

LA CRISI DEL LAVORO RIEDUCATIVO TRA *PENAL WELFARE* E *WELFARE MIX*

di Giuseppe Caputo

(Assegnista di ricerca in Sociologia del diritto presso l'Università degli Studi di Firenze e ricercatore de l'Altro Diritto, Centro di ricerca interuniversitaria)

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Monopolio pubblico e rieducazione attraverso il lavoro – 3. Collocamento pubblico e reinserimento sociale. – 4. *Welfare mix* e lavoro per privati. – 5. Conclusioni.

1. Dall'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario nel 1975¹ l'istituto del lavoro penitenziario è andato incontro ad una lunga serie di riforme che, pur lasciandone intatta la *ratio* di fondo, ne hanno profondamente alterato le modalità organizzative e gestionali che sono state di volta in volta adeguate alle evoluzioni del principio rieducativo che, abbandonata l'originaria concezione criminologica di stampo positivista, si è progressivamente andato basando su un approccio sociologico finalizzato al reinserimento sociale. Non è da considerarsi un caso che questi due processi si siano svolti parallelamente se si ricorda che il dibattito sul lavoro carcerario ha accompagnato sin dall'origine ogni riforma penitenziaria. Basti qui menzionare l'importante riflessione di Tocqueville sul penitenziario statunitense nel quale egli rinvenne due differenti modelli detentivi, uno centrato sull'isolamento assoluto ed il lavoro solitario, l'altro sull'isolamento notturno ed il lavoro in comune². Già il riformista francese sottolineava che la scelta tra i due non fosse una semplice alternativa tra due modalità organizzative pratiche del lavoro, ma che riguardasse due concezioni penologiche e penitenziarie opposte: la prima ispirata dalla teoria dell'emenda e volta all'espiazione morale del peccato, la seconda dalla teoria della correzione e finalizzata alla lotta all'ozio ed alla riforma di cattive abitudini sociali. Per tale ragione ogni riforma significativa dell'esecuzione penale ha sempre messo al centro il tema del lavoro dei detenuti³ che, da originario elemento afflittivo che si aggiungeva alla privazione della libertà personale, è divenuto fattore di rieducazione e, da ultimo, di formazione professionale e reinserimento sociale.

¹ L. 26.7.1975 n. 354 sull'Ordinamento penitenziario, nel prosieguo o.p.

² A. Tocqueville, G. De Beaumont, *Système Pénitentiaire aux États-Unis et son application en France*, Parigi 1833.

³ Non sfugge a questa tendenza neanche la riforma attualmente in discussione (legge delega 23 giugno 2017, n. 103), per la cui analisi mi consento di rinviare a G. Caputo, F. Marinelli, *Dagli stati generali dell'esecuzione penale al varo della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario: quale futuro per il lavoro carcerario ?*, in LP 2018, 1 e ss.

La scelta del modello organizzativo del lavoro dei condannati non solo si è sempre sovrapposta al dibattito tradizionale sugli scopi della pena ma ha investito, si badi bene, anche le discussioni sui profili di effettività della pena detentiva. Ogni riforma del lavoro, infatti, è sempre scaturita da una articolata riflessione sull'effettività ed adeguatezza rispetto allo scopo del sistema precedente. Infine, è importante ricordare che il dibattito sull'organizzazione e gli scopi del lavoro ha sempre indirettamente investito anche il delicato tema del rapporto tra lavoro carcerario e mercato del lavoro. Ci si è sempre domandati, ad esempio, se la presenza di una industria carceraria pubblica possa interferire con il libero mercato oppure se il coinvolgimento di privati nelle produzioni possa alterare le regole della libera concorrenza.

Nelle pagine che seguono cercheremo di chiarire i caratteri dei principali idealtipi organizzativi di lavoro carcerario presenti nel nostro ordinamento, contestualizzandoli entro le tendenze penologiche di riferimento e discutendone i principali profili di effettività. In particolare ci soffermeremo sull'attuale modello normativo di lavoro penitenziario, basato su un articolato sistema di co-gestione pubblico-privato del lavoro carcerario, e ne discuteremo l'adeguatezza rispetto al mandato correttivo-rieducativo di riferimento.

2. *Monopolio pubblico e rieducazione attraverso il lavoro.* L'ordinamento penitenziario del 1975 faceva propria una concezione criminologica che spiegava la criminalità con l'esistenza di patologie psico-fisiche o carenze sociali ed attribuiva all'amministrazione penitenziaria il compito esclusivo di farsene carico mediante programmi di trattamento individualizzato. A tal fine si immaginava di organizzare il lavoro obbligatorio dei detenuti secondo le secondo modalità che riflessero quelle "del lavoro nella società libera" anche per "far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale" (art. 20 o.p.). Il carcere sarebbe dovuto diventare una agenzia di *welfare* a gestione esclusivamente pubblica per l'addestramento ed il ricollocamento sul mercato del lavoro dei condannati, così come veniva suggerito dalle *Standard Minimum rules* delle Nazioni Unite⁴.

