

# LE ATTIVITÀ LAVORATIVE SVOLTE DURANTE L'ESECUZIONE DI PENE PRIVATIVE DELLA LIBERTÀ PERSONALE

ANNAMARIA RACITI \*

SOMMARIO: 1. Il valore trattamentale del lavoro penitenziario. – 2. L'evoluzione del lavoro penitenziario nel contesto giuridico italiano. – 3. Rilievi quantitativi e qualitativi sulla presenza di detenuti lavoratori e di lavorazioni attive negli istituti penitenziari italiani. – 4. Le attività lavorative penitenziarie alla luce della normativa internazionale.

## *1. Il valore trattamentale del lavoro penitenziario*

Ogni civiltà, in ogni tempo della storia umana, ha conosciuto l'uso di mezzi punitivi da applicare ai trasgressori delle proprie regole sociali e, tuttavia, solo in epoca relativamente recente l'uomo ha cominciato ad interrogarsi circa la funzione della sanzione o, più semplicemente, circa l'obiettivo ch'essa dovrebbe prefigersi. La riflessione dottrinale e scientifica ha suggerito diverse teorie penologiche che nel corso del loro avvicinarsi hanno sottolineato varie prospettive funzionali della pena (di tipo repressivo, deterrente, preventivo e rieducativo), ognuna delle quali ha, nel concreto, rivelato una indubbia influenza sulla concezione dei modelli di giustizia finora realizzati.

In particolare, nel nostro contesto storico e culturale, non sembra ipotizzabile una sanzione, soprattutto se grave o implicitamente afflittiva come quella detentiva, che non contempli anche una finalità rieducativa e/o risocializzativa. Un sistema penale efficace nel lungo periodo, infatti, non può limitarsi a prevedere il carcere come mero mezzo di neutralizzazione o isolamento del reo, dovendo piuttosto mirare ad un luogo d'esecuzione della pena collegato alla comunità in cui opera ed

---

\* Dottoranda di ricerca in Studi Europei sulla criminalità, il diritto, l'economia e la giustizia. Università di Teramo – Trento.

attento alle necessità di pacificazione sociale e di reale riduzione del fenomeno criminale.

Nella pratica l'istituto penitenziario sembra ancora concepito come un microcosmo chiuso, in cui regnano orari, regole e *modus vivendi* in tutto peculiari e comprensibili solo a chi, per condanna o per lavoro, è tenuto a trascorrere nel carcere buona parte del suo tempo. In un così angusto spazio si innestano dinamiche di apprendimento troppo spesso distorte, che incrementano il disadattamento sociale e la cultura violenta del recluso trasmettendogli la sensazione di non poter più sperare in una vita migliore<sup>(1)</sup>.

Viceversa, nel luogo d'esecuzione penale, il detenuto dovrebbe sviluppare una giusta percezione della società ed acquisire una competenza idonea a procurarsi onestamente e decorosamente da vivere una volta restituito al mondo libero.

A livello giuridico l'ordinamento penitenziario prevede una serie di strumenti trattamentali finalizzati proprio alla realizzazione del recupero e della risocializzazione del condannato e tra questi riconosce fondamentale importanza alle possibilità occupazionali interne alla casa di reclusione.

Il motivo della centralità trattamentale delle attività lavorative risulta evidente non appena si consideri che il lavoro, per se stesso, costituisce un fattore di inevitabile importanza nella vita di ognuno, sia quale attività necessaria alla conquista ed alla conservazione di mezzi utili al sostentamento ed al benessere, che come espressione di capacità e competenze individuali.

Nella vita sociale, infatti, lo *status* occupazionale rappresenta uno dei primi elementi identificativi del valore, della cultura e della condizione economica della persona tanto che, tra i desideri prevalenti del soggetto umano, si appunta sempre – o quasi – la speranza di un'occupazione decorosa e remunerativa.

---

(1) "I have seen the anger and destructiveness that these institutions breed and foster. We live in a very small world: our lives are connected by a fragile and intimate weave. We are increasingly choosing to build factories of rage and pain and violence. We are choosing to destroy lives and communities, to plant dragon seeds. And if there is any lesson that we know, it is that we reap what we sow". PAGE J.: 141.

Proprio a causa della sua forte connaturalità alla posizione sociale dell'uomo, l'attività lavorativa non vede scemare la sua rilevanza neanche in condizioni di vita particolarissime, quale l'incarcerazione, poiché la persona, già privata delle sue libertà fondamentali, è ancor più avvilita dalla prolungata inattività e relativa paralisi delle proprie potenzialità produttive.

D'altra parte, anche in una prospettiva storica, si è sempre riscontrata l'esigenza e la pratica di impegnare gli individui "istituzionalizzati", affiancando alla stragrande maggioranza delle esperienze di restrizione coatta l'esecuzione di lavori di natura più o meno punitiva, a seconda dei tempi e delle condizioni ideologiche e culturali prevalenti.

Oggi, comunque, il lavoro svolto durante l'esecuzione di misure privative della libertà personale è generalmente considerato "*comme un élément essentiellement positif de la vie quotidienne des détenus*" <sup>(2)</sup> e, depurato da ogni retaggio di matrice 'afflittiva' o ulteriormente 'afflittiva' della pena, ha rivelato indubbi effetti favorevoli sulla vita quotidiana dei detenuti e sul loro percorso risocializzativo. Nell'esperienza si è verificato che il lavoro può contribuire ad alleviare la monotonia della vita in condizioni di restrizione, a favorire la salvaguardia della salute psichica del detenuto (RZEPLINSKY, 1988: 87) (quale lenitivo della degradazione mentale da detenzione) (MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA, 1976: 31), a coadiuvare l'accettazione della condanna ed infine a stimolare l'assunzione di responsabilità da parte del reo, soprattutto se il lavoro svolto nell'istituzione penitenziaria presenti caratteristiche e condizioni simili a quelle delle attività lavorative libere e venga organizzato secondo criteri di produttività e competitività.

Anche a livello internazionale si reputa che, dati gli effetti favorevoli del lavoro, tutti i condannati alla reclusione perpetua o ad un lungo periodo di incarcerazione, dovrebbero essere posti nella possibilità di avere un'attività occupazionale adeguata alle loro attitudini individuali e di

---

(2) NATIONS UNIES (Office des Nations Unies à Vienne – Service de la prévention du crime et de la justice pénale), *Prison à vie*, Vienne, 1994: 13-14 (ST/CSDHA/24).

sceglierla in una lista di *carrières carcérales* <sup>(3)</sup> la più ampia possibile.

Oltre ai cennati benefici sulla vita carceraria, anche considerazioni di politica criminale implicano una valutazione in termini altamente favorevoli del lavoro penitenziario, dato che si è spesso dovuto rilevare un rapporto biunivoco di parallelismo tra fenomeni criminali e stato di disoccupazione cronica. È dunque lecito ritenere che “interventi tesi a migliorare lo stato occupazionale dei criminali potrebbero modificare anche le relative carriere criminali” (GIANNINI, 1997: 57), sviluppando capacità lavorative “spendibili” anche sul mercato libero (KING - MC DERMATT, 1995: 203 ss.) e quindi, in ultima analisi, creando possibilità alternative alla condotta criminale.

Un recente studio condotto da Simon e Corbett ha evidenziato come il problema occupazionale sia fortemente avvertito anche dagli stessi detenuti, soprattutto nel periodo di esecuzione della pena più prossimo al rilascio. In vista del reinserimento nel mondo libero, infatti, la possibilità di avere un lavoro è percepita dalla popolazione penitenziaria come prospettiva marcatamente anti-recidivante. Al riguardo i due ricercatori, nella loro indagine condotta tra il '92 ed il '94 su un campione di 134 detenuti anglosassoni, ospitati in sei diversi istituti ed in procinto di fine pena, hanno rilevato in 108 intervistati la ferma volontà di evitare la commissione di ulteriori crimini. I componenti del campione, sollecitati ad individuare i fattori che avrebbero potuto coadiuvare questo intento attraverso un questionario a preferenza multipla, hanno generalmente privilegiato tre risposte: “*Enough money to live on*” (90%), “*my own willpower*” (89%) e “*a job*” (84%) (SIMON - CORBETT, 1996: 6 ss.).

