002, 58 ss. E' evidente la distanza culturale rispetto agli altri autori in precedenza citati – su tutti J.R. KLING, A.B. KRUEGER, *cit.*, 6□ che considerano tra i *benefits* più rilevanti del lavoro penitenziario la possibilità che le retribuzioni dei detenuti possano contribuire al pagamento delle spese di vitto e alloggio in carcere, al sostentamento dei famigliari del condannato nonché al risarcimento della vittima.

Interessante la disamina storica dei vari modelli di organizzazione del lavoro penitenziario e dei relativi costi □ benefici condotta da R. MARSHALL, *The Economics of Inmate Labor Participation, an analysis prepared for the national Symposium on the Economics of Inmate Labor Force Participation*, 1999, in www.caselaw.org, finalizzata ad una analisi obiettiva dei costi/benefici di politiche legislative – in discussione negli Usa □ volte all'eliminazione delle restrizioni al ricorso alla manodopera penitenziaria da parte delle imprese private. L'autore sembra propendere per una progressiva liberalizzazione del sistema, ma avverte pure che l'analisi costi/benefici deve tener conto delle ripercussioni di tali politiche non tanto sul prodotto nazionale complessivo – in tal senso la loro influenza è minima – quanto, nello specifico, sulle categorie più direttamente interessate. In questo senso non può negarsi che la categoria dei lavoratori poco qualificati sarebbe quella maggiormente destinata a soffrire della concorrenza col lavoro dei detenuti.

Quello della possibile concorrenza del *prison labor* ai danni del *free labor market* – concorrenza che in alcuni casi potrebbe risultare “sleale” per alcune condizioni di favore di cui godrebbero le imprese che utilizzano il lavoro dei detenuti – è un tema ricorrente nella letteratura americana, dal XVIII secolo fino ai giorni nostri. Tra i contributi, si segnala, dal titolo indicativo, R. FREEMAN, *Making the Most from Prison Labor, an analysis prepared for the National Symposium on the Economics of Inmate Labor Force Participation*, 1999, in www.caselaw.org. L'autore, sulla base di alcune proiezioni economiche, analizza le possibili interazioni tra *prison labor* e *free labor market*. Nella sua analisi evidenzia gli aspetti negativi di tale concorrenza, derivanti dalla circostanza che i bassi costi di manodopera del *prison labor* avrebbero effetti deleteri sul *free labor market*. Analogamente J.R. KLING, A.B. KRUEGER, *cit.*, 7-11, che sottolineano come a soffrire della concorrenza col lavoro carcerario sarebbero soprattutto i *low wage workers*, considerato che i lavori svolti dai detenuti sono proprio quelli che richiedono basse qualificazioni. R. FREEMAN, *cit.*, 5, suggerisce a tal proposito che il lavoro carcerario venga orientato alla produzione di beni che lo stato normalmente non produce ma importa. Tale operazione avrebbe un'importante ricaduta sul mercato del lavoro, riducendo i casi di esternalizzazione, da parte delle imprese, delle lavorazioni non più redditizie in paesi in cui il costo del lavoro è più basso e si risolverebbe pertanto in un beneficio non solo per i detenuti ma per la comunità intera.

Più cauto, in merito alla asserita concorrenza delle imprese che operano nei penitenziari rispetto alle altre il contributo di F.L. PRYOR, *Industries Behind Bars: An Economic Perspective on the Production of Goods and Services by U.S. Prison Industries*, in

