

Diritto al lavoro e sistema penitenziario

di Mario Pavone (Avvocato in Brindisi, Patrocinante in Cassazione)

Premessa

La Corte Costituzionale ha, di recente⁽¹⁾, dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, sedicesimo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non riconosce il diritto al riposo annuale retribuito al detenuto che presti la propria attività lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione carceraria.

Le motivazioni della sentenza

Il Magistrato di sorveglianza di Agrigento aveva eccepito la legittimità costituzionale della norma, con riferimento agli artt. 36 e 27 della Costituzione, a seguito di reclamo proposto a norma dell'art. 69, comma 6, lettera a), dell'ordinamento penitenziario, da un detenuto il quale lamentava, fra l'altro, il mancato godimento delle ferie e della relativa indennità sostitutiva in relazione allo svolgimento dell'attività lavorativa di addetto alle pulizie all'interno dell'Istituto penitenziario.

Il Giudice remittente aveva sottolineato come il diritto alle ferie, sancito dall'art. 36, terzo comma, della Costituzione, debba essere riconosciuto anche al lavoratore che svolge la propria attività all'interno dell'Istituto ritenendo che tale diritto non può ritenersi incompatibile con lo stato di detenzione, poiché anche il detenuto-lavoratore può, pur con gli inevitabili limiti derivanti dalla restrizione carceraria, utilizzare il periodo feriale per ritemperare le proprie energie usurate dal lavoro, ad esempio utilizzando le ore nelle quali avrebbe dovuto lavorare per recarsi in biblioteca, per svolgere attività sportiva in palestra oppure semplicemente per rimanere nella cella". Sarebbe, pertanto, illogico, aveva osservato lo stesso Giudice, riconoscere al detenuto lavoratore il diritto al riposo settimanale e negargli al tempo stesso il diritto alle ferie, trattandosi di istituti nella sostanza diretti alle medesime finalità.

Ne risulterebbe compromesso anche l'art. 27, terzo comma, della Costituzione, in quanto "negare al detenuto che svolge attività lavorativa all'interno dell'Istituto penitenziario il diritto ad usufruire di un periodo continuativo di riposo, renderebbe il lavoro penitenziario sicuramente più afflittivo e, quindi, impedirebbe allo stesso di svolgere la sua funzione rieducativa". L'Avvocatura dello Stato, intervenendo nel giudizio, poneva in risalto la specialità che caratterizza il lavoro penitenziario, essendo il relativo rapporto iscritto in un ordinamento dotato di una propria autonomia e che contempla elementi pubblicistici intesi a finalizzare il lavoro alla risocializzazione. In conseguenza il riposo settimanale sarebbe compatibile ed anzi essenziale rispetto a tale finalità, mentre la sospensione del lavoro per un assai più lungo periodo feriale si porrebbe in contrasto con il dichiarato fine di dare al lavoro il compito fondamentale dell'opera di rieducazione.

La Corte Costituzionale ha, invece, ritenuto fondata la questione sollevata dal Giudice di Agrigento, sul presupposto che il lavoro dei detenuti, che, nella concezione giuridica posta alla base del regolamento carcerario del 1931 si poneva come un fattore di aggravata afflizione, cui dovevano sottostare quanti erano stati privati della libertà, è oggi divenuto, a seguito delle innovazioni dell'ordinamento penitenziario ispirate all'evoluzione della sensibilità politicosociale, un elemento del trattamento rieducativo. Secondo la Corte, lo stesso carattere obbligatorio del lavoro penitenziario dei condannati e degli internati si pone come uno dei mezzi finalizzati al recupero della persona, valore centrale per il nostro sistema penitenziario non solo sotto il profilo della dignità individuale ma anche sotto quello della valorizzazione delle attitudini e delle specifiche capacità lavorative del singolo.