I dati riportati seppure a scopo meramente esemplificativo, aiutano a comprendere come il carcere, anche dal punto di vista dei detenuti stessi, potrebbe costituire non solo un luogo punitivo, ma una reale possibilità di cambiamento ed un ambito in cui sollecitare ed affinare le capa-

---

(3) NATIONS UNIES, *op.cit.*: 13.

cità lavorative di tutti coloro che siano disposti ad essere preparati al confronto con un mercato occupazionale sempre più esigente. Peraltro, negli ultimi anni, la popolazione penitenziaria ha manifestato un vivace interesse nei confronti di tutte le possibilità idonee ad accrescere le occasioni di lavoro penitenziario ed una sostanziale apertura verso qualsiasi settore d'impiego. Tanto si evince anche dalla formulazione di varie proposte occupazionali ideate dagli stessi detenuti, quale ad es. il progetto "Ismais" sulla ristrutturazione e intensificazione produttiva delle ex colonie agricole <sup>(4)</sup>.

## *2. L'evoluzione del lavoro penitenziario nel contesto giuridico italiano*

Durante l'esecuzione della sanzione, soprattutto qualora essa consista in una misura privativa della libertà personale, dovrebbe realizzarsi – secondo i principi generali del nostro ordinamento penitenziario – quello scopo rieducativo e risocializzativo della pena che la Costituzione si prefigge al terzo comma dell'art. 27: "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato".

Sino all'entrata in vigore della vigente Costituzione il sistema punitivo italiano, organizzato secondo i criteri introdotti dal Codice Rocco (e pertanto basato sul noto schema del cd. doppio binario), prevedeva due modelli di interventi penali fondati l'uno sull'applicazione di misure di sicurezza a soggetti ritenuti non imputabili e socialmente pericolosi e l'altro sulla comminazione di sanzioni dal fine prettamente retributivo ad individui riconosciuti consapevolmente responsabili di una determinata condotta criminale. L'art. 27 Cost., affidando anche alla pena funzioni di prevenzione sociale e di rieducazione del condannato, ha stravolto questa impostazione di origine positivistico-criminologica, attenuando di molto la dicotomia tra la funzione

---

(4) A. STOCO, *Miele, orate e pecorino doc: ecco il carcere prossimo venturo*, in *Il Messaggero*, 06.08.00, p.13.

riconosciuta alle misure di sicurezza e quella attribuita alle pene in senso stretto.

La Corte Costituzionale, più volte chiamata a decidere su questioni di legittimità inerenti detta norma, nell'ormai nota sentenza del 1974 n.264 e dunque un anno prima dell'entrata in vigore della riforma dell'ordinamento penitenziario, ha avuto modo di esprimersi sul lavoro carcerario evidenziando che "ben lungi dall'essere in contrasto con la morale esigenza di tutela e rispetto della persona" esso "è gloria umana, precetto religioso per molti, dovere e diritto sociale per tutti".

D'altra parte, e per volgere brevemente lo sguardo all'evoluzione giuridica di tale istituto, già il Regolamento degli Istituti di Prevenzione e Pena n.787 del 1931 sottolineava l'obbligatorietà del lavoro penitenziario, considerandolo indispensabile all'esecuzione della pena e, anzi, ritenendolo uno degli elementi della stessa. Al fine di soddisfare la previsione dell'obbligatorietà del lavoro svolto nel carcere, la dottrina dell'epoca sosteneva che le mansioni affidate ai detenuti dovessero essere sopportabili e poco afflittive; in caso contrario si sarebbe corso il rischio di esasperare il condannato, inducendolo – seppure indirettamente – a rifiutare l'esecuzione del lavoro. Nonostante lo svolgimento delle attività lavorative fosse concepito secondo i predetti criteri non mancavano detenuti che, comunque, si rifiutavano di ottemperare a tale obbligo. Detto diniego, che nel quadro della normativa del 1931 configurava un caso di sottrazione all'integrale esecuzione della pena, era sanzionato dagli artt. 161-165 del Regolamento che prevedevano, per i condannati volontariamente astenutisi dal lavoro, vari provvedimenti disciplinari e afflittivi (graduati dalle semplici ammonizioni all'isolamento in cella) (ERRA, 1981: 565 ss.). Gli imputati in carcerazione preventiva, viceversa, potevano liberamente astenersi dallo svolgimento di una qualsiasi occupazione in quanto, non essendo assoggettati a pena in senso tecnico, erano considerati privi dell'obbligo al lavoro (eccezion fatta per coloro che fossero sprovvisti di mezzi sufficienti per contribuire al proprio mantenimento in carcere).

L'assetto normativo per cui pena, esecuzione della pena e lavoro penitenziario andavano confondendosi di modo che il terzo finiva per essere giuridicamente incluso tra gli elementi delle prime due, seppur riconfermato dal Codice Rocco e non esplicitamente smentito dalla Costituzione, veniva posto in seria discussione a seguito di un importante accadimento internazionale.

Nell'ambito del XII Congresso Internazionale Penale e Penitenziario, svoltosi all'Aia nel 1950, veniva dichiarato che ai detenuti (tutti, imputati inclusi) doveva essere riconosciuto il diritto di lavorare, mentre ai condannati, data la valenza trattamentale del lavoro carcerario, bisognava attribuirne anche il dovere. In tal modo, includendo tra i soggetti attivi del lavoro anche gli imputati, si riconosceva all'occupazione penitenziaria non più la valenza di elemento e/o modalità di esecuzione della pena, ma quella di strumento trattamentale.

Nella stessa sede si è anche parlato, per la prima volta, di "diritto al lavoro per i detenuti" ma tale espressione, evidentemente ardita per il contesto storico-sociale in cui è stata pronunciata, scatenava una ondata di polemiche e commenti tali per cui, in seno al Congresso stesso, si rendeva necessario precisare che la parola "diritto" era stata usata al solo fine di sottolineare l'importanza del lavoro nel penitenziario, e pertanto in senso atecnico.

Cinque anni dopo ha avuto luogo il primo Congresso ONU per la Prevenzione del Delitto e il Trattamento dei Detenuti<sup>(5)</sup> e in quest'ambito, più prudentemente, si è solo sottolineata l'importanza e la necessità della obbligatorietà del lavoro, evitando di giustificarne la natura in base alle nozioni di diritto e dovere (DI GENNARO - VETERE, 1975: 3.).

In Italia il Codice Rocco, agli artt. 22-23-25 c.p., già prevedeva (e prevede) l'obbligatorietà dello svolgimento di attività lavorative durante l'esecuzione di pene privative della libertà che, ai nostri giorni, risulta essere fortemente "sdrammatizzata" in virtù dell'entrata in vigore della

---

(5) UNITED NATIONS, *First Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Ginevra, 22/VIII-3/IX/1955.

Riforma Penitenziaria del 1975. La legge 354/75, infatti, anche in ragione dell'ormai constatata incapacità delle istituzioni penitenziarie a reperire possibilità occupazionali per tutti i detenuti, all'art. 20, comma 1 si esprime in termini più temperati disponendo che: "Negli istituti penitenziari deve essere favorita in ogni modo la destinazione al lavoro dei detenuti e degli internati". Solo al comma 3 lo stesso articolo aggiunge che "il lavoro è obbligatorio per i condannati e per i sottoposti alle misure della colonia agricola e della casa di lavoro" ma l'affermazione risulta piuttosto svilta, nella sua coerenza, dal complessivo contesto normativo.

Allo stato, quindi, si nota una certa discrasia tra il tenore delle disposizioni codicistiche e quello della riforma, laddove il nostro codice penale continua a prevedere un "obbligo" di lavorare, mentre le norme penitenziarie si limitano a prescrivere alle amministrazioni di "favorire" i detenuti nell'esecuzione di un "obbligo" dai profili sostanziali piuttosto incerti. A ciò va aggiunto quanto costituzionalmente dettato all'art. 4 in cui si proclama il diritto a lavorare per tutti i cittadini (e i detenuti di nazionalità italiana sono certamente muniti dello *status* di cittadini!).

Detta situazione normativa ha fortemente stimolato la dottrina inducendola a riflettere sulla funzione del lavoro penitenziario, sulla sua afflittività e obbligatorietà e sulla sua effettiva applicazione pratica.

