

L'attività lavorativa dei detenuti

di Antonio Salvati

Sommario: 1. Premessa. – 2. Dal ventennio fascista all'entrata in vigore della l. 354/1975. – 3. Dalla legge Gozzini alla legge Smuraglia – 4. Alcune considerazioni conclusive.

1. Premessa

Com'è noto, il riconoscimento ufficiale del diritto al lavoro in Italia è avvenuto solo con l'art. 4 della nostra Costituzione¹. L'importanza del diritto al lavoro deriva, altresì, dal fatto di essere mezzo necessario per la realizzazione della persona. In altri termini, se il lavoro è la pietra angolare dei valori fondanti la Repubblica, il diritto al lavoro è l'architrave dei principi fondamentali. Il significato della formula "diritto al lavoro", come per la gran parte dei diritti espressamente previsti nella Costituzione, si ricava dalla giurisprudenza costituzionale². Una definizione univoca del diritto al lavoro, invero, non c'è e del pari controversa è stata la sua qualificazione giuridica, discutendosi sulla sua riconducibilità ai diritti di libertà, ovvero ai diritti sociali. Se i primi sono storicamente ricondotti allo Stato di diritto, i secondi nascono con lo Stato sociale³ e si caratterizzano per l'incerto rapporto tra la propria struttura giuridica⁴ e la necessaria disponibilità di risorse finanziarie e strumentali, per il (supposto) collegamento con un interesse collettivo di base e l'appartenenza alla categoria dei c.d. diritti prestazionali. Resta ancora aperta tra gli studiosi la definizione dell'appartenenza del diritto al lavoro all'una o all'altra categoria, ovvero ad entrambe, oppure, la sua individuazione come diritto inviolabile, naturale, o positivo.

Il lavoro penitenziario è certamente una questione complessa che intreccia considerazioni di stampo giuridico - che costituiranno in buona parte l'oggetto di questo testo – con importanti valutazioni di natura sociologica ed economica⁵. Infatti, trattare di attività lavorativa dei detenuti significa spesso riprodurre e amplificare tutte quelle contraddizioni e difficoltà nelle quali si dibatte l'annosa questione delle pene alternative al carcere e, prima ancora, della funzione stessa della pena.

La bibliografia di natura sociale ed economica sull'attività lavorativa dei detenuti è particolarmente povera in ambito italiano, mentre è più ricca nella letteratura statunitense. Questa disparità è dovuta

¹ Per una ricostruzione del concetto di lavoro e del "diritto al lavoro", si rinvia a D.Garofalo, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Bari, Cacucci, 2004, p. 34 ss..

² Vedi Corte Cost. 26.6.1956, n. 6, in Giurisprudenza Costituzionale, 1956, 586; Corte Cost. 26.1.1957, n. 3, ivi, 1957, 11; Corte Cost. 17.4.1957, n. 53, ivi, 1957, 129; Corte Cost. 8.4.1958, n. 30, ivi, 1958, 643; Corte Cost. 26.1.1960, n. 2, ivi, 1960, 31; Corte Cost. 22.6.1963, n. 105, ivi, 1963, 812; Corte Cost. 6.7.1965, n. 61, ivi, 1965, 765; Corte Cost. 8.2.1966, n. 7, ivi, 1966, 92; Corte Cost. 7.3.1964, n. 14, ivi, 1964, 129; Corte Cost. 12.7.1967, n. 111, ivi, 1967, 1220; Corte Cost. 14.4.1969, n. 81, ivi, 1969, 1150; Corte Cost. 4.3.1971, n. 41, ivi, 1971, 499.

³ Cfr. L. Ferrajoli, *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Bari, Laterza, 2a ed., 1990, p. 901 ss..

⁴ Sui diritti sociali - diritti fondamentali vedi A. Baldassarre, *Diritti sociali* (voce), in Enciclopedia Giuridica Treccani, IX, 1, 1988, p. 14 ss.

⁵ Sulla "funzione insostituibile del lavoro (penitenziario) quale strumento di integrazione sociale", si rimanda, in particolare, a M.Pavarini, *Prison work rivisitato. Note teoriche sulle politiche penitenziarie nella post modernità*, in (a cura di M. Grande e M. A. Serenari), *In-out: alla ricerca delle buone prassi. Formazione e lavoro nel carcere del 2000*, Franco Angeli, Milano 2002, pp. 7 – 31.

anche alla diversa storia penitenziaria dei due paesi⁶. Differente è anche il punto di vista da cui vengono valutate le potenzialità del lavoro penitenziario. Negli Stati Uniti, infatti, il lavoro penitenziario è fin dall'inizio considerato come una possibilità concessa agli *inmate* per pagare il loro mantenimento in carcere e per risarcire le famiglie che hanno danneggiato con il loro crimine; solo una piccola parte della retribuzione è versata su un conto intestato ai detenuti. In Italia, invece, il lavoro penitenziario è considerato dalla letteratura più come una possibilità data ai detenuti di poter esercitare uno dei principali diritti costituzionali e di poter acquisire nuove abilità lavorative che rendano anche più rapido il loro reinserimento nella società e conseguentemente come mezzo di riduzione del tasso di recidiva. Un fattore comune in entrambe le letterature sta nel considerare il lavoro penitenziario come un'importante possibilità per le imprese. La letteratura americana sembra concorde nel sostenere che sia più efficiente una gestione del *prison labor* da parte di privati che da parte dello Stato, non solo per motivi economici, ma anche trattamentali. Le imprese, in entrambi gli ordinamenti, godono di effettivi vantaggi economici nel caso in cui vadano ad assumere soggetti provenienti da percorsi penali. Negli USA questi sgravi sono stati un sostanziale aiuto per quelle imprese che si sono trovate in situazioni di difficoltà⁷. In tal senso, il lavoro penitenziario rappresenterebbe l'estremo aspetto di una strategia d'impresa volta alla riduzione dei costi ed all'*outsourcing*. Per questo motivo, la letteratura italiana considera alto il valore del lavoro penitenziario nel contesto di crisi economica in cui si trovano ad agire le imprese e le cooperative. Potrebbe, infatti, essere la soluzione per molte imprese che faticano a raggiungere risultati positivi. Quest'aspetto teorico in realtà non trova sempre conferma nella pratica: spesso le cooperative sociali italiane che svolgono attività lavorative presso le strutture carcerarie versano in gravi situazioni economiche, nonostante i vantaggi di cui possono usufruire. In realtà, sul suolo italiano lavora meno di un quarto della popolazione reclusa. Il lavoro svolto in carcere è soprattutto quello alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria, utile solo per contrastare l'inoperosità, ma non per acquisire capacità spendibili nel mondo del lavoro⁸. La sfida sta nel ridare dignità al lavoro e sdoganare l'idea per cui a questo tipo di attività lavorativa non sia concesso e richiesto di essere redditizia. A favore del lavoro penitenziario, ovviamente, vi sono anche ragioni di tipo sociale: aiuta a mantenere disciplina e moralità, ottenere abilità nuove e occupare in modo proficuo del tempo che altrimenti sarebbe infruttuoso. A sostegno di ciò, più d'ogni saggio, studio ed articolo, ci sono le impressioni rilasciate dai detenuti, nonché i pareri rilasciati da responsabili di imprese che hanno assunto detenuti.

