

CARMEN DI CARLUCCIO
AL DI LÀ DELLE SBARRE
Rieducare attraverso il lavoro

SOMMARIO: 1. Il lavoro tra microcosmo carcerario e macrocosmo costituzionale. Rieducare attraverso il lavoro. 2. Vecchio e nuovo nel lavoro carcerario: l'applicazione tardiva e parziale del dettato costituzionale. 3. Persistenti scollamenti e aperture giurisprudenziali. La (in)giusta retribuzione nel lavoro a favore dell'amministrazione penitenziaria. 4. Ripensare il lavoro in carcere.

1. Il lavoro riveste un ruolo fondante nel microcosmo carcerario quale luogo dell'ordinamento costituzionale.

Non più «impermeabile e isolato dalla società libera»¹, il carcere è – o dovrebbe essere – una formazione sociale che, per quanto coattiva e tendenzialmente totalizzante, riconosce e garantisce l'inviolabilità dei diritti fondamentali, *in primis* il lavoro, in funzione dello sviluppo della personalità dei detenuti². Tale affermazione dischiude due diverse prospettive, sinergiche e complementari: l'una manifesta nell'art. 27, co. 3, Cost., l'altra sottesa all'intera trama costituzionale e, più specificamente, al complesso dei principi fondamentali³.

Quanto alla prima, viene in rilievo, insieme al principio di umanizzazione della pena, il fine della rieducazione del condannato cui la stessa deve

1 G. NEPPI MODONA, *Ordinamento penitenziario*, in *Dig. disc. pen.*, IX, Torino, 1995, 43 ss.

2 Sulla nozione di *istituzione totale* come istituzione che, attraverso un regime chiuso e formalmente amministrato, ingloba e regola l'intera esistenza di coloro che vi risiedono e lavorano, esaurendo in sé tutta la loro esperienza sociale v. E. GOFFMAN, *Le istituzioni totali: meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, 1968 (traduz. it. curata da F.O. Basaglia: *Asylums. Essays on the social situation of mental patients and other inmates*, 1961). Per una riflessione sul rilievo assunto dal lavoro all'interno di un'altra istituzione totale per eccellenza, il manicomio, sia consentito il rinvio a C. DI CARLUCCIO, *Lavoro e salute mentale. Dentro e fuori l'istituzione*, Napoli, 2022, spec. sez. I.

3 V., per tutti, M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, 2002, e ID., *Dignità e carcere*, II ed., Napoli, 2014.

tendere e, quindi, il diritto – e il dovere, in forza del principio di solidarietà – del detenuto a un percorso di reinserimento sociale e di recupero che trovi nel carcere un nuovo inizio, un punto da cui “ripartire”⁴. In questa dimensione rieducativa il lavoro costituisce un elemento primario del trattamento penitenziario che, attraverso «il rispetto della dignità della persona», secondo «modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione»⁵, risponde «ai particolari bisogni della personalità di ciascun soggetto, incoraggia(re) le attitudini e valorizza(re) le competenze che possono essere di sostegno per il reinserimento sociale»⁶. Ecco perché l'ordinamento penitenziario (d'ora in poi o.p.) prescrive che sia assicurata, salvo casi di impossibilità, un'occupazione lavorativa al condannato e all'internato⁷.

Se si volge lo sguardo al di là del cono di luce dell'art. 27, co. 3, Cost. emerge la seconda prospettiva sopra evocata: i diritti costituzionali fondamentali sono patrimonio della persona umana e devono essere riconosciuti anche – anzi, a maggior ragione – nella condizione di vulnerabilità che connota la vita carceraria⁸. Piuttosto, «chi si trova in stato di detenzione, pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale»⁹. L'inviolabilità dei diritti esige che l'eventuale compressione sia puntualmente giustificata dalle (e proporzionata alle) effettive necessità del trattamento penitenziario¹⁰ e preservi la dignità dei detenuti.

4 G.M. FLICK, *I diritti dei detenuti nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e Società*, 2012, I, 187 ss., spec. 198.

5 Art. 1, co. 1, l. 26 luglio 1975, n. 354, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà* (d'ora in avanti o.p.).

6 Art 13 o.p.

7 Art. 15 o.p.

8 I detenuti restano titolari di situazioni giuridiche soggettive analoghe a quelle delle persone libere, come si legge nell'art. 1, co. 3, o.p.: «ad ogni persona privata della libertà sono garantiti i diritti fondamentali».

9 Corte cost. 24 giugno 1993, n. 349. Sulla necessità di non considerare i diritti dei detenuti un “residuo”, ma un «nucleo intangibile di posizioni soggettive» v., per tutti, S. TALINI, *La privazione della libertà personale*, Napoli, 2018.

10 Cfr. M. RUOTOLO, *La libertà della persona in stato di detenzione*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 2021, 6, 253 ss.; ID., *Tra integrazione e maieutica: Corte costituzionale e diritti dei detenuti*, in *Rivista AIC*, 2016, 3, 1 ss., il quale rileva come in tal modo operi, anche in carcere, il principio della massima espansione della libertà, secondo l'intuizione di P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 41.

La dignità, in quanto nucleo essenziale e irriducibile dei diritti fondamentali e, per quanto qui di specifico interesse, valore ultimo dell'insieme delle norme costituzionali sul lavoro, rappresenta lo strumento chiave per porre rimedio alla particolare vulnerabilità dei detenuti e, in tal modo, conseguire gli obiettivi di reinserimento sociale¹¹.

Peraltro è la stessa dignità della persona che, coinvolgendo il principio personalistico, impone che la funzione della pena si legittimi attraverso la finalità rieducativa e che si collochino in secondo piano le ulteriori funzioni pure assegnate alla stessa (anzi alle pene: tutte, non solo quella detentiva)¹². Siffatte funzioni, ispirate a logiche securitarie e custodialistiche, non possono che cedere il passo a fronte del riconoscimento dell'esistenza di un "diritto" alla rieducazione e alla realizzazione della personalità del detenuto; diritto disvelato (anche) dalla giurisprudenza costituzionale negli anni '90¹³. L'aggancio alla dignità scongiura così il rischio di mere strumentalizzazioni dell'individuo per fini generali di politica criminale, bisogni collettivi di stabilità e sicurezza o, ancora, istanze retributive¹⁴.

La funzionalità reciproca tra diritti fondamentali e finalità rieducativa della pena è chiara: il reinserimento sociale presuppone il rispetto del li-

11 Sul punto v. F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Torino, 2022. Sul rilievo della dignità umana nel contesto del carcere v. anche M. RUOTOLO, *Dignità e carcere*, cit., *passim* ma spec. 5 ss.; G. SILVESTRI, *La dignità umana dentro le mura del carcere*, in *Rivista AIC*, 2014, n. 2; G. ZAGREBELSKY, *Il tempo e lo spazio del "capro espiatorio". Del paradosso della dignità in carcere*, in *Diritto e Società*, 2015, 1 ss.

12 L'art. 27 Cost. declina il termine "pena" al plurale, rifiutando l'equazione pena è uguale a carcere (ben radicata nella percezione sociale), e la parola "condannato" al singolare, escludendo una spersonalizzazione del destinatario della sanzione. Sulla lettura evolutiva del concetto di rieducazione e sul progressivo assestamento della riflessione sui rapporti tra le diverse finalità delle pene v. A. AVERARDI, *La Costituzione «dimenticata». La funzione rieducativa della pena*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, 1, 145 ss.; I. NICOTRA, *Pena e reinserimento sociale*, in *Rivista AIC*, 2014, 2, 1 ss.; A. PUGIOTTO, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in *Rivista AIC*, 2014, 2, 1 ss.

