

STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE TAVOLI TEMATICI

TAVOLO 8 – LAVORO E FORMAZIONE

PARTECIPANTI/GRUPPO DI LAVORO

NOMINATIVO	QUALIFICA professionale/RUOLO	FUNZIONE
Stefano Visonà	Magistrato	COORDINATORE
Pasquale Bronzo	Ricercatore Università degli Studi di Roma «La Sapienza»	COMPONENTE
Irma Civitareale	Direttore Istituto penitenziario Cassino	COMPONENTE
Riccardo del Punta	Docente Dipartimento Scienze Giuridiche Università degli Studi di Firenze	COMPONENTE
Paola Giannarelli	Architetto Responsabile Servizio programmazione delle politiche di innovazione e controllo di gestione Ministero della Giustizia	COMPONENTE
Roberta Giannini	Avvocato	COMPONENTE
Marcello Marighelli	Garante Diritti dei Detenuti del Comune di Ferrara	COMPONENTE
Luigi Pagano	Provveditore Amministrazione penitenziaria Piemonte Valle d'Aosta	COMPONENTE
Giuseppe Caputo	Ricercatore Università degli Studi di Firenze	COMPONENTE
Michele Tiraboschi	Docente Facoltà di Economia Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia	COMPONENTE
Giovanni Torrente	Docente Diritto Penale Dipartimento di Giurisprudenza Università degli Studi di Torino	COMPONENTE

ABSTRACT

Le proposte contenute nella **Prima parte** hanno l'obiettivo di modificare la normativa relativa al lavoro dei detenuti adeguandola agli standard internazionali suggeriti dal Consiglio d'Europa e dalle Nazioni Unite e quello di riportare alla legalità il sistema delle retribuzioni, riducendo il contenzioso. Non comportano necessariamente un aumento della spesa attualmente stanziata per il lavoro penitenziario e consentono di mantenere l'attuale tasso di occupazione interna. Inoltre, disegnano un quadro giuridico appropriato per la sperimentazione di progetti innovativi per il rilancio del lavoro penitenziario che verranno presentati nella terza parte.

Nella **Seconda parte** è formulata la proposta dello scambio lavoro/libertà in alternativa allo scambio lavoro/retribuzione.

Sulla base delle considerazioni svolte nell'introduzione non è configurabile alcuna ipotesi di lavoro gratuito dei detenuti, poiché ciò violerebbe i principi costituzionali sul diritto alla retribuzione (art. 36) e l'art. 4 della Convenzione EDU così come interpretato dalla Corte Edu. Secondo una recente sentenza della Corte Edu (nel caso Floroiu v. Romania – n. 15303/10 del 12 marzo 2013), tuttavia, il sinallagma tipico del rapporto di lavoro (prestazione lavorativa/retribuzione) è rispettato anche quando in luogo della retribuzione viene previsto il beneficio di uno sconto di pena.

Si tratta di un'ipotesi che suscita perplessità – anche tra i componenti il Tavolo, qualcuno dei quali parla di perplessità addirittura «fortissime», rilevando come lo scambio lavoro/riduzione della pena è improprio, innaturale e tale da mortificare in profondità (non solo in termini teorici ma anche pratici) il valore educativo/rieducativo del lavoro, oltre a creare una grande disuguaglianza tra chi potendo lavorare avrebbe diritto a questo sconto di pena e chi, non potendo lavorare, non ne può beneficiare – ma che merita, comunque, di essere approfondita in quanto potrebbe garantire una maggior diffusione del lavoro in carcere anche in un contesto di risorse scarse com'è quello italiano.

Ovviamente, l'istituto andrebbe configurato in modo da non far venir meno le garanzie essenziali poste dalla Costituzione e dai testi internazionali a tutela dei diritti dei detenuti lavoratori, prima fra tutti l'assoluta volontarietà nell'accesso.

Nella **Terza parte** si individuano alcune delle possibili ragioni del mancato sviluppo del lavoro carcerario. È opinione dei componenti del Tavolo che la formazione dei detenuti, la ricerca di attività lavorative da svolgere all'interno del carcere, la loro organizzazione, l'assistenza dei detenuti rimessi in libertà nel reinserimento lavorativo siano attività che presuppongono attitudini e professionalità specifiche, differenti da quelle tipiche dell'Amministrazione penitenziaria. Si prospetta, pertanto, l'istituzione di un apposito organismo/ente cui affidare l'esercizio e la gestione di tali attività.

Nella **Quarta parte** sono indicati alcuni interventi che potrebbero rilevarsi comunque utili per promuovere la qualità e la quantità della formazione e del lavoro negli istituti penitenziari.

PERIMETRO TEMATICO

Il Tavolo si occuperà degli aspetti problematici legati alla tematica del lavoro e della formazione dei detenuti, con particolare riguardo all'individuazione delle misure che si rendono necessarie al fine di ovviare alle gravi insufficienze registratesi negli ultimi anni, sia con

riguardo al numero di detenuti occupati in attività di lavoro e formazione, sia in riferimento alle strumentazioni necessarie per lo svolgimento delle attività utili a questo fine. L'ordinamento penitenziario prevede, come è noto, che «al condannato e all'internato è assicurato il lavoro», facendo salvi «i casi di impossibilità» (art. 15 O.P.). L'eccezione (l'impossibilità) sta sempre più divenendo la regola, al punto da far sorgere dubbi in ordine al mantenimento della previsione stessa dell'obbligatorietà del lavoro per i condannati (art. 20 O.P.). Previsione – è il caso di evidenziare – che si contrappone al carattere “facoltativo” di tutti gli altri elementi del trattamento.

Speciale attenzione sarà rivolta all'individuazione di quelle misure idonee ad aumentare la competitività delle attività di produzione carceraria così da accrescere la domanda di lavoro e produzione all'interno delle logiche del mercato e della concorrenza. Analoga attenzione dovrà essere dedicata alle opportunità di lavoro *extra moenia*, che peraltro potrebbero accrescersi con il miglioramento dei percorsi di formazione professionale e con la maturazione di esperienze lavorative *intra moenia* che non si riducano alle “attività domestiche” e ai servizi necessari per il mantenimento dell'Istituto.