2. Dal ventennio fascista all'entrata in vigore della l. 354/1975.

E' opportuno, seppur per brevissimi cenni, brevemente, delineare il quadro storico, politico ed economico che condusse alla moderna affermazione del lavoro penitenziario. L'origine storica del lavoro penitenziario è strettamente correlata all'affermazione della pena detentiva nella sua forma di privazione della libertà personale. Se la genesi delle moderne istituzioni penitenziarie può essere ascritta all'epoca dell'Illuminismo⁹, con l'abbandono delle pene corporali e il ridotto ricorso alla pena capitale, l'affermarsi e l'organizzazione sistematica del lavoro penitenziario devono essere

⁶ Negli Stati Uniti il lavoro penitenziario era già attivo alla fine del XVIII secolo presso la struttura carceraria di New York City e fu disciplinato fin dal 1825

⁷ Molte imprese statunitensi si sono servite di detenuti soprattutto negli anni '90 per sopravvivere sul suolo nazionale, evitando di portare la produzione in zone meno costose. Su questo vedi G.LeBaron, *Captive labor and free market: Prisoners and production in the USA*, in *Capital&Class*, 2007, n° 95, pp. 59-81.

⁸ Cfr. A.Naldi, *Araba Fenice-Inserimento lavorativo di persone provenienti da percorsi penali*, I Quaderni di Antigone, Roma, 2004, cap. 1.2.1.

⁹ Su questo vedi M. Foucault, *Sorvegliare e punire*, Einaudi, Torino, 1976.

collocate in epoca ancora precedente: la *workhouse*, ovverosia la “casa” di reclusione, internamento e lavoro (da non confondersi con la mera “casa di custodia”, vale a dire con il carcere preventivo, *ad custodiendum*, dove veniva recluso l'imputato in attesa del processo), nasce infatti in Inghilterra, alla fine del 1500, per poi raggiungere il suo apice in Olanda, agli inizi del 1600. La *workhouse* inglese e la *rasp huis* olandese rappresentarono le strutture in cui, per la prima volta, si affiancarono esigenze punitive dello Stato ad istanze rieducative nei confronti del recluso, nell'intento di recuperare a fini produttivi il reo e nel ripudio dell'adozione di sistemi punitivi contrari al comune sentire della cittadinanza: attraverso la forzosa trasmissione dell'etica del lavoro propria della cultura calvinista, la comunità protestante coniugava l'ambivalenza della pretesa punitiva e retributiva dello Stato con l'esigenza di recupero del reo. E' opportuno evidenziare la natura economica-politica di queste strutture. Tant'è che la *workhouse* inglese e la *rasp huis* olandese operarono una sorta di funzione calmieratrice del costo della manodopera nel mercato libero. Infatti, in presenza di un aumento della domanda e di una diminuzione dell'offerta di lavoro, ossia in una situazione di crescita del costo del lavoro libero, l'attività prestata dalla popolazione internata divenne il fulcro economico di un più ampio ciclo produttivo: il bassissimo apporto di capitali necessario per l'acquisto di macchinari e per il mantenimento dei reclusi, fecero di gran lunga preferire (sia all'amministrazione statale che agli imprenditori privati) l'impiego e la produzione della manodopera internata rispetto all'utilizzo della manodopera libera. Tuttavia, con l'avvento della Rivoluzione Industriale e l'introduzione dei macchinari in ogni tipologia di lavoro produttivo, il lavoro carcerario si fece obsoleto e arretrato; la stessa funzione calmieratrice venne meno: la crescente industrializzazione dei meccanismi di produzione del lavoro libero, contrapposta al mancato apporto di capitali necessari per lo sviluppo tecnologico del lavoro penitenziario, fecero di quest'ultimo un'attività scarsamente concorrenziale e remunerativa, a tal punto che lo stesso non poteva essere condotto se non nella prospettiva di forti perdite economiche.

Dopo questo brevissimo excursus storico, passiamo direttamente alle vicende di casa nostra. A partire dal primo regolamento penitenziario del Regno d'Italia (1862), passando per il codice penale Zanardelli del 1889, fino ad arrivare al regolamento penitenziario del 1931, il lavoro in carcere ebbe un carattere decisamente affittivo; recependo in norma quanto già stabilito dal codice penale del 1889, il regolamento del 1931 sancì il principio generale secondo cui le pene restrittive della libertà personale dovessero essere scontate con l'obbligo del lavoro: il lavoro penitenziario veniva pertanto considerato come un naturale e necessario completamento della pena, come parte integrante della sanzione penale¹⁰.

Il lavoro, quindi, era inteso come parte di un rapporto pubblicistico, espressione dello *ius puniendi* dello Stato, e poteva rappresentare una delle possibili restrizioni da imporre al detenuto, anche per finalità di prevenzione del crimine. In altri termini, il lavoro non poteva che essere obbligatorio; il rifiuto di lavorare da parte del detenuto non veniva tollerato, in quanto ciò avrebbe rappresentato motivo di disordine e di indisciplina all'interno nell'intero istituto. Da qui la previsione delle numerose punizioni (artt. 161 – 165 regolamento penitenziario) indirizzate a colui che non avesse osservato compiutamente e regolarmente l'obbligo del lavoro; punizioni che partivano dal semplice ammonimento personale, fino ad arrivare al vero e proprio isolamento in cella. In quanto sottratto, in ogni suo aspetto, alla disponibilità del detenuto, il lavoro diveniva un «obbligo» ma, almeno nell'opinione prevalente, non un «diritto». Inoltre, nella regolamentazione dettata dal legislatore fascista (codice penale e regolamento per gli istituti di prevenzione e pena degli anni '30), l'obbligo del lavoro era, altresì, finalizzato ad assicurare l'adempimento di un altro obbligo da parte del detenuto, e cioè, il pagamento delle spese di mantenimento. In mancanza, ci si sarebbe trovati di

¹⁰ L'articolo 1 del regolamento penitenziario del 1931 prevedeva, infatti: “In ogni stabilimento carcerario le pene si scontano con l'obbligo del lavoro”.

fronte ad una parziale inesecuzione della pena, poiché l'obbligo del lavoro veniva considerato parte della sanzione penale¹¹. In relazione, infine, all'organizzazione e alle modalità di svolgimento del lavoro stesso, il regolamento citato introdusse una primordiale distinzione normativa tra attività lavorativa da svolgersi all'interno o all'esterno dell'istituto penitenziario, ripartizione poi ampiamente elaborata e completata nella successiva riforma del 1975.