L'industria carceraria, ispirata al modello delle grandi imprese pubbliche, oltre all'ambizioso obiettivo di riforma morale e sociale dei devianti, avrebbe anche dovuto consentire un risparmio sulle spese per l'esecuzione penale mediante la produzione di beni volti a soddisfare un fabbisogno interno⁵. La scelta di attribuire

⁴ Nazioni Unite, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, Adottate dal *First United Nations Congress on the Prevention of Crime* del 30.8.1955, n. A/CONF/611.

⁵ L'art. 45 del regolamento del 1976 (d.P.r. 29.04.1976 n. 431) prevedeva che le lavorazioni fossero gestite dall'amministrazione penitenziaria, eventualmente avvalendosi della collaborazione delle altre imprese pubbliche, ma non di private. Le produzioni dell'industria carceraria dovevano essere organizzate sulla base delle indicazioni fornite dagli "uffici pubblici locali del lavoro, della industria, dell'artigianato, del commercio e dell'agricoltura". Si prevedeva inoltre che la produzione fosse "destinata a soddisfare, nell'ordine, le commesse dell'amministrazione penitenziaria, delle altre amministrazioni statali, di enti pubblici e di privati". Le commesse provenienti dalle imprese o amministrazioni pubbliche erano gestite in maniera centralizzata dal ministero che le raccoglieva e

all'amministrazione il monopolio della gestione del lavoro era perfettamente coerente con la dominante ideologia *welfarista* che attribuiva allo Stato il compito di gestire la conflittualità sociale prodotta dalla povertà e dalla devianza, mediante un progetto paternalista di educazione alla cultura del lavoro⁶. Per tale ragione con l'ordinamento del 1975 si sceglieva di abbandonare definitivamente il sistema dell'appalto a privati di manodopera detenuta, in essere sin dagli anni liberali⁷, che era accusato di aver indotto a forme di sfruttamento e di essere incompatibile con i nuovi principi costituzionali in materia di esecuzione penale. All'amministrazione si attribuiva, pertanto, il monopolio nel collocamento dei detenuti sul mercato del lavoro penitenziario sia sul mercato interno (art. 20) che esterno (art. 21 o.p.). I privati, esclusi dalla possibilità di avviare lavorazioni in carcere, potevano limitarsi a commissionare all'amministrazione la produzione di alcuni beni oppure assumere direttamente detenuti mediante il nuovo istituto del "lavoro all'esterno" (art. 21 o.p.), in affidamento (art. 47) o in semilibertà (art. 48).

3. *Collocamento pubblico e reinserimento sociale*. Già a distanza di pochi anni dalla riforma del 1975 erano emerse alcune criticità che facevano ritenere inadeguato il modello correzionalista rispetto all'ambizioso compito di normalizzazione della devianza mediante il lavoro carcerario rieducativo. A partire dagli anni '60 e fino agli anni immediatamente precedenti l'ordinamento penitenziario del 1975, il tasso di impiego dei detenuti⁸ era stato di circa il 45% del totale delle giornate spese in carcere⁹. Ma già a partire dal 1972 il tasso aveva iniziato a decrescere: nel '72 era al 40%, nel 1975 era al 35% e dopo l'adozione dell'ordinamento penitenziario ha continuato costantemente a decrescere arrivando al 21,4% del 1994.

Il sistema penitenziario correzionalista era stato pensato per essere funzionale alle strategie di controllo dei problemi sociali da parte dello Stato sociale, strategie che già a distanza di pochi anni dalla sua adozione divenivano oggetto di una duplice contestazione. Si riteneva fossero insostenibili dal punto di vista della spesa sociale o

poi le distribuiva tra i vari istituti. Mentre quelle provenienti dai privati potevano essere accolte direttamente dalle direzioni, così come già avveniva nel previgente sistema, al fine di preservare quei rapporti economici tra impresa e carcere che si erano strutturati a livello locale.

⁶ Si tengano presente anche i limiti imposti dalla Convenzione sul lavoro forzato (Oil, *Convenzione n. 29 concernente il lavoro forzato o obbligatorio*, adottata a Ginevra il 28.6.1930, approvata dall'Assemblea federale il 20.6.1939) che prevede espressamente che il lavoro dei condannati venga eseguito sotto la vigilanza e il controllo delle pubbliche autorità. Solo di recente la Convenzione è stata interpretata nel senso di ammettere che il detenuti possano lavorare per privati a condizione che siano retribuiti e godano degli stessi diritti dei lavoratori liberi (Oil, *Combating Forced Labour*, Ginevra 2008, 70).