Review of Industrial Organization, vol. 27, fasc. 1, 2005, 1 ss. L'autore – che come Freeman muove dal paragone della produzione carceraria a quella di un potenziale piccolo paese da cui si importano beni di basso valore aggiunto □ prende in considerazione, ai fini della valutazione della possibile interazione tra i due sistemi, tutti fattori potenzialmente vantaggiosi (costi ridotti della manodopera, sussidi alle imprese) o penalizzanti (maggiori costi di sicurezza per le imprese appaltatrici, vincoli relativi alla struttura ed allo *status* dei lavoratori detenuti e soprattutto la bassa produttività) del lavoro penitenziario rispetto al *free labor market*. Può darsi, in alcuni casi, secondo Pryor, una concorrenza del *prison labor* nei confronti del *free labor market*, ma si tratta pur sempre un fenomeno limitato e che tale rimarrà a meno che l'amministrazione penitenziaria decidesse, per il futuro, di concentrare tutta la manodopera penitenziaria in alcune produzioni. Si esprimono in maniera più perentoria, sulla questione, F.W. DERRICK, C.E. SCOTT, T. HUTSON, *Prison Labor Effects on the unskilled labor market*, in *American Economist*, vol. 48, fasc. 2, 2004, 74 ss. Gli autori ridimensionano notevolmente il possibile impatto del lavoro penitenziario sul lavoro comune – anche nei confronti delle categorie più esposte □ sottolineandone la scarsa incidenza, anche nel caso in cui dovesse aumentare in misura esponenziale il numero di detenuti lavoranti rispetto alla situazione attuale.

Nella valutazione della convenienza del lavoro penitenziario, la letteratura statunitense non esclude le ricadute di tipo sociali di politiche finalizzate ad un aumento dei detenuti lavoratori. Uno dei benefici maggiormente studiato è quello della diminuzione del tasso di recidiva per i detenuti impiegati in attività lavorativa. Anche in questo caso gli autori forniscono una possibile quantificazione, dei benefici connessi ad una diminuzione dei tassi commessi dai detenuti lavoranti scarcerati rispetto alla media . J. R. KLING, A.B. KRUEGER, *cit.*, 1-7, evidenziano, dati alla mano, il fenomeno della diminuzione della recidiva per i detenuti che abbiano svolto un'attività lavorativa, provandone a ipotizzare anche una quantificazione in termini economici. D'altro canto gli stessi autori non nascondono la circostanza che i detenuti ammessi all'attività lavorativa sono proprio quelli con maggiore determinazione ad abbandonare la delinquenza, ovvero quelli che in ogni caso sarebbero stati meno suscettibili di incorrere in fenomeni di recidiva (analogamente S.D. LEVITT, *cit.*, 10-11) né vengono tralasciati nell'analisi altri fattori importanti per valutare la reale convenienza del lavoro penitenziario, primo su tutti i maggiori costi per l'amministrazione penitenziaria relativi alla custodia di detenuti lavoranti piuttosto che di detenuti non impegnati in attività lavorative. Analogamente F.L. PRYOR, *cit.*, 1 ss., manifesta il dubbio che i detenuti lavoranti siano per già loro natura un campione non rappresentativo della popolazione penitenziaria, essendo per loro natura o forza di volontà meno portati a delinquere rispetto agli altri. Riconosce tuttavia gli effetti positivi del lavoro penitenziario sulla diminuzione della recidiva sostenendo che le amministrazioni penitenziarie dovrebbero poter fare di più per continuare, anche dopo la scarcerazione, il sostegno al reinserimento sociale dei detenuti lavoranti. Singolare infine la considerazione di R. FREEMAN, *cit.*, 3 che se da una parte analizza gli effetti (positivi) del lavoro penitenziario sulla diminuzione della recidiva dei detenuti lavoratori, rileva d'altra parte come il *prison labor* potrebbe avere effetti addirittura criminogeni nei confronti dei *low wage workers* che si vedrebbero danneggiati – in termini di aumento della disoccupazione □ dalla concorrenza con il *prison labor*.

3.3 Il più recenti provvedimenti normativi. In particolare: gli ultimi sviluppi concernenti il lavoro di pubblica utilità