Tuttavia, agli inizi degli anni '30 inizia l'elaborazione di riflessioni innovative verso il diritto al lavoro del soggetto in esecuzione penale, con l'allora direttore generale degli Istituti di Prevenzione e Pena, Novelli, che, comunque, ne negava il riconoscimento, essendo il lavoro una componente della pena come previsto dal codice penale¹². Del resto, il codice penale del 1930 e l'ordinamento penitenziario del 1931 contenevano i primi riferimenti espliciti ai concetti di recupero e di rieducazione dei detenuti, che dovevano attuarsi attraverso un trattamento penitenziario basato sul lavoro, l'istruzione e l'educazione religiosa. Ma le discrepanze tra finalità dichiarate e i reali scopi delle istituzioni si rivelarono nel settore dell'assistenza postcarceraria. Erano stati creati gli assistenziali, organizzati dai consigli di patronato, che gestivano in proprio o affidandole ad imprenditori privati, lavorazioni per gli ex detenuti, fino a che questi non avessero trovato un'occupazione stabile¹³. Gli assistenziali offrivano ospitalità, ma era espressamente stabilito che agli ex detenuti occupati in essi, non si applicassero i contratti collettivi nella parte riguardante il salario. Una circolare del 24 gennaio 1934 del ministro di grazia e giustizia dettava minuziose istruzioni sulla collaborazione tra i consigli di patronato e le autorità di pubblica sicurezza, al fine d'instaurare un'efficace sorveglianza sui liberati dal carcere, definiti come probabili autori di nuovi reati. Nei locali dell'assistenziale dovevano essere presenti uno o più agenti di pubblica sicurezza; di ogni assistito doveva essere tenuto un fascicolo personale, a disposizione dei funzionari di P.A., ai quali dovevano essere tempestivamente comunicate le eventuali violazioni alle prescrizioni della libertà vigilata, delle ammonizioni ecc.. L'assistenza veniva dunque costruita da un lato come sfruttamento del lavoro degli ex carcerati, dall'altro come strumento per rendere più agevole la repressione di coloro che continuavano a venire giudicati per definizione pericolosi per la società¹⁴. Negli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della Carta Costituzionale non si rilevano progressi degni di nota¹⁵. Il clima culturale dominante non consente aperture riconducibili ai principi costituzionali. E' ancora forte la concezione del lavoro quale modalità di esecuzione della pena. Durante la redazione del progetto di riforma dell'O.P. del 1960, si ritorna a parlare indirettamente di diritto al lavoro dei detenuti, proponendosi l'eliminazione dell'obbligo del lavoro dalla futura normativa penitenziaria. Seppur prima della riforma dell'O.P. inizi a farsi strada l'idea che l'istituzione penitenziaria e la pena debbano essere anche altro rispetto alla mera separazione del delinquente dal consorzio sociale, continua a dominare il convincimento che il lavoro debba essere obbligatorio per poter realizzare la redenzione. E' assai discutibile che l'obbligo del lavoro possa avere funzione di umanizzazione della pena; tuttavia, può contribuire ad evitare al detenuto semplicemente il rapporto disciplinare, ad alleviare la condizione d'ozio in cui solitamente si viene

¹¹ Cfr. L. Spallanzani, *Osservazioni sulle carceri mandamentali*, in *Rassegna di Diritto Penitenziario*, 1930, p. 250 ss., spec. 259

¹² Cfr. G. Novelli, *Il lavoro dei detenuti*, in *Rivista di Diritto Penitenziario*, estratto del n. 3, 1930, p. 31.

¹³ Cfr. G. Novelli, *L'assistenza postcarceraria in Italia*, in *Rivista di diritto penitenziario*, 1937, pp. 1310-1311.

¹⁴ Cfr. G. Neppi Modona, *Carcere e società*, in AA.VV., *Storia d'Italia*, Torino, Einaudi, 1973, vol. 5, II, p. 1975.

¹⁵ Tuttavia, occorre rilevare che si inizia a parlare di diritto al lavoro anche per i soggetti reclusi in occasione del XII congresso internazionale penale e penitenziario, tenutosi a L'Aia nell'agosto 1950. Si tratta semplicemente di un primo timido riconoscimento. Infatti, se pur viene accettata l'attribuzione di diritti anche alle persone in esecuzione penale, non si è ancora pronti ad accettare la possibile e tendenziale parificazione della posizione giuridica del cittadino libero rispetto a quello recluso. Su questo vedi C. Erra, *L'organizzazione del lavoro carcerario*, in *Rassegna di Studi Penitenziari*, 1951, p. 310 ss., spec. 313.

a trovare e a procurare un reddito minimo per le spese intramoenia. Inizia a farsi strada, inoltre, che il reinserimento sociale del detenuto non può essere realizzato solo attraverso una sorta di moralizzazione coattiva da parte dello Stato, visto che *“lo Stato non può imporre la virtù”*¹⁶, ovvero, mediante le sole sanzioni negative di tipo disciplinare. In altri termini, del *“mandato rieducativo”* non può essere investita solo l'amministrazione penitenziaria: è necessario il coinvolgimento di altre figure istituzionali, se non la stessa società civile passando attraverso un diverso modo di intendere la sanzione, attingendo al modello positivo e ad un diverso tipo di sanzione negativa, che superi quella disciplinare.

Si arriva alla nota legge n° 354 del 26 Luglio 1975, *Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*, che – com'è noto - nei suoi 91 articoli va a proporre un gran passo avanti nella dinamica penitenziaria. Ciò che contraddistinse l'ordinamento penitenziario del 1975 (legge 26 luglio 1975 n. 354) e il successivo regolamento di attuazione (D.P.R. 431 del 1976)¹⁷, fu soprattutto il rovesciamento del modo di intendere e qualificare il lavoro carcerario: pur ribadendo l'obbligatorietà del lavoro dei detenuti la nuova disciplina svestì il lavoro del suo carattere sanzionatorio, facendolo divenire, invece, l'elemento cardine del trattamento rieducativo (art. 15, c. 1, O.P.). Il lavoro, non più tratteggiato come fattore di sofferenza ulteriore ai fini dell'espiazione della pena, diviene strumento finalizzato alla rieducazione e al reinserimento sociale¹⁸ del condannato secondo la logica ispiratrice contenuta nell'art. 27 della Cost..

L'articolo 1 introduce la nuova tematica relativa al trattamento e alla rieducazione: devono essere svolti in relazione con l'ambiente esterno e mirano al reinserimento sociale dei detenuti. Affermando che *“nei confronti dei detenuti e condannati deve essere attuato un trattamento rieducativo che tenda (...) al reinserimento”* (art. 1, l. 354/1975), si codifica un diritto del detenuto a fruire di un trattamento, nonché, specularmente, un obbligo giuridico a capo dell'Amministrazione penitenziaria. Fulcro della legge sono gli articoli 15, 20, 21 e 22. L'articolo 15 esplica che il lavoro deve essere assicurato al condannato, *“salvo casi d'impossibilità”*, in quanto il fine è strettamente rieducativo. In merito alla qualificazione giuridica di questa figura iuris, *“salvo casi d'impossibilità”*, ha giustamente osservato Lamonaca che non *“è stata oggetto di particolare attenzione, e quando ciò è avvenuto, la questione interpretativa è stata rapidamente liquidata, evidenziando come l'inciso “salvo casi di impossibilità”, attenui notevolmente il carico di responsabilità sulla p.a. competente”*. Questa frase incidentale, assente nel progetto di riforma proposto nel 1971, *“viene introdotta solo successivamente, e induce la dottrina più acuta a coglierne i potenziali effetti e le differenze più evidenti”*. Infatti, nel primo caso *“non vi erano grandi difficoltà nell'affermare l'esistenza di un vero e proprio diritto al lavoro con pretese specifiche a carico dell'amministrazione”*. Diversamente, *“nell'attuale versione dell'O.P. pare esistere solo una direttiva di principio da realizzarsi nei limiti delle possibilità e con valutazioni latamente*

¹⁶ Cfr. V. G. Bettioli, *Il mito della rieducazione del condannato*, in *Sul problema della rieducazione del condannato* (Atti del II Convegno di diritto penale, Bressanone, 1963), Padova, Cedam, 1964, p. 3 ss., spec. 11.