Si è sottolineata la portata afflittiva del lavoro <sup>(6)</sup> anche in base alla constatazione che esso finisce col sostanzinarsi in un obbligo definito solo sulla carta al quale, per ragioni varie – le più importanti sono di tipo strutturale e organizzativo –, non tutti coloro che dovrebbero esserne soggetti possono in realtà ottemperare. Il primo problema, in questo senso, è costituito dalla limitata domanda di lavoro penitenziario che ha persuaso lo stesso legislatore del 1975 ad escludere la perseguibilità dell'obiettivo di un'integrale occupazione della popolazione detenuta. Basti notare che dove nel dise-

---

(6) In proposito si vedano, tra gli altri, TRANCHINA, 1981: 151 e BETTINI: 1-3.



gno di legge del Regolamento si prevedeva che fosse "assicurato il lavoro al condannato e all'internato" si aggiunse, nella versione definitiva, la precisazione "salvo casi di impossibilità (dell'amministrazione)". Tali casi di impossibilità sono, ormai, di gran lunga sovrabbondanti rispetto alle possibilità occupazionali negli istituti penitenziari e ciò, necessariamente, impone la possibilità di attribuire posti di lavoro, in un dato momento, solo ad alcuni detenuti. Circa questo aspetto è indicativo che in molti istituti di pena le amministrazioni siano costrette a ricorrere a meccanismi di rotazione, attraverso un part-time cd. "verticale" che occupa i detenuti solo per limitati periodi di tempo in modo da consentire l'alternanza a la ciclica attività di tutti i soggetti interessati a svolgere mansioni lavorative.

D'altro canto il lavoro, in quanto economicamente proficuo e comunque gratificante, è oltremodo desiderato dalla maggioranza della popolazione penitenziaria che troppo spesso non riesce ad accedervi. Proprio a partire da quest'ultimo rilievo, certa dottrina ha evidenziato una implicita afflittività delle attività occupative determinata proprio dalla frustrazione conseguente alla mancata concessione ad alcuni di ciò che ad altri è attribuito. Detta riflessione è stata giustificata anche in base ad un sospetto uso premiale della modalità trattamentale del lavoro da parte delle direzioni degli istituti che, estremamente libere nei criteri di attribuzione, ne avrebbero potuto disporre o potrebbero disporre con eccessiva discrezionalità. La non concessione del lavoro potrebbe così configurare un disvalore ulteriormente punitivo della sanzione, anche in considerazione della valutabilità delle attività lavorative svolte dal detenuto in sede di giudizio per l'ammissione al regime di semilibertà (BETTINI: 1-3). Queste perplessità, comunque, sono state ridimensionate dall'entrata in vigore della legge n. 663/1986, che ha provveduto alla determinazione di criteri fissi per l'assegnazione dei posti (art. 20, comma 3) arginando, almeno in parte, il pericolo della strumentalizzazione delle attività lavorative a fini sostanzialmente disciplinari.

L'assetto normativo che disciplina il lavoro penitenziario ha condotto a conclusioni diverse chi ha ravvisato, nell'obbligatorietà dello stesso, il punto sorgivo di un diritto. L'"obbligo"

sarebbe il mezzo tramite cui il codice, non derogato dalla Riforma, afferma la necessità del lavoro come insopprimibile cardine di ogni percorso di reinserimento sociale. In tal senso sarebbe sufficiente considerare che tra gli elementi del trattamento elencati nell'art. 15 ord. penit. il lavoro è l'unico concepito in termini di obbligatorietà dal Codice Penale, mentre gli altri sono rimessi alla libera determinazione del detenuto, o si configurano solo come obbligo gravante sull'amministrazione di fornire determinate possibilità al recluso; per detti motivi si ritiene che il legislatore abbia mantenuto in essere la disposizione codicistica come espressione rafforzativa della valenza trattamentale dell'istituto in esame.

Si è anche sostenuto che attraverso il combinato disposto degli artt. 22-23-25 del c.p. e dell'art. 15 ord. penit. si verrebbe a realizzare l'ideale sintesi applicativa del dettato dell'art. 4 della Costituzione per cui il cittadino ha sia il dovere che il diritto di lavorare. Dal riconoscimento di questo diritto ne discenderebbero molti altri: il diritto alla retribuzione, il diritto al rispetto delle disposizioni minime previste per il trattamento dei lavoratori, ecc. (BELLOMIA, 1980: 925). Si tratterebbe, però, di un diritto particolare, cui non corrisponderebbero posizioni giuridiche soggettive passive, tanto meno in capo all'Amministrazione penitenziaria che ha la facoltà di sottrarvisi in caso di impossibilità<sup>(7)</sup>. Procedendo in tal senso alcuni hanno ipotizzato che laddove tale impossibilità, intesa nel senso più rigoroso, non sussista, si appunterebbe in capo all'Amministrazione una responsabilità risarcitoria nei confronti del detenuto (MUCCARIA, 1987: 401; PERA, 1971: 65), ma quest'ipotesi, perlomeno a livello giurisprudenziale, non sembra essere mai stata considerata.

Oltre tali punti di ambiguità la normativa sul lavoro penitenziario ha dato adito ad altre incertezze, soprattutto per ciò che riguarda l'inquadramento giuridico dell'istituto.

---

(7) All'art. 25, comma 2 della l. n. 354 del 1975 si legge: "*Ai fini del trattamento rieducativo, salvo casi di impossibilità, al condannato e all'internato è assicurato il lavoro*".

Occorre preliminarmente considerare che le attività lavorative svolte dal detenuto possono attuarsi secondo modalità estremamente varie, spaziando dallo svolgimento di mansioni domestiche a quello di attività manifatturiere o industriali (svolte alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria o di datori di lavoro privati), per giungere sino alle ipotesi di lavoro autonomo e lavoro all'esterno dall'istituto penitenziario.

Tale multiformità ha causato perplessità circa la natura, privatistica o pubblicistica, da attribuire al lavoro penitenziario.

In una sentenza del 1977 il Pretore di Parma, avocando a sé una controversia in tema di retribuzione di attività lavorativa svolta in ambito penitenziario per una impresa appaltatrice, si dichiarava competente all'esame della domanda del detenuto attore ritenendo tale rapporto di natura privatistica<sup>(8)</sup>. A seguito di tale pronuncia la dottrina iniziava a discutere anche sulla questione della natura giuridica del lavoro penitenziario instaurando una lunga ed accesa *querelle* (MARCHETTI, 1997: 212).

Innanzitutto si è sostenuto che, in questi casi, non è possibile parlare di rapporto privatistico perché il rapporto di lavoro carcerario non ha mai origini contrattualistiche, non trovando la sua origine in una convenzione tra le parti, ma in un obbligo scaturente *ex lege* dagli artt. 22-23-25 c.p.. Anche nei casi in cui il rapporto non si svolge tra il detenuto e l'amministrazione penitenziaria, ma tra il detenuto e una impresa privata, eventuali richiami e sanzioni disciplinari devono essere comminati dall'amministrazione, la retribuzione è sempre versata all'amministrazione e dalla medesima al lavoratore e la remunerazione dovuta per un determinato servizio lavorativo non è determinata attraverso la contrattazione tra impresa e lavoratore, ma da un accordo tra il datore di lavoro e l'amministrazione penitenziaria (ORSI, 1977: 503 ss.), secondo i criteri fissati da una apposita Commissione Ministeriale.

---

(8) PRETURA DI PARMA, 09/12/1977, (Pret. De Luca, Casucci c. ditta Castagnetti e Ministero c. Ministero di Grazia e Giustizia).

Dalla tesi della natura integralmente pubblicistica del rapporto di lavoro si è distaccata quella dottrina<sup>(9)</sup> che ha evidenziato l'integrale applicabilità alle attività lavorative penitenziarie delle norme che regolamentano i rapporti di lavoro libero, ritenendo peraltro significativa la volontà del detenuto a causa della non ipotizzabilità dell'uso di mezzi di coercizione al lavoro.

Il lavoratore detenuto, in effetti, formula la domanda di lavoro (che deve essere quantomeno esaminata e che, eccetto ove sussistano casi di impossibilità per l'amministrazione penitenziaria – ex art. 15 l. 354/1975 – va accolta), manifestando una piena libertà circa la decisione di collaborare ai programmi trattamentali e lavorativi.