⁷ Secondo tale sistema le imprese appaltatrici pagavano circa il 150% dell'importo lordo delle mercedi, un cifra superiore a quella delle mercedi ma comunque inferiore a quella necessaria per impiegare un lavoratore in libertà. Inoltre erano tenute a versare 1.500 lire al giorno per ciascun agente addetto alla sorveglianza (Ministero di grazia e giustizia, Direzione generale istituti di prevenzione e di pena, Circolare 27.07.1973 n.2114/4569).

⁸ Il tasso di impiego è calcolato come rapporto tra il numero di giornate spese in carcere nell'anno ed il numero di giornate lavorate.

⁹ Elaborazione dati Istat, *Annuario statistiche giudiziarie*, Roma 1968-1994

comunque non più politicamente e ideologicamente praticabili in un contesto di crisi del welfare¹⁰. Mentre altri sottolineavano che l'indeterminatezza della fase esecutiva prodotta da principio rieducativo fosse incompatibile con i principi fondamentali dello stato costituzionale di diritto¹¹. Al contempo si affermava, sulla scia della critica foucaultiana e della cosiddetta criminologia critica, l'ontologica inadeguatezza dei mezzi rispetto allo scopo¹². Anche chi si ergeva in difesa del principio rieducativo, schierandosi contro chi ne sosteneva l'inefficacia e l'illegittimità, era costretto ad ammettere la grande impasse in cui si trovava il modello correzionalista introdotto dal legislatore nel 1975¹³.

Anche nel caso italiano ha finito per verificarsi un processo per certi versi analogo a quello avvenuto in altri contesti, in cui il *penal welfarism* ha conosciuto un graduale affrancamento teorico dall'approccio clinico al trattamento della devianza in favore di un modello basato sul principio del reinserimento sociale¹⁴. La riforma cosiddetta "Gozzini" - adottata con legge 10 ottobre 1986, n. 663 - ha battuto così la strada della decarcerizzazione e della parziale rivisitazione del paradigma rieducativo del lavoro carcerario. Il legislatore sembra aver preso atto delle difficoltà per l'amministrazione di assolvere a quella funzione di inserimento lavorativo dei detenuti che le era stata assegnata dall'ordinamento penitenziario, testimoniata anche dal calo del tasso di impiego dei detenuti. Pur non intervenendo in maniera significativa sulle norme relative al lavoro, la cui disciplina e la cui ratio punitivo-rieducativa è rimasta immutata, è intervenuto in maniera profonda sul lavoro all'esterno del carcere, assecondando la tendenza generale alla decarcerizzazione dei percorsi riabilitativi.

Questa tendenza all'esternalizzazione del trattamento della devianza e del lavoro dei condannati è stata poi ulteriormente rafforzata con la legge sul collocamento del 28 febbraio 1987, n. 56¹⁵, che ha introdotto alcune norme volte a favorire l'accesso dei detenuti ad occasioni lavorative sul mercato libero e a facilitare l'accesso alle tutele

¹⁰ Cfr.: M. Pavarini, *La pena «utile», la sua crisi e il disincanto: verso una pena senza scopo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1, 3, 1983, 1-46; F. Bricola, *Crisi del welfare state e sistema punitivo*, in *Politica del diritto*, XIII, n. 1, 1982, 65.

¹¹ L. Ferrajoli, *Diritto e ragione*, Bari 1989

¹² A. Baratta, *Criminologia critica e critica del diritto penale*, Bologna 1982.

¹³ G. Vassalli, *Il dibattito sulla rieducazione (in margine ad alcuni recenti convegni)*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3, 4, 1982, 437-482.

¹⁴ Cfr.: D. Garland, *Punishment and welfare*, Adershot 1985. All'abbandono parziale dell'approccio clinico del trattamento della devianza, si è andato affiancando un approccio sociologico alla devianza che ha proposto di considerare il carcere come *extrema ratio* e si suggerito la strada della decarcerizzazione mediante l'adozione di modelli alternativi basati sulle *community sentences* e il *probation* (S. Cohen 1985, *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*, Cambridge 1985) e sistemi di controllo manageriali della criminalità (M. M. Feeley, J. Simon, *The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications*, in *Criminology*, 30(4), 1992, 449-474).

¹⁵ La legge in questione si muoveva in direzione del parziale superamento del monopolio pubblico del collocamento lavorativo iniziando a prevedere meccanismi flessibili e decentrati e riconoscendo un ruolo delle Regioni.

contro il rischio di disoccupazione involontaria¹⁶. Con l'assegnazione ai Centri per l'impiego di rilevanti funzioni in materia di reinserimento e collocamento lavorativo dei detenuti si è prodotta una significativa rottura del monopolio dell'amministrazione e si è ulteriormente caratterizzato il lavoro carcerario come un dispositivo di inserimento socio-economico nel libero mercato.