Nel corso del 2013 l'universo carcerario è stato oggetto di un'attenzione notevole rispetto agli anni passati, a seguito della Sentenza della Corte europea dei Diritti umani dell' 8 gennaio 2013, *Torreggiani e altri c. Italia*, in che ha condannato l'Italia, concedendo il termine entro il 28 maggio 2014 perché il nostro sistema carcerario possa essere adeguato ai principi della Convenzione per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle libertà fondamentali. Pur nel contesto di una situazione di assenza di progettualità e progressiva riduzione degli investimenti in materia di lavoro penitenziario (si veda *supra*, par. 1) si deve dare atto di alcune recenti iniziative assai importanti. Un primo ordine provvedimenti riguardano la modifica della legge Smuraglia (ad opera della legge 9 agosto 2013, n. 99, che ha convertito con modifiche il decreto legge 28 giugno 2013, n. 76) e l'aumento del finanziamento in dotazione alla legge (disposto dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, che ha convertito il decreto legge 28 giugno 2013, n. 78), si rinvia al cap. II par. 3.1. Tra i provvedimenti più corposi in chiave deflativa si segnala il recente decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria).

Tra i provvedimenti particolarmente rilevanti in materia di lavoro penitenziario si richiamano le recenti modifiche al lavoro di pubblica utilità, contenute nel menzionato decreto legge n. 78 dell'1 luglio 2013. Per un commento a caldo si rinvia D. ALBORGHETTI, *Decreto Legge 1 luglio 2013, n. 78 "Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena" Un primo (piccolo) passo verso il lavoro come alternativa al carcere*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale. Primo commento al decreto legge 28 giugno 2013, n. 76, Adapt Labour Studies e book series*, n. 10, 2013, 113 ss., in <http://www.bollettinoadapt.it/site/home/publicazioni/docCatadaptlabourstudiesebookseries.2332.1.15.3.html>. Con particolare riferimento alla misura che consente per i detenuti il lavoro a titolo volontario e gratuito in progetti di pubblica utilità presso lo Stato e gli Enti locali o presso enti ed organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato, viene evidenziato che tale misura permette ora una ulteriore valorizzazione dell'apporto degli Enti Locali in funzione di reinserimento dei detenuti, come già peraltro proposto in passato (si veda in proposito DIQUATTRO, *Il ruolo dell'ente locale nell'area dell'esecuzione penale, considerazioni, riflessioni e proposte sul lavoro esterno*, cit, *supra*, cap. III, par. 4), senza tuttavia gravare sulle casse degli Enti Locali. Sempre con riferimento particolare alla misura che consente il lavoro di pubblica utilità da parte dei detenuti si segnala, tra i pochi commenti emersi sulla stampa: R. GIULIANI, *Giustizia: Lavori di Pubblica Utilità... così i detenuti diventano un'opportunità per gli Enti*, in *Il Sole 24 Ore*, 3 luglio 2013.

In merito ai possibili sviluppi del lavoro di pubblica utilità si rinvia al contributo di Massimo Pavarini: M. PAVARINI, *Prison work rivisitato. Note teoriche sulle politiche penitenziarie nella post modernità*, in M. GRANDE, M.A. SERENARI (a cura di), *In – out: alla ricerca delle buone prassi. Formazione e lavoro nel carcere del 2000*, F. Angeli,

Milano, 2002, 7 ss., spec. 21-31. L'autore già profetizzava quelli che sarebbero stati i futuri – imprescindibili – sviluppi della giustizia ripartiva soprattutto attraverso l'implementazione del lavoro di pubblica utilità. L'aumento irreversibile della pretesa punitiva dello Stato contemporaneo, unitamente all'impossibilità di poter tollerare livelli di carcerizzazione insostenibili dal punto di vista sociale ed economico, impone infatti come obbligata la strada della giustizia in ottica ripartiva. Altri autori avevano denunciato come risulti allo stato sottovalutata la potenziale funzione risocializzante di tale misura. Tutto ciò stride con quanto invece già ampiamente riconosciuto dalla legge in merito alla funzione fondamentale del lavoro intramurario. Si veda in proposito M. CANEPA, S. MERLO, *Manuale di diritto penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2004, 397-399, particolarmente critici nei confronti dello *status quo* venutosi a creare, in materia di lavoro sostitutivo, a seguito sentenza della Corte costituzionale 440/94 (*Corte cost.*, 23.12.1004 n. 440, in <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>).