¹⁷ Il regolamento di attuazione D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431 sarà poi sostituito dal D.P.R. 30 giugno 2000 n. 230.

¹⁸ Sulla complessa tematica della rieducazione e della risocializzazione del detenuto vedi E. Dolcini, *La «rieducazione» del condannato tra mito e realtà*, in *Riv. dir. proc. pen.*, 1979, pp. 469 e ss.; significativamente Dolcini sostiene che *“la nozione stessa di rieducazione si presta ad essere variamente intesa, assumendo una gamma di risultati che spaziano, senza soluzione di continuità, da un massimo ad un minimo di contenuti morali, e da accezioni arricchite e interiorizzate ad altre scarnificate e proiettate verso l'esterno, per cui non sembra eccessivo affermare che dietro lo schermo della rieducazione può riproporsi quasi integralmente il dibattito tra dottrine preventive e dottrine retributive della pena”*.

discrezionali, dovendosi escludere un diritto del detenuto¹⁹ al lavoro; va detto, comunque, che la locuzione ha un "potente alleato al tendenziale immobilismo dell'amministrazione"²⁰ in materia di lavoro penitenziario. Gli articoli 20, 21 e 22 spiegano concretamente come si possa coniugare lavoro e detenzione. Definiscono il lavoro penitenziario come obbligatorio, non affittivo, ma remunerativo, utile per raggiungere un'adeguata formazione professionale al fine di facilitare il reinserimento sociale. La normativa, quindi, prevede la possibile collaborazione con imprese pubbliche e private, non solo per la formazione ma anche per il lavoro stesso. Inoltre, definisce anche praticamente come si debba sviluppare l'assegnazione dei detenuti al lavoro e al riposo, le mercedi minime, le tutele amministrative e previdenziali.

Negli istituti penitenziari deve essere favorita in ogni modo l'attività lavorativa dei detenuti e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale (Artt. 20 e 20-bis O.P.), così che il lavoro si configura come la modalità principale di esecuzione della pena detentiva²¹. In ragione del rilievo che la Costituzione dà al lavoro come principio fondante della Repubblica (Art. 1 comma I), è stato giustamente sottolineato che "l'elemento lavoro riveste eccezionale importanza e costituisce indubbiamente, se non l'unico, il più importante strumento del trattamento rieducativo"²². Proprio il fatto che il lavoro sia considerato un metodo risocializzante tiene al riparo la disciplina dal rischio che esso, in quanto obbligatorio, sia considerato *lavoro forzato*²³, e pertanto illegittimo secondo le norme della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo. In ogni caso, il lavoro dei detenuti non ha contenuto affittivo, ossia non deve essere un elemento che rende più severa la pena, e deve essere remunerato. Il lavoro penitenziario deve riflettere l'organizzazione e i metodi del lavoro nella società libera, "al fine di fare acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale" (art. 20 O.P.).

Inoltre, in tema di lavoro penitenziario e di tutela previdenziale ed assicurativa dei detenuti lavoratori trova applicazione la legislazione ordinaria, ad esclusione del diritto di sciopero e del diritto di riunirsi in sindacati. Oltre al diritto alla retribuzione, di fondamentale importanza, nel quadro costituzionale, assume il diritto al riposo settimanale e alle ferie annuali retribuite, la cui rilevanza è confermata dalla previsione della loro irrinunciabilità (art. 36, 3° comma, Cost). Sul punto, la normativa penitenziaria, mentre prevede il diritto alla limitazione della durata delle prestazioni lavorative, secondo le disposizioni delle leggi vigenti in materia di lavoro, e riconosce il diritto al riposo festivo e la tutela assicurativa e previdenziale (art. 20, 16° comma, O.P), nulla disponeva in ordine al godimento delle ferie annuali. La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su tale omissione, ha dichiarato nella sent.158 del 2001 l'incostituzionalità dell'art. 20, 16° comma, O.P, nella parte in cui non riconosce il diritto al riposo annuale retribuito (o alla relativa indennità sostitutiva) al detenuto che presti la propria attività lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione carceraria. La "specificità" del rapporto di lavoro penitenziario, la cui regolamentazione può conoscere delle "varianti" o delle "deroghe" rispetto a quella del rapporto di

¹⁹ Cfr. V.Lamonaca, *Il lavoro penitenziario: diritto vs obbligo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2, 2009, p. 83.

²⁰ Cfr. M. Tirelli, *La "rieducazione" del condannato tra cronaca e realtà*, in *Diritto Penale e Processo*, 2005, p. 797 ss.

²¹ Cfr. M.Pavarini – B.Guazzaloca, *Corso di diritto penitenziario*, Ed. Martina, Bologna 2004, p. 111

²² Cfr. M.Canepa – S.Merlo, *Manuale di diritto penitenziario. Le norme, gli organi, le modalità dell'esecuzione delle sanzioni penali*, VII Edizione, Giuffrè, Milano 2004, p. 124. La necessità di prevedere il lavoro carcerario come elemento del trattamento dei detenuti viene anche da fonti internazionali, come le *Regole minime per il trattamento dei detenuti* adottate dalle Nazioni Unite il 30 agosto 1955 (Rass. st. penit., 1956, 228) e le *Regole minime per il trattamento dei detenuti* adottate dal Consiglio d'Europa con risoluzione del 19 gennaio 1973 (Indice pen., 1973, 646).