Il sistema introdotto dalla Gozzini e dalla l. 56/1987 – tutt'ora formalmente in vigore – prevedeva che l'amministrazione penitenziaria iniziasse ad assumere un ruolo in parte nuovo e comunque mai realmente svolto fino a quel momento: quello di ufficio di collocamento dei detenuti nel mercato del lavoro libero. Nel nuovo paradigma del reinserimento sociale di cui tali riforme sono espressione¹⁷, infatti, all'amministrazione non spetta più solo il compito di assicurare lavoro all'interno del carcere o all'esterno sotto il suo diretto controllo, ma soprattutto quello di favorire il collocamento esterno con la collaborazione degli uffici per l'impiego. In tal modo il modello organizzativo del lavoro carcerario basato sul monopolio pubblico dell'organizzazione e dell'offerta di lavoro viene in parte rivisto. Da un lato, infatti, lo Stato continua a controllare monopolisticamente il lavoro carcerario seguendo le regole speciali previste dall'ordinamento penitenziario. Dall'altro si prevede che esso faciliti l'accesso ad occasioni di lavoro all'esterno che, si badi bene, non dovrebbero più essere create direttamente dall'amministrazione ma offerte da privati con l'intermediazione delle agenzie di collocamento.

L'enfasi sul lavoro extra-murario comporta un cambiamento non solo formale dell'organizzazione del lavoro e delle regole per il collocamento, ma anche una modifica sostanziale e di principio del dispositivo rieducativo del lavoro. Il lavoro smette ora di essere considerato uno strumento di inclusione forzata nel mercato del lavoro, secondo quella concezione paternalista del correzionalismo di cui era espressione la riforma del 1975 che considera il lavoro come un elemento "obbligatorio" del trattamento. I condannati sono ora formalmente chiamati a competere sul mercato del lavoro secondo le stesse regole e secondo il medesimo strumento di collocamento dei lavoratori liberi. Si fa strada ora una nuova concezione secondo la quale il lavoro, da mero strumento di educazione, diviene un requisito richiesto ai condannati per poter accedere ad una misura alternativa. In effetti, l'accesso all'art. 21 ed alla semilibertà sono formalmente subordinati alla disponibilità di un lavoro; ma anche altre misure – in particolare l'affidamento in prova ex art. 47 – pur in assenza di una analogo requisito, sono di solito concesse in presenza di un programma di attività e di prescrizioni tra le quali, per una

¹⁶ Si tenga presente l'ordinamento penitenziario aveva già previsto all'art. 20 il pieno riconoscimento dei diritti previdenziali ai detenuti che svolgono attività lavorative. Per una disamina completa del sistema di protezione sociale dei lavoratori detenuti si consenta un rinvio a G. Caputo, *Carcere e diritti sociali*, Firenze 2010.

¹⁷ Questo modello è stato inizialmente proposto dal Consiglio d'Europa con le *European Prison Rules* nel 1987 (Recommendation No. R(87)3, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe, Strasbourg 1987) e rafforzato con il più recente aggiornamento delle regole (Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, Strasbourg 2006).

consolidata giurisprudenza di merito dei tribunali di sorveglianza, è solitamente presente lo svolgimento di un lavoro.

4. *Welfare mix e lavoro per privati.* A partire dagli anni '90, il modello del reinserimento sociale da realizzarsi mediante lo strumento del collocamento pubblico ha iniziato ad attraversare una profonda crisi di legittimità ed effettività, dovuta in particolare al mutamento del contesto ideologico e culturale in cui esso era stato adottato. Il nostro sistema di *welfare* iniziava a vivere una fase di parziale assimilazione ad un nuovo modello sociale non più inclusivista ma selettivo. Secondo cui lo Stato non ha più il compito di garantire la creazione di posti di lavoro, quanto piuttosto quello di supportare l'occupabilità dei lavoratori che, di conseguenza, sono chiamati a investire sulla propria formazione professionale per migliorare la capacità di competere sul mercato del lavoro.

La nuova enfasi sulla responsabilità soggettiva del lavoratore e la progressiva liberalizzazione del collocamento hanno finito per rendere inattuale quel sistema di *welfare* penitenziario basato sul collocamento pubblico che, oltretutto, non aveva mostrato una particolare efficacia nel creare posti di lavoro come evidenziato dai dati commentati sopra. A partire dall'inizio degli anni '90 si sono così avviate una serie di riforme che sono nuovamente intervenute sul sistema di organizzazione e gestione del lavoro dei detenuti, finendo indirettamente per modificare ulteriormente i connotati del paradigma rieducativo introdotto dal legislatore nel 1975. Al modello del lavoro carcerario a gestione pubblica si è affiancato un vero e proprio sistema di *welfare mix* pubblico-privato regolato dal principio di sussidiarietà. L'attuale sistema di *penal welfare* sembra far proprio il principio, comune a molti sistemi di *welfare* flessibili e decentrati, secondo cui lo Stato deve limitarsi ad un ruolo di coordinamento in quei settori dove il privato sociale è in grado di offrire servizi maggiormente personalizzati, meno burocratizzati ed inefficienti rispetto a quelli a gestione pubblica.