Si dovrà tenere in particolare considerazione il ruolo svolto dalla Cassa delle Ammende, valutando l'opportunità di ripristinarne l'originaria funzione esclusiva di finanziamento di programmi di reinserimento dei condannati e degli internati (le finalità dell'ente sono state invece ampliate dall'art. 44-bis della legge n. 14/2009).

OBIETTIVI

Individuazione delle misure necessarie per ovviare alle attuali gravi insufficienze normative e organizzative e per predisporre un complessivo piano per il potenziamento delle attività lavorative durante l'esecuzione penale.

PROPOSTE

PRIMA PARTE RETRIBUZIONE

PROPOSTA 1.1 SOSTITUZIONE DELL' «OBBLIGO» DI LAVORO CON L'«OPPORTUNITÀ» DI LAVORO

La previsione nel nostro ordinamento giuridico dell'«obbligo» del lavoro dei detenuti stride con il principio del libero consenso al trattamento penitenziario. Principio che si fonda, tra l'altro, sull'ovvia considerazione che le chances di successo del percorso di reinserimento dipendono dalla volontà del condannato.

Alla luce di queste considerazioni sarebbe opportuno modificare gli articoli in cui ricorre la previsione del lavoro come un «obbligo» (es., articoli 22, 23 e 25 del codice penale, 20 della legge n. 374 del 1975 e 50 del regolamento di esecuzione penitenziaria), con la previsione del lavoro come un «opportunità».

PROPOSTA 1.2 SOSTITUZIONE DEL TERMINE «MERCEDE» CON QUELLO DI «RETRIBUZIONE»

La giurisprudenza e normativa internazionale impongono la normalizzazione del lavoro penitenziario che deve, entro certi limiti, essere simile a quello svolto in libertà al fine di favorire il reinserimento sociale a fine pena. Tale ragione impone di superare il vetusto termine «mercede» che contribuisce a configurare la retribuzione per il lavoro svolto non come un salario, inteso come corrispettivo per il lavoro svolto, quanto, piuttosto, come una concessione accordata dallo Stato.

PROPOSTA 1.3 MODIFICA DEL SISTEMA DI DETERMINAZIONE DELLA RETRIBUZIONE

Si suggerisce di prevedere che la retribuzione dei lavoratori detenuti sia determinata in misura percentuale rispetto a quella stabilita, a parità di attività, dai contratti collettivi, eliminando il riferimento al criterio dell' «equità», che mal si concilia con la funzione della retribuzione di mero corrispettivo per la quantità e qualità dell'attività prestata

PROPOSTA 1.4 INTRODUZIONE DEL LIMITE DI 1/5 SUI PRELIEVI SULLA RETRIBUZIONE

Nonostante la retribuzione dei detenuti sia soggetta alle regole di proporzionalità e sufficienza dettate dall'articolo 36 della Costituzione, essa può subire decurtazioni per un ammontare complessivo di tre quinti.

I medesimi principi che consentono, di norma, il pignoramento solo fino ad un quinto per i debiti nei confronti dello stato o dei privati ed a un terzo per gli alimenti andrebbero applicati anche ai prelievi sulla retribuzione dei lavoratori detenuti per assicurare loro un uguale trattamento e garantire anche a loro un salario dignitoso che, lo si ricorda, per i detenuti che lavorano per l'Amministrazione penitenziaria, è già significativamente ridotto in partenza.

SECONDA PARTE LAVORO/LIBERTÀ

PROPOSTA 2 LAVORO/LIBERTÀ

I punti essenziali della proposta di sostituire la retribuzione con uno sconto di pena sono:

- *Volontarietà*: la sostituzione retribuzione con uno sconto di pena dovrebbe avvenire sempre su richiesta e, comunque, con il consenso del detenuto;
- *Diritti previdenziali*: la sostituzione dovrebbe riguardare solo la retribuzione, fermo restando il diritto del detenuto all'accredito assicurativo e contributivo previdenziale;
- *Riforma dei criteri di assegnazione del lavoro* per superare gli attuali eccessivi margini di discrezionalità;
- *Limite massimo giorni di lavoro commutabili in giorni di libertà*;

- *Norma analoga all'art. 54 l. 374/1975 per gli Ergastolani;*
- *Revocabilità e applicabilità condizionata dell'istituto:* in tal caso, tornerebbe ad essere dovuta la retribuzione;
- *Giurisdizionalità:* l'istituto, applicabile solo ai detenuti definitivi, andrebbe sottoposto a controllo di giurisdizionalità.

TERZA PARTE

ORGANISMO/ENTE PER LA FORMAZIONE, IL LAVORO ED IL REINSERIMENTO DEI DETENUTI?

PROPOSTA 3

ISTITUZIONE DI UN ENTE/ORGANISMO PER LA FORMAZIONE, IL LAVORO ED IL REINSERIMENTO DEI DETENUTI

Per superare le ragioni del mancato sviluppo delle lavorazioni negli istituti penitenziari, potrebbe rivelarsi strategico affidare la promozione e lo sviluppo del lavoro nelle carceri ad un apposito organismo/ente, dotato delle necessarie competenze in materia di marketing, organizzazione produttiva, gestione del personale, ecc.

Un modello di riferimento potrebbe essere costituito dal CIRE, Centre d'Iniciatives per a la Reinserció, attivo in Catalogna, che costituisce oggetto di una specifica ricerca affidata all'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, tuttora in corso.

In attesa di valutare i risultati di tale ricerca, si può dire sin d'ora che un modello del genere consentirebbe di attivare una strategia a tutto campo per organizzare e connettere formazione e lavoro, mediante indirizzi ed azioni di carattere generale, valendosi di personale dotato delle competenze che servono ad individuare le reali necessità formative del mercato del lavoro, a procurare occasioni di lavoro per il carcere, ad organizzare e sovrintendere alle lavorazioni ed a sostenere il detenuto che torna in libertà nella ricerca di un'occupazione.