La legge ha previsto, pertanto, che al condannato sia assicurato un lavoro, nella forma consentita più idonea, ivi comprese quella dell'esercizio in proprio di attività intellettuali, artigianali ed artistiche (art. 49 del D. P. R. 29 aprile 1976, n. 431) o quella del tirocinio retribuito (quattordicesimo e quindicesimo comma dell'art. 20 in esame). Il crescente favore del legislatore

nei confronti dell'impegno lavorativo dei detenuti si è nel tempo manifestato attraverso l'introduzione di nuove opportunità, in linea con le indicazioni espresse nella Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987, relativa alle regole penitenziarie europee, secondo cui il lavoro carcerario dovrebbe, per organizzazione e regole giuridiche, avvicinarsi il più possibile alle normali condizioni del lavoro libero. Accanto alle sperimentate figure del lavoro esterno e di quello "a domicilio" carcerario, è stata, quindi, prevista la possibilità per imprenditori pubblici e privati di organizzare e gestire direttamente le lavorazioni all'interno degli istituti, fino a promuovere forme di autorganizzazione, mediante cooperative sociali che consentono il superamento del divieto di assunzione della qualità di socio per l'incapacità derivante da condanne penali e civili (2).

Nell'ambito delle diverse tipologie di lavoro dei detenuti, l'art. 20 dell'ordinamento penitenziario contempla, quindi, l'instaurazione di un rapporto di lavoro con la stessa amministrazione penitenziaria: rapporto il cui rigoroso accertamento spetta al giudice, e che, peraltro, non può identificarsi in una qualsiasi attività che comporti un impegno psicofisico all'interno delle carceri. Ove ne sussistano le caratteristiche, alla soggezione derivante dallo stato di detenzione si affianca, distinguendosi, uno specifico rapporto di lavoro subordinato, con il suo contenuto di diritti (tra cui quelli previsti dall'art. 2109 del codice civile) e di obblighi.

Vero è che il lavoro del detenuto, specie quello intramurario, presenta le peculiarità derivanti dalla inevitabile connessione tra profili del rapporto di lavoro e profili organizzativi, disciplinari e di sicurezza, propri dell'ambiente carcerario; per cui è ben possibile che la regolamentazione di tale rapporto conosca delle varianti o delle deroghe rispetto a quella del rapporto di lavoro in generale. Tuttavia, né tale specificità, né la circostanza che il datore di lavoro possa coincidere con il soggetto che sovrintende alla esecuzione della pena, valgono ad affievolire il contenuto minimo di tutela che, secondo la Costituzione, deve assistere ogni rapporto di lavoro subordinato. La Corte rammenta che già con la sentenza n. 103 del 1984, con riguardo alla giurisdizione, aveva avvertito non esservi ragione di distinzione tra il normale lavoro subordinato ed il lavoro dei detenuti o internati e che tale equiparazione, sotto l'aspetto sostanziale, è stata anche costantemente ribadita in più occasioni dalla stessa Corte di cassazione a sezioni unite.

Nella successiva sentenza n. 1087 del 1988 - resa peraltro in un contesto normativo non ancora arricchito dalla molteplicità di esperienze lavorative intramurarie ora possibili - la Corte aveva sì sottolineato la differenza tra il lavoro ordinario e quello svolto all'interno del carcere alle dipendenze dell'Amministrazione, ma aveva sin da allora escluso che quest'ultimo non dovesse essere protetto alla stregua dei precetti costituzionali.

Più recentemente (3), la Corte aveva affermato che l'idea secondo la quale la restrizione della libertà personale comporta come conseguenza il disconoscimento delle "posizioni soggettive", attraverso un generalizzato assoggettamento all'organizzazione penitenziaria, risulterebbe estranea al vigente ordinamento costituzionale, atteso che questo è basato sul primato della persona umana e dei suoi diritti. Nella stessa sentenza la Corte aveva messo in rilievo che la restrizione della libertà personale non comporta affatto una *capitis deminutio* di fronte alla discrezionalità dell'autorità preposta alla sua esecuzione ed aveva osservato che "l'esecuzione della pena e la rieducazione che 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".