13 Cfr., per tutte, Corte cost. 2 luglio 1990, n. 313. Su tale «radicale svolta» v. M. RUOTOLO, *Tra integrazione e maieutica*, cit., 6.

14 Questo aspetto fu oggetto di controverse interpretazioni già in sede costituyente: v., *ex multis*, E.A. BERNABEI, *Il problema della pena nel codice, nella Costituzione e nel progetto preliminare di riforma*, in *Giustizia penale*, 1951, 56, I, 104 ss.; G. FIANDACA, *Art. 27, commi 3 e 4*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1991, 225 ss.; G. VASSALLI, *Il dibattito sulla rieducazione*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 1982, 444 ss.; ID., *Funzioni e insufficienze delle pene (1961)*, ora in ID., *Scritti giuridici*, I, t. II, Milano, 1997, 1361 ss.

mite invalicabile della dignità che, a sua volta, si preserva nel contesto detentivo se e nella misura in cui la pena assolve a un fine rieducativo, favorisce la libera espressione della personalità del detenuto e incoraggia la costruzione di un progetto di vita nuovo. Solo l'autorealizzazione del singolo può, infatti, offrirgli una concreta opportunità di compiere scelte diverse da quella criminale e assicurare il suo ritorno in società¹⁵. Prima dell'art. 27, sono gli artt. 2, 3 e 4 della Costituzione a fornire tali indicazioni: la garanzia dei diritti inviolabili, la richiesta di adempimento dei doveri inderogabili, ma anche la pari dignità sociale, l'impegno istituzionale per la rimozione delle disuguaglianze e il principio lavorista (in dialogo con gli artt. 35, 36, 41, co. 2, Cost.).

Il lavoro, fondamento della Repubblica¹⁶, «elemento eccitatore di mobilità sociale»¹⁷, rappresenta un passo essenziale verso il progressivo e pieno reinserimento della persona nel contesto sociale, mediante la partecipazione effettiva all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Nel disegno costituzionale, «primario tra i beni primari»¹⁸, il lavoro non è «mero strumento per il conseguimento dei mezzi di sussistenza, bensì [...] tramite necessario per l'affermazione della personalità»¹⁹. Per questa via lo svolgimento di una attività lavorativa produce una trasformazione identitaria positiva del detenuto²⁰.

15 Cfr. M. RUOTOLO, *La libertà della persona*, cit., secondo cui il «trinomio inscindibile umanizzazione-rieducazione-libero sviluppo della personalità, [...] deve costituire il fondamento dell'impegno rivolto a consentire al singolo di "riappropriarsi della vita", sollecitandolo nell'attivazione di un processo di autorealizzazione, di autodeterminazione» (265).

16 Sul rilievo del principio lavorista nella Costituzione la bibliografia è infinita. Oltre agli autori citati nelle note che seguono v., *ex multis*, M. LUCIANI, *Radici e conseguenze della scelta costituzionale di fondare la Repubblica democratica sul lavoro*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 3, 2010, 628 ss.; M. OLIVETTI, *Art. 1*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, 5 ss.; R. SCOGNAMIGLIO, *Lavoro: 1) Disciplina costituzionale*, in *Enc. giur.*, 1989, 1 ss.

17 C. MORTATI, *Art. 1*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, 15. Sull'art. 3 Cost. quale «svolgimento» dell'art. 1 Cost. v. G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro. La solitudine dell'articolo 1*, Torino, 2013, 22 s. e M. LUCIANI, *Radici e conseguenze*, cit., 634 s.; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lavoro (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, 1973, § 5.

18 G. ZAGREBELSKY, *Fondata sul lavoro*, cit., 14.

19 Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1975, 156 s.

20 R. MAERAN, M.L. MENEGATTO, A. ZAMPERINI, *Il lavoro in carcere. Significato psicologico*, in M.G. Mattarolo, A. Sitzia (a cura di), *Il lavoro dei detenuti*, Padova, 2017, 149 ss.; K.M. ROGERS, K.G. CORLEY, B.E. ASHFORTH, *Seeing More than*

La forza dirompente del principio lavorista nel microcosmo carcerario assume così un significato che va ben oltre la configurazione del lavoro come elemento chiave del trattamento penitenziario: il lavoro è (anche) mezzo per rendere il detenuto «soggetto attivo, partecipe e responsabile»²¹ e ricucire lo strappo con la società consumatosi attraverso il reato²².

Mediante il lavoro la società libera entra in carcere e il detenuto, in veste di lavoratore, riesce ancora a sentirsi – e a essere – parte della società libera, «a rintracciare dentro di sé quelle che sono le strutture sociali disconosciute con l’atteggiamento criminoso»²³, a preservare le relazioni umane che, in quel contesto più che altrove, assumono un «effetto salvifico»²⁴.

La potenzialità rieducativa e inclusiva del lavoro trova conferma in diversi studi che evidenziano il legame diretto tra lavoro in carcere e riduzione dei tassi di recidiva²⁵: i dati sulla popolazione carceraria registrano tassi di recidiva per i detenuti non lavoratori vicini al 70%, mentre per i lavoratori-detenuti gli stessi scendono drasticamente intorno al 2%²⁶.

2. Il disegno costituzionale declinato nel contesto carcerario ne modifica le coordinate trasformandolo in un luogo diverso da quello che era stato storicamente.

Orange: Organizational Respect and Positive Identity Transformation in a Prison Context, in *Administrative Science Quarterly*, 62(2), 2017, 219 ss.

- 21 T. GUARNIER, *Libertà collettive e detenzione penale*, in M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *Dopo la riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019, 168.
- 22 Sulla ricostruzione del legame sociale che si è lacerato con la commissione del fatto di reato v., per tutti, P. RICOEUR, *Il diritto di punire*, testi del 1958 e del 2002, raccolti da L. ALICI, Brescia, 2012.
- 23 M. ISCERI, *Verso la “normalizzazione” del lavoro penitenziario. Spunti critici*, in *lalegislationepenale.eu*, 12 novembre 2018, 13.
- 24 F. MALZANI, *Le dimensioni*, cit., 44. Sul lavoro come «luogo dell’essere che impedisce, prima di tutto, l’isolamento umano» v. L. CORAZZA, *Il diritto del lavoro e la riscoperta della questione redistributiva*, in *Questione Giustizia*, 2019, 4, 13.
- 25 M. BHULLER, G.B. DAHL, K.V. LØKEN, M. MOGSTAD, *Incarceration, recidivism, and employment*, in *Journal of Political Economy*, 2019, 128(4), 1269 ss.; G. MASTROBUONI, D. TERLIZZESE, *Leave the door open? Prison conditions and recidivism*, in *American Economic Journal: Applied Economics*, 2022, 14 (4), 200 ss. Cfr. altresì G. FATUZZO, *Lavoro e formazione per rieducare il detenuto: a colloquio con Salvo Fleres*, in *Bollettino Adapt*, 14, 2019; Antigone, *Torna il carcere*, XIII Rapporto sulle condizioni di detenzione, 2017, in *antigone.it*.
- 26 S. UCCELLO, *Carcere, recidiva quasi azzerata per chi può imparare un lavoro*, Il Sole 24 ore, 11 febbraio 2023.