Assai critica anche S. ROMANELLI, *Il lavoro di pubblica utilità come sanzione penale principale*, in *Dir. pen. proc.*, 2007, 237 ss., la quale evidenzia, *de jure condendo*, la necessità di una riforma radicale del sistema penale – peraltro già affidata in un recente passato a tre diverse commissioni parlamentari, ma mai portata a termine – che diminuisca il ricorso alla pena detentiva come pena per eccellenza, valorizzando altre sanzioni quali appunto il lavoro di pubblica utilità. In questa direzione, il decreto legge 78/2013 può costituire per l'appunto un primo passo. L'autrice ricostruisce l'attuale quadro normativo relativo al lavoro di pubblica utilità, dalla misura del lavoro sostitutivo introdotta dall'art. 105 della *legge n. 689 del 24 novembre 1981*, al lavoro di pubblica utilità previsto dal *comma 5 bis del D.P.R. 309 del 9 ottobre 1990*, introdotto dall'art. 4 bis del *decreto legge 272 del 30 dicembre 2005*, convertito in *legge 49 del 12 febbraio 2006*. Successivamente il lavoro di pubblica utilità è stato previsto, come ipotesi sanzionatoria di tipo generalizzato, nell'impianto normativo relativo alla disciplina del processo presso il giudice di pace, precisamente dall'art. 54 del *decreto legislativo n. 274 del 28 agosto 2000* e da ultimo dall'art. 7 del *decreto legislativo n. 9 del 15 gennaio 2002* che ha introdotto l'art. 224 bis del codice della strada. Diversamente da quanto riportato in F. TONON, *Il lavoro dei detenuti*, in C. CESTER (a cura di), *Il rapporto di lavoro subordinato: costituzione e svolgimento*, in F. CARINCI (diretto da), *Diritto del lavoro. Commentario*, II, Torino, Utet, 2a ed., 2007, 2068, il lavoro di pubblica utilità non costituisce una misura alternativa ma più propriamente una sanzione sostitutiva. Di contro, il lavoro di pubblica utilità prescritto dall'art. 224 bis del codice della strada, non costituisce una sanzione sostitutiva penale, ma più propriamente una sanzione amministrativa accessoria, come sostenuto da S. ROMANELLI, *cit.* 246.

Critica infine la posizione di A. MORRONE, *Nuove sanzioni alternative alla detenzione: il lavoro a favore della collettività*, in *Dir. pen. proc.*, 2000, 1033 ss. L'autore infatti giunge a sostenere che il lavoro di pubblica utilità, al centro di numerose proposte di riforma del codice penale, presenti grosse problematiche sia di natura costituzionale che di tipo attuativo. Soprattutto – secondo l'autore □ il vero scopo di tali disegni, più o meno consapevole, è quello di reperire manodopera a costo zero, considerato il sostanziale insuccesso delle politiche a sostegno dell'assunzione di detenuti. Sarebbe pertanto più opportuna una rimodulazione ed un potenziamento degli strumenti normativi esistenti.

3.4 Nuove ipotesi di valutazione ed analisi del lavoro penitenziario

Anche in Italia si registrano alcuni contributi – assai sporadici ma progressivamente ricorrenti – volti alla valutazione complessiva dei progetti finalizzati all'assunzione dei detenuti, che tengano in considerazione la sostenibilità, da un punto di vista economico, di una produzione carceraria. In proposito, già anni addietro, ancora il Pavarini rilevava come in Italia la questione della produttività del lavoro carcerario non fosse mai stata all'attenzione degli addetti ai lavori, muovendo da un paragone con quanto già avveniva in Inghilterra a partire dagli anni '60 (M. PAVARINI, *La rilevanza del fattore lavoro nell'organizzazione carceraria: l'esperienza inglese*, in M. CAPPELLETTO, A. LOMBROSO (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio Editori, 1976, 151 ss., spec. 155-160).