Secondo la Corte, il diritto al riposo annuale integrerebbe appunto una di quelle "posizioni soggettive" che non possono essere in alcun modo negate a chi presti attività lavorativa in stato di detenzione. La Costituzione sancisce chiaramente (art. 35) che la Repubblica tutela il lavoro "in tutte le sue forme ed applicazioni", e (all'art. 36, terzo comma) che qualunque lavoratore ha diritto anche alle "ferie annuali retribuite, e non può rinunziarvi"; garanzia che vale ad assicurare il soddisfacimento di primarie esigenze del lavoratore, fra le quali in primo luogo la reintegrazione delle energie psicofisiche.

In conseguenza, la Corte afferma che sebbene sia ovvio che le rilevate peculiarità del rapporto di lavoro dei detenuti comportino che le concrete modalità (di forme e tempo) di realizzazione del periodo annuale continuativo retribuito (con sospensione dell'attività lavorativa), dedicato al riposo

o ad attività alternative esistenti nell'istituto carcerario, debbano essere compatibili con lo stato di detenzione, nondimeno esse possano diversificarsi a seconda che tale lavoro sia intramurario (alle dipendenze dell'amministrazione carceraria o di terzi), oppure si svolga all'esterno o in situazione di semilibertà e nelle forme che spetta al legislatore, al giudice o all'amministrazione precisare.

La mancanza di una tale esplicita previsione nella norma dell'art. 20 - che pur garantisce già il limite di durata delle prestazioni secondo la normativa ordinaria, il riposo festivo, nonché la tutela assicurativa e previdenziale - finisce con il porre tale disposizione stessa in contrasto con entrambi i parametri evocati dal Giudice rimettente. Conclude, quindi, la Corte per la incostituzionalità della norma in base alla constatazione che se, da un lato, il ruolo assegnato al lavoro nell'ambito di una connotazione non più esclusivamente afflittiva della pena comporta che, ove si configuri un rapporto di lavoro subordinato, questo assuma distinta evidenza dando luogo ai correlativi diritti ed obblighi, dall'altro, la garanzia del riposo annuale - imposta in ogni rapporto di lavoro subordinato, per esplicita volontà del Costituente - non consente alcuna deroga e va perciò assicurata "ad ogni lavoratore senza distinzione di sorta" (4), e quindi anche al detenuto, sia pure con modalità differenziate. Il diritto al lavoro del detenuto L'importante sentenza in commento costituisce una indubbia evoluzione della tutela del diritto al lavoro in carcere e come tale merita alcune considerazioni.

A partire dal 1889, il lavoro carcerario era prerogativa del Codice penale e la concezione del lavoro penitenziario era intesa come parte integrante della pena. Tale concezione non cambiò neanche con il regolamento penitenziario del 1931 in base al quale il lavoro mantenne la sua funzione strettamente punitiva. Solo dopo la riforma del 75 (legge 26. 7. 1975 n° 354) il lavoro carcerario cessò di essere "parte integrante della pena, strumento di ordine e disciplina" ed ai detenuti lavoratori vennero riconosciuti (in parte) alcuni diritti basilari: una paga che non fosse "un umiliante sussidio", il riposo obbligatorio e teoricamente. . . la possibilità di manifestare le proprie capacità ed attitudini lavorative ed essere ammessi di conseguenza a quelle mansioni più consone alle proprie esperienze

Tale cambiamento, come sostenuto da autorevole Dottrina (5), avvenne a seguito della approvazione dell'art. 4 della Costituzione, che garantisce, valorizza e promuove il Lavoro, riconoscendo la piena libertà d'accesso e di scelta delle attività lavorative o delle professioni e al tempo stesso il diritto all'astensione da qualsiasi interferenza nella scelta, nel modo d'esercizio e nello svolgimento delle medesime e dell'art. 27, che stabilisce che la pena irrogata ad un condannato deve tendere alla rieducazione del reo con la conseguenza che il lavoro divenne uno strumento indispensabile per raggiungere tale scopo.