Con la l. 14.06.1993 n. 296 si è intervenuto sulle regole relative all'organizzazione del lavoro da parte dell'amministrazione e si sono introdotte norme volte a coinvolgere i privati nel lavoro carcerario, superando la regola della prerogativa pubblica nella gestione delle lavorazioni. Si consente ora che i privati possano avere gestione diretta delle lavorazioni (art. 20) oppure che sia l'amministrazione ad affidare a privati la "direzione tecnica" di sue lavorazioni "con contratto d'opera" (art. 20 bis o.p.). In alternativa, le lavorazioni possono essere gestite dall'amministrazione sulla base di commissioni di forniture di beni per conto di privati o altre amministrazioni. Eventualmente l'amministrazione può anche immettere sul mercato i beni prodotti stipulando convenzioni "con imprese pubbliche o private, che abbiano una propria rete di distribuzione commerciale" (art. 20bis). In un sol colpo, dunque, viene non solo superato il modello della prerogativa pubblica, ma si apre a molte delle modalità di organizzazione del lavoro fino ad oggi sperimentate nei più disparati ordinamenti giuridici sin dall'inizio del XX secolo¹⁸. Coerentemente

¹⁸ Cfr.: Nazioni Unite, *Prison Labour*, doc. ST/SOA/SD/5, Geneva 1955.

con la nuova ratio delle politiche “attive” del lavoro viene posta anche una grande enfasi alla “formazione professionale” dei detenuti che dovrebbe essere favorita dal contatto diretto con le imprese sulle quali viene fatto ricadere l’onere di provvedere alla qualificazione professionale dei detenuti.

Il progetto correzionalista inaugurato con l’ordinamento del 1975 viene in tal modo aggiornato rispetto alle nuove generali strategie di normalizzazione della povertà. Secondo questo nuovo approccio la povertà non deve più essere considerata come mera assenza di occupazione imputabile a fattori strutturali ed alle condizioni del mercato del lavoro, da combattere con politiche di creazione di posti di lavoro e/o di integrazione salariale. Piuttosto la povertà è legata all’incapacità soggettiva degli individui di accrescere il proprio livello educativo e le competenze lavorative, da superare mediante programmi formativi volti a rafforzare la capacità individuale di competere sul mercato del lavoro. Allo Stato, dunque, non può più essere richiesto di garantire l’occupazione dei detenuti poveri, ma solo di supportarne l’occupabilità investendo in progetti di formazione e facilitando l’accesso al libero mercato del lavoro.

L’introduzione del principio di sussidiarietà nel contesto penitenziario induce indirettamente a dover riconsiderare anche la *ratio* del principio rieducativo che, si badi bene, non può più declinarsi in programmi di presa in carico autoritativa dei bisogni e delle carenze del condannato, come era previsto dall’o.p. del 1975, ma in semplici offerte trattamentali che ne valorizzino il senso di responsabilità personale, le risorse soggettive e la capacità competitiva¹⁹. Tale evoluzione del paradigma riabilitativo è stata colta in primo luogo dall’attuale Regolamento di esecuzione²⁰ che si segnala per il parziale superamento di alcune delle norme di più marcato stampo positivista e criminologico che caratterizzavano la riforma del 1975²¹.

¹⁹ L’ultimo aggiornamento *Standard minimum rules*, ora chiamate *Mandela Rules* –hanno messo da parte la regola dell’obbligo lavorativa, definendo all’art. 96 il lavoro come una “opportunità” trattamentale da offrire ai condannati (Cfr.: G. Caputo, F. Marinelli, *cit.*, 10.)

²⁰ Adottato con d.P.R. 30.6.2000 n. 230.