In qualche modo, quindi, il prestatore d'opera in esecuzione di pena aziona, come ogni altro lavoratore, una sorta di volontà a contrarre, o comunque una volontà a far sorgere un rapporto di lavoro (PESSI, 1976: 104 ss.). In tal senso l'origine non contrattuale ma *ex lege* del rapporto di lavoro, se svolto alle dipendenze di una impresa appaltatrice, non ne svaluterebbe la sua natura di lavoro subordinato privato.

A conferma di quanto esposto giova ricordare che in specifiche ipotesi di lavoro svolto in semilibertà sarebbe legittimamente possibile un'intesa convenzionale diretta tra detenuto e datore di lavoro privato e che, giuridicamente, al lavoro carcerario possono ritenersi inapplicabili solo quelle norme privatistiche sul rapporto di lavoro palesemente contrastanti con lo stato di detenzione.

Sembra, comunque, condivisibile l'affermazione per cui il lavoro penitenziario è, fatta eccezione per le ipotesi di lavoro autonomo svolto all'interno del carcere o a mezzo dell'istituto del "lavoro all'esterno", una forma di lavoro subordinato e delle due l'una: o si tratta di lavoro subordinato *sui generis*, in quanto di derivazione legislativa, e quindi si deve ammettere (contro la gran parte delle dottrine giuslavoristiche italiane) che il lavoro subordi-

---

(9) DI GENNARO - BONOMO - BREDA, 1976: 125 ss. (tesi riconfermata anche nella successiva edizione del 1997 a cura di DI GENNARO - BREDA - LA GRECA: 151) e P. VIDIRI, 1986, n.1: 48 ss..

nato non abbia solo origine contrattualistica, oppure si deve ritenere che la volontà contrattuale sia nozione più ampia della convenzione a schema classico e che, quindi, il consenso possa essere prestato in un momento pregresso al perfezionarsi del contratto di lavoro, e cioè quando il detenuto accetta o chiede di lavorare.

Probabilmente, però, una trattazione maggiormente esaustiva del problema richiede di operare un distinguo tra il lavoro extramurario svolto presso un'impresa privata e il lavoro intramurario effettuato per l'amministrazione penitenziaria o per un privato appaltatore all'interno dei locali della stessa ed alle sue regole (BARBERA, 1992: 212 ss.), poiché non sembra concretamente possibile ricondurre tutte le possibilità occupazionali del penitenziario nell'alveo dei rapporti privatistici o di quelli pubblicistici.

Il lavoro extrapenitenziario, così come delineato dalla l. n. 56 del 1987, rappresenta una figura giuridicamente nuova e sicuramente equiparabile al lavoro libero. Esso, anche se configurato ed attuato per rispondere all'obbligo del lavoro, è in ogni caso regolato in condizioni di autonomia negoziale. In questo caso, quindi, si tratterebbe di un rapporto di lavoro di diritto comune ex art. 2094 c.c..

Considerazioni analoghe non possono essere applicate al lavoro intramurario svolto nei locali dell'istituto penitenziario. In tal caso si tratterebbe, ad onta delle varie opzioni ermeneutiche di natura tecnico-giuridica, di un rapporto di lavoro subordinato di natura pubblicistica, caratterizzato da marcati caratteri di specialità. Comunque, sul piano pratico, la Suprema Corte ha recentemente sottolineato che esso, pur non essendo regolato da norme identiche a quelle concernenti l'ordinario rapporto di lavoro, deve ritenersi a questo assimilabile<sup>(10)</sup>, con evidenti conseguenze sul piano regolamentare. Tra l'altro un decisivo intervento della Corte Costituzionale aveva già chiarito che anche in quest'ambito devono sempre essere garantiti i diritti dei lavoratori riconosciuti all'art. 36 della nostra Costituzione<sup>(11)</sup>.

Una recentissima sentenza della medesima Corte Costituzionale (2001) ha confermato tale orientamento puntualizzando che "l'esecuzione della pena e la rieducazione che

---

(10) CASS. CIV., Sent. 490/1999.

(11) C. COST., Sent. 1087/1988.

ne è finalità – nel rispetto delle irrinunciabili esigenze di ordine e disciplina – non possono mai consistere in ‘trattamenti penitenziari’ che comportino condizioni incompatibili col riconoscimento della soggettività di quanti si trovano nella restrizione della loro libertà”<sup>(12)</sup>. A partire da questo presupposto la Consulta ha dichiarato che il diritto al riposo annuale integra una di quelle “posizioni soggettive” che non possono essere negate a chi presti attività lavorative in stato di detenzione ed ha contribuito alla sostanziale equiparazione del lavoro penitenziario a quello libero pronunciando l’incostituzionalità dell’art. 20 ord. penit. nella parte in cui non riconosce il diritto al riposo annuale al detenuto che presti la propria attività lavorativa alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria<sup>(13)</sup>.

Si può infine affermare che, nonostante la permanente specialità del lavoro subordinato intramurario, detta prerogativa non risulta estensibile alle attività prestate all’interno del penitenziario, ma alle dipendenze di una impresa pubblica o privata. Queste ultime, infatti, sono state esplicitamente equiparate al lavoro extramurario grazie alla disciplina introdotta dalla l. 187 del 1993, la quale ha lasciato sottoposto ai limiti disciplinari e trattamentali previsti dalle modalità di esecuzione elencate nell’art. 45 del reg. esec. della l. 354/1975 il solo lavoro svolto alle dipendenze dell’amministrazione penitenziaria.

La determinazione della natura giuridica del lavoro penitenziario ha sempre avuto una notevole importanza per ciò che concerne l’identificabilità del regime normativo applicabile e per i suoi riflessi in materia processuale. Sotto il secondo profilo è sufficiente notare che, come ovvio, quando il rapporto si è ritenuto di natura pubblicistica, la tutela giurisdizionale è stata attribuita al giudice amministrativo (ORSI, 2000: 509) mentre, in caso contrario, la

---

(12) C. COST., Sent. 158/2001.

(13) La problematica del diritto dei detenuti lavoratori alle ferie era già stato oggetto di riflessione e dibattito. Secondo parte della dottrina, infatti, la non previsione del diritto al riposo annuale avrebbe potuto condurre a sollevare, come poi è effettivamente accaduto, una seria questione di legittimità costituzionale (DI GENNARO - BREDI - LA GRECA) mentre nell’opinione di altri sarebbe stato sufficiente estendere al lavoro penitenziario l’art. 14 l. 300/1970 (Statuto dei lavoratori) che riconosce il diritto di ferie a tutti i lavoratori (Pessi). A tal proposito si veda CORSO, 2000: 88.

competenza processuale è stata individuata in capo al giudice ordinario. L'ultima soluzione, ove applicabile, comportava l'indubbio vantaggio di equiparare, almeno dal punto di vista processuale, il lavoratore detenuto e quello libero annullando il discrimine implicato, in termini di tutela giurisdizionale, dalle diverse possibilità di intervento del giudice ordinario e di quello amministrativo (VIDIRI, 1986: 58 ss.).

In generale, quindi, e traendo le mosse dalla natura giuridica generalmente attribuita al lavoro, la competenza giurisdizionale veniva affidata al Pretore per le controversie tra il detenuto e le imprese private (ex art. 409 c.p.c.) ed al T.A.R. per le controversie tra il detenuto ed enti e imprese pubbliche (ex art. 409, comma 5 c.p.c.)<sup>(14)</sup>.

Attualmente ogni incertezza in tema di riparto giurisdizionale è venuta meno grazie all'intervento del D. lgs. 31 marzo 1998 n. 80, attuativo della legge delega n. 59 del 1997, che ha affidato al giudice ordinario anche la risoluzione delle cause inerenti il pubblico impiego realizzando, così, una situazione di piena equiparazione di tutela per tutti i lavoratori.

Nell'ultimo periodo, inoltre, è stato approvato un complesso di norme destinato a costituire uno stimolo all'incremento dei rapporti tra il penitenziario e l'impresa privata<sup>(15)</sup> ed appunto la regolamentazione del collegamento tra queste due

---

(14) CASS. CIV., 19/07/91. (Valente).