QUARTA PARTE

ALCUNE IDEE IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO E DI CONTRATTI DI LAVORO

PROPOSTA 4.1

Le lavorazioni andrebbero diversificate e distribuite tenendo sempre conto del livello di professionalità richiesto e del turn-over presente tra i vari istituti o reparti

PROPOSTA 4.2

Sarebbe opportuno rimuovere, per la categoria di lavoratori detenuti, il limite di età stabilito dalla legge per l'impiego con il contratto di apprendistato

PROPOSTA 4.3

Si dovrebbe consentire all'Amministrazione penitenziaria di agire come un somministratore di manodopera. I detenuti, in altri termini, verrebbero assunti dall'Amministrazione - che si occuperebbe degli adempimenti connessi all'instaurazione ed alla gestione del rapporto e li retribuirebbe nella misura ridotta prevista dall'articolo 22 della legge n. 374 del 1975 -, ma opererebbero sotto la direzione ed il controllo dell'impresa privata.

RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

Indice

1. **Introduzione**
2. **Retribuzione**
3. **Lavoro/libertà**
4. **Organismo/Ente per la formazione, il lavoro ed il reinserimento dei detenuti?**
5. **Alcune idee in materia di organizzazione del lavoro e di contratti di lavoro**

1. Introduzione

Una proposta di riforma del sistema del lavoro dei detenuti non può prescindere dai principi e dalle regole derivanti dalla consolidata giurisprudenza costituzionale e dalla normativa e la giurisprudenza internazionale in materia di lavoro penitenziario.

I principi essenziali sono riassumibili come di seguito.

1.1 Lavoro penitenziario: obbligo od opportunità?

Tradizionalmente il lavoro penitenziario è sempre stato considerato obbligatorio (art. 4 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, articoli 22, 23 e 25 del codice penale) e connotato da una finalità punitiva che si aggiunge a quella della privazione della libertà personale.

L'ordinamento nazionale ha parzialmente superato tale concezione solo con la legge 26 luglio 1975, n. 354, cd. Riforma dell'ordinamento penitenziario, che ha incluso il lavoro tra gli elementi del trattamento penitenziario, il quale ultimo presuppone il consenso del condannato.

Il punto di arrivo di tale processo evolutivo può considerarsi, ad oggi, l'approvazione da parte dell'ONU delle *Mandela Rules* del 2015 che non parlano più di obbligo di lavoro del detenuto, ma di «opportunità» lavorative che gli devono essere offerte (regola 96: «*Sentenced prisoners shall have the opportunity to work and/or to actively participate in their rehabilitation, subject to a determination of physical and mental fitness by a physician or other qualified health-care professional*»).

Si tratta, all'evidenza, di una significativa modifica del paradigma sotteso al modello di penitenziario delle Nazioni Unite: il trattamento penitenziario non è più strumento di correzione di un condannato considerato «malato» - come si sosteneva nella precedente edizione delle regole del 1955 -, ma un insieme di attività che devono essere proposte ai condannati per facilitarne il reinserimento a fine pena.

Il venir meno del principio dell'obbligatorietà suggerisce che sono maturi i tempi per il superamento, sia della concezione retributiva del lavoro penitenziario, che lo considera come elemento afflittivo e di mera deterrenza, sia della concezione positivista-trattamentale, che lo vede invece come un elemento di correzione e di moralizzazione della personalità del condannato.

Coerentemente con un modello di penitenziario volto all'umanizzazione del trattamento e al reinserimento sociale, il lavoro dovrebbe essere finalmente considerato come una opportunità da offrire al detenuto.

1.2 Anche il lavoro penitenziario è assistito dalle garanzie costituzionali in materia di lavoro

Una consolidata giurisprudenza della Corte Costituzionale e della Corte di Cassazione afferma che la specialità del lavoro penitenziario, dovuto al fatto che esso è funzionale alla finalità riabilitativa, non comporta affatto che ad esso non trovino applicazione i precetti costituzionali che tutelano i lavoratori. La condanna penale, infatti, non può comportare una *capitis deminutio* di fronte all'autorità

penitenziaria (Corte Cost. n. 106 del 1999) o il disconoscimento delle posizioni giuridiche soggettive di rilevanza costituzionale (Corte Cost. n. 158 del 2001). Il lavoro penitenziario rientra tra quelle forme di lavoro protette dall'art. 35 della Costituzione che «tutela il lavoro in tutte le sue forme». Pertanto, ai lavoratori-detenuti si applicano le garanzie costituzionali previste dall'art. 36 della Cost. che riconosce il diritto ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, il diritto al riposo ed alle ferie retribuite (Corte Cost. n. 158 del 2001).

- Organizzazione e metodi del lavoro penitenziario

Uno dei principi cardine in materia di lavoro penitenziario è quello secondo cui l'organizzazione ed i metodi del lavoro penitenziario devono essere tali da renderlo quanto più simile a quello del mondo esterno, al fine di favorire il reinserimento sociale a fine pena. Tale principio, già affermato dall'articolo 20, comma 5, della legge n. 354 del 1975, è contenuto anche nell'art. 99 delle Mandela Rules e nell'art. 26.7 delle Regole penitenziarie europee, tanto più spesso citati quanto mai applicati.

La sua *ratio*, risiede nella necessità di offrire ai detenuti occasioni formative e di lavoro che servano, non solo e non tanto ad intrattenerli o stancarli per renderli più gestibili, ma abbiano lo scopo più alto di abituarli ad una *routine* di vita incentrata sullo svolgimento di una attività di lavoro utile e produttiva.

- La formazione professionale

Il lavoro del detenuto dovrebbe avere anche una funzione professionalizzante, in linea tanto con le Regole penitenziarie europee (art. 26.5) quanto con le *Mandela rules* (art. 4.2 e 98.2), le quali affermano la necessità di preferire sempre l'organizzazione di lavori che abbiano un contenuto professionalizzante e di creare programmi di *vocational training*.