²¹ Il d.P.R. 230/2000, essendo una fonte secondaria, non avrebbe potuto derogare esplicitamente all’ordinamento penitenziario del 1975, per tale ragione ci si è limitati a porre norme ne suggeriscono un’interpretazione aggiornata. Il mutamento di paradigma è evidente sin dai primi articoli. Laddove il regolamento del 1976 sosteneva che il trattamento rieducativo avesse l’obiettivo di trasformazione della personalità mediante una “modificazione degli atteggiamenti che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale”, ora si enfatizza, invece, la dimensione sociale del percorso rieducativo che mira alla “modificazione delle condizioni e degli atteggiamenti personali, nonché delle relazioni familiari e sociali che sono di ostacolo a una costruttiva partecipazione sociale”. L’articolo 27 del regolamento, in particolare, dopo aver confermato quanto stabilito dall’articolo 13 dell’o.p. secondo il quale l’osservazione scientifica della personalità deve rilevare carenze “fisiopsichiche”, stabilisce che essa deve soffermarsi anche su disagi di natura psico-sociale che impediscono “una normale vita di relazione”. Esso non prescrive, dunque, come faceva l’o.p., che oggetto dell’osservazione siano i progressi nel processo di modificazione della personalità ma, senza mai usare il termine “rieducazione”, fa genericamente riferimento alle “modificazioni intervenute nella sua vita di relazione”.

Ne consegue che il lavoro carcerario non dovrebbe essere considerato solo un elemento obbligatorio del trattamento, soggetto ad una regolamentazione speciale, ma un comune rapporto di lavoro disciplinato secondo le comuni regole giuslavoristiche. Questa necessità di assimilare il lavoro penitenziario a quello svolto in libertà è stata colta dalla giurisprudenza quando le è stato posto – a seguito dell’apertura al libero mercato del lavoro dei detenuti – il problema della natura del rapporto di lavoro che si instaura tra il condannato ed il datore di lavoro privato. Problema che è stato risolto nel senso di riconoscere una piena soggettività giuridica al lavoratore detenuto che, quando è assunto direttamente dall’impresa, si vede applicate tutte le comuni norme giuslavoristiche incluse quelle relative al trattamento retributivo, previdenziale e contributivo²². Sia la dottrina²³ che la giurisprudenza, costituzionale in particolare²⁴, hanno finito poi per esercitare un ruolo determinante per il superamento dell’originaria concezione paternalista del lavoro penitenziario, arrivando a riconoscere finanche alcuni diritti soggettivi derivanti dallo svolgimento del lavoro in carcere alle dipendenze dell’amministrazione e determinando la trasformazione del “detenuto lavorante” in “lavoratore detenuto”²⁵. La parziale parificazione delle condizioni retributive e previdenziali tra lavoratori condannati e dei soggetti liberi – piena nel caso di lavoro per privati – ha poi avuto il merito di disinnescare possibili obiezioni di concorrenza sleale alle imprese che usano manodopera detenuta.

L’introduzione di questo sistema misto di gestione del lavoro carcerario ha sin da subito posto anche il problema della scarsa appetibilità della manodopera detenuta, a fronte di un costo del lavoro carcerario uguale a quello libero e al fatto che essa è composta in larga parte da persone con scarsi livelli di alfabetizzazione, problemi di dipendenza da alcool o droghe, in scarse condizioni di salute e soggetta ad un continuo turn over. Per ovviare a tali limiti si è previsto un articolato sistema di incentivi per l’assunzione dei condannati da parte di cooperative sociali e di imprese. Le cooperative possono beneficiare di sgravi contributivi²⁶ – la cui percentuale viene stabilita discrezionalmente con Decreto del Ministero della Giustizia²⁷ – quando assumono persone in misura alternativa, detenuti, internati o detenuti in art. 21. Potendone usufruire anche dopo la fine dell’esecuzione della pena per un periodo di 24 mesi per gli ex- detenuti o internati e per un periodo di 18 mesi per condannati in

²² Cfr. C. cost. 13.12.1988 n. 1087.

²³ Cfr.: U. Romagnoli, *Il lavoro nella riforma carceraria*, in *Carcere e società*, a cura di M. Cappelletto-A. Lombroso, Venezia 1976; R. Scognamiglio, *Il lavoro carcerario*, in *ADL* 2007, 15 e ss.; G. Vanacore, *Lavoro penitenziario e diritti del detenuto*, in *Dir. relazioni ind.*, 2007, 113 e ss.; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, in *WP-CSDLE Massimo D’Antona. IT*, n. 234/2014 in www.csdle.lex.unict.it; M.R. Marchetti, sub art. 20, in *Ordinamento penitenziario commentato*⁵, a cura di F. Della Casa, G. Giostra, Padova 2015, 270 e ss.; M.G. Mattarolo, A. Sitzia a cura di, *Il lavoro dei detenuti*, Padova 2017.

²⁴ Cfr. C. cost. 13.12.1988 n. 1087; C. Cost. 10.05.2001 n. 158; C. Cost. 27.10.2006 n. 341.

²⁵ G. Caputo, *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti?*, in Costituzionalismo.it, 2/2015

²⁶ L. n.08.1991 n. 266 recentemente abrogata ed assorbita dal Decreto Legislativo 3.07.2017 n. 117, *Codice del Terzo settore*..

²⁷ Decreto Ministeriale 24 luglio 2014, n. 148, *Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti*.

misura alternativa²⁸. Attualmente, dunque, è previsto un doppio regime per le cooperative che assumono lavoratori in esecuzione penale²⁹.