In questo scenario il lavoro subisce una mutazione genetica: cessa di essere misura (ulteriormente) punitiva – o, al più, di contrasto all’ozio²⁷ –, da affiancare alla privazione della libertà dell’autore dell’illecito penale, per acquisire la fisionomia propria del diritto-dovere su cui si fonda l’assetto della Repubblica²⁸. Un cambiamento significativo, questo, che si riverbera anche con riguardo alle modalità di svolgimento dell’attività lavorativa e al ruolo dei soggetti che lavorano, che non debbono più essere qualificati detenuti-lavoratori, ovvero persone ristrette nella libertà personale che prestano un’attività lavorativa, bensì lavoratori-detenuti, ovvero lavoratori limitati solo nella libertà personale²⁹.

Invero questo cambio di paradigma “promesso” dalla Carta costituzionale è rimasto per lungo tempo solo sulla carta e, a tutt’oggi, risulta essere non pienamente realizzato³⁰.

Solo nel 1975, con la legge di riforma dell’ordinamento penitenziario, l’idea di lavoro forzato e punitivo che connotava la normativa e la prassi penitenziaria pre-repubblicana viene messa in discussione. La legge, pur mantenendo l’obbligatorietà del lavoro dei detenuti – superata nel 2018 – finalmente lo affranca da ogni connotato di afflittività (come espressamente affermato nell’art. 20, co. 2, o.p.), conferendogli il ruolo di strumento di rieducazione e di reinserimento della persona (art. 1, o.p.).

Qualche anno più tardi, sempre nella direzione di ammodernamento del lavoro carcerario, la l. n. 663/1986 interviene a promuovere gli strumenti di de-carcerizzazione, compreso il lavoro all’esterno del carcere, rimuovendo l’obbligo di scorta da parte della polizia e riconducendo al rapporto tra amministrazione penitenziaria e magistratura di sorveglianza la definizione dei profili contenutistici e operativi del lavoro esterno. Per il lavoro intra-

27 Per una critica alla concezione del lavoro quale “antidoto all’ozio”, a lungo diffusa, anche negli anni successivi all’introduzione della Costituzione, v. M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell’ordinamento penitenziario*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere “riformato”*, Bologna, 1977, 108 ss.

28 G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, 1981, 143. Per un’evoluzione storica del lavoro carcerario cfr. V. LAMONICA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, 3, 43 ss.; A. MARCIANÒ, *Il lavoro dei detenuti: profili interdisciplinari e prospettive di riforma*, in *WP Adapt*, 2014, 167, 3 ss.

29 Sul punto cfr. G. CAPUTO, *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti?*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2015. Ma già G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo*, cit., 156, e M. PAVARINI, *La nuova disciplina*, cit., 131.

30 P. FARAGUNA, M. GIALUZ, *Il carcere e la promessa tradita della Costituente*, Bologna, 2012.

murario la legge stabilisce che, ai fini dell'assegnazione al lavoro si deve tener conto anche dei «desideri ed attitudini» dei detenuti e che le direzioni degli istituti penitenziari possono, previa autorizzazione del Ministro di Grazia e Giustizia, vendere prodotti delle lavorazioni penitenziarie «a prezzo pari o anche inferiore al loro costo, tenuto conto, per quanto possibile, dei prezzi praticati per prodotti corrispondenti nel mercato all'ingrosso della zona in cui è situato l'istituto»³¹.

Diverso l'approccio assunto dalla l. 12 agosto 1993, n. 296 che, nell'ottica di valorizzare la qualificazione professionale della forza lavoro detenuta e favorirne l'accesso al lavoro, ha previsto la possibilità per i soggetti pubblici o privati di tenere corsi di formazione professionale e di gestire lavorazioni direttamente all'interno degli istituti penitenziari. In particolare, ha consentito all'amministrazione penitenziaria di affidare la «direzione tecnica» di sue lavorazioni «con contratto d'opera» a persone esterne, «le quali curano anche la specifica formazione dei responsabili delle lavorazioni e concorrono alla qualificazione professionale dei detenuti, d'intesa con la regione»; di «istituire, a titolo sperimentale, nuove lavorazioni, avvalendosi, se necessario, dei servizi prestati da imprese pubbliche o private ed acquistando le relative progettazioni»; di prendere commissioni di forniture di beni per conto di privati, con possibilità di «effettuare pagamenti differiti»³².

In questo sfondo si è inserita la l. 22 giugno 2000, n. 193, c.d. legge Smuraglia, che ha accolto le diverse tipologie di individui che gravitano nell'area dell'esecuzione penale tra i «soggetti svantaggiati» che possono essere reclutati da aziende pubbliche e private (per attività all'interno degli istituti penitenziari) fruendo di una cospicua riduzione del costo del lavoro³³. Già la l. 8 novembre 1991, n. 381, *Disciplina delle cooperative sociali*, aveva incluso, all'art. 4, i detenuti ammessi alle misure alternative alla detenzione tra le «persone svantaggiate», chiamate a costituire almeno il 30% della forza lavoro delle cooperative sociali di tipo B, aprendo in questo modo un primo varco a nuove opportunità di lavoro per i detenuti, a fronte del cui impiego riconoscere incentivi fiscali (credito d'imposta, sgravi contributivi).

31 Art. 20 o.p., come novellato dall'art. 5 della l. n. 663/1986, c.d. legge Gozzini.

32 Art. 20-bis o.p.

33 Sui benefici per chi assume i detenuti v. G. DE LUCA, *Lavoro dei detenuti ed incentivi contributivi e fiscali*, in M.G. Mattarolo, A. Sitzia (a cura di), cit., 127 ss.; F. LOMBARDO, *Detenzione, lavoro e agevolazioni (non solo) contributive: un'opportunità per le imprese*, in *Bollettino Adapt*, 39, 14 novembre 2022, F. MALZANI, *Le dimensioni*, cit., 97 ss.

Questo meccanismo di incentivi è stato poi ulteriormente rafforzato dal d.l. 1 luglio 2013, n. 78 e dal d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124, ma continua a “privilegiare” il contesto del non *profit* e le attività intramoenia; ad esso si affiancano le agevolazioni riconosciute da altre fonti normative quando intersecano la condizione di detenuto o di *ex* detenuto (come, ad esempio, il pacchetto garanzia giovani, gli incentivi per l’assunzione di lavoratori disabili o la nuova misura GOL del PNRR).

Il d.lgs. n. 124/2018 completa la riforma del lavoro carcerario, trasformando – finalmente – l’obbligo di lavorare in diritto³⁴. Il decreto interviene su due istituti chiave del lavoro carcerario, compiendo delle scelte che non sembrano essere pienamente conformi al dettato costituzionale: con riguardo alla remunerazione, si elimina il riferimento alla mercede e si stabilisce la quantificazione in una misura fissa, pari a due terzi del trattamento economico dei contratti collettivi; si eleva il lavoro volontario e gratuito da parte dei detenuti e degli internati nell’ambito di progetti di pubblica utilità a fattispecie autonoma e distinta dal lavoro esterno (svolgibile anche all’interno degli istituti penitenziari, sempreché non abbia a oggetto la gestione o l’esecuzione dei servizi d’istituto). Sulla remunerazione si ritornerà più avanti, ma è qui il caso di rimarcare che la partecipazione a progetti di pubblica utilità, configurata come un elemento del trattamento rieducativo *ex* art. 15 o.p., sembra rispolverare «l’idea del lavoro carcerario come forma, se non di vera e propria espiazione, di lotta all’ozio, senza alcun tipo di corrispettività», in contrasto con la finalità rieducativa ed emancipatoria del lavoro remunerato³⁵.