Parzialmente in questa direzione, tra i pochi in Italia, si è espressa A. NALDI, *Araba Fenice – Inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, I Quaderni di Antigone, Sinnos Editrice, Roma 2004. Nella sua indagine avente ad oggetto 110 penitenziari, l'autrice evidenzia come l'unico lavoro che possa effettivamente contribuire al reinserimento dei detenuti nel mercato del lavoro non possa che essere quello alle dipendenze di privati – imprese e cooperative – poiché proprio il lavoro gestito con criteri imprenditoriali risulterebbe l'unico idoneo a (ri)educare il detenuto lavoratore agli *standard* e alle attitudini richieste dal mondo del lavoro. Secondo l'autrice quello della redditività delle imprese che assumono detenuti non deve costituire pertanto un tabù, pur non potendo essere l'unico parametro di riferimento. A tal proposito, i costi aggiuntivi che l'impresa dovrà necessariamente sostenere per l'assunzione di un detenuto, dovrebbero essere bilanciati, nel breve periodo, da un sostegno finanziario – normativo, nelle more che l'investimento dell'azienda, una volta che il lavoratore sia stato formato e possa dirsi reinserito – cominci a presentare un ritorno anche dal punto di vista economico (*op. cit.*, 87-117, spec. 106 ss.). Analogamente, in termini ancor più radicali, si era espressa M. G. GIANNICCHEDDA, *Strategie di lotta all'esclusione e culture dell'impresa sociale*, in A. MARTELLI, P. ZURLA (a cura di), *Il lavoro oltre il carcere*, F. Angeli, Milano 1995, 44-45.

Tra le poche prese di posizione nette, nella direzione della imprescindibile economicità degli investimenti produttivi in carcere e della parallela valorizzazione della produttività del lavoro del detenuto, si segnala quella dell'allora rappresentante di Confindustria presso la Commissione per il lavoro penitenziario: E. NUCI, in AA.VV., *Il carcere che lavora*, Edizioni della Autonomie, Roma, 1987, 210-211. Il relatore avverte sui rischi di un lavoro improduttivo e antieconomico, *in primis* la “ghettizzazione” dei lavoratori. Sulla stessa linea – sia pur con accenti diversi – la relazione di G. SELIS, *ibidem*, in AA. VV., 22 ss., spec. 28, secondo il quale, se è pur vero che il lavoro carcerario dovrebbe essere valutato per la sua funzione sociale, non possono tralasciarsi le questioni concernenti l'economicità e la produttività. Tanto più se si conviene, come sostiene l'autore, che soprattutto un lavoro produttivo si rivela il più delle volte idoneo a reinserire il detenuto nel mercato del lavoro. Analogamente S.

BUZZI, *ibidem*, 231 ss, *spec.*240, esprime l'esigenza che il lavoro in carcere divenga quanto più produttivo possibile.

Più strutturato il contributo di V. ARESTA, *Fare impresa nelle carceri del mezzogiorno*, in *Rass. pen. crim.*, III, 2011, 77 ss., che muove da una dichiarata prospettiva di natura non esclusivamente economica ma anche sociale. L'autore rimarca infatti l'assenza, in Italia, di una letteratura scientifica che analizzi il lavoro penitenziario da un punto di vista socio-economico. I lavori esistenti si caratterizzano infatti per un'impostazione esclusivamente giuridica o sociologica. Nel condividere l'opportunità di valutazioni (anche) di tipo economico, critica tuttavia un approccio – quale quello di buona parte degli studiosi americani di scuola neoliberalista – che non sottovaluti, da un punto di vista economico, il ruolo delle istituzioni e della società, e si focalizzi sull'analisi di costi e benefici in un contesto "artificiale" in cui il mercato è perfettamente concorrenziale ed ogni individuo si muove in base a scelte puramente razionali (cfr. *supra*, cap. 3.2). Fondamentale pertanto, secondo l'autore, il ricorso alla nozione di «capitale sociale», per poter pienamente valutare progetti di lavoro penitenziario, in termini di fattibilità e di impatto sociale nei diversi contesti territoriali, caratterizzati da forti differenze economico-sociali. Anche dal versante imprenditoriale – è opportuno evidenziare – l'impatto sociale dell'attività d'impresa non potrà che avere ripercussioni positive, stante la crescente importanza che va assumendo, sia a livello istituzionale che sociale, la nozione di “responsabilità sociale” dell'impresa (vedi anche *supra*, cap. III, par. 3). In conclusione alla propria disamina – focalizzata sulla realtà meridionale ma i cui assunti valgono per l'intero sistema italiano – l'autore perviene alla conclusione che il modello di riferimento per l'impresa che voglia investire in carcere debba essere un'impresa ibrida tra il *no profit* e l'impresa classica. Un modello imprenditoriale valido è per l'autore quello dell'impresa sociale europea le cui caratteristiche fondamentali sono delineate nel decreto legislativo 118/2005; ovvero un'impresa privata, che gestisca in forma stabile produzione di beni o servizi, che sia priva di finalità di lucro, che produca beni o servizi di utilità sociale, che tenga conto preveda il coinvolgimento di alcuni *stakeholders* e che rendiconti le proprie attività attraverso il bilancio sociale.