²³ Cfr. M.Pavarini – B.Guazzaloca, *Corso di diritto penitenziario*, op. cit., p. 111. Nel giugno del 1982, la Corte Costituzionale ha affermato che le disposizioni dell'ordinamento penitenziario italiano fanno sì che il lavoro sia un trattamento risocializzante e non lavoro coatto.

lavoro in generale, in ragione delle esigenze organizzative, disciplinari e di sicurezza proprie dell'ambiente carcerario, non vale *"ad affievolire il contenuto minimo di tutela che, secondo la Costituzione, deve assistere ogni rapporto di lavoro subordinato"*. D'altra parte, la Costituzione sancisce chiaramente che la Repubblica tutela il lavoro *"in tutte le sue forme ed applicazioni"* (art. 35) e il diritto al riposo annuale integra una di quelle *"posizioni soggettive"* che non possono essere in alcun modo negate, in quanto rivolto a soddisfare primarie esigenze del lavoratore, tra le quali la reintegrazione delle energie psicofisiche. La garanzia del riposo annuale, sancita nell'art. 36, 3° comma, Cost, non consente, infatti, alcuna deroga e va assicurata ad ogni lavoratore senza distinzioni di sorta, ivi compreso chi presti attività lavorativa in stato di detenzione. Ovviamente, il godimento del diritto alle ferie annuali retribuite verrà assicurato con gli adattamenti che si rendono necessari, sotto il profilo delle modalità (di forme e di tempo), per assicurarne la compatibilità con lo stato di detenzione. Il periodo di sospensione dell'attività lavorativa potrà essere dedicato al riposo o ad attività alternative esistenti nell'istituto carcerario e comunque - specifica ancora la Corte - le concrete modalità di fruizione potranno diversificarsi a seconda che il lavoro sia intramurario o si svolga all'esterno o in situazione di semilibertà.

Normalmente i soggetti prestano la loro opera alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, all'interno o all'esterno degli istituti, ma è anche previsto che ai soggetti in possesso di capacità professionali di carattere artigiano possa essere concesso di esercitare autonomamente le relative attività²⁴. Le lavorazioni penitenziarie, inoltre, possono essere organizzate e gestite da imprese pubbliche, private e da imprese cooperative sociali. Vi è una differenza di trattamento salariale tra i detenuti che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, i quali ricevono una retribuzione stabilita equitativamente in misura non inferiore a due terzi delle tariffe sindacali, ed i detenuti che lavorano alle dipendenze dei privati, essendo questi soggetti remunerati come i lavoratori liberi. La competenza a decidere le controversie in materia di lavoro penitenziario spetta al magistrato di sorveglianza, e non al giudice ordinario²⁵.

3. Dalla legge Gozzini alla legge Smuraglia

Certamente la riforma del 1975 rappresentò lo storico passaggio dal concetto di lavoro carcerario in funzione strettamente punitiva a quello di lavoro carcerario inteso come elemento cardine di un più generale trattamento rieducativo. Tuttavia, negli anni immediatamente successivi iniziò una vasta riflessione sulla compiuta realizzazione degli obiettivi prefissati sulla carta: il divario tra il testo di legge e le risorse necessarie per darvi attuazione fu, infatti, enorme. Non a caso, dieci anni dopo, si arrivò alla c.d. legge Gozzini (legge 10 ottobre 1986, n. 663) e alla legge 28 febbraio 1987 n. 56 (*"Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro"*). Lo scopo auspicato dai compilatori di queste nuove discipline fu quello di eliminare i nodi problematici rimasti aperti con la normativa del 1975, soprattutto in materia di lavoro all'esterno (in riferimento al quale venne introdotta una fase di controllo giurisdizionale nel procedimento che regolava l'ammissione al lavoro del detenuto) e di retribuzione (venne abolita la trattenuta dei tre decimi sulla mercede da versarsi alla Cassa per il soccorso e l'assistenza delle vittime dei delitti, a sua volta abolita con legge 21 ottobre 1978 n. 641). L'art. 6 della riforma del 1986 sostituì completamente l'originario l'art. 21 (modalità di lavoro) della legge n. 354/1975, che fu così diversamente e significativamente intitolato *«lavoro all'esterno»*, a indicare la disciplina del lavoro svolto da detenuti e internati al di fuori dell'istituto penitenziario. Venendo a mancare ogni disposizione specifica in tema di modalità di svolgimento del lavoro carcerario, divenne conseguenza naturale che la regolamentazione del lavoro

²⁴ Cfr. M.Canepa – Sergio Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, op. cit., pp. 124 ss.

²⁵ Cfr. L.Ferluga, *Lavoro carcerario e competenza del magistrato di sorveglianza*, in Riv. it. dir. lav., 2000, 2, 394.

intramurario dovesse essere rinvenuta interamente nell'art. 20 O.P., anch'esso riformato dall'art. 5 della legge Gozzini. Nella trattazione dei diritti del detenuto lavoratore si distinguono, dunque, le posizioni di coloro che sono ammessi al lavoro all'esterno rispetto a coloro che si dedicano al lavoro intramurario. La suddetta distinzione è fatta propria dalla normativa penitenziaria che nel riconoscere alcuni diritti si riferisce esclusivamente ai lavoratori che prestano la propria opera fuori dallo stabilimento carcerario. La ragione di una diversa disciplina sembrerebbe ricondursi al fatto che l'ammissione al lavoro all'esterno richiede una approvazione del provvedimento dell'autorità carceraria da parte del magistrato di sorveglianza (art. 21 O.P.), il quale dovrà valutare la natura del reato, la durata della pena e l'esigenza di prevenire il pericolo che l'interessato commetta altri reati. In sostanza, si potrebbe ritenere che se un detenuto è stato ammesso al lavoro all'esterno significa che, con specifico riferimento alla "storia personale" dello stesso, si è valutato che le esigenze di sicurezza non siano più tali da legittimare una forte compressione dei suoi diritti.

A dar maggior forza al fine rieducativo intrinseco nella nuova qualificazione del lavoro penitenziario, intervenne la legge n. 296 del 1993, finalizzata, in particolare, a incentivare la qualificazione professionale della forza lavoro detenuta (così da consentirle di stare il più possibile al passo con l'evoluzione tecnologica nel frattempo intervenuta nel mercato del lavoro libero) attraverso l'apertura al carcere ad imprese private, incaricate, a fianco di aziende pubbliche, di tenere corsi di formazione professionale e di organizzare direttamente il lavoro penitenziario.

Alla già citata distinzione tra lavoro interno e lavoro esterno, si affiancò, pertanto, quella tra lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e lavoro alle dipendenze di imprese esterne, ripartizione poi cristallizzatasi con il D.P.R. n. 230 del 2000²⁶ (che ha sostituito l'originario regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario, il D.P.R. 431 del 1976) e, soprattutto, con la c.d. legge Smuraglia (legge 22 giugno 2000 n. 193), disciplina con cui il legislatore ha recepito in norma l'ampio bagaglio di indicazioni provenienti da quei larghi settori del privato sociale (associazionismo, volontariato, ecc.) da anni impegnati, con interventi di sostegno di varia natura, nella complessa realtà carceraria. Al fine di favorire lo sviluppo del lavoro penitenziario, la legge n. 193/2000 ha guardato in direzione delle cooperative sociali. Da un lato aggiungendo alla definizione di «persone svantaggiate», già contemplate dall'art. 4 della legge 8 novembre 1991 n. 1991 ("Disciplina delle cooperative sociali"), il riferimento a "*persone detenute o internate negli istituti penitenziari*"²⁷ e, dall'altro, predisponendo un piano di sgravi sulle aliquote contributive in riferimento alle retribuzioni corrisposte dalle cooperative sociali ai soggetti in questione.