Diviene elemento autonomo del trattamento penitenziario anche la formazione professionale.

Com’è evidente, gli interventi di riforma che si sono susseguiti a partire dal 1975, per quanto ispirati a logiche di politica carceraria diverse, da un lato, risultano accomunati dall’obiettivo di incrementare le opportunità di lavoro per i detenuti e, dall’altro, sottolineano lo sforzo compiuto dal legislatore verso la tendenziale equiparazione tra lavoro penitenziario e lavoro libero. Uno sforzo sollecitato dal contesto sovranazionale: ci si riferisce *in*

34 All’obbligatorietà del lavoro era associata la specialità del contratto-rapporto: sul dibattito, che impegnò molto la dottrina lavoristica, v. M. BARBERA, *Lavoro carcerario*, in *Dig. sez. comm.*, 1992, VIII, 212 ss.; V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario: diritto vs obbligo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2009, 2, 49 ss.; F. MALZANI, *Le dimensioni*, cit., spec. 56 ss., cui si rinvia per gli ulteriori riferimenti bibliografici. Sul requisito “antiquato” dell’obbligatorietà v. P. BRONZO, *Lavoro e risocializzazione*, in *lalegislazonepenale.eu*, 12 novembre 2018, 4.

35 F. MALZANI, *Le dimensioni*, cit., 117.

primis alla regola 26 dell'*European Prison Rules* del Consiglio d'Europa del 2006³⁶ che, appunto, rimarca l'equiparazione tra lavoro carcerario e lavoro libero, l'importanza del riconoscimento del diritto al lavoro per favorire il reinserimento del detenuto, la necessità che vi sia un'equa remunerazione, il rispetto di vincoli di orario e una copertura assicurativa e previdenziale.

Tali linee trovano riscontro nella giurisprudenza costituzionale.

La giurisprudenza è stata determinante innanzitutto sul versante della ridefinizione delle tutele in relazione al diritto al riposo annuale retribuito per chi lavora per l'amministrazione penitenziaria. Escluso dal testo originario dell'art. 20 o.p. (e recepito nel 2018), che assicurava il solo riposo festivo, l'omissione legislativa è stata dichiarata costituzionalmente illegittima dalla sentenza n. 158 del 2001. Il percorso motivazionale tracciato dal Giudice delle leggi – che sembra costruire un «archetipo» del bilanciamento che il legislatore deve operare quando limita i diritti dei detenuti³⁷ –, è condizionato dal principio lavorista e dalla correlata esigenza costituzionale che le differenziazioni tra lavoro penitenziario e lavoro libero siano esclusivamente quelle imposte dalla condizione detentiva (e possano tradursi in adattamenti, sotto il profilo delle modalità di forma e di tempo, nella fruizione dei diritti, ma non anche in disconoscimenti).

A ulteriore conferma della necessità costituzionale di assimilare, quanto più possibile, il lavoro penitenziario al lavoro libero, la sentenza n. 341 del 2006 dichiara l'incostituzionalità dell'allora vigente art. 69, co. 6, lett. a dell'o.p. nella parte in cui prevede(va) la competenza del magistrato di sorveglianza a giudicare sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti l'osservanza delle norme riguardanti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione, nonché lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali. Venuta meno, per mezzo della dichiarazione d'incostituzionalità, la competenza del magistrato di sorveglianza, la tutela giurisdizionale dei diritti del lavoratore-detenuto è tornata a essere affidata al giudice del lavoro.

36 Le Regole penitenziarie europee, adottate dal Consiglio d'Europa in forma di raccomandazione l'11 gennaio 2006, sono state revisionate il 1° luglio 2020. Al riguardo v. E. VALENTE SARDINA, *Le nuove regole penitenziarie del Consiglio d'Europa. Aspetti teorici e limiti pratici di applicabilità*, in *Diritto penale e uomo*, 2020, 10, 1 ss.

37 In questi termini S. TALINI, *La privazione della libertà personale*, cit., 200. La limitazione di un diritto costituzionale, per essere tollerabile, può essere portata «fino al punto di estrema tensione», purché «non produca il suo totale sacrificio, [...] non pregiudichi la sua ineliminabile ragion d'essere» (in questi termini, sul bilanciamento tra diritti, F. MODUGNO, *I "nuovi" diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995, 101).

Più di recente, sempre alla ricerca di un equilibrio tra le esigenze preventive connesse alla repressione del fenomeno criminale e l'imperativo che tale contrasto alla criminalità avvenga nel rispetto dei principi di civiltà giuridica, si muove la pronuncia della Corte costituzionale n. 197/2021³⁸. Per quanto qui di interesse, essa si segnala per la riaffermazione del principio per cui la compressione dei diritti fondamentali della persona deve rispondere a rigorosi criteri di necessità e di proporzione e non può mai tradursi in limitazioni tali da violare la dignità della persona umana, che rimane valore imprescindibile e baricentrico nel bilanciamento degli interessi in gioco, così che la sua intangibilità si pone come limite invalicabile, sia per il legislatore sia per l'amministrazione e il giudice. Ciò anche quando un interesse pubblico presenti un grado di intensità tale da prevalere sull'interesse dell'individuo all'integrale tutela di taluno dei suoi diritti fondamentali.

3. La definizione della "specialità" del lavoro dei detenuti nelle norme e nell'interpretazione giurisprudenziale, insieme alla concreta articolazione dello stesso nella prassi carceraria, ci restituiscono la misura del (parziale) tradimento delle "promesse" della Carta costituzionale³⁹.

Si muove dalla premessa che la "specialità" non risiede nel tipo, né nell'area della qualificazione: al di là delle controverse origini (contrattuali o legali) del rapporto si riconosce ormai pacificamente natura subordinata al lavoro carcerario, in ragione della sussistenza degli elementi tipici della subordinazione (l'obbligo di una prestazione di fare, l'esecuzione della prestazione alle dipendenze e sotto la direzione della controparte datrice di lavoro⁴⁰; l'obbligo di eseguire la prestazione con diligenza e obbedienza; la continuità o la disponibilità nel tempo del prestatore all'impresa altrui; l'onerosità). Da questo dato dovrebbe discendere per

38 F. FIORENTIN, *Il "carcere duro" e gli internati in misura di sicurezza: qualche riflessione a margine di Corte cost. n. 197/2021*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 4, 2021, 50 ss.

39 La rinneazione "pratica" di diritti formalmente già riconosciuti ai detenuti (o anche ad essi) è una condizione denunciata con forza in dottrina. V., per tutti, F. BRICOLA, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Il carcere "riformato"*, Bologna, 1977, 9, e in *Costituzionalismo.it*, 2, 2015, che parla di una effettività di tipo "rinneante" della normativa vigente in materia di ordinamento penitenziario.