Alla responsabilità sociale dell'impresa dedica particolare attenzione il menzionato *Vademecum* pubblicato in Lombardia nell'ambito delle attività dell'*Agenzia articolo 27*, istituita presso il Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria di Milano (*L'impresa sprigiona lavoro: inserimento dei detenuti – Vademecum delle opportunità per le imprese*, pubblicazione a cura della Regione Lombardia e delle Camere di Commercio Lombarde, ed. Terre di Mezzo, Acqui Terme, 2011, in www.mi.camcom.it, cfr. *supra* cap. III, par. 3). Tutti gli incentivi e le attività a sostegno dell'imprenditoria in carcere, infatti, assumono realmente significato solo se il mondo imprenditoriale riesce a misurare e valorizzare il contributo sociale del proprio investimento. Strumento indispensabile a tale fine è il bilancio sociale: così come i risultati economici dell'azienda si traducono ogni anno, in un bilancio aziendale, parimenti gli investimenti sociali di un'impresa possono essere sintetizzati e illustrati al pubblico e agli *stakeholder* attraverso il bilancio sociale. I modelli di riferimento di rendicontazione sociale rimangono, per gli enti *profit*, quelli elaborati dal Gruppo di studio per il bilancio sociale (www.gruppobilanciosociale.org) e quello del *Global reporting initiative* (www.globalreporting.com); per enti *no profit* i modelli di riferimento sono le *Linee*

Guida e schemi per la redazione del bilancio sociale delle organizzazioni non profit, elaborato dall' Agenzia per il terzo settore e Approvato dal Consiglio del 15 aprile 2011 con deliberazione n. 147 (http://www.lavoro.gov.it/n/rdonlyres/c80201fe□a32a□4a46□9e52□1ea0ff2c471e/0/linee_guida_bilancio_organizzazioni_nonprofit.pdf) e quello del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti (*Il Bilancio Sociale nelle Aziende Non Profit: principi generali e Linee Guida per la sua adozione*, a cura della Commissione Aziende Non Profit del Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili, 2004, in www.cndcet.it). L'utilità di tale documento si comprende alla luce delle prescrizioni dell'art. 10, comma 2 , del decreto legislativo 155/2006, recante la disciplina sull'impresa sociale e soprattutto, in regione Lombardia, dalla *delibera della Giunta regionale n. 5636 del 10 ottobre 2007*, che ha incluso il bilancio sociale tra i requisiti indispensabili per l'iscrizione all'Albo regionale delle cooperative sociali. Rimane inteso che i progetti di inserimento lavorativo