Il principio di fondo è quello non soltanto di invogliare le imprese ad assumere detenuti grazie agli sgravi e ai contributi, ma anche di aiutarle a trovare un equilibrio con i fattori insiti nel sistema carcerario che vanno a penalizzare chi investe nel lavoro penitenziario. Il lavoro penitenziario, se svolto con le modalità del lavoro *libero*, quindi senza alcun *aiuto statale*, avrebbe esigue possibilità di essere minimamente redditizio e di sopravvivere. Sono previsti vincoli temporali per poter ottenere le facilitazioni: il detenuto deve essere assunto per almeno trenta giorni e fino a sei mesi dopo la scarcerazione. Attraverso una tabella (tab. 1) è possibile evidenziare i benefici cui godono le cooperative e le aziende a seguito dell'entrata in vigore delle suddette normative.

²⁶ Il D.P.R. n. 230 del 2000 costituisce una completa revisione delle norme di esecuzione della legge n. 354 del 1975, revisione che si è resa necessaria in conseguenza delle intervenute riforme legislative e dell'evoluzione sostanziale che ha interessato la struttura dell'amministrazione penitenziaria e le correlate esigenze trattamentali del detenuto.

²⁷ L'art. 4 della legge n. 381 del 1991, infatti, non comprendeva nell'elenco della categorie di «persone svantaggiate» i comuni detenuti, ma soltanto coloro che erano ammessi alle misure alternative alla detenzione. Con la nuova formulazione della legge Smuraglia la categoria si è allargata fino a ricomprendere "*le persone detenute o internate negli istituti penitenziari*" e "*i condannati e gli internati ammessi al lavoro all'esterno*".

Tab.1: fruitori dei benefici concessi ex lege Smuraglia ed ex lege 381/91

	COOPERATIVE		AZIENDE	
	Credito d'Imposta	Agevolazioni contributive	Credito d'imposta	Agevolazioni contributive
<i>Assumono Semiliberi</i>	NO	100%	NO	NO
<i>Assumono Affidati</i>	NO	100%	NO	NO
<i>Assumono altre misure alternative</i>	NO	100%	NO	NO
<i>Assumono articolo 21</i>	SI	80%	SI	NO
<i>Assumono Reclusi</i>	SI	80%	SI	80%
<i>Formazione</i>	SI	NO	SI	NO

Fonte: SIS, 2009 - Sistema Imprese Sociali, *Agevolazioni previste per l'inserimento lavorativo dei detenuti*, Slides.

L'iter cronologico in materia di lavoro carcerario si è fermato, di fatto, al 2000; gli interventi normativi successivi risultano di scarso rilievo o di semplice specificazione della normativa precedente. In tal senso si collocano, in particolare, il D.M. 9 novembre 2001 ("Sgravi contributivi a favore delle cooperative sociali relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari") e il D.M. 25 febbraio 2002 n. 87 ("Regolamento recante sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti").

Potremmo, tuttavia, annoverare anche il lavoro di pubblica utilità. Ciò attiene all'introduzione delle pene sostitutive della detenzione breve, risalente alla legge 689/1981²⁸ che obbedisce all'intento di contenere l'area della penalità detentiva perseguendo la funzione di evitare o ridurre effetti della cosiddetta desocializzazione carceraria²⁹. Ai nostri fini interessa rilevare che il d.lgs. 274/2000 all'art. 52 si occupa delle sanzioni che può infliggere il giudice di pace: ove la norma di parte

²⁸ Tale legge, recante *Modifiche al sistema penale*, ha introdotto le sanzioni sostitutive. I successivi interventi in materia, che hanno allargato il campo di applicazione di tali sanzioni, sono la *legge 12 agosto 1993, n. 296* ed in seguito la *legge 12 giugno 2003, n. 134*.

²⁹ Tra queste rientra anche il Decreto Legislativo 28 agosto 2000, n. 274 che contiene la disciplina del procedimento penale per i reati di competenza del giudice di pace, cioè per quelle situazioni di microconflittualità individuale che non sono particolarmente complesse quanto al loro accertamento e che si prestano a soluzioni conciliative e risarcitorie. Sulla competenza penale del giudice di pace cfr. Gilberto Lozzi, *Lezioni di procedura penale*, VII Ed., Giappichelli, Torino 2008, pp. 607.

speciale preveda la multa o l'ammenda, continueranno ad applicarsi le pene pecuniarie vigenti. Se invece il reato devoluto alla competenza del giudice di pace potrebbe essere punito con pena detentiva, l'art. 52 prevede al comma II che in luogo della pena della reclusione o dell'arresto si applicano la pena della multa o dell'ammenda ovvero le nuove sanzioni della permanenza domiciliare ed il lavoro di pubblica utilità. L'art. 54 d.lgs. 274/00 stabilisce che quest'ultima pena può essere applicata solo su richiesta dell'imputato. Il lavoro di pubblica utilità non può essere inferiore a dieci giorni né superiore a sei mesi e consiste nella prestazione di attività non retribuita in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato. Salvo che il condannato ne richieda un aumento, le ore settimanali di lavoro sono fissate dalla legge a sei, da svolgersi con modalità e tempi che non pregiudichino le esigenze di lavoro, studio, famiglia e salute del condannato. In ogni caso egli non può lavorare per più di otto ore al giorno. Tuttavia, non bisogna sottacere i problemi di tale previsione normativa. Da una parte la legge consente al giudice di pace di poter preponderare ai lavori di pubblica utilità, non avendo esso capacità penale in senso proprio. Ma perché il povero giudice di pace possa farlo bisogna che questi lavori di pubblica utilità siano organizzati, e perché si organizzino la legge prevede che siano gli enti locali, le province in particolar modo, a farlo. Qui c'è proprio la deficienza di applicazione della legge. Diversamente, ci resta la soddisfazione di dire che siamo stati i primi a inserire nel codice Zanardelli i lavori di pubblica utilità nel XIX secolo, ma ci siamo guardati di fare alcunché, a differenza di quanto accade in altri paesi europei.

4. Alcune considerazioni conclusive

La situazione effettiva del lavoro carcerario è molto preoccupante. Infatti, sempre meno detenuti lavorano. Oramai è *“definitivamente sparita ogni superstita forma di lavoro produttivo; non risulta che imprese private siano interessate ad offrire occasioni di lavoro; i detenuti ammessi al lavoro esterno superano a stento il centinaio; le poche (...) occasioni di lavoro offerte dall'amministrazione penitenziaria vengono ripartite tra più detenuti per attività di corvée di alcuni mesi all'anno, in un'ottica ormai caritativa-assistenziale [...] In carcere sempre di più regna l'ozio forzato”*³⁰. In realtà, i dati forniti dall'amministrazione penitenziaria dimostrano che i detenuti che lavorano all'esterno sono di più³¹, seppur il dato resta piuttosto basso, se si considera che, nelle previsioni della legge, tutti i detenuti dovrebbero lavorare. Si è osservato che ciò avviene *“in conformità, del resto, alle contraddittorie e confuse esigenze che prevalgono in questo tormentato frangente storico, caratterizzato, per un verso, da una crescente domanda di sicurezza collettiva e, per altro verso, dalla mancanza di un 'senso comune' univocamente dominante circa il significato*

³⁰ Cfr. MPavarini – B.Guazzaloca, *Corso di diritto penitenziario*, op. cit., p. 114.