40 Si è in proposito osservato che «siamo di fronte non solo ad una subordinazione tecnico-funzionale ma anche ad una debolezza per così dire esistenziale»: I. PICCININI, *Il lavoro dei detenuti: riflessioni introduttive*, in *legislazionepenale.eu*, 12 novembre 2018, 2.

il lavoratore-detenuto il godimento, quale che sia il datore di lavoro, di tutte le tutele riconosciute al lavoratore subordinato, configurandosi il lavoro penitenziario “lavoro in senso stretto”, tutelato «in tutte le sue forme e applicazioni» ex art. 35, co. 1, Cost.⁴¹.

Eppure molteplici sono i profili di specialità che emergono nella concreta applicazione della disciplina protettiva correlata allo *status* del lavoratore-detenuto, al contesto in cui la prestazione lavorativa viene posta in essere, alla convivenza del rapporto sanzionatorio con quello di lavoro e delle esigenze rieducative con quelle di sicurezza⁴².

Uno dei profili che maggiormente palesa la “specialità” del lavoro penitenziario è rappresentato dall’impossibilità di garantire il diritto di scelta dell’attività lavorativa da parte del lavoratore-detenuto. È l’amministrazione penitenziaria – che opera attraverso l’apposita commissione (art. 20, co. 4) – ad assegnare al lavoro i detenuti, formando due elenchi, uno generico l’altro per qualifica, «tenendo conto esclusivamente dell’anzianità di disoccupazione maturata durante lo stato di detenzione e di internamento, dei carichi familiari e delle abilità lavorative possedute e, privilegiando, a parità di condizioni, i condannati» (art. 20, co. 5, lett. a).

Mentre appare indispensabile riconoscere un ruolo significativo all’amministrazione penitenziaria nel gestire la distribuzione del lavoro, risulta essere poco convincente la individuazione dei criteri per procedere all’assegnazione. Al riguardo il d.lgs. n. 124/2018, intervenendo sulla formulazione originaria della disposizione, che richiedeva si tenesse conto «dei loro desideri e attitudini nonché delle precedenti attività e di quelle a cui essi potranno dedicarsi dopo la dimissione», compie un passo indietro rispetto all’implementazione del dettato costituzionale. La revisione del testo, con una visione miope, spegne lo sguardo al futuro cui si apriva la disposizione originaria preoccupandosi di assegnare il lavoratore-detenuto a una attività lavorativa che potesse svolgere anche una volta terminata l’espiazione della pena⁴³. La

41 Il dettato ex art. 35 Cost. trova nel carcere la sua essenza: la tutela del lavoro in tutte le sue forme assume una speciale “finalità sociale e civile” perché prefigura il reinserimento del detenuto: così G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *Foro it.*, 1971, 53 ss.

42 Cfr. I. PICCININI, *Il lavoro dei detenuti*, cit., 3.

43 La revisione del testo del 1975 evidenzia una «limitatezza di visione in merito al percorso professionale, rispetto “a un prima e a un dopo” la detenzione, che andrebbe recuperata anche sulla carta, a costante memento dell’impegno delle istituzioni», al netto della scarsità di occasioni di lavoro: F. MALZANI, *Le dimensioni*, cit., 52.

scelta legislativa sembra così esprimere una sorta di “rassegnazione” allo stato delle cose⁴⁴, che trova conferma nel testo del co. 5, lett. c, dell’art. 20 o.p., novellato sempre nel 2018. Qui si precisa che la commissione deve stabilire criteri per l’avvicendamento nei posti di lavoro alle dipendenze dell’amministrazione, nel rispetto delle direttive emanate dal dipartimento dell’amministrazione penitenziaria: si prende atto di una prassi assai diffusa per effetto della quale, nella scarsità di offerta di lavoro, si genera un continuo *turn over* per cui i lavoratori-detenuiti si avvicendano sul medesimo posto di lavoro, «così da dare un poco a più (e comunque non a tutti)»⁴⁵. Sul punto i dati estrapolati dal Sistema SICO 2 (sistema informativo che gestisce i conti correnti dei detenuti, il sopravvittuto e le retribuzioni) evidenziano che in media l’attività lavorativa *pro capite* non supera gli 85 giorni lavorativi annui, confermando così che il lavoro carcerario si configura come un lavoro occasionale e discontinuo, un lavoro-non lavoro, pure al netto delle “specialità” sul versante delle tutele riconosciute ai reclusi.

Gli scollamenti più significativi che attraversano gli istituti lavoristici e quelli previdenziali-assistenziali si registrano nel caso di lavoro svolto alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria, mentre nel caso di lavoro (intramurario o extramurario) in favore di soggetti esterni è pacifico il ricorso alla disciplina protettiva, pur registrandosi un serio problema di effettività del diritto (per la scarsità delle occasioni di lavoro).

Il lavoro alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria si sostanzia in attività riconducibili a tre profili: attività domestiche relative alla gestione quotidiana dell’istituto penitenziario; lavorazioni industriali presso laboratori e officine presenti all’interno degli istituti; lavoro agricolo presso le colonie agricole dell’amministrazione (per coloro che abbiano particolari requisiti) o presso tenimenti agricoli presenti in alcuni istituti⁴⁶. Al di là del tipo di attività concretamente svolta, rispetto a diversi istituti continua a evidenziarsi una prevalenza delle norme dell’o.p., come in relazione alla disciplina del recesso (per la configurabilità o meno della cessazione involontaria dei periodi di fisiologica inattività nel caso di lavoro reso per l’amministrazione penitenziaria), nonché alle modalità di esercizio di alcuni diritti che incontrino un contrappeso nella sicurezza dell’istituto. Ci si riferisce, per esempio, al

44 D. CHINNI, *Il diritto al lavoro*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 2019, 13.

45 D. CHINNI, *Il diritto al lavoro*, cit., 13. La novella è vista con favore, perché assicura trasparenza e imparzialità alla pratica della rotazione, da F. FIORENTIN, *La riforma penitenziaria (dd. lgs. 121, 123, 124/2018)*, Milano, 2018, 90.

46 Cfr. G. CAPUTO, *Detenuti-lavoratori*, cit., 23 ss.

diritto di sciopero, che nel lavoro inframurario (anche quando svolto a favore di terzi) può imbattersi in forme di resistenza nella sua realizzazione concreta⁴⁷.

Il profilo più critico è certamente quello che attiene alla retribuzione. Su questo versante l'equiparazione tra lavoro carcerario e lavoro libero, rimarcata anche a livello internazionale, è essenzialmente sulla carta e a questo esito ha contribuito non poco la giurisprudenza, facendo ricorso prima al criterio della natura obbligatoria connessa all'esecuzione della pena e, poi, a quello del "minore valore" dell'attività lavorativa svolta dai detenuti (sul piano della professionalità, del rendimento, della organizzabilità)⁴⁸; aspetto, quest'ultimo, che in realtà è causato da disfunzioni di cui la Repubblica dovrebbe farsi carico, secondo quanto previsto dall'art. 35, co. 2, Cost., promuovendo la formazione e l'elevazione professionale dei lavoratori.

Anche la giurisprudenza della Corte EDU in tema di retribuzione (e accesso ai sistemi di sicurezza sociale e previdenziale) si è connotata per un approccio minimalista, pure dopo l'adozione nel 2006 dell'*European Prison Rules* del Consiglio d'Europa.