Sembrano cogliere in pieno le potenzialità e gli aspetti caratterizzanti del (futuro) lavoro penitenziario M. GRUMO, V. LANGELLA, *Carcere e impresa: una partnership possibile*, in *Non Profit*, fasc. 2, 2010, 95 ss. Gli autori evidenziano ed analizzano criticamente la duplice valenza, tanto economica quanto sociale, dell'investimento delle imprese che intraprendono un'attività imprenditoriale assumendo persone in esecuzione pena. Le due componenti sono imprescindibili e l'assenza □ma anche la carenza□ di una solo delle due porterà inevitabilmente a progetti di breve durata. Da una parte l'impresa deve essere consapevole della valenza sociale del proprio investimento, in termini di promozione della persona e di reinserimento nel tessuto sociale. Un investimento fondato su una logica esclusivamente di tipo economicista – che magari faccia affidamento esclusivamente sugli incentivi fiscali – contributivi e su altri (asseriti) inferiori costi del lavoro penitenziario risulterebbe miope ma anche scollato rispetto alle funzioni ed alla natura stessa che la normativa ed i principi costituzionali affidano al lavoro penitenziario. Se questa prima constatazione risulta ormai assodata nel nostro ordinamento (diversamente da altri ordinamenti stranieri ancora orientati a sfruttare la manodopera carceraria facendo leva sulle minori garanzie ed i minori costi del detenuto lavoratore), gli autori rilevano come non risulti affatto scontata la natura pur sempre imprenditoriale dell'attività intrapresa, che non deve contare esclusivamente sugli incentivi, ma deve sapere pur sempre sapersi porre in maniera competitiva sul mercato.

3.5 Segue: recenti sviluppi e proposte

In panorama abbastanza arido di progetti articolati e concrete per il potenziamento del lavoro penitenziario, le possibili alternative sono riconducibili sommariamente a tre categorie.

Da una parte si propone il rifinanziamento e la riorganizzazione del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. Si veda al esempio quanto riportato in C.A. ROMANO, *Carcere, lavoro e cooperazione sociale*, in U. GATTI E B. GUALCO (a cura di), *Carcere e territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, 282. L'autore dà atto della situazione attuale, ove i detenuti lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria risultano di fatto impiegati, per la quasi totalità, in servizi domestici, attività senza alcun profilo rieducativo ma di natura meramente assistenziale. L'autore

propone, come possibili soluzioni per il miglioramento del lavoro penitenziario alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, alcune modifiche normative finalizzate al miglioramento qualitativo e quantitativo dei rapporti di lavoro in essere tra amministrazione penitenziaria e detenuti quali: una maggior tassatività dei criteri per l'avviamento al lavoro o la fissazione di quantità minima di commesse da parte della Pubblica Amministrazione.

Un secondo ordine di proposte ha come fine, sempre con riferimento al lavoro intramurario, il coinvolgimento di privati nella gestione dei servizi e delle forniture agli istituti penitenziari. Si veda in proposito Redattore Sociale, *Giustizia: la gestione dei servizi ausiliari nelle carceri affidata ai privati? è possibile...*, 30 maggio 2013, in <http://www.ristretti.org/Le-Notizie-di-Ristretti/giustizia-la-gestione-dei-servizi-ausiliari-nelle-carceri-affidata-ai-privati-e-possibile>, che riporta gli esiti di un seminario di approfondimento sul tema del partenariato pubblico privato nella gestione dei servizi ausiliari penitenziari. Affidare a privati alcuni servizi (come lavanderia, trasporti, sopravvitto e mensa), imponendo alle imprese appaltatrici l'assunzione di lavoratori detenuti, sul modello francese, si rivelerebbe una soluzione con vantaggi per tutti gli attori coinvolti. Oltre che per le imprese appaltatrici, anche per l'amministrazione penitenziaria – che vedrebbe diminuire alcuni costi relativi agli operatori penitenziari, attualmente deputati alla gestione dei lavori in economia, nonché, soprattutto, per i detenuti, che avrebbero maggiori opportunità di lavoro detentivo intramurario, a condizioni migliori – non solo sotto l'aspetto retributivo – rispetto a quelle che è in grado di offrire l'amministrazione penitenziaria. Per un report più dettagliato dell'esperienza francese si veda *Il Comunicato stampa n.3/2013 del 31 maggio 2013*, diffuso dagli uffici del *Provveditorato Regionale per l'Amministrazione Penitenziaria del Piemonte e della Val d'Aosta*, a seguito del convegno tenutosi sul tema, presso la Casa Circondariale di Saluzzo (in http://www.ristretti.it/comments/2013/maggio/pdf6/comunicato_saluzzo.pdf), che illustra più nel dettaglio i progressi del modello francese verso una gestione degli istituti penitenziari di tipo misto pubblico/privato; in capo all'amministrazione statale permangono – diversamente dal modello privatistico anglosassone – le competenze in materia di sicurezza e trattamento, mentre ai privati sono affidati tutti gli altri aspetti relativi al funzionamento degli istituti, con notevole risparmio di risorse. *De jure condito*, l'affidamento di servizi interni ai privati, è di fatto già previsto (*rectius*: consentito) a livello normativo dal comma 3 dell'articolo 47 del regolamento di esecuzione (decreto del presidente della repubblica 230/2000) ma finora in buona parte non sfruttata dalla direzioni degli istituti. Trai pochi casi si segnala quello della cooperativa *ABC La Sapienza In Tavola*, segnalata nella pubblicazione *Valori e lavori, Catalogo dei servizi che sprigionano lavoro in Lombardia*, a cura di Regione Lombardia e Unioncamere Lombardia, Terre di Mezzo, Milano, 2011, 16 – 17. Analogamente, propone di incentivare l'ingresso delle cooperative negli istituti penitenziari C.A. ROMANO, *Carcere, lavoro e cooperazione sociale*, cit.