³¹ Una nota dell'ANSA del 4 giugno 2009 segnalava che nel 2008 più di 900 detenuti hanno lavorato alle dipendenze di datori esterni all'amministrazione penitenziaria. Erano dati contenuti in una relazione inviata dal DAP al Parlamento, nella quale si sottolineava che si conferma l'interesse del mondo esterno verso la manodopera detenuta, sia per gli incentivi previsti dalla legge Smuraglia per le cooperative e le imprese che assumono detenuti, sia per la possibilità di ottenere in comodato gratuito i locali e le officine all'interno degli istituti penitenziari. Un modello, questo campo, è rappresentato dalla Casa di Reclusione di Padova dove, per iniziativa di un consorzio di cooperative sociali, *“sono state organizzate e sono in via di potenziamento attività specifiche per formare detenuti in professioni che diano la possibilità di un inserimento successivo nel mercato del lavoro esterno, in particolare nella pasticceria, con produzioni di elevata qualità, e attività legate alla produzione di valigie e di gioielli”*. Nella relazione si metteva in evidenza che per tenere impegnato il maggior numero di detenuti possibile, al 30 giugno 2008, su poco più di 55 mila detenuti, *“9.758 risultavano addetti a lavori domestici e non qualificati e 866 erano addetti alla manutenzione ordinaria del fabbricato, tutti alle dipendenze dell'amministrazione”*. Queste attività, *“pur rappresentando una opportunità di lavoro, non garantiscono l'acquisizione di professionalità spendibili sul mercato del lavoro”*.

attuale della punizione statale"³². Tuttavia, se è vero che in materia di pena si scontrano esigenze sociali e personali molto diverse, le quali non vanno forse disattese, il tanto discusso riferimento alla necessità che la pena abbia una funzione rieducativa e deve rimanere *imprescindibile*, in forza del suo (poco importa se consapevole o meno) inserimento nella Costituzione³³.

Dunque, soltanto un esiguo numero di persone ristrette nella propria libertà personale gode del "privilegio" dell'ammissione al lavoro. Non è fuori luogo, quindi, sostenere la natura puramente declamatoria della previsione secondo cui il lavoro penitenziario deve essere organizzato in maniera tale da far acquisire ai detenuti una preparazione professionale adeguata al futuro reinserimento entro la società libera. Si è constatato infatti come la stragrande maggioranza dei detenuti ammessi al lavoro, svolga un'attività lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria ed avente ad oggetto i servizi interni. Così il lavoro si concretizza in attività del tutto peculiari dell'istituto di pena, di carattere elementare e totalmente prive di qualsiasi valenza formativa tale da impedire una preparazione adeguata al libero mercato del lavoro, con notevole pregiudizio - di nuovo- per il reinserimento socio-lavorativo del detenuto. Questo a sua volta fa dubitare dell'effettività della previsione secondo cui l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro all'esterno, perché se così fosse verrebbero impiantate attività lavorative che rispecchierebbero le corrispondenti attività del mondo produttivo libero e il cui svolgimento avrebbe sicuramente un significato enorme in termini di preparazione professionale.

In altri parole, il *favor* legislativo nei confronti delle imprese finalizzato al reinserimento di persone svantaggiate - attraverso l'introduzione di sgravi contributivi ed agevolazioni fiscali per incentivare le assunzioni di detenuti lavoratori sia da parte delle cooperative che delle imprese pubbliche o private - ha condotto a risultati modestissimi. Del resto, facendo riferimento all'esperienza riscontrabile in tutto il paese, salvo lodevoli eccezioni, si è rilevato come l'assetto del lavoro penitenziario non sia cambiato a seguito dell'entrata in vigore dell'agognata legge Smuraglia. Infatti, come più volte osservato, la maggior parte dei detenuti lavoratori è dipendente dall'amministrazione penitenziaria e parimenti per lo più impiegata in servizi interni. Inoltre, i detenuti lavoratori alle dipendenze di terzi risultano nella maggior parte dei casi impiegati da cooperative sociali, così come voluto dal legislatore, le quali, avendo indubbiamente il merito di preoccuparsi oltre che del profitto economico anche del guadagno umano derivante dal reinserimento lavorativo di soggetti ai margini del mercato del lavoro, svolgono il proprio ruolo con criteri non prettamente economici e necessitano di costanti finanziamenti e sovvenzioni. Da ciò discende la "precarietà" che caratterizza l'attività produttiva delle cooperative sociali, in quanto qualora venissero meno gli apporti finanziari esterni, le stesse non sarebbero in grado di sopravvivere autonomamente. Da questo punto di vista dunque le imprese sarebbero in grado di fornire ai detenuti occasioni di lavoro e di reinserimento sociale più stabili nel tempo.

Vi è anche la difficoltà legata alla riluttanza delle imprese ad installare lavorazioni penitenziarie all'interno del carcere, essendo queste poste al rischio di essere compromesse per ragioni esterne alla produzione, attinenti strettamente al mondo penitenziario. Cosicché sembra sostenibile la deduzione per cui il coinvolgimento di imprese e cooperative sociali può avvenire soprattutto favorendo l'apertura delle carceri, ma in senso inverso rispetto alla tendenza perseguita finora dal

³² Cfr. G.Fiandaca, *Scopi della pena tra comminazione edittale e commisurazione giudiziale*, in G.Vassalli (a cura di), *Diritto penale e giurisprudenza costituzionale*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2006, p. 131.

³³ Più estrema l'opinione di Dolcini, secondo il quale "i connotati dello Stato descritto nella Costituzione italiana - uno stato sociale di diritto, laico ed interventista - impongono di individuare il fondamento giustificativo della pena soltanto nella prevenzione (...): nella prevenzione generale e nella prevenzione speciale, in un rapporto dialettico variamente modulato nei diversi stadi della dinamica punitiva (minaccia legislativa, inflizione ad opera del giudice, esecuzione". Cfr. E.Dolcini, *Rieducazione del condannato e rischi di involuzioni neoretributive: ovvero, della lungimiranza del costituente*, in *Rass. pen. e criminol.*, 2005, II-III, 69, p. 70)