Se l'art. 20, co. 2, o.p. afferma che il lavoro è remunerato, l'art. 22 o.p. specifica che «la remunerazione per ciascuna categoria di detenuti e internati che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e alla qualità del lavoro prestato, nella misura fissa pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro»⁴⁹. L'attuale formulazione è frutto della novella del 2018, intervenuta sul testo dell'o.p. del 1975, per un verso, sostituendo l'obsoleto termine "mercede" con "remunerazione" e, per l'altro, sopprimendo l'apposita commissione che, secondo la normativa previgente, doveva equitativamente stabilire, «in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro», il compenso per la prestazione dell'attività lavorativa.

47 A. GABORARDI, *Trattamento penitenziario e diritti fondamentali*, in Aa. Vv., *Libertà dal carcere, libertà nel carcere*, Torino, 2013, 13 ss.; G. VANACORE, *Il lavoro penitenziario e i diritti del detenuto lavoratore*, in *WP Adapt*, 2006, 22, 12.

48 F. MALZANI, *Le dimensioni*, cit., 175.

49 La novella ha altresì disposto espressamente che il *quantum* retributivo ridotto rispetto al lavoro libero vale solo per il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. Già la dottrina (v. M.R. MARCHETTI, *Art. 22*, in V. Grevi, G. Giostra, F. Della Casa (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, IV. ed., Padova, 2001, 337 s.) e poi la Corte costituzionale erano giunte allo stesso risultato in via interpretativa.

L'originaria previsione legislativa, che peraltro era rimasta congelata per decenni⁵⁰, era stata oggetto di diffuse e condivisibili critiche⁵¹, tutt'altro che placate anche nel *post* novella⁵².

Quando fu sollevata questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost., del previgente art. 22 o.p., la Corte costituzionale, con la pronuncia n. 1087/1988, la dichiarò infondata facendo leva sulle «peculiarità che incidono profondamente sulla struttura del rapporto [di lavoro] e sui suoi elementi essenziali». Pur affermando che il rapporto di lavoro deve «essere protetto specie alla stregua dei precetti costituzionali (artt. 35 e 36 Cost.)», la Corte ritenne che la norma impugnata trovava giustificazione nella circostanza per cui «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». Conseguentemente, secondo la Corte la «specialità» del lavoro intramurario alle dipendenze dell'amministrazione rendeva costituzionalmente tollerabile una riduzione rispetto alla retribuzione riconosciuta al lavoratore libero per la medesima prestazione, perché «trattasi solo di una determinazione nel minimo, mentre non può escludersi l'osservanza del criterio della relazione con la quantità e la qualità del lavoro prestato e nemmeno possono trascurarsi, secondo il precetto costituzionale, i bisogni della famiglia di chi lavora»; è soltanto necessario che essa non sia «di gran lunga inferiore», poiché diversamente «sarebbe certamente diseducativa e controproducente». In quest'ultima ipotesi, peraltro, il lavoratore poteva sempre adire il giudice del lavoro, chiedendo la disapplicazione dell'atto determinativo della mercede adottato in violazione degli artt. 35 e 36 Cost.

50 L'importo delle retribuzioni è stato aggiornato solo nel 2017: una intollerabile inerzia dell'amministrazione penitenziaria, che ha prodotto per i detenuti un vero e proprio «danno contributivo» essendo le tutele previdenziali proporzionate alla retribuzione effettivamente percepita: G. CAPUTO, *Detenuti-lavoratori*, cit., 22.

51 Cfr., *ex multis*, G. CAPUTO, *Detenuti-lavoratori*, cit., 13 ss.; M.R. MARCHETTI, *Art. 22*, cit., 334 ss.; M. RUOTOLO, *Diritti dei detenuti*, cit., 173 ss.; G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo*, cit., 152 ss.

52 La novella troverebbe fondamento nell'eliminazione dei ritardi, verificatisi nella prassi, nella determinazione del *quantum* retributivo e «copertura costituzionale» nella sentenza C. cost n. 1087 del 1988: così si legge nella relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo trasmesso dal Governo alle Camere il 23 marzo 2018. In dottrina sul tema v. A. DELLA BELLA, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di assistenza sanitaria, vita detentiva e lavoro penitenziario*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 7 novembre 2018, 4 e F. FIORENTIN, *La riforma*, cit., 97.

La nuova disposizione non spegne i dubbi di legittimità, anzi li alimenta⁵³, anche alla luce della pronuncia del 1988, laddove determina la misura della retribuzione in un *quantum* predefinito, fisso, a differenza della precedente previsione che consentiva la riduzione, ma non la imponeva, e permetteva di modulare la retribuzione in ragione della quantità e qualità del lavoro, proprio come richiede l'art. 36 Cost.⁵⁴ Per di più viene meno la possibilità per il lavoratore-detenuto di adire il giudice del lavoro, a fronte di una eventuale violazione del principio di giusta retribuzione.

Inoltre occorre considerare che alla riduzione di 1/3 del trattamento economico previsto dai contratti collettivi deve aggiungersi il prelievo delle somme dovute a titolo di risarcimento del danno da reato e di rimborso delle spese di giustizia, restando impignorabile una quota pari a 3/5 (art. 24 o.p.), nonché quanto dovuto per il rimborso delle spese di mantenimento⁵⁵: il che amplifica il rischio di una violazione del principio costituzionale *ex* art. 36.

A sostegno della lettura proposta sovengono i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale nella decisione del 2001 sulle ferie *supra* richiamata che offre uno stravolgimento di prospettiva tale da spazzare «ogni residuo fattore di disomogeneità che la legislazione e parte degli interpreti ancora configurano nel caso del lavoratore dipendente dell'amministrazione penitenziaria»⁵⁶.

La pronuncia n. 158/2001 muove dal riconoscimento che il lavoro nell'o.p. è «uno dei mezzi al fine del recupero della persona, valore centrale per il nostro sistema penitenziario non solo sotto il profilo della dignità individuale ma anche sotto quello della valorizzazione delle attitudini e delle specifiche capacità lavorative del singolo». Il Giudice delle leggi ha chiarito che le peculiarità derivanti dalla inevitabile connessione tra profili del rapporto di lavoro e profili organizzativi, disciplinari e di sicurezza propri dell'ambiente carcerario possono sì comportare deroghe rispetto alla regolamentazione del lavoro libero, ma che «né tale specificità né la circostanza che il datore di lavoro possa coincidere con il soggetto che sovrintende alla

53 A. ALCARO, *Aspetti giuslavoristi della riforma dell'ordinamento penitenziario*, in *bollettinoadapt.it*, 19 novembre 2018; M. ISCERI, *Verso la "normalizzazione"*, cit., spec. 11; G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo*, cit., spec. 153.

54 In questa prospettiva la Corte potrebbe richiamare la sua giurisprudenza che ha ritenuto costituzionalmente illegittimi gli automatismi legislativi che impedivano al giudice di valutare il caso concreto (cfr. D. CHINNI, *Il diritto al lavoro*, cit., 18), su cui v., per tutti, L. PACE, *Gli automatismi legislativi nella giurisprudenza costituzionale*, in *gruppodipisa.it*, 18 settembre 2014.