- Equipollenza totale della posizione del lavoratore detenuto alle dipendenze di un privato con il lavoratore in libertà

L'ordinamento penitenziario prima e la giurisprudenza costituzionale poi hanno assimilato il lavoro dei detenuti a quello dei lavoratori in libertà. Ad oggi può considerarsi pacifica la totale equipollenza del lavoro dei detenuti svolto alle dipendenze di privati, in carcere o all'esterno, con quello svolto dai lavoratori liberi (Corte Cost. n. 1087 del 1988). Anche le *Mandela Rules* dopo aver indicato, all'art. 100.1, la preferenza per il lavoro svolto alle dipendenze dell'amministrazione rispetto a quello per privati (che comunque non vietano), stabiliscono che quando il lavoro venga svolto alle dipendenze di privati debba essere retribuito con salari pieni e non ridotti (art. 100.2). Non vi è comunque un divieto di coinvolgere i detenuti in attività di formazione che prevedano una fase di apprendistato con retribuzioni ridotte, proprio come avviene per i lavoratori in libertà. L'art. 99 delle *Mandela Rules*, così come il 26.8 delle Regole penitenziarie europee, stabiliscono infatti che le esigenze formative dei detenuti non devono essere sacrificate agli interessi dei privati, con ciò volendo affermare che l'interesse dei privati può ben esserci ma deve essere sempre salvaguardata la formazione professionale.

- Equipollenza parziale della posizione del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'amministrazione con il lavoratore in libertà

Anche la posizione dei detenuti che lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione è sostanzialmente equipollente a quella dei lavoratori liberi, sia sotto l'aspetto previdenziale che sotto l'aspetto economico-retributivo, salvo il fatto che, a parità di mansioni, la retribuzione dei primi può essere ridotta fino ad un terzo rispetto al minimo previsto dal contratto collettivo. La retribuzione per il lavoro penitenziario svolto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria può andare incontro, infatti, a ragionevoli diminuzioni, dovute al fatto che si tratta di attività finalizzate alla rieducazione ed al reinserimento sociale (Corte Cost. 1087 del 1988). Le più recenti Regole europee del 2006 suggeriscono che ai detenuti venga data una retribuzione piena, equivalente a quella corrisposta ai lavoratori in libertà (Regola n. 26.10 secondo l'interpretazione fornita dal Commentario delle regole elaborato dal Consiglio d'Europa); ma non si tratta di una regola vincolante per l'interpretazione restrittiva che ne è stata data dalla Corte Edu.

2. Retribuzione

2.1 Sostituzione dell'«obbligo» di lavoro con l'«opportunità» di lavoro

La previsione nel nostro ordinamento giuridico dell'«obbligo» del lavoro dei detenuti stride con il principio del libero consenso al trattamento penitenziario. Principio che si fonda, tra l'altro, sull'ovvia considerazione che le *chances* di successo del percorso di reinserimento dipendono dalla volontà del condannato.

Alla luce di queste considerazioni sarebbe opportuno modificare gli articoli in cui ricorre la previsione del lavoro come un «obbligo» (es., articoli 22, 23 e 25 del codice penale, 20 della legge n. 374 del 1975 e 50 del regolamento di esecuzione penitenziaria), con la previsione del lavoro come un «opportunità».

2.2 Sostituzione del termine «mercede» con quello di «retribuzione»

La giurisprudenza e normativa internazionale impongono la normalizzazione del lavoro penitenziario che deve, entro certi limiti, essere simile a quello svolto in libertà al fine di favorire il reinserimento sociale a fine pena. Tale ragione impone di superare il vetusto termine «mercede» che contribuisce a configurare la retribuzione per il lavoro svolto non come un salario, inteso come corrispettivo per il lavoro svolto, quanto, piuttosto, come una concessione accordata dallo Stato.

2.3 Modifica del sistema di determinazione della retribuzione.

L'attuale sistema delle retribuzioni per il lavoro svolto alle dipendenze dell'Amministrazione stabilisce che la retribuzione venga equitativamente commisurata a quella dei contratti collettivi, in «misura non inferiore ai due terzi». Ma prevede, altresì, che la determinazione in concreto dei livelli retributivi sia effettuata da un'apposta Commissione.

Attualmente le retribuzioni sono parametrare ai contratti collettivi del 1993 - nella misura dell'88,2 per cento per gli operai qualificati e dell'84,5 per cento per quelli comuni. Il mancato adeguamento delle retribuzioni ai contratti collettivi che si sono succeduti nel tempo ha creato un contenzioso problematico e gravoso per l'amministrazione penitenziaria.

Secondo le relazioni annuali sul lavoro penitenziario del Ministero della giustizia, il mancato adeguamento delle retribuzioni è dipeso dalla carenza di fondi. Carenza di fondi che costituisce anche la principale causa del mancato sviluppo del lavoro in carcere, tale che l'Amministrazione è costretta ad impiegare i detenuti con un serratissimo *turn-over* che può vedere sino a 4 detenuti ruotare - per pochissimi mesi - sul medesimo posto di lavoro. Secondo dati recenti si può stimare, con qualche approssimazione, che circa 12.000 detenuti si ripartiscano 4.000 posti di lavoro.

Per uscire da questa *empasse*, che rischia di avere ripercussioni avanti le corti internazionali, si suggerisce di prevedere che la retribuzione dei lavoratori detenuti sia determinata in misura percentuale rispetto a quella stabilita, a parità di attività, dai contratti collettivi; eliminando il riferimento al criterio dell'«equità», che mal si concilia con la funzione della retribuzione di mero corrispettivo per la quantità e qualità dell'attività prestata

Per quanto concerne la misura della percentuale, ad oggi stabilita nei due terzi della retribuzione prevista dai contratti collettivi, si ritiene che tale misura possa essere confermata. Una riduzione ulteriore, invero, oltre a dare adito a possibili critiche di sfruttamento - ancor prima che a censure di incostituzionalità-, non sarebbe pienamente in linea con l'idea del lavoro dei detenuti quale opportunità da offrire loro a condizioni, se non identiche, almeno prossime a quelle dei lavoratori in libertà.