La norma fondamentale dell'Ordinamento Penitenziario che disciplina il lavoro in carcere è l'art. 20, che dispone che "negli Istituti Penitenziari devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale". Il secondo comma precisa, inoltre, che il lavoro penitenziario non ha alcun carattere afflittivo e deve essere remunerato. Il quinto comma della stessa norma dispone, ancora, che l'organizzazione ed i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera, al fine di far acquisire ai detenuti una preparazione professionale adeguata, per agevolarne l'inserimento sociale. Ecco perché il lavoro, indipendentemente dalla sua importanza intrinseca per ciascun individuo, acquista una particolare valenza nel sistema penitenziario.

Per quanto attiene all'attività lavorativa all'interno dell'Istituto il Legislatore si è premurato, con la riforma della disciplina del lavoro dei detenuti contenuta nella Legge 296/93, di aprire il Carcere a chiunque sia interessato alla formazione e all'impiego dei detenuti. In questa ottica la nuova disciplina prevede, infatti che negli Istituti penitenziari possono essere istituite lavorazioni organizzate e gestite direttamente da imprese pubbliche e private e possono essere istituiti corsi di formazione professionale organizzati e svolti da aziende pubbliche o anche private convenzioni con la Regione.

È anche prevista la possibilità che sia la direzione dell'istituto a concedere in comodato all'Impresa esterna i locali e le attrezzature già esistenti negli istituti (art. 47, comma 1, Reg.). Le attività espletabili, a mente dell'art. 47, comma 4 del Regolamento, possono avere ad oggetto sia la produzione di beni quali vestiario, corredo e quant'altro necessario negli Istituti, sia la fornitura di

servizi, come quelli di somministrazione di vitto, di pulizia e di manutenzione dei fabbricati (art. 47, comma 3, Reg.).

Lo stesso art. 20 dell'Ordinamento Penitenziario prevede, inoltre, espressamente attività lavorative che possono essere svolte all'esterno del Carcere, cui si applicano la disciplina generale sul collocamento ordinario ed agricolo, nonché l'art. 19 della L. 28/2/1987 n. 56. A tal fine le amministrazioni penitenziarie, centrali e periferiche, possono stipulare apposite convenzioni con soggetti pubblici e privati o cooperative sociali interessati a fornire ai detenuti opportunità di lavoro. Tali convenzioni, oltre a disciplinare l'oggetto e le condizioni di lavoro, non prevedono alcun onere a carico dello Stato(6). Sono previste, in definitiva, due distinte possibilità lavorative per il detenuto: una all'esterno e una all'interno dell'Istituto, che risultano regolate da apposite norme, in particolare in ordine alle retribuzioni, che, a mente dell'art. 22 O. P. , non possono essere inferiori ai due terzi del trattamento economico previsto nei contratti collettivi di lavoro.

Le attività lavorative si pongono, quindi, come alternativa concreta al reato sia durante la fase della detenzione come attività finalizzata alla rieducazione, sia nella fase post detentiva al fine di escludere l'ulteriore ricorso al crimine come mezzo di sostentamento.

Il detenuto deve essere avviato al lavoro non tanto per essere sottratto all'ozio avvilente, quanto perché il lavoro è un dovere sociale, è un diritto costituzionale, è veramente un essenziale strumento di rieducazione e di reinserimento, con notevoli vantaggi anche di ordine psicologico e sociale. L'obbligatorietà del lavoro ha la sua fonte nell'art. 2, comma 2 della Costituzione, che sancisce che "ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale e spirituale della Società".

Gli interventi a sostegno del lavoro in carcere Mentre sono stati previsti numerosi interventi pubblici a sostegno dell'occupazione con importanti incentivi per le imprese, quali sgravi contributivi e finanziamenti agevolati, nulla del genere è accaduto in occasione della emanazione delle nuove norme in materia di lavoro carcerario.