55 Tali spese gravano sul detenuto in misura non superiore a due terzi del costo reale (art. 2, co. 5, o.p.).

56 Così A. MORRONE, *Il diritto alle ferie per i detenuti*, in *Giur. cost.*, 2001, 1278.

esecuzione della pena valgono ad affievolire il contenuto minimo di tutela che secondo la Costituzione ogni rapporto di lavoro subordinato deve avere». L'esecuzione della pena e il trattamento rieducativo – specifica la Corte – «non possono mai consistere in trattamenti penitenziari che comportino condizioni incompatibili col riconoscimento della soggettività di quanti si trovano nella restrizione della loro libertà».

Questa apertura giurisprudenziale – confermata in pronunce successive – sembra trovare sostegno anche nella giurisprudenza di merito che, da ultimo, è intervenuta rispetto ai controversi istituti del reddito di cittadinanza e della NASPI. In particolare, in relazione alla NASPI, a fronte di un atteggiamento di chiusura preclusivo e/o fortemente limitativo finora registratosi, si sta affermando una giurisprudenza di merito favorevole all'erogazione dell'indennità di disoccupazione quando il lavoro reso a favore dell'amministrazione penitenziaria si sia interrotto per diverse ragioni, come scarcerazione, trasferimento, ammissione a misure alternative o rotazione nella distribuzione del lavoro messo a disposizione negli istituti⁵⁷.

4. I persistenti scollamenti presenti nel composito puzzle normativo e giurisprudenziale, ignorati dalla politica («il cui “stato di quiete” raggiunge apici oggettivamente imbarazzanti»)⁵⁸, si inseriscono in un sistema penitenziario che soffre di croniche e gravi carenze che vanno dall'inidoneità delle strutture carcerarie al sovraffollamento, dall'esiguità delle risorse umane operanti negli istituti di pena alle carenze sanitarie, solo per citarne alcune.

Con specifico riguardo al lavoro, il numero di detenuti che svolge un'attività lavorativa è ancora molto contenuto. Su una popolazione carceraria

57 Su tali temi cfr. G. CAPUTO, *Carcere senza fabbrica: povertà, lavoro forzato e welfare*, Pisa, 2020; M. CHIARAMONTE, *La protezione sociale dei detenuti: tra «statuto di indegnità» e diritti del cittadino*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2022, 2, 2 ss.; V. LAMONACA, *Il diritto alla Naspi del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2020, 1, 196 ss.; F. MALZANI, *Lavoro a favore dell'Amministrazione penitenziaria e Naspi: un orientamento da ripensare*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2020, 2, 40 ss.

58 M. RUOTOLO, *I diritti dei detenuti nella più recente giurisprudenza costituzionale italiana*, in C. Severino, H. Alcaraz (a cura di), *Systèmes de contrôle de constitutionnalité par voie incidente et protection des personnes en situation de vulnérabilité*, Aix-en-Provence, 2021, 487 ss., 501. Erano state riposte molte speranze nella iniziativa degli «Stati generali sull'esecuzione penale», promossa dal Ministero della Giustizia nel 2015, con un coinvolgimento di oltre 200 impegnati su 18 Tavoli tematici, in buona misura tradite: v. M. RUOTOLO, *Gli Stati generali sull'esecuzione penale: finalità e obiettivi*, in *Diritto Penale Contemporaneo*, 11 marzo 2016.

di circa 54.000 unità, i detenuti lavoranti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria sono poco più del 30%, mentre quelli assunti alle dipendenze di datori esterni sono poco più di 2.000, di cui meno della metà presta attività all'interno del carcere, la restante parte lavora all'esterno.

A pesare su questi numeri esigui sono le caratteristiche del contesto carcerario, che mal si conciliano con la flessibilità e la celerità richieste nel mondo del lavoro. Si pensi alle rigide regole in materia di permessi e spostamenti o alla priorità riconosciuta ad alcune azioni rispetto al lavoro, per esempio i colloqui con gli avvocati, alle complesse dinamiche relazionali tra detenuti che possono intralciare lo svolgimento delle attività lavorative, o, ancora, all'approccio al lavoro da parte dei reclusi, frequentemente strumentale a ottenere dei permessi o altri "vantaggi" e non vissuto come un'occasione di crescita personale⁵⁹.

Inoltre, rilevano la scarsa conoscenza da parte del mondo imprenditoriale e sociale delle agevolazioni conseguenti all'assunzione di detenuti, la insufficiente considerazione delle esigenze del mercato del lavoro da parte dell'amministrazione penitenziaria, ma anche l'eterogeneità e la fragilità sociale che connotano la popolazione carceraria.

La funzione rieducativa della pena rischia, così, di perdersi nelle prassi di un'amministrazione penitenziaria complessa e reticolare⁶⁰, che nei fatti disconosce la dignità del detenuto.

Diviene allora prioritario intervenire per restituire pienezza di significato al patto costituzionale sancito con l'art. 27 e con le norme sui principi fondamentali e sul lavoro, provando a scardinare le ataviche disfunzioni presenti nel microcosmo carcerario (anche sfruttando le opportunità offerte dal PNRR⁶¹) e a rivitalizzare il lavoro dentro e fuori l'istituzione.

È evidente che occorre muovere da un'ottica che pone la persona al centro e, conseguentemente, riconosce il valore del lavoro e delle sue molteplici dimensioni racchiuse nella trama costituzionale che possono trovare piena estrinsecazione in carcere soltanto a condizione che il lavoro sia accompagnato da alcuni aggettivi: dignitoso, libero, retribuito in maniera

59 E. MAGLIA, *Economia carceraria: impresa e inclusione*, in *Impresa sociale*, 2019, 14 22 ss.

60 E. D'ALTERIO, *Il sistema amministrativo penitenziario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 2, 369 ss.

61 Va positivamente rilevato lo stanziamento nel Fondo complementare al PNRR di 132,9 milioni di euro per il periodo 2022-2026, per la costruzione e il miglioramento di padiglioni e spazi per le strutture penitenziarie per adulti e minori. Cfr. d.l. 6 maggio 2021, n. 59, art. 1, co. 2, lett. g, convertito con modificazioni dalla l. 1 luglio 2021 n. 101, volto ad integrare con risorse nazionali gli interventi del PNRR per complessivi 30,6 miliardi per gli anni dal 2021 al 2026.

“giusta”, non discriminatorio. Il recupero (e la valorizzazione) di una siffatta prospettiva costituisce la preconditione perché il carcere sia *de facto* luogo dell’ordinamento costituzionale. E il perseguimento di questo obiettivo è non più posticipabile, se non altro per il rapporto di condizionamento diretto sussistente tra azioni a tutela della dignità, modernità del sistema penitenziario e successo del progetto di reinserimento.

Traslata sul lavoro alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria, al di là di un auspicabile intervento sulla retribuzione, la richiamata prospettiva sollecita l’adozione di procedure più trasparenti di assegnazione al lavoro, di formalizzazione del rapporto (magari in formati standard resi disponibili di concerto dai Ministeri della Giustizia e del Lavoro) e di comunicazione ai detenuti della condizione retributiva, contributiva e previdenziale, come richiesto da ultimo dal decreto trasparenza del giugno 2022, in modo da facilitare le attività di supporto e di sportello eventualmente fornite dal sindacato, dal volontariato o da altri soggetti a ciò deputati⁶².