Peraltro, un significativo abbattimento del costo del lavoro si può realizzare in pratica mediante l'utilizzo del contratto di apprendistato che realizzerebbe, tra l'altro, l'effetto di innestare nel lavoro una componente formativa, particolarmente necessaria tenendo conto del *deficit* formativo proprio della popolazione detenuta (cfr. *paragrafo 5*).

2.4 Introduzione del limite di 1/5 sui prelievi sulla retribuzione.

Nonostante la retribuzione dei detenuti sia soggetta alle regole di proporzionalità e sufficienza dettate dall'articolo 36 della Costituzione, essa è assoggettata a prelievi che possono incidere sino ai due quinti del suo ammontare per prelievi a titolo di risarcimento del danno, spese di procedimento e spese di mantenimento e, in alcuni casi, eccedere anche tale limite «per obbligazioni derivanti da alimenti, o a prelievo per il risarcimento del danno arrecato alle cose mobili o immobili della amministrazione» (art. 24 della legge n. 374 del 1975). A ciò si aggiunga che un quinto della retribuzione va a costituire il cosiddetto fondo vincolato (art. 57 del regolamento di esecuzione penitenziaria), che viene consegnato al detenuto solo al momento della scarcerazione.

La retribuzione dei detenuti, in conclusione, può subire decurtazioni per un ammontare complessivo di tre quinti.

La normativa che disciplina il lavoro penitenziario, dunque, deroga in maniera significativa rispetto alle comuni regole sul pignoramento degli stipendi, che, al fine di consentire al lavoratore di percepire comunque una retribuzione adeguata a garantirgli una vita dignitosa, consentono, di norma, il pignoramento solo fino ad un quinto per i debiti nei confronti dello stato o dei privati ed a un terzo per gli alimenti.

I medesimi principi andrebbero applicati anche ai prelievi sulla retribuzione dei detenuti per assicurare loro un uguale trattamento e garantire anche a loro un salario dignitoso che, lo si ricorda, è già significativamente ridotto in partenza.

3. Lavoro/libertà

La possibilità dello scambio lavoro/libertà in alternativa allo scambio lavoro/retribuzione dovrebbe essere caratterizzata da alcuni punti essenziali:

- Volontarietà

La sostituzione dello sconto di pena in luogo della retribuzione dovrebbe avvenire sempre su richiesta e, comunque, con il consenso del detenuto, cui sarebbe consentito di decidere, entro limiti dati, quanti giorni di lavoro annuo scambiare con lo sconto di pena.

- Diritti previdenziali

La sostituzione dovrebbe riguardare solo la retribuzione, fermo restando il diritto del detenuto all'accredito assicurativo e contributivo previdenziale

- Riforma dei criteri di assegnazione del lavoro

I criteri di assegnazione dei detenuti al lavoro penitenziario dovrebbero essere parzialmente rivisti per consentire un uso trasparente delle liste di assegnazione dei detenuti al lavoro penitenziario, che, a tutt'oggi, presenta eccessivi margini di discrezionalità

- Limite massimo giorni di lavoro commutabili in giorni di libertà

L'istituto dovrebbe prevedere il limite massimo dei giorni di lavoro convertibili in giorni di libertà. Potrebbe, altresì, prevedersi che la conversione operi solo con riferimento a giorni di lavoro/retribuzione relativi a determinati istituti come, ad esempio, le ferie, i permessi, la tredicesima e il trattamento di fine rapporto.

Per la quantificazione del rapporto tra lavoro retribuito e libertà, si potrebbe usare come parametro di riferimento il valore giornaliero della pena pecuniaria in sostituzione di quella detentiva determinata all'art. 19 della legge delega in 75 euro. Alle retribuzioni attuali, tale importo corrisponde all'incirca al costo lordo di 2 giornate di lavoro. Per quanto riguarda, invece, il limite di massimo si potrebbe usare come

riferimento quello della liberazione anticipata speciale, istituto che verrà meno a fine 2015. Si potrebbe prevedere, così, un limite massimo di 30 giorni di sconto di pena per ogni semestre o per ogni anno.

- **Ergastolani**

Circa l'applicabilità dell'istituto agli ergastolani, va valutata la possibilità e l'opportunità, anche al fine di evitare censure di costituzionalità, di prevedere una norma analoga a quella prevista dall'art. 54 della legge n. 374 del 1975 per la liberazione anticipata secondo cui «Agli effetti del computo della misura di pena che occorre avere espiato per essere ammessi ai benefici dei permessi premio, della semilibertà e della liberazione condizionale, la parte di pena detratta ai sensi del comma 1 si considera come scontata. La presente disposizione si applica anche ai condannati all'ergastolo».

- **Revocabilità e applicabilità condizionata dell'istituto**

Alla cattiva condotta *infra*-muraria nel periodo di svolgimento dell'attività di lavoro per la quale il detenuto ha optato per lo scambio retribuzione/sconto di pena dovrebbe conseguire la revoca e, comunque, il mancato riconoscimento dello scambio retribuzione/sconto di pena. In tal caso, tornerebbe ad essere dovuta la retribuzione.

- **Giurisdizionalità**

L'istituto, applicabile solo ai detenuti definitivi, andrebbe sottoposto a controllo di giurisdizionalità.

4. Organismo/Ente per la formazione, il lavoro ed il reinserimento dei detenuti?

4.1 Premessa: lo stato attuale del lavoro negli istituti penitenziari

Secondo i dati dell'Amministrazione penitenziaria nel 2014 hanno lavorato 14.450 detenuti, il 27,13 per cento del totale dei presenti; la gran parte (l'85 per cento) hanno svolto attività per conto dell'Amministrazione penitenziaria e solo 2.323 per conto di privati. Di questi ultimi, il 45,8 per cento ha lavorato in carcere (nel 30,4 per cento dei casi per cooperative, nel 15,4 per cento per altre imprese), il 27,1 per cento in lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 374 del 1975, il 25,1 per cento in regime di semilibertà.