(15) Questa tendenza affonda le sue radici nella L. 187 del 1993 con cui si avviava un percorso diretto a favorire la privatizzazione del settore occupazionale nel penitenziario tentando di spalancare le porte degli istituti di pena a tutti coloro che, come privati, avessero avuto un interesse ad investire in tale ambito. Esperienze più ampie di privatizzazione dei sistemi penitenziari, non solo per ciò che concerne l'aspetto lavorativo, possono rinvenirsi, sin dagli anni '70-'80 nei Paesi anglosassoni (U.S.A., Canada, Australia, Inghilterra) dove l'alta percentuale di reclusi e la continua crescita della popolazione penitenziaria hanno comportato l'esigenza di una massimizzazione quantitativa e qualitativa dei servizi. In detti contesti si è sviluppata l'idea di poter usufruire del settore privato come risorsa addizionale e opportunità di rinnovamento delle istituzioni penitenziarie (Sul tema si vedano RYAN - WARD, 1989, 5 ss.; LOGAN, 1990: 13 ss.; ERLICH, (from CAQ, Fall '95), in [www-unix.oit.umass.edu](http://www-unix.oit.umass.edu); JAMES - BOTTOMLEY - LIEBIG - CLARE, 1997: 1-21; BEYENS - SNAKEN, 1999: 433 ss.).

realtà costituisce la novità più importante in tema di lavoro penitenziario, soprattutto come possibilità di una crescita delle alternative lavorative e dei contatti tra i detenuti ed il mondo economico-sociale esterno.

In verità, prima dell'entrata in vigore della l. 354/1975, il coinvolgimento di imprese private nel settore lavorativo penitenziario era una realtà estremamente diffusa. La suddetta legge di riforma dell'ordinamento penitenziario, prevedendo in capo alla sola amministrazione penitenziaria il compito di organizzare le attività lavorative in carcere, ha scoraggiato l'intervento dei privati i quali, anche a causa dell'aumento dei livelli retributivi previsti per il lavoro dei detenuti, hanno abbandonato in massa le lavorazioni interne agli istituti. L'intento del legislatore del 1975 consisteva nel porre definitivamente fine allo sfruttamento della manodopera penitenziaria, assai meno costosa di quella esterna, da parte dei privati, ma dal raggiungimento di questo scopo è derivato anche un repentino crollo dei posti di lavoro accessibili ai soggetti detenuti (CANEPA - MERLO, 1991: 114).

L'esigenza di fornire maggiori opportunità lavorative agli individui istituzionalizzati ha perciò condotto all'approvazione della l. 22.06.2000 n. 193 (Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti)<sup>(16)</sup>, che intende dare nuovo stimolo alle attività occupazionali dei detenuti favorendo l'offerta di lavoro da parte di cooperative sociali e di realtà imprenditoriali pubbliche e private.

Innanzitutto tale normativa (comunemente nota come legge Smuraglia) ha modificato la l. 08.11.1991, di disciplina delle cooperative sociali, ampliando la categoria delle persone svantaggiate in cui risultano attualmente inclusi anche i detenuti e gli internati negli istituti penitenziari nonché i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione ed al lavoro all'esterno ex art. 21 ord. penit..

Alle cooperative sociali, in questo modo, sono state attribuite maggiori possibilità di partecipazione alla vita lavorativa penitenziaria, grazie anche alle nuove opportunità di accesso a sgravi fiscali e ad agevolazioni previdenziali già in parte previste per

---

(16) G. U. del 13 luglio 2000.



l'occupazione delle altre categorie di persone svantaggiate. Tuttavia le modalità di determinazione degli sgravi contributivi concessi alle cooperative, così come previste all'art. 1, comma 2 l. Smuraglia in riferimento a detenuti, internati, ex degenti in ospedali psichiatrici giudiziari e persone ammesse alle misure alternative ed al lavoro all'esterno, introducono una manifesta disparità di trattamento rispetto a tutti gli altri lavoratori svantaggiati.

Infatti, mentre per questi ultimi l'assicurazione previdenziale ed assistenziale è, già normativamente, ridotta a zero, per i detenuti e gli internati essa viene diminuita nella misura percentuale individuata ogni due anni dal ministero della Giustizia, di concerto con il ministro del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica. È comunque importante notare che gli sgravi si protraggono per un periodo di sei mesi dal raggiungimento del fine pena, poiché si vogliono evitare licenziamenti formalizzati proprio a ridosso del delicato momento del reinserimento dei detenuti nel mondo libero. Le medesime agevolazioni di cui sopra si estendono anche alle aziende pubbliche o private che organizzano attività produttive o di servizi all'interno degli istituti penitenziari mentre, purtroppo, non si è ipotizzata alcuna valorizzazione e agevolazione per cooperative eventualmente costituite da soli detenuti a livello intrapenitenziario.

L'art. 5 l. 193/2000 dispone, inoltre, che le amministrazioni penitenziarie, centrali e periferiche, stipulano apposite convenzioni con le cooperative sociali ed i soggetti imprenditoriali pubblici o privati interessati a fornire opportunità di lavoro ai detenuti e prevede che per la costituzione e lo svolgimento dei rapporti di lavoro non si applichino le incapacità derivanti da condanne penali o civili.

La medesima apertura nei confronti dell'offerta di lavoro da parte di imprese e cooperative sociali si rinviene anche nelle disposizioni del nuovissimo "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà"<sup>(17)</sup> (che sostituisce il precedente Regolamento d'Esecuzione della l. 354/75 del 1976)<sup>(18)</sup> il cui art. 47 (che modifica l'attuale art. 45 reg. esec., rubricato "organizzazione

---

(17) D.P.R. 30.06.00 n.230, in vigore dal 06.09.2000.

(18) Emanato con D.P.R. 29.IV.76 n. 431.

del lavoro”), prevede anche la possibilità che la direzione degli istituti penitenziari ceda a cooperative ed imprese, a titolo di comodato gratuito, locali ed attrezzature da utilizzare per lo svolgimento di attività lavorative. Nello stesso articolo viene altresì ribadito, in riferimento al lavoro svolto all’interno del penitenziario, ma alle dipendenze di imprese ed enti terzi rispetto all’amministrazione penitenziaria, che i detenuti e gli internati che prestano la propria opera in lavorazioni gestite da imprese private dipendono, quanto al rapporto di lavoro, direttamente dalle stesse.

La considerazione trattamentale del lavoro è, peraltro, ulteriormente rafforzata dal Regolamento Penitenziario del 2000 dove, ai sensi dell’art. 45, la novella puntualizza che il ricorso da parte degli istituti a fornitori esterni “si giustifica soltanto quando vi sia una significativa convenienza economica, per la valutazione della quale si deve tenere conto anche della funzione essenziale (non solamente economica) di attuazione del trattamento penitenziario, alla quale devono assolvere le lavorazioni penitenziarie”.

Dev’essere anche segnalata una importante modifica alla disciplina dell’esclusione del detenuto dalle attività occupazionali. Detta facoltà, nel regolamento del ‘76, era riservata alla esclusiva competenza del direttore dell’istituto mentre all’art. 53 del recente D.P.R. si legge che l’esclusione è disposta dal direttore, ma previa assunzione del parere del gruppo di osservazione, nonché ove necessario del preposto alle lavorazioni o del datore di lavoro.

La disposizione dell’art. 53 manifesta una maggiore considerazione, da parte del legislatore, della gravità della misura di esclusione dal lavoro, che priva il recluso di un fondamentale aspetto trattamentale. In quest’ottica appare legittimo che alla sua adozione partecipino, seppure in funzione consultiva, quei soggetti maggiormente implicati nella vita lavorativa istituzionalizzata.

La previsione appare, però, limitativa nel passaggio in cui contempla, solo in via eventuale, l’assunzione del parere del preposto alle lavorazioni o del datore di lavoro. A rigore di logica, invece, la figura del responsabile delle attività, dovrebbe essere quella più adeguata e competente nel valutare la disponibilità del detenuto all’opera lavorativa e nel contribuire alla formulazione di un giudizio di esclusione.

Nel complesso, comunque, il “Regolamento recante norme sull’ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà” introduce ampi spiragli di novità sul lavoro svolto in esecuzione della pena che, soffrendo da anni di una certa staticità e scarsità applicativa, non può che essere avvantaggiato da un addizionale stimolo legislativo.