Quanto al lavoro alle dipendenze di terzi, e ancor più il lavoro al di fuori del contesto carcerario, esso rappresenta «lo strumento più idoneo tanto per sconfiggere l’ideologia segregativa del carcere, quanto per dare un contenuto non mistificatorio al dettato costituzionale che vuole la pena rieducativa»⁶³. Se il lavoro penitenziario deve riflettere l’organizzazione e i metodi del lavoro libero, come peraltro impone lo stesso art. 20, co. 3, o.p., l’esecuzione della prestazione lavorativa all’esterno dell’istituto penitenziario, fianco a fianco con lavoratori liberi, costituisce la modalità che assicura «il minor scarto possibile con il lavoro “libero”»⁶⁴, in una «totale immersione [...] nell’ambiente lavorativo libero»⁶⁵. In questo caso il problema dal piano delle tutele nel rapporto si sposta a quello delle tutele nel mercato (libero), a fronte della bassa (per non dire quasi nulla) domanda, sollecitando interventi di dialogo con ciò che c’è al di là delle sbarre.

Allora per promuovere un approccio antropocentrico e declinarlo al meglio nei riguardi del lavoro carcerario è fondamentale avviare un confronto e uno scambio più proficuo con le realtà socio-economiche dei territori su cui impatta il carcere, anche su impulso delle istituzioni territoriali. Gli istituti penitenziari dovrebbero essere parte integrante della programmazione

62 F. MALZANI, *Le dimensioni*, cit., 177 s.

63 M. PAVARINI, *La nuova disciplina*, cit., 172, nt. 126.

64 V. FURFARO, *Il lavoro penitenziario: aspetti giuridici e sociologici*, in *L’altro diritto. Centro di documentazione su carcere, devianza e marginalità*, 2008, § 9.1, in altrodiritto.unifi.it.

65 E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), cit., 173.

sociale regionale e dei piani di sviluppo del territorio, mediante la programmazione partecipata, condivisa e integrata tra le articolazioni penitenziarie e la Regione, come suggerisce l'accordo sottoscritto in Conferenza unificata Stato-Regioni il 28 aprile 2022 tra Governo, regioni e province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali sul documento recante "Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale"⁶⁶.

Nella prospettiva di attivare un dialogo con il "fuori" occorre partire da un coinvolgimento più massiccio delle cooperative e imprese sociali con *mission* solidaristica, le cui caratteristiche – come testimonia la letteratura scientifica – le rendono ben attrezzate per svolgere un ruolo decisivo nella rieducazione del detenuto e per preservarne la tenuta organizzativa, talora messa a dura prova dall'ordinamento penitenziario⁶⁷. Ciò in quanto, rispetto alla rigidità del contesto carcerario e alla condizione di fragilità del detenuto, le imprese sociali possono rispondere efficacemente essendo connotate da un alto grado di flessibilità nella riorganizzazione del lavoro, da una socializzazione alla presa in carica del beneficiario e delle sue difficoltà da parte di tutti i membri dell'organizzazione, nonché da un lavoro a sostegno delle competenze personali e relazionali del beneficiario (oltre alle competenze tecniche afferenti al lavoro svolto)⁶⁸.

L'auspicata apertura all'esterno non può limitarsi al mondo del non *profit*, ma anche grazie alla "mediazione" di nuove figure professionali, come può essere quella del *diversity manager*, deve essere diretta a intercettare i bisogni occupazionali delle imprese e a combinarli con interventi formativi e di inserimento mirati, muovendo da una lettura dell'art. 41 Cost. che valorizzi la responsabilità sociale dell'impresa e riconduca nell'*asset* strategico aziendale implicazioni di natura etica⁶⁹.

66 Accordo sottoscritto ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281. Da ultimo la Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario, istituita dal Ministero della Giustizia con d.m. 13 settembre 2021, sollecita un intervento nella direzione sopra richiamata.

67 C. BORZAGA, S. DEPEDRI, *La multidimensionalità delle relazioni di lavoro nelle cooperative sociali*, in V. Pelligra (a cura di), *Imprese sociali. Scelte individuali e interessi comuni*, Milano, 2008, 65 ss.; S. DEPEDRI, *L'efficacia dell'inserimento lavorativo: il punto di vista dei lavoratori*, in S. Depedri (a cura di), *L'inclusione efficiente. L'esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Milano, 2012.

68 V. CAVOTTA, M. ROSINI, *Carcere, lavoro e impresa sociale. Verso una effettiva rieducazione dei detenuti?*, in *Impresa sociale*, 2021, 1, 60 ss.

69 Su questi profili v. F. MALZANI, *Le dimensioni*, cit., spec. cap. III.

Nella direzione appena segnalata si colloca un'interessante progettualità, presentata a giugno 2022, che coniuga le esigenze connesse alla carenza di manodopera specializzata con l'obiettivo di rieducazione dei detenuti attraverso la collaborazione di sistema tra istituzioni e imprese private. Ci si riferisce al "Programma Lavoro Carcerario" che nasce dalla sinergia tra Ministero della Giustizia, Ministero dell'Innovazione Tecnologica e Transizione Digitale e operatori delle telecomunicazioni, con il fine di realizzare programmi di formazione per i detenuti in ambito TLC e ICT all'interno delle carceri, generando concrete possibilità di occupazione con assunzioni su singoli progetti⁷⁰.

Su questa scia si pone altresì il protocollo, siglato ad ottobre 2022 tra il Commissario straordinario per il sisma, la Cei, l'Ance e l'Anci, con cui si prevede che i detenuti di dieci province delle regioni Abruzzo, Lazio, Molise, Marche e Umbria possano avere l'occasione di lavorare nei cantieri di oltre 5.000 opere di ricostruzione pubblica e in quelli di 2.500 chiese danneggiate dal terremoto del 2016.

Un aiuto concreto, soprattutto per favorire la professionalizzazione, può derivare dalla partecipazione al PNRR attraverso l'applicazione al settore penitenziario del Programma GOL (Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori), gestito dalle regioni con il coordinamento dell'ANPAL. Un'occasione, questa, che qualche realtà territoriale sta già sperimentando: in Lombardia, ad esempio, è stato attivato uno sportello dedicato ai servizi del lavoro per i detenuti della casa circondariale Opera, un nuovo modello integrato realizzato in linea con il programma GOL per introdurre le persone recluse in un percorso di accompagnamento volto al reinserimento lavorativo.

Queste iniziative possono essere preziose anche per informare il mondo delle imprese (*profit* e non) circa gli incentivi fruibili a fronte dell'assunzione di lavoratori detenuti o internati e dello svolgimento di attività di formazione.

Solo una piena compenetrazione fra ambiente detentivo e comunità libera⁷¹, che valorizzi la soggettività del ristretto, può assicurare che il microcosmo carcerario sia plasmato sul (e rifletta il) modello del macrocosmo costituzionale.

70 A giugno 2022 è stato presentato, quale progetto pilota dell'ambiziosa iniziativa, il laboratorio di Sirti che mira a formare presso il Carcere di Rebibbia un primo gruppo di giuntisti in fibra ottica per le infrastrutture di rete con un corso specialistico di circa 160 ore.

71 Tale compenetrazione è evocata dallo stesso o.p. all'art. 17 rubricato «Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa», il quale prevede che la finalità del reinserimento sociale debba essere perseguita anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati, istituzioni o associazioni pubbliche e private all'azione rieducativa.