Un ultimo ordine di proposte, preso atto delle ineliminabili limitazioni del lavoro intramurario, suggerisce, come unica soluzione praticabile, il ricorso al *lavoro extra moenia*. Per un potenziamento del lavoro all'esterno e delle misure alternative si rinvia a A. NALDI, *Araba Fenice* *Inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, cit., 69 (si veda *supra*, cap. 3.4), ove l'autrice prende le mosse dai dati non proprio incoraggianti relativi al lavoro intramurario alle dipendenze di imprese private

(nonostante gli incentivi della legge Smuraglia, in vigore da oltre 13 anni dalla legge) per indicare, come unica via da percorrere per un lavoro veramente rieducativo per i detenuti, quella delle misure alternative e del lavoro extramurario, purché accompagnate (come di rado accade) da un percorso formativo .Per una proposta articolata di incentivazione del lavoro di pubblica utilità si rinvia invece a S. ROMANELLI, *Il lavoro di pubblica utilità come sanzione penale principale*, cit., 237 ss).

ABBREVIAZIONI

ADL	Argomenti di diritto del lavoro
Cass. Pen.	Cassazione penale
Crit. dir.	Critica del diritto
D&L	Diritto e lavoro – Rivista critica di diritto del
lavoro	
DD	Democrazia e diritto
DL	Il diritto del lavoro
DRI	Diritto delle Relazioni Industriali
Dig. Disc. Pen.	Digesto delle Discipline Penalistiche
Dig. It.	Digesto Italiano
Dir. pen. proc.	Diritto penale e processo
Enc. dir.	Enciclopedia del diritto
FI	Foro italiano
Foro ambr.	Foro Ambrosiano
Foro civ.	Foro civile
GCost	Giurisprudenza costituzionale
GD	Guida al diritto (Il Sole 24 Ore)
GLav	Guida al lavoro
GM	Giurisprudenza di merito
Giust. civ.	Giustizia civile
L80	Lavoro '80
LD	Lavoro e diritto
LG	Il lavoro nella giurisprudenza
LPA	Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni
LPO	Lavoro e previdenza oggi
Leg. Pen.	Legislazione Penale
MGL	Massimario di giurisprudenze del lavoro
NDDP	Nuovo digesto delle discipline privatistiche
NDI	Novissimo Digesto italiano
PD	Politica del diritto
PE	Politica e economia
RCDL	Rivista Critica di Diritto del Lavoro
RGL	Rivista giuridica del lavoro e della previdenza
sociale	
RIDL	Rivista italiana di diritto del lavoro (RDL – Rivista
di diritto del lavoro fino al 1980)	
RIDPP	Rivista italiana di diritto e procedura penale
Rass. it. crim.	Rassegna Italiana di Criminologia
Rass. penit. crimin.	Rassegna Penitenziaria e Criminologica

Rass. st. penit
Riv. dir. penit.
Riv. Pen.

Rassegna di Studi Penitenziari
Rivista di diritto penitenziario
Rivista penale