In questo settore il legislatore ha dato prova solo di buone intenzioni, agendo su una delle leve della politica attiva del lavoro, quella delle procedure, e lasciando inattive le leve degli incentivi e della formazione professionale. Paradossalmente, con riferimento allo Stato ed agli altri Enti Pubblici nella loro veste di datori di lavoro, restano in vigore quelle disposizioni che precludono l'accesso all'impiego pubblico a coloro che hanno subito una condanna penale.

L'inserimento lavorativo, attraverso percorsi mirati di formazione, diventa pertanto uno strumento basilare di supporto all'obiettivo primario: l'integrazione del deviante nel corpo sociale in modo dignitoso e gratificante. La realizzazione di corsi formativi all'interno degli Istituti è indispensabile per dare una proiezione verso l'esterno attraverso una azione di accoglienza e di orientamento, anche se i corsi stessi andrebbero sempre più pensati all'esterno del Carcere.

L'assistenza post-carceraria

Ben diverso è il problema del lavoro al termine del periodo di detenzione sofferta. Al di là di apprezzabili enunciazioni di principio, ben poco ha fatto il Legislatore per organizzare concretamente l'attuazione degli strumenti previsti per l'assistenza post-carceraria e per incentivare il loro utilizzo. L'art. 46 O. P. , muovendo dal presupposto che l'impegno rieducativo non può restringersi all'ambito carcerario, affronta la questione dell'assistenza post penitenziaria e prevede specifiche iniziative di sostegno per il periodo immediatamente precedente la dimissione e per quello successivo, da attuarsi con il coinvolgimento del Servizio Sociale e l'apporto di Enti pubblici e privati qualificati(7).

Gli interventi al di fuori del contesto carcerario sono affidati al Centro di Servizio Sociale, organismo a carattere prettamente professionale, ed al Consiglio di aiuto sociale, a matrice più assistenziale e volontaristica (artt. 72 e 74 O. P.). Al fine di stabilire corretti e finalizzati collegamenti con l'Istituzione carceraria, il Direttore è tenuto, almeno tre mesi prima della dimissione del detenuto, ad avvisare il Centro ed il Consiglio del luogo in cui ha sede l'Istituto e la località in cui l'interessato intenda stabilirsi (articolo 43 O. P.).

Analoga disposizione è contenuta dall'art. 83 del Regolamento di Esecuzione. I Consigli di aiuto Sociale hanno il compito di assumere notizie sulle possibilità di avviamento al lavoro e di organizzare corsi di addestramento e attività lavorative per i liberati che abbiano necessità di integrare la propria preparazione professionale (articolo 75 O. P.). L'avviamento al lavoro è compito invece del Comitato per l'Occupazione degli assistiti del Consiglio di aiuto sociale, composto da rappresentanti dell'Industria, del Commercio, dell'Agricoltura e dell'Artigianato locale, dei Coltivatori diretti, dei datori di lavoro, delle organizzazioni sindacali, come sancito dall'art. 77. O. P.

Il D. P. R. n° 616/77 ha chiarito, infine, come le iniziative di assistenza economica a sostegno delle famiglie dei detenuti e di assistenza post penitenziaria siano da ricomprendere nell'ambito della beneficenza pubblica, demandata alle autonomie locali art. 117 della Costituzione. Conclusioni Le considerazioni e le analisi sin qui svolte evidenziano come il valore letterale delle disposizioni rimandi ad una realtà che, per una serie di fenomeni, esige interventi nuovi e più determinati, non tanto d'ordine legislativo quanto di carattere applicativo, tale da coinvolgere campi di responsabilità più direttamente attinenti alla sfera sociale, politica e sindacale. Sicuramente un intervento di rilievo riguarda da un lato la funzione della stessa pena detentiva al fine rieducativo e, dall'altro, la necessità di restituire al lavoro carcerario interno ed esterno quella dignità e quella finalità sociali proprie del lavoro libero.