Per quanto riguarda le imprese, poi, la legge Smuraglia³⁰, ha previsto che i medesimi sgravi contributivi – del 95% come visto – possano essere concessi anche alle imprese che “organizzino attività produttive o di servizi, all’interno degli istituti penitenziari, impiegando persone detenute o internate, limitatamente ai contributi dovuti per questi soggetti”³¹. Con l’importante differenza che restano esclusi da questo beneficio le persone in misura alternativa alla detenzione che vengano assunte da una impresa privata. Questa scelta si spiega con il fatto che l’elevato numero delle persone in misura alternativa, potenziali beneficiari degli sgravi, avrebbe reso insostenibili i costi per il limitato bilancio messo a disposizione dallo Stato. L’esclusione delle persone in misura alternativa dai benefici della Smuraglia conferma, oltretutto, la tendenza del sistema esecutivo a scaricare sui condannati l’onere di reperire occasioni di lavoro.

5. *Conclusioni.* Ad oggi questo articolato sistema esecutivo di *welfare mix* volto al reinserimento sociale non è stato in grado di conseguire i risultati attesi. Nonostante le ripetute riforme, il lavoro carcerario consiste, ancora oggi, in attività lavorative poco o nulla qualificanti, offerte con un impiego saltuario e limitato nel tempo. Il lavoro svolto alle dipendenze dell’amministrazione – organizzato secondo le regole del collocamento speciale previsto dall’o.p. – consente di impiegare saltuariamente appena un detenuto su 4 con contratti a tempo determinato di durata media di circa 6-7 settimane l’anno. Si tratta prevalentemente di lavori consistenti in mansioni dequalificate, utili per la manutenzione e l’andamento quotidiano degli istituti ma senza alcuna valenza formativa. Per quanto riguarda le lavorazioni pubbliche di tipo industriale ed agricolo, esse hanno oggi un impatto minimo sul lavoro carcerario dando complessivamente lavoro al 4,8% del totale dei detenuti lavoranti; mentre i privati impiegano in carcere il 4,9% del totale dei lavoranti e all’esterno il 7,9% in art. 21 o semi-libertà³². Il dato certamente più descrittivo della situazione attuale è quello del tasso di disoccupazione dei detenuti che si aggira stabilmente tra il 70% e l’80% a seconda degli anni.

²⁸ Il precedente termine di 6 mesi stabilito dalla legge Smuraglia è stato così modificato dal D.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10.

²⁹ Se assumono detenuti, in lavorazioni all’interno o all’esterno in regime di articolo 21, ed ex detenuti hanno diritto ad uno *sgravio dell’95%* dei contributi per l’assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale (art. 3 e 4, l. 381/1991 così come modificata dalla l. 193/2000, D.M. 148/2014). Se assumono condannati in misura alternativa (affidati ai servizi sociali, detenzione domiciliare) hanno uno *sgravio del 100%* dei contributi per l’assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale (art. 3 e 4 della legge 381 del 1991)

³⁰ L. 22.06.2000 n. 193.

³¹ Inoltre è previsto, sia per le imprese che per le cooperative che assumono lavoratori detenuti o internati (anche in art. 21 o.p.), un credito di imposta mensile, il cui valore nel corso degli anni è stato modificato. L’attuale regolamentazione (D.m. 148/2014) prevede un ammontare di 520 euro mensili a partire dal 2014 per l’assunzione di detenuti o internati (art. 1 comma 1 del D.m.), pari invece a 300 euro per detenuti semi-liberi.

³² I dati si riferiscono al 30 giugno 2018 (Fonte: Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, www.giustizia.it)

Alla luce di tali sconcertanti dati, possiamo ritenere ineffettiva la norma che prevede in capo all'amministrazione l'onere di assicurare posti di lavoro e occasioni di formazione professionale³³ (art. 20 e art. 15 comma 2), così come a lungo lo sono state anche le norme sui minimi retributivi e contributivi (artt. 20, 22 e 23 o.p.)³⁴. L'effettività dell'impianto normativo è poi gravemente compromessa anche dalla mancata applicazione di numerose disposizioni in materia di organizzazione del lavoro, come ad esempio quelle che regolerebbero l'assegnazione dei detenuti al lavoro: gli istituti penitenziari non raccolgono alcuno dei dati che sarebbero necessari per il collocamento interno ("carichi familiari, della professionalità, nonché delle precedenti e documentate attività svolte" recita l'art. 20), tantomeno effettuano le comunicazioni e le iscrizioni al collocamento esterno previste dalla legge 56/1987.