### *3. Rilievi quantitativi e qualitativi sulla presenza di detenuti lavoratori e di lavorazioni attive negli istituti penitenziari italiani*

Circa l’entità quantitativa delle possibilità lavorative penitenziarie costituiscono un valido riferimento i dati semestralmente raccolti dal Ministero della Giustizia<sup>(19)</sup>, dai quali emerge che rispetto a 51.604 detenuti presenti negli istituti di pena italiani nel secondo semestre del 1999, solo il 23,07% ha lavorato. Il settore penitenziario, ormai dal 1992, dimostra una capacità occupativa cronicamente stabile attorno ai 12.000-13.000 posti di lavoro e l’incidenza percentuale delle persone occupate, data la costante numerica delle possibilità lavorative, ha subito alcune variazioni correlate solo alle modifiche quantitative nell’entità della popolazione penitenziaria.

Allo stato la maggior parte dei detenuti presta la propria attività nei servizi interni attinenti al vitto, alla lavanderia, alle pulizie, ecc. (8.799), nella manutenzione ordinaria dei fabbricati (780), nelle lavorazioni industriali e negli opifici interni agli istituti (533) e, infine, nelle aziende agricole (285). Sono ammesse al lavoro all’esterno 223 persone e solo 1 detenuto svolge attività artigianali autonome intramurarie. I detenuti ammessi al regime di semilibertà sono 1.085, di cui 98 lavoratori in proprio e 987 dipendenti da datori di lavoro esterni.

Chiaramente mentre i lavoratori all’esterno ex art. 21 ord. penit. ed i detenuti ammessi al regime di semilibertà possono svolgere, laddove siano in grado di individuare un datore di lavoro disposto ad assumerli, qualsiasi genere di attività lavora-

---

(19) I dati statistici di seguito riportati sono tratti da MINISTERO DELLA GIUSTIZIA – DIPARTIMENTO DELL’AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA – SERVIZIO PER L’INFORMATICA E LA STATISTICA – Area monitoraggio e statistiche, *Rilevazione semestrale dei detenuti lavoratori e frequentanti i corsi professionali negli istituti penitenziari*, Rilevamento al 31.12.1999.

tiva, la situazione è differente per chi svolge la propria occupazione a livello intramurario. Il livello ottimale consisterebbe nel poter disporre, in ogni istituto di pena, di alternative lavorative differenziate per grado e qualità come nel mondo libero, ma vi sono almeno tre ordini di difficoltà che ostacolano una simile possibilità. Innanzitutto, da un punto di vista oggettivo, vi sono attività che anche concettualmente non possono svolgersi, se non in forme minime, nelle strutture penitenziarie. Si pensi alle occupazioni nel settore del commercio o dei trasporti, che richiedono spostamenti fisici ed un agile ricambio di consumatori.

In secondo luogo, sotto l'aspetto soggettivo, può verificarsi che attività molto sofisticate non riescano a trovare nel detenuto una buona risorsa produttiva o che le stesse possano essere ostacolate dalla mobilità della popolazione penitenziaria. Naturalmente questa difficoltà sarebbe agevolmente superata dall'attivazione di adeguati e stabili corsi di formazione.

In ultimo nel settore penitenziario si possono individuare innumerevoli problemi sociali, economici e strutturali che non appaiono realisticamente risolvibili nel breve periodo. Dal punto di vista sociale non può essere trascurata la presenza, sempre più massiccia, di detenuti stranieri e frequentemente extracomunitari. Al 30.06.99 <sup>(20)</sup> si è rilevata una popolazione penitenziaria straniera di 13.317 unità, in maggioranza composta di presenze extracomunitarie, e se ne prevede un'ulteriore crescita nei prossimi anni. Il fenomeno comporta l'emergere di nuove esigenze trattamentali e rende necessari corsi di alfabetizzazione, ormai quasi superflui per i detenuti italiani, nonché programmi di formazione professionale specifici o comunque in grado di fornire pari opportunità di risocializzazione agli individui di provenienza estera.

Pertanto, anche in mancanza di dati specifici, è possibile presumere che il detenuto straniero abbia anche minori possibilità di accedere alla misura della semilibertà o all'istituto del lavoro all'esterno, data la naturale assenza di un supporto familiare, parentale o amicale in grado di coadiuvarlo nel reperire possibilità occupazionali stabili, e soprattutto legali, nel mondo esterno.

---

(20) MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA - SERVIZIO PER L'INFORMATICA E LA STATISTICA - Area monitoraggio e statistiche, *Caratteristiche socio-lavorative, giuridiche e demografiche della popolazione detenuta*, Rilevamento al 30.06.1999.

In proposito sarebbe auspicabile l'istituzione di un servizio sociale *ad hoc*, il più possibile attivo nel favorire un contatto costruttivo tra il detenuto ed il mondo culturale e lavorativo esterno. Chiaramente una simile struttura importerebbe, in termini economici, ulteriori e gravosi costi.

Le considerazioni che precedono e la lettura dei dati pertinenti al lavoro penitenziario in Italia evidenziano il profondo stato di crisi dell'istituto in esame. Tuttavia, la stessa problematicità del settore lavorativo-penitenziario e, più in generale del sistema carcerario italiano, ha causato un contestabile atteggiamento di rinuncia alla realizzazione di riforme realmente incidenti nel contesto in esame.

In tal senso occorre sottolineare che le difficoltà finora evidenziate non devono essere reputate insuperabili, ma piuttosto valutate come elementi da soppesare nel quadro di ogni tentativo di intervento. Finora, al contrario, si è di fatto negata al mondo dell'esecuzione penale la possibilità di una vera innovazione qualitativa. Così, anche oggi, le attività da ritenere maggiormente risocializzative restano le più tradizionali, di tipo industriale o manifatturiero, già da tempo trascurate, obsolete e perciò prive di potenzialità idonee alla riqualificazione professionale dei detenuti (MATTEI, 2000: 68).

Tra l'altro esse sono presenti in numero del tutto insufficiente all'occupazione degli individui presenti nelle istituzioni. Attualmente, infatti, nei penitenziari italiani sono presenti solo 144 lavorazioni, di cui solo 84 attive e distribuite in appena undici regioni italiane. Dal 1991 in poi il numero complessivo delle strutture industriali/manifatturiere e di quelle attive ha avuto un andamento costantemente decrescente e non sembrano prevedibili mutamenti in controtendenza data la completa assenza, nell'ambito degli istituti, dei requisiti minimi ad una ripresa delle produzioni. Molti laboratori, infatti, risultano privi di capi d'arte, di macchinari adeguati e di fondi necessari alla ristrutturazione. Tali carenze diminuiscono il valore istruttivo e risocializzante delle lavorazioni ancora in uso, rendendo piuttosto banali e routinarie le attività proposte al detenuto.

È da notare che, nel penitenziario, restano ancora stabili produzioni desuete quali calzetterie, fucine e lanifici manifat-

turieri o, anche qualora si tratti di attività piuttosto diffuse (ad esempio calzolerie, tessitorie, falegnamerie e sartorie), le stesse risultano tutt'oggi organizzate secondo modelli produttivi superati e realizzate attraverso metodi vetusti. In alcuni istituti, comunque, sono presenti lavorazioni maggiormente attuali, di genere artigianale, tipografico, grafico, di legatoria o inerenti la riparazioni di apparecchi radiofonici e televisivi. Anche in questi casi, però, è fin troppo agevole riscontrare l'obsolescenza dei macchinari utilizzati e l'incuria delle produzioni.

La concreta attuazione delle attività lavorative appare, dunque, almeno sconcertante e rende manifesta l'urgenza di giungere ad una ulteriore diversificazione ed intensificazione delle possibilità occupative carcerarie.

Questo obiettivo potrebbe essere perseguito anche attraverso una parziale "privatizzazione" della gestione delle opportunità lavorative in ambito penitenziario, dato che l'iniziativa privata ha sempre dimostrato (e dimostra), rispetto a quella pubblica, una maggiore attitudine a svilupparsi in conformità agli standard produttivi richiesti dal mercato. Nell'ambiente detentivo, d'altra parte, una apertura ad organismi privati potrebbe costituire un mezzo efficace non solo ad incrementare le attività lavorative, ma anche a favorire i contatti tra il lavoratore "istituzionalizzato" e la società esterna.

Si potrebbe così tentare, attraverso la collaborazione di imprese e cooperative, la realizzazione di una vera integrazione tra il lavoro penitenziario e il lavoro "libero", nella direzione spesso auspicata anche a livello internazionale.