Per quanto concerne gli interventi migliorativi su normative già presenti nel nostro ordinamento, un incisivo e concreto interessamento dovrebbe riguardare la formazione professionale e i lavori socialmente utili. In materia di formazione professionale la Legge quadro 21. 12. 78 n° 845, costituisce una rilevante base di riforma, fornendo in misura sufficiente alle Regioni, cui è attribuita la competenza in materia di "istruzione professionale ed artigiana", precisi riferimenti per lo sviluppo della loro autonoma attività legislativa e amministrativa.

Il principio sancito dall'art. 1 della legge 845/78, e cioè la finalità della formazione professionale, è strettamente collegato all'art. 4 della Costituzione ed alla direttiva ivi contenuta dell'obiettivo del massimo impegno delle forze del lavoro, in quanto la formazione professionale può rappresentare lo strumento per l'inserimento ed il reinserimento nel mercato del lavoro di energie lavorative. Le iniziative formative devono essere specificatamente finalizzate all'occupazione, alla produzione ed evoluzione dell'organizzazione del lavoro in armonia con il progresso scientifico e tecnologico. Le iniziative di formazione professionale costituiscono un servizio di interesse pubblico, come sancito dall'art. 1, comma 1, della Legge quadro, poiché esse rappresentano un'importante strumento di manovra e di intervento sul mercato di lavoro.

Anche l'Ordinamento penitenziario prevede norme specifiche concernenti il tirocinio e la formazione professionale. L'art. 19 O. P. prevede, infatti, che negli Istituti penitenziari la formazione professionale sia curata mediante l'organizzazione di corsi di addestramento professionale secondo gli orientamenti vigenti e con l'ausilio di metodi adeguati.

L'art. 43 dello stesso Regolamento disciplina la frequenza ai corsi di formazione professionale e prevede che i corsi possano svolgersi durante le ore lavorative e che sia corrisposto ai reclusi un sussidio orario che si somma alla mercede dovuta per le ore di lavoro effettivamente svolto. L'art. 45 del Regolamento di Esecuzione pone particolare cura alla formazione negli Istituti per minorenni e a favore dei detenuti in età inferiore ai 25 anni.

Nonostante la mancanza di interventi efficaci, occorre ancora intensificare gli sforzi per conseguire risultati migliori a beneficio della Società. Malgrado le affermazioni di principio, i dati relativi alla quota di detenuti lavoratori presenti nelle nostre carceri non sono, tuttavia, incoraggianti. Al 31 dicembre 1998, circa il 25% circa dei detenuti (11. 839 su un totale di 47. 560) risultavano occupati in attività lavorative. Di questi la stragrande maggioranza (10. 356) risultava occupata in attività d'istituto, quindi alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, mentre solo 1. 483 (semiliberi, ammessi al lavoro esterno, lavoratori a domicilio) non lavoravano alle dipendenze del D. A. P. (8)

Per porre rimedio alla cronica carenza di opportunità di lavoro per i detenuti, la società civile è chiamata a concorrere con maggior impegno con l'Amministrazione carceraria, mentre questa deve intervenire con strategie più adeguate, attivando più proficui collegamenti con l'esterno, direttamente con il mondo del lavoro, certamente, ma anche con le istituzioni ed in primo luogo con

Regioni ed Enti locali, soprattutto con riferimento ai servizi pubblici ed alle attività di valore sociale. In caso contrario continuerà a gravare sul carcere e sulla post-detenzione il circolo vizioso che ha posto detenuti ed ex detenuti ai margini dell'attività produttiva e della società, con forte rischio di reiterazione dei reati commessi.

Note

(1) v. sentenza 22/5/2001 n. 158

(2) v. legge 22 giugno 2000, n. 193.

(3) v. sentenza n. 26 del 1999

(4) v. sentenza n. 189 del 1980

(5) v. *Il lavoro nella Riforma del sistema penitenziario* in Cestim. org

(6) come previsto dall'art. 5 della L. 22/6/2000 n. 193-norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti.

(7) per la loro individuazione occorre fare riferimento al DPR 616/1977 che ha attribuito ai Comuni, alle Province ed alle Regioni i servizi sociali

(8) fonte Cestim. org