legislatore di sollecitare l'ingresso delle imprese e delle cooperative negli istituti penitenziari, tentando di farvi ivi impiantare delle attività lavorative. Se, in tal modo, venisse sostenuta l'idea di favorire il lavoro penitenziario all'esterno dell'istituto penitenziario attraverso le misure alternative alla detenzione e presso datori di lavoro terzi rispetto all'amministrazione penitenziaria, verrebbero contestualmente risolti almeno altri due ordini di problemi su evidenziati: da un lato sarebbe indubbiamente assicurata una maggiore uniformità di trattamento in punto di diritti e tutele fra prestatori di lavoro detenuti e prestatori di lavoro liberi, quali in particolare il diritto ad una retribuzione proporzionata all'attività lavorativa svolta, e sufficiente a garantire un'esistenza libera e dignitosa, nonché i diritti economici conseguenti al rapporto di lavoro, *in primis* il diritto al trattamento di fine rapporto. Conseguentemente verrebbe garantita ai detenuti la possibilità di svolgere un'attività lavorativa "vera" dotata di un enorme valenza formativa sul piano della preparazione professionale, ma soprattutto in grado di assolvere effettivamente il ruolo di strumento di reinserimento sociale in quanto il prestatore di lavoro detenuto verrebbe inserito a pieno titolo nel "reale" circuito produttivo. Questo a sua volta avrebbe un enorme significato in punto di presa di coscienza da parte del detenuto del proprio ruolo e della propria importanza sociale concorrendo anche questi concretamente al "*progresso materiale e spirituale della società*". Soltanto così verrebbe garantita in un colpo solo l'effettività del diritto-dovere al lavoro dei detenuti e del principio della finalità rieducativa della pena, altrimenti mere e velleitarie enunciazioni legislative. Occorre fortemente favorire l'inserimento lavorativo all'esterno affinché possa divenire una concreta chance per il soggetto con più o meno handicap sociali che diventerà per lui la scommessa per il proprio reinserimento nel futuro, per abbracciare una ipotesi di ricostruzione secondo canoni etici, canoni di conformità, secondo canoni socialmente e legalmente accettati nel nostro paese. Buonismo e filantropia qui non c'entrano. Del resto, investire nel recupero dei detenuti funziona e conviene, perché abbate drasticamente la recidiva, cioè il ritorno al crimine di chi esce dopo la pena. Il che significa più sicurezza e risparmio di soldi pubblici spesi in forze dell'ordine, tribunali e carceri. La conferma è arrivata recentemente da fonte autorevole, il progetto «Lavoro nell'inclusione sociale dei detenuti beneficiari dell'indulto», promosso da Italia lavoro, agenzia del Ministero del lavoro³⁴. I dati sono assai incoraggianti: sui 2.158 detenuti che hanno avviato tirocini guidati presso aziende, il tasso di recidiva è bassissimo, pari al 2,8%. Un dato che normalmente, cioè senza inserimento, schizza all'11% entro i sei mesi dall'uscita, per arrivare a sfiorare il 27% dopo due anni. E questo con un risparmio di 157 euro al giorno, circa la metà di quanto spende lo Stato per mantenere un detenuto in galera. Il progetto è iniziato con l'indulto di luglio 2006, che ha liberato anticipatamente oltre 27.500 persone. Molti, più di uno su quattro (7.445, pari al 26,97%) sono però tornati dietro le sbarre. Chi invece ha potuto svolgere un lavoro non ha nuovamente commesso reati, come ha sottolineato il presidente di Italia Lavoro, Natale Forlani: «Sì, l'indulto è stato lo spunto. Il tema forte è il reinserimento di chi esce dal carcere, che spesso ha perso qualsiasi rete sociale all'esterno, compresa la famiglia»³⁵. Il progetto ha avviato su tutto il territorio nazionale (12 regioni, 46 province) 2.158 tirocini formativi e professionali in aziende, destinati a detenuti a fine pena, in misura alternativa, beneficiari dell'indulto, minori. Avviati anche

³⁴ Cfr. L.Liverani, *Detenuti, lo studio sull'indulto conferma: «Avere un mestiere abbate la recidiva»*, Avvenire 24 Febbraio 2010.

³⁵ «La pena – sostiene Forlani – è da accompagnare sempre con l'azione di recupero. Non solo perché lo indica la Costituzione, ma anche perché è una condizione per accelerare il rientro delle persone, quelle che lo meritano. E sono tante, pur mettendo in conto che c'è chi può avere una ricaduta». Esperienze «molto positive, che consentono anche risparmi per la finanza pubblica rispetto ai soli interventi di detenzione». Cfr. L.Liverani, *Detenuti, lo studio sull'indulto conferma: «Avere un mestiere abbate la recidiva»*, cit.

188 sportelli informativi, gestiti da organismi del Ministero di giustizia. Il progetto ha prodotto 330 assunzioni, il 37% a tempo indeterminato³⁶.

In conclusione, il lavoro, ben prima di essere strumento di guadagno, è l'espressione dell'agire e dell'operare dell'uomo. La Bibbia – sottolinea Vincenzo Paglia – ci ricorda che il lavoro appartiene, *“prima ancora che alle diverse e mutevoli forme oggettive di organizzazione sociale, alla dimensione dell'uomo e della persona (Genesi 1,28), e ha anche un'insopprimibile dimensione sociale: attraverso il lavoro la persona entra infatti in relazione con l'altro. Perciò negare il lavoro significa negare la persona stessa...Senza il lavoro, non viene negato solo il futuro, ma l'essere stesso dell'uomo”*³⁷. Infine, a sostegno di quanto detto, anche il Papa si è espresso sul valore del lavoro affinché sia *“l'espressione della dignità essenziale di ogni uomo e di ogni donna: un lavoro scelto liberamente; un lavoro che associ efficacemente il lavoro allo sviluppo delle loro comunità, che permetta ai lavoratori di essere rispettati al di fuori di ogni discriminazione; un lavoro che consenta di soddisfare le necessità delle famiglie e di scolarizzare i figli...un lavoro che lasci uno spazio sufficiente per ritrovare le proprie radici a livello personale, familiare e spirituale ...”*³⁸.

³⁶ I tirocini hanno riguardato soprattutto uomini (il 91%) con mansioni di addetti alle pulizie e manutenzione, operai generici e specializzati, giardinieri, addetti di segreteria, ma anche addetti alla custodia e ai servizi di sicurezza. Dei detenuti che hanno fruito del percorso, solo il 13% aveva lavorato prima per più di 5 anni. Dei 2.158 detenuti avviati al lavoro hanno concluso i tirocini di 4 o 6 mesi in 1.529, il 70,8%. Il resto ha incontrato seri problemi di adattamento alle regole. Tra i tirocinanti che hanno seguito positivamente l'avviamento, l'8,4% (181 sui 2.158 beneficiari iniziali) è rientrato in carcere nel corso del progetto. Ma la maggior parte di loro, cioè 121 persone, lo ha fatto per pene precedenti all'indulto. Chi ha effettivamente commesso nuovi reati, i veri recidivi nonostante il tirocinio, sono stati in 60, cioè il 2,8% del totale. Cfr. L.Liverani, *Detenuti, lo studio sull'indulto conferma: «Avere un mestiere abbatte la recidiva»*, cit..

³⁷ Cfr. V.Paglia – F.Scaglia, *In cerca dell'anima. Dialogo su un'Italia che ha smarrito se stessa*, Milano, Edizioni Piemme 2010, p. 77

³⁸ Cfr. Benedetto XVI, *Caritas in Veritate*, Libreria Editrice Vaticana, Città del Vaticano 2009, pp. 111 – 112.