Non solo il lavoro non ha la benché minima sembianza di attività volta al reinserimento sociale o al miglioramento delle capacità professionali dei detenuti, ma a ben vedere il lavoro non ha neanche quella finalità punitiva che il codice penale, agli artt. 22, 23 e 25 del c.p., pur continuerebbe ad attribuirgli. La sua valenza punitiva dovrebbe manifestarsi con lo strumento dell'obbligazione lavorativa (art. 20 comma 3) che, si comprende, perde completamente di senso in un contesto di scarsità di posti di lavoro, in cui l'accesso al lavoro ed al misero reddito che questo frutta sono considerati dai detenuti un miraggio piuttosto che un'obbligazione legale. Il lavoro tende ancora oggi a presentarsi come un privilegio, piuttosto che come una minaccia legale come già Erra³⁵ e Ricci e Salierno³⁶ avevano intuito. Il lavoro per stessa ammissione dell'amministrazione "pur non garantendo l'acquisizione di specifiche professionalità spendibili sul mercato del lavoro" risponde ad un duplice finalità pratica di governo della prigione: quella di "di contenere e gestire i disagi, le tensioni e le proteste conseguenti alle criticità esistenti" e, in secondo luogo, di offrire "una fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta"³⁷.

E' evidente che l'ineffettività del lavoro carcerario si sovrappone con la crisi di quell'ideale riabilitativo che, ad oggi, non si è mostrato in grado di orientare l'azione amministrativa ed ha determinato una serie di adattamenti pratici che ne hanno alterato completamente il senso di fondo. A fronte delle difficoltà di esercitare una reale costrizione morale sui detenuti, ci si limita ad usare i programmi trattamentali con finalità di mero intrattenimento e con il solo scopo di contenere l'inevitabile

³³ Secondo i dati del Ministero della giustizia nel primo semestre del 2018 il numero totale degli iscritti a corsi di formazione è stato di soli 2.441 detenuti, il 4,1% dei detenuti.

³⁴ Sul punto mi permetto di rimandare al mio G. Caputo, *Il danno contributivo da lavoro penitenziario*, in *Rassegna penitenziaria*, Roma 2012, 47 e ss.

³⁵ C. Erra, *L'organizzazione del lavoro penitenziario*, in *Rassegna di studi penitenziari*, v. 2, 1951, 310 e ss.

³⁶ A. Ricci, G. Salierno, *Il carcere in Italia*, Torino 1971

³⁷ Ministro della giustizia, *Relazione sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali. Anno 2012*, Roma 2012, 4.

violenza prodotta dalla contiguità e promiscuità forzata cui essi sono costretti³⁸. Goffman sottolineava, ad esempio, che il lavoro degli internati in una istituzione totale è incompatibile con le normali dinamiche del lavoro salariato e che finisce per divenire uno degli elementi centrali del sistema dei privilegi con cui lo staff dell'istituzione si assicura la collaborazione ed il controllo degli internati³⁹.

La centralità dell'endiadi lavoro-rieducazione, affermata dall'ordinamento penitenziario, va oggi incontro ad un ulteriore processo di messa in discussione. La liberalizzazione e flessibilizzazione del mercato del lavoro hanno portato a ridiscutere quel modello sociale basato sul salario e consumo di massa che aveva costituito la base ideologica su cui il paradigma rieducativo del lavoro era stato costruito. In un contesto generale in cui il salario - privato sempre più spesso di quelle garanzie di accesso alla previdenza sociale - ha cessato la sua tradizionale funzione di integrazione sociale, si è finita per minare anche la credibilità e l'efficacia riabilitativa del lavoro carcerario basato su retribuzione e previdenza sociale. Il lavoro rieducativo, di conseguenza, sembra rimasto ancorato ad un dispositivo di educazione ad un inattuale *ethos* del lavoro salariato che non dà oggi alcuna prospettiva di inclusione sociale.

La fine del lavoro salariato segna così anche la fine della retorica del lavoro carcerario come strumento di formazione e di inclusione sociale, in favore di una nuova narrazione in cui il lavoro è solo una mera occasione di svago o una "opportunità" concessa solo ai detenuti meritevoli. Anche perché al carcere non viene più chiesto di essere serbatoio di riserva di una manodopera standardizzata oppure di produrre, grazie a programmi di formazione, buoni operai che abbiano interiorizzato l'etica del lavoro e del consumo. I mutamenti strutturali del mercato del lavoro inducono le imprese a soddisfare sempre più spesso la domanda di *low skilled workers* - categoria cui appartengono anche la gran parte dei detenuti - attingendo al mercato nero oppure a mercati esteri che hanno più bassi costi del lavoro.

³⁸ Cfr.: D. Clemmer, *The prison community*, Boston 1941; G. M. Sykes, , *The Society of Captives: A Study of a Maximum Security Prison*, Princeton 1958.

³⁹ E. Goffman, *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, New York 1961.