La maggior parte delle attività lavorative svolte per l'Amministrazione penitenziaria non hanno in generale una funzione risocializzante e tantomeno professionalizzante, come invece richiederebbe l'ordinamento penitenziario.

Tali attività sono essenzialmente riconducibili a tre tipi: i «servizi d'istituto», necessari alla gestione ed alla manutenzione ordinaria degli istituti penitenziari; le «lavorazioni industriali» per la produzione di beni necessari alle esigenze di casermaggio ed arredo degli istituti; e il «lavoro agricolo» nelle tenute e colonie in cui si producono beni alimentari normalmente consumati all'interno degli istituti.

Tra queste attività lavorative solo quelle del secondo e terzo tipo rispondono, in qualche misura, all'indicazione di cui all'articolo 20, quinto comma, della legge n. 374 del 1975, in quanto, pur non comportando necessariamente un miglioramento delle capacità professionali, danno modo ai detenuti di svolgere l'attività lavorativa in una situazione simile a quella dei lavoratori in libertà.

Solo una esigua minoranza di detenuti sono ad oggi coinvolti in tali attività: nel 2014 l'Amministrazione gestiva 130 lavorazioni che hanno impiegato appena 564 detenuti in soli 19 dei 205 istituti penitenziari italiani, mentre quelli impegnati nelle aziende agricole sono stati solo 279 in 39 diversi programmi di lavoro.

La maggior parte del lavoro penitenziario è tuttora garantito dall'impiego nei servizi d'istituto, che assorbono l'80 per cento dei detenuti, occupati in attività semplici e poco professionalizzanti. Fanno eccezione le attività di manutenzione ordinaria dei fabbricati (MOF) che

implicano lo svolgimento di mansioni di elettricista, imbianchino, manovale o carpentiere; purtroppo, però, il numero dei detenuti coinvolti in questo genere di attività è esiguo trattandosi di soli 771.

I pochi posti di lavoro disponibili sono distribuiti tra i detenuti per consentire loro di procurarsi un reddito minimo per provvedere ai bisogni primari spesso non soddisfatti dall'Amministrazione. Il lavoro ha anche una finalità ricreativa che consente ai detenuti di rompere la monotonia di regimi detentivi caratterizzati dalla noia e poveri di attività sociali, sportive o di istruzione. Infine ha una finalità di controllo, rappresentando al tempo stesso una sanzione (l'esclusione dal lavoro) o un premio (l'inserimento nel lavoro o l'attribuzione di qualifiche meglio retribuite) da offrire ai detenuti per incentivarli a mantenere una buona condotta carceraria.

Secondo l'Amministrazione penitenziaria la ragione principale dello scarso sviluppo del mercato del lavoro penitenziario, sia in termini di numero di posti di lavoro che di qualità dell'offerta, è dovuto essenzialmente a ragioni di bilancio e all'insufficienza dei fondi. In effetti dal 1991 al 2014 la voce di bilancio dedicata al lavoro penitenziario è stata tagliata del 26 per cento, passando da 61.092.716 a 45.016.095 di euro. È importante notare che, ciò nonostante, nello stesso arco temporale il numero dei lavoratori-detenuti è rimasto quasi lo stesso. Il che si spiega, in parte, con il fatto che l'amministrazione ha dato corso ad un *turn-over* dei detenuti-lavoratori sempre più serrato; in parte, con il fatto che il fabbisogno di manodopera dell'Amministrazione penitenziaria per soddisfare le esigenze di mantenimento ordinario sono in fine dei conti limitate, con la conseguenza che se anche l'Amministrazione avesse a disposizione più risorse per il lavoro dei detenuti, probabilmente non sarebbe in grado di impiegarne un numero maggiore di quello attuale.

Non più soddisfacenti sono i dati relativi all'istruzione professionale. Nel 2014 il numero totale degli iscritti a corsi di formazione è stato 2.598 (599 gli stranieri), vale a dire meno del 4,5 per cento della popolazione detenuta al 30 giugno 2014. Di questi appena 1.888 (3,25 per cento del totale dei detenuti) erano iscritti in corsi che sono stati portati a termine.

4.2 I modelli attuali di organizzazione del lavoro negli istituti penitenziari

La legge n. 374 del 1975 ha superato le disposizioni fino ad allora vigenti che consentivano di appaltare il lavoro dei detenuti ad imprese esterne, le quali, dunque, potevano fruire di manodopera con costi ridotti.

L'aver affidato all'Amministrazione penitenziaria il monopolio nella gestione del lavoro penitenziario non ha, tuttavia, prodotto i risultati sperati.

L'Amministrazione penitenziaria, infatti, non possiede le competenze necessarie per organizzare all'interno degli istituti penitenziari attività lavorative realmente produttive e, come già detto, ha finito per impiegare i detenuti solo nelle modeste attività dei servizi d'istituto.

Per far fronte a questa carenza, nel 1993 il Legislatore ha ritenuto di intervenire prevedendo, all'articolo 20-*bis* della legge n. 374 del 1975, che i Provveditorati regionali dell'Amministrazione possano affidare, con contratto d'opera, la direzione tecnica delle lavorazioni «a persone estranee», con il compito di formare tanto i responsabili delle lavorazioni che i detenuti; e che l'Amministrazione possa lavorare su commessa.

Nemmeno questi interventi, tuttavia, hanno migliorato di molto le cose.

La principale debolezza del sistema sembra risiedere nel fatto che il compito di organizzare le lavorazioni e procacciare le occasioni di lavoro è affidato all'Amministrazione penitenziaria, che non solo non ha le competenze e conoscenze in materia di impresa e di mercato del lavoro che sarebbero necessarie, ma, ancor prima, non ha la vocazione ad assolvere a tale genere di compiti. Le disposizioni che regolano l'ordinamento penitenziario le attribuiscono in primo luogo il compito di garantire la sicurezza negli istituti, compito che porta inevitabilmente a privilegiare tale funzione rispetto a tutte le altre.