#### *4. Le attività lavorative penitenziarie alla luce della normativa internazionale*

Nell'ambito del Primo Congresso Internazionale delle Nazioni Unite per la Prevenzione del Delitto e il Trattamento dei Delinquenti<sup>(21)</sup>, svoltosi a Ginevra nel 1955, veniva approvato un corpo di Regole Minime per il Trattamento dei

---

(21) UNITED NATIONS, *Standards Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, Risoluzione adottata nell'Agosto del 1955 a Ginevra nell'ambito del *First Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*.

Detenuti (BALDASSINI FAINI, 1989: 464) particolarmente attento alla problematica del lavoro penitenziario e dei suoi contatti con il mondo "libero".

All'art. 71 delle Regole Minime, dopo l'affermazione della natura trattamentale (e non afflittiva) delle attività lavorative in carcere, resa storicamente necessaria dagli eventi del secondo conflitto mondiale, è esplicitamente sottolineato che il lavoro "deve essere, nei limiti del possibile, di tale natura da mantenere e aumentare la loro (dei detenuti) capacità di guadagnare onestamente da vivere dopo la liberazione" (comma 4).

Sinteticamente, già in quell'ambito, si focalizzava con estrema lucidità tutta la grande questione del trattamento che può, in ultima analisi, risolversi nel far "acquisire ai detenuti comportamenti e competenze che (...) permettano loro di affrontare la ritrovata libertà e condurre all'esterno una vita normale" (COMUCCI - PRESUTTI, 1989: 102).

A tal proposito giova ricordare che le Nazioni Unite hanno più volte ed in varie occasioni esortato i sistemi di giustizia ad operare in modo da avvicinare il più possibile il lavoro penitenziario a quello libero per agevolare la preparazione dei detenuti alle condizioni normali di lavoro, tanto che il Secondo Congresso delle Nazioni Unite per la Prevenzione del Crimine ed il Trattamento dei Detenuti, svoltosi a Londra nel 1960, si concentrava soprattutto sul "problema dell'integrazione del lavoro penitenziario in seno all'economia nazionale di un dato paese" (BALDASSINI FAINI, 1989: 464 ss.), cercando di individuare punti di incontro tra l'attività produttiva ed il sistema penitenziario.

L'importanza delle Regole Minime per il Trattamento dei Detenuti è stata, più recentemente, riaffermata dalle Nazioni Unite attraverso l'approvazione delle *Procedures for the Effective Implementation of the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* del 1984, evidentemente finalizzate ad evitare che i principi del 1955 restassero solo una dichiarazione d'intenti di livello internazionale.

L'attenzione delle Nazioni Unite per il trattamento dei detenuti ha coinvolto anche gli Stati del Consiglio d'Europa che,

seppure con ampio margine di ritardo, attraverso la Risoluzione (73)5 hanno recepito l'assetto fondamentale delle Regole Minime cercando, al contempo, "di offrire un quadro di riferimento alle modificazioni future" (COMUCCI - PRESUTTI, 1989: 3).

La successiva Risoluzione (75)25 dello stesso Consiglio d'Europa accentuava l'importanza del lavoro nel trattamento dei detenuti raccomandando agli Stati di garantire priorità al lavoro penitenziario, di utilizzare sistemi di gestione delle attività moderni e adeguati ai normali processi di produzione e di investire risorse adeguate ad agevolare i programmi di lavoro.

Con la Raccomandazione R(87)3 sulle Regole Penitenziarie Europee, adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 12 Febbraio 1987, si è ritenuta opportuna una rivisitazione della precedente Risoluzione (73)5 che consentisse un'attualizzazione delle disposizioni del 1973 pur conservandone il nucleo centrale. Ancora ai nostri giorni la Risoluzione del 1987 costituisce un importante riferimento per tutto il contesto penitenziario europeo e, quindi, anche per ogni riflessione in tema di lavoro carcerario. Le Regole Penitenziarie Europee dopo aver definito il lavoro come "elemento positivo del trattamento, della formazione del detenuto e della gestione dell'istituto" (art. 71, comma 1), ribadiscono che esso, per contribuire adeguatamente al programma trattamentale, deve essere vissuto in condizioni il più possibile simili a quelle presenti all'esterno, anche dal punto di vista tecnico-retributivo (ad esempio tariffe e salari).

L'art. 72 si occupa delle possibilità e delle modalità di equiparazione del lavoro svolto in istituti di pena al lavoro all'esterno, mentre l'art. 73 concerne l'organizzazione di base del lavoro e riconosce essenzialmente due varianti della stessa: l'organizzazione in tutto e per tutto interna all'istituto e l'organizzazione affidata a figure associative ed imprenditoriali esterne all'ordinamento penitenziario.

Notevole importanza rivestono anche gli artt. 74-75, che vietano lo sfruttamento dei detenuti o la trasformazione dell'obbligo di lavoro in forma di schiavitù, essendo esso previsto in favore del recluso e non come modalità di oppressione dello stesso o di elemento ulteriormente afflittivo della pena.



La raccomandazione prevede, inoltre, alcuni principi basilari, quali la possibilità di considerare il lavoro come obbligo, la necessità dell'adeguatezza dell'attività lavorativa ad occupare il detenuto nell'arco della giornata trascorsa nell'istituzione, la necessità di norme idonee a garantire l'igiene e la sicurezza del lavoro, la previsione di un equo sistema di remunerazione e la costituzione, con una parte della remunerazione stessa, di un peculio da restituire al detenuto al momento del sua dimissione.

Naturalmente, e più di quanto accade all'esterno, il lavoro nella struttura penitenziaria rischia di diventare ripetitivo, noioso, poco gratificante e di livello istruttivo basso, ma in tutti questi casi la citata Raccomandazione si prefigge lo scopo di stimolare gli Stati a porre in essere misure idonee a stemperare tali caratteristiche.

Sempre in ambito di regolamentazione europea, ma a livello comunitario, l'8 Marzo 1997 è stata adottata dal Parlamento Europeo una Risoluzione inerente il Rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione (A4-0112/97) <sup>(22)</sup> in cui, al punto 68, si ribadisce nell'ambito dei diritti dei detenuti la necessità che "gli Stati Membri (...) offrano ai detenuti possibilità appropriate di occupazione e disciplinino le condizioni di lavoro nelle carceri".

Ed è proprio la "Relazione annuale sul rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione Europea nel 1995" <sup>(23)</sup>, pubblicata il 20 Marzo 1997, ad offrire adeguate motivazioni di quanto espresso nella Risoluzione dell'8 marzo. Infatti il Parlamento Europeo, al punto 71 della relazione, "sottolinea lo stato inadeguato delle carceri europee, il grave problema del sovraffollamento nonché le pessime condizioni di vita" negli istituti, causate da una generale tendenza degli Stati Europei nel comminare pene lunghe e dalle condizioni dei luoghi di esecuzione della pena, in genere fatiscenti, carenti di strutture sanitarie e scarsamente produttivi di possibilità occupazionali.

---

(22) PARLAMENTO EUROPEO (Documenti di seduta), *Rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione*, Risoluzione adottata l'08.04.97 (A4 - 00112/97).

(23) PARLAMENTO EUROPEO (Documenti di seduta), Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni, Relatrice On. C. ROTH, Relazione annuale sul rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione Europea nel 1995, 20.03.97 (PE 218.951/def).

Quanto sottolineato dalla Relazione del Parlamento Europeo evidenzia che la crisi del sistema penitenziario non costituisce una peculiarità italiana, ma caratterizza tutti gli Stati europei poiché il diritto penale finisce spesso e ovunque col dimostrare le sue lacune nella fase esecutiva della pena, in cui le imperfezioni di un sistema giuridico sono inesorabilmente e sistematicamente esasperate.

In questo senso appare lecito affermare che anche gli sforzi di matrice internazionalistica e sovranazionale sono destinati a dimostrarsi vani ove non affiancati da dinamiche di integrazione sociale e cooperazione internazionale. Vale a dire integrazione tra le istituzioni destinate all'esecuzione penale e la collettività in cui esse sono inserite, anche come definitiva presa di coscienza di una possibile corresponsabilità sociale nella genesi del crimine e dei comportamenti devianti e cooperazione internazionale nel perseguire l'emanazione di strumenti ancor più cogenti in un settore che, lungi dal poter essere affrontato a livello meramente programmatico, necessita di una mirata e fattiva attenzione verso problematiche strettamente connesse alla tutela dei diritti umani.

#### BIBLIOGRAFIA.

- BALDASSINI FAINI G. (1989), *Il lavoro carcerario* in F. FERRACUTI, F. BRUNO, M.C. GIANNINI (a cura di) Trattato di criminologia, medicina criminologica e psichiatria forense, vol. XI, Carcere e trattamento, Giuffrè, Milano;
- BARBERA M. (1992), *Lavoro carcerario*, in Digesto delle discipline privatistiche, Sez. Commerc., vol. VIII;
- BELLOMIA S. (1980), *Ordinamento Penitenziario*, in Enciclopedia del diritto;
- BETTINI M.N., *Il lavoro carcerario*, in Enciclopedia Giuridica Treccani, vol. XVIII;
- BEYENS K. - SNAKEN S. (1999), *Prison Privatization: An International Perspective*, in R. MATTHEWS (ed), Imprisonement, Aldershot, Ashgate;
- CANEPA M. - MERLO S. (1991), *Manuale di diritto penitenziario*, Giuffrè, Milano;
- COMUCCI P. - PRESUTTI A. (1989), *Le regole penitenziarie europee*, Giuffrè, Milano;
- CORSO P. (2000), *Manuale della esecuzione penitenziaria*, Monduzzi, Bologna;
- DI GENNARO G. - VETERE E. (1975), *I diritti dei detenuti e la loro tutela*, in Rassegna Studi Penitenziari, Vol. I;

- DI GENNARO G. - BONOMO M. - BREDA R. (1976), *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano;
- GENNARO G. - BREDA R. - LA GRECA G. (1997), *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano;
- ERLICH R., *Prison Labor: Workin' For The Man* (from CAQ, Fall '95);
- ERRA C. (1981), *Il lavoro penitenziario*, in Enciclopedia del diritto, vol. XXIII;
- GIANNINI M.C. (1997), *Criminalità, ricerca criminologica e strategie di politica criminale*, in Atti della giornata di criminologia e criminalistica, Pescara, Associazione Italiana Scienze Criminologiche e Criminalistiche;
- LOGAN C.H. (1990), *Private Prisons*, New York, Oxford University Press;
- JAMES A. - BOTTOMLEY A.K. - LIEBING A. - CLARE E. (1997), *Privatizing Prison, Rhetoric and Reality*, Sage Publications, London;
- KING R.D. - MC DERMATT K. (1995), *The state of our prisons*, Clarendon Press, Oxford;
- MARCHETTI M. R. (1997), *Commento all'art. 20-bis*, in V. GREVI - G. GIOSTRA - F. DELLA CASA (a cura di), *Ordinamento penitenziario, commento articolo per articolo*, Cedam, Padova;
- MATTEI P. (2000), *Io speriamo che me la cavo*, in *30giorni*;
- MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA - SERVIZIO PER L'INFORMATICA E LA STATISTICA - AREA MONITORAGGIO E STATISTICHE, *Caratteristiche socio-lavorative, giuridiche e demografiche della popolazione detenuta*, Rilevamento al 30.06.99;
- MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA - SERVIZIO PER L'INFORMATICA E LA STATISTICA - AREA MONITORAGGIO E STATISTICHE, *Rilevazione semestrale dei detenuti lavoratori e frequentanti i corsi professionali negli istituti penitenziari*, Rilevamento al 31.12.99;
- MINISTERO DI GRAZIA E GIUSTIZIA (1976), *Deterioramento mentale da detenzione - Rilevamento a mezzo di tests psicometrici degli effetti della carcerazione sulle capacità mentali*, Quaderni per l'Ufficio Studio e Ricerche della Direzione Generale per gli Istituti di Prevenzione e Pena, Roma;
- MUCARIA V. (1994), *Lavoro dei detenuti e trattamento penitenziario*, in Rivista Penale, 1987; NATIONS UNIES (Office des Nations Unies à Vienne - Service de la prévention du crime et de la justice pénale), *Prison à vie*, Vienne;
- ORSI T. (1977), *Sul lavoro carcerario in Temi*, n. 6;
- PAGE J. (2000), *Violence and Incarceration - A Personal Observation* in J.P. MAY (ed), *Building Violence*, Thousand Oaks, Sage Publications;
- PARLAMENTO EUROPEO (Documenti di seduta), *Commissione per le libertà pubbliche e gli affari interni*, Relatrice On. C. ROTH, Relazione annuale sul rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione Europea nel 1995, 20.03.97 (PE 218.951/def);
- PARLAMENTO EUROPEO (Documenti di seduta), *Rispetto dei diritti dell'uomo nell'Unione*, Risoluzione adottata l'08.04.97 (A4 - 00112/97);

- PERA G. (1971), *Il lavoro carcerario*, in *Foro it.*, V;
- PESSI R. (1976), *Il rapporto di lavoro del detenuto: a proposito della concessione in uso della manodopera dei detenuti ad imprese private appaltatrici*, in *Il diritto del lavoro*, vol. 52, II;
- RYAN M. - WARD T. (1989), *Privatization and Penal Politics*, in R. MATTHEWS (eds), *Privatizing Criminal Justice*, Sage Publications, Woncester;
- RZEPLINSKY A. (1988), *The functions of prison labour, in 10th International Congress in Criminology*, Hamburg;
- SIMON F. , CORBETT C. (1996), *An evaluation of prison work and training*, Crown, London;
- STOCCO A., *Miele, orate e pecorino doc: ecco il carcere prossimo venturo*, in *Il Messaggero*, 06.08.00;
- TRANCHINA F. (1981), *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. GREVI (a cura di) *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Cedam, Padova;
- UNITED NATIONS, *First Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders*, Ginevra, 22/VIII-3/IX/1955;
- VIDIRI P. (1986), *Il lavoro carcerario, problemi e prospettive*, in *Lavoro* 80.

#### SOMMARIO

Il lavoro penitenziario è generalmente considerato un elemento fondamentale del trattamento dei detenuti. Negli ultimi anni diversi studi hanno dimostrato che lo svolgimento di attività lavorative durante l'esecuzione della pena incide sulla qualità della vita trascorsa nelle istituzioni totali e fornisce al detenuto competenze utili al suo reinserimento nel mondo libero.

La presente ricerca esamina i rapporti normativi intercorrenti tra la previsione dell'obbligo del lavoro e la concezione della pena nell'ordinamento italiano, anche alla luce dei più recenti interventi legislativi in ambito penitenziario. Inoltre, in base ai più importanti strumenti internazionali diretti a garantire il rispetto della dignità umana e dei diritti degli individui istituzionalizzati vengono analizzati rilievi qualitativi e quantitativi sui detenuti lavoratori e le lavorazioni attive negli istituti penitenziari italiani.

#### SUMMARY

The penitentiary work is generally considered a basic element in the treatment of offenders. In the last years several studies proved that the work activities carried out during the prison punishment execution have useful effects on the life quality in prison and give to the inmate helpful competences in order to his return in the free society. This research examines the

links between laws about prison work and the conception of punishment in the italian juridical system, also in the light of last legislative interventions on penitentiary context. In more, also on the bases of the most important international normative instruments adopted to guarantee human dignity and rights of prisoners, quantitative and qualitative official datas on working prisoners and active manufactures in italian jails are analysed.

#### RÉSUMÉ

Le travail pénitencier est généralement considéré un élément fondamental du traitement des détenus.

Ces dernières années de différentes études ont démontré que le déroulement des activités de travail, pendant l'expiation de la peine, pèse sur la qualité de la vie passée dans les institutions totales et donne au détenu compétences utiles pour son réintégration dans le monde libre. Cette recherche examine les rapports normatifs qui existent entre la prévision de l'obligation du travail et la conception de la peine dans la législation italienne, même tenant compte des plus récentes interventions législatives. De plus, sur la base des plus importants instruments internationaux visant à garantir le respect de la dignité humaine et des droits des détenus, on analyse les aspects quantitatifs et qualitatifs sur les détenus qui travaillent et sur les manufactures actives dans les instituts penitenciers italiens.