Preso atto che il modello introdotto dalla legge n. 374 del 1975 non ha portato i risultati attesi in termini di quantità e qualità del lavoro in carcere, con il regolamento di esecuzione penitenziaria del 2000, prima, e con la cd. legge Smuraglia (legge 22 giugno 2000, n 193), poi, il Legislatore ha tentato un'altra via, favorendo la creazione di lavorazioni gestite direttamente dai privati.

Così, l'articolo 47 del regolamento di esecuzione penitenziaria ha previsto che le imprese o le cooperative che organizzano lavorazioni carcerarie possono ottenere i locali in comodato - locali che dovrebbero essere preferibilmente all'esterno delle sezioni detentive e dovrebbero essere attrezzate di spazi per consumare i pasti, per facilitare la continuità d'impiego dei detenuti. Ed ha previsto, ancora, che alle imprese private, alle cooperative in particolare, possa essere assegnata la gestione dei servizi d'istituto.

Per incentivare i privati ad assumere i detenuti la cd. legge Smuraglia ha introdotto, poi, un sistema articolato di sgravi fiscali e contributivi per le imprese che li assumono, che, tuttavia, non sembra aver prodotto grandi risultati. Un po' per la discontinuità con cui si sono di volta in volta rinnovati e per gli intrinseci limiti di *budget*. Un po' perché questo sistema finisce per attrarre imprese interessate più al finanziamento pubblico in sé che come mezzo per esercitare una reale attività di impresa, tanto che, esaurito il finanziamento, esse non garantiscono alcuna continuità di impiego ai detenuti.

Nonostante il sistema di agevolazioni introdotte dalla legge Smuraglia abbia contribuito a parcellizzare e localizzare le iniziative imprenditoriali, che normalmente durano solo fin quando sussistono i finanziamenti, va evidenziato che nel corso degli anni si sono sviluppate anche iniziative interessanti, in particolare ad opera delle cooperative sociali, che sembrano aver sviluppato un vero e proprio *know-how* dell'impresa in carcere. Si tratta, però, di esperienze limitate considerato che sono appena 500 i detenuti assunti dalle cooperative.

4.3 Le ragioni del mancato sviluppo delle lavorazioni negli istituti penitenziari

Le ragioni del mancato sviluppo delle lavorazioni in carcere possono essere riassunte come di seguito.

- Il livello culturale e le capacità professionali della popolazione detenuta.
La gran parte dei detenuti è dotata di un livello di istruzione molto basso e in possesso di scarse competenze lavorative. Si tratta, a dire il vero, di un dato ricavato più dall'esperienza che fondato su rilevazioni statistiche. L'Amministrazione penitenziaria, infatti, non effettua una rilevazione sistematica all'ingresso in carcere delle precedenti attività lavorative svolte dai detenuti, né, tantomeno, un vero e proprio bilancio delle competenze lavorative, che pure sarebbe necessario per qualunque iniziativa finalizzata al loro collocamento.
- Condizioni di salute dei detenuti.
Circa un terzo dei detenuti è composto da tossicodipendenti che in molti casi seguono programmi di disintossicazione in carcere. A tale problema si aggiunge il problema, meno noto, della larghissima diffusione tra i detenuti di forme di disagio o malattia psichici (un recente studio della regione Toscana ha certificato, ad esempio, che circa 3 detenuti su 4 sono malati, circa il 40% affetto da disturbi di natura psichica).
- Turn over dei detenuti.
L'estremo *turn over* dei detenuti, che in verità negli ultimi anni si è ridotto rispetto al passato, continua a costituire uno degli ostacoli all'avvio di lavorazioni ed alla loro stabilizzazione negli istituti di pena. Le poche lavorazioni presenti in carcere sono infatti sviluppate prevalentemente in case di reclusione o comunque selezionando detenuti con pene medio-lunghe.
- Organizzazione carceraria.

Uno dei maggiori ostacoli all'ingresso in carcere dei privati è costituito dalla parziale inconciliabilità dell'organizzazione e del regime carcerario con le esigenze di produttività delle imprese. Questo aspetto è stato sottolineato con forza dalle cooperative sociali nel corso di un'audizione organizzata dal Tavolo.

- Mancanza di una cultura dell'impresa e del lavoro nell'Amministrazione penitenziaria.
Come già sottolineato a più riprese, l'Amministrazione penitenziaria fatica comprensibilmente a conciliare e mediare tra le esigenze istituzionali legate all'esecuzione della pena detentiva, che evidentemente costituiscono una priorità della sua *mission* istituzionale, e le esigenze legate allo svolgimento di attività imprenditoriali in carcere.
- Mancanza di un'organizzazione centralizzata.
Ad oggi le pur interessanti esperienze di lavorazioni penitenziarie gestite da privati sono nate essenzialmente a livello locale, grazie all'iniziativa di singoli amministratori penitenziari, e favorite da contesti detentivi speciali (case di reclusione con ridotto *turn over* e/o popolazione detenuta poco problematica) e condizioni economico-sociali favorevoli, che non sono state in grado di creare un modello di sviluppo del lavoro penitenziario generalizzabile. Manca, dunque, un coordinamento centrale ed una progettualità per la crescita generale del lavoro penitenziario.
- Limiti della formazione professionale.
Una delle note dolenti del sistema attuale è rappresentato dalla disorganicità e dalla mancanza di una progettualità della formazione professionale dei detenuti. La formazione dovrebbe assumere un ruolo assolutamente centrale nella crescita del lavoro penitenziario, anche in considerazione del fatto che la popolazione detenuta sembra presentare un rilevante deficit formativo importante. Ma la scarsa conoscenza delle reali condizioni professionali e dei reali bisogni formativi dei detenuti, fa sì che la formazione sia sostanzialmente rimessa ad iniziative sporadiche, prive di un progetto ed una visione d'insieme. In taluni casi essa è correttamente associata allo sviluppo delle lavorazioni penitenziarie, ma più spesso si risolve in un'occasione di intrattenimento per i detenuti o di formazione in ambiti che non hanno una reale ricaduta sulle loro capacità professionali.
- Servizi d'istituto poco professionalizzanti.
Oggi vi è scarsa considerazione dei servizi d'istituto, trattati alla stregua di occupazioni poco professionalizzanti ed utili solo a soddisfare le esigenze minime degli istituti. In realtà i cd.servizi domestici, se organizzati secondo un modello imprenditoriale e accompagnati da una formazione professionale adeguata sarebbero in grado di trasmettere ai detenuti alcune competenze spendibili anche all'esterno in misura alternativa o in libertà. Si pensi, ad esempio, ai servizi di cucina, ai servizi di lavanderia, ai lavori agricoli e a quelli per la manutenzione dei fabbricati (lavori di idraulica, di edilizia e di elettricista, ecc.), ma anche ai servizi di pulizia, considerati oggi quelli più umili ed in assoluto meno professionalizzanti, che, in realtà, potrebbero divenire occasione per somministrare formazione in materia di pulizia industriale e sanificazione ed igienizzazione degli ambienti.

5. Alcune idee in materia di organizzazione del lavoro e di contratti di lavoro

Nel corso dell'attività del Tavolo sono emerse alcune criticità relative all'organizzazione dell'attuale sistema di lavoro che potrebbero in buona parte essere superate senza alcun intervento di natura legislativa.

Le maggiori difficoltà allo sviluppo del lavoro negli istituti penitenziari derivano dalla incompatibilità del regime di vita carcerario con le comuni regole della produzione e del lavoro. Oppure dal fatto che non sempre vi è una rigorosa separazione tra detenuti in attesa di giudizio e detenuti definitivi e tra detenuti con condanne lunghe e condanne brevi.

Le lavorazioni, pertanto, andrebbero diversificate e distribuite tenendo sempre conto del livello di professionalità richiesto e del turn-over presente tra i vari istituti o reparti. Quelle maggiormente complesse andrebbero concentrate in istituti o reparti con una popolazione stabile, mentre quelle meno complesse andrebbero riservate ad istituti con una minore stabilità. Si dovrebbe poter trasferire i detenuti dotati di competenze lavorative specifiche, previo loro consenso, in istituti dove ci sono lavorazioni adeguate. Laddove si realizzino lavorazioni che impiegano un numero significativo di detenuti si potrebbero creare delle «sezioni lavoranti», a custodia attenuata per facilitare la mobilità interna dei lavoratori detenuti e andare maggiormente incontro alle esigenze delle imprese

Un intervento ulteriore, finalizzato a favorire l'elevazione culturale e la formazione professionale dei detenuti, potrebbe consistere nel rimuovere, per questa categoria di lavoratori, il limite di età stabilito dalla legge per l'impiego con il contratto di apprendistato (venticinque e ventinove anni; cfr. articoli 43, comma 2, 44, comma 1 e 45, comma 1, decreto-legislativo 24 giugno 2015, n. 81) - così com'è oggi già previsto, seppur con riferimento al solo apprendistato professionalizzante, per la categoria dei lavoratori beneficiari di ammortizzatori sociali (cfr. articolo 47, comma 4, del decreto-legislativo ult.cit.).

L'ordinamento conosce ad oggi tre tipi di apprendistato: l'apprendistato per la qualifica ed il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore ed il certificato di specializzazione tecnica superiore; l'apprendistato professionalizzante; e l'apprendistato di alta formazione e ricerca.

Si tratta, dunque, di un contratto che in ciascuna delle sue forme realizza il duplice scopo di somministrare formazione e dare lavoro. E che per il datore di lavoro (Amministrazione penitenziaria o datori di lavoro privati) presenta il vantaggio di costare decisamente meno di un rapporto di lavoro ordinario, sia dal punto di vista retributivo che previdenziale.

Contestualmente all'eliminazione dei limiti di età, si potrebbe agire, sempre con riferimento ai lavoratori detenuti, sui limiti numerici attualmente vigenti degli apprendisti che si possono avere in forza (cfr. articolo 42, comma 7 e 8, del decreto-legislativo ult.cit.), escludendoli o temperandoli.

Un intervento ulteriore che potrebbe incentivare le imprese a dislocare attività lavorative all'interno degli istituti penitenziari potrebbe consistere nel consentire all'Amministrazione penitenziaria di agire come un somministratore di manodopera. I detenuti, in altri termini, verrebbero assunti dall'Amministrazione - che si occuperebbe degli adempimenti connessi all'instaurazione ed alla gestione del rapporto e li retribuirebbe nella misura ridotta prevista dall'articolo 22 della legge n. 374 del 1975 -, ma opererebbero sotto la direzione ed il controllo dell'impresa privata, che ne utilizzerebbe le prestazioni avvantaggiandosi del minor costo della manodopera, oltre che, eventualmente, del comodato gratuito dei locali, così come previsto dall'articolo 47, comma 1, secondo periodo, del regolamento di penitenziario. Nonostante la praticabilità di tale intervento vada valutata attentamente alla luce della normativa nazionale e della normativa europea - la direttiva 2008/104/CE del 19 novembre 2008 relativa al lavoro tramite agenzia interinale stabilisce, tra gli altri, il principio secondo cui per tutta la durata della missione presso un'impresa utilizzatrice le condizioni di base di lavoro e d'occupazione dei lavoratori tramite agenzia interinale sono almeno identiche a quelle che si applicherebbero loro se fossero direttamente impiegati dalla stessa impresa per svolgere il medesimo lavoro -, essa non può essere esclusa *a priori*, considerate le specificità del lavoro penitenziario, in particolare la situazione di svantaggio dei soggetti coinvolti ed i limiti e le restrizioni dovuti al contesto in cui l'attività è prestata.