



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

FACOLTÀ DI SCIENZE POLITICHE,
ECONOMICHE E SOCIALI

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN RELAZIONI
INTERNAZIONALI**

Lavoro penitenziario e funzione della pena.

**Il ruolo delle produzioni di economia carceraria nei processi di
re-inserimento dei detenuti.**

Tesi di Laurea di: Francesco Bucci

Relatore: Prof. Davide Galliani

Correlatore: Prof.ssa Gloria Marchetti

Anno Accademico: 2018/2019

Sommario

Ringraziamenti	4
Introduzione	5
1. Carcere e lavoro	7
1.1 Definizione del tema	7
1.1.1 Il mutamento del lavoro nel sistema detentivo italiano	8
1.1.2 Il lavoro penitenziario nella normativa nazionale	11
1.1.3 Le tipologie di lavoro penitenziario	18
i- Il lavoro intra-murario alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria	20
ii- il lavoro intra-murario alle dipendenze di terzi (le c.d. lavorazioni)	22
iii- il lavoro extra-murario: lavoro all'esterno e semi-libertà	24
iv- il lavoro in proprio	26
1.1.4 Il lavoro in carcere nella normativa sovranazionale	27
1.2 Il lavoro negli istituti carcerari: aspetti operativi e controversi	32
1.2.1 La retribuzione	33
1.2.2 Le ferie	35
1.2.3. La Magistratura di Sorveglianza e la tutela dei detenuti	36
1.2.4 La tutela dei diritti presso il sindacato	40
1.2.5 Il collocamento	43
1.2.6 Le tutele previdenziali e assicurative	45
1.2.7 La formazione scolastica e professionale	48
1.3. Limiti e difficoltà dell'applicazione e del coinvolgimento della popolazione carceraria	53
1.3.1 Il sovraffollamento	55
1.3.2 I detenuti stranieri	64
1.3.3 Le detenute donne	69
1.3.4 Esclusi dalle pene alternative secondo art. 4-bis	72

2. Il ruolo dei prodotti di economia carceraria nel circuito del commercio equo e solidale (le c.d. buone pratiche)	77
<i>Banda Biscotti e villa Olimpia (carcere di Verbania)</i>	79
<i>O'Press (Carcere di Marassi, Genova)</i>	81
<i>Buoni Dentro (Istituto penale minorile Beccaria, Milano)</i>	85
<i>Il Consorzio dei Mille, rivenditore di prodotti dell'economia carceraria a Milano</i>	88
2.1 Il commercio equo e solidale	91
2.1.1 Le ragioni e gli albori del commercio equo e solidale 'classico'	91
2.1.2 L'equo e solidale italiano, l'inclusione di nuove realtà ed il rapporto con l'economia carceraria	95
Bibliografia	100
Sitografia	104

RINGRAZIAMENTI

Un primo preliminare e necessario ringraziamento va alla Cooperativa Chico Mendes di Milano dove ho lavorato per questi ultimi due anni avvicinandomi al mondo del commercio equo e solidale e ai prodotti dell'economia carceraria, senza questa esperienza il seguente lavoro non sarebbe probabilmente mai nato. In particolare, desidero ringraziare Francesco Serpilli e Davide Mariotti che mi hanno seguito e consigliato per tutta l'esperienza lavorativa e offerto spunti di riflessione anche per i temi trattati in questa tesi.

Desidero ringraziare enormemente Erika Bardi della cooperativa *Divieto di Sosta*, Paolo Trucco de *La Bottega Solidale*, Lorenzo Belverato di *Buoni Dentro* e Carlo Bussetto del *Consorzio dei Mille* così come tutti i loro colleghi che si sono messi a disposizione, per il tempo e l'attenzione dedicatemi nelle interviste e per aver accettato di condividere con me le proprie esperienze personali e relative al loro lavoro. A tutte queste persone i miei più sinceri auguri per una serena e proficua continuazione nei rispettivi progetti.

Un ultimo ma non meno importante ringraziamento va virtualmente a tutte quelle persone che quotidianamente combattono e lavorano all'interno o all'esterno del carcere per renderlo un luogo realmente funzionale alla rieducazione dal quale le persone possano uscire meglio di come sono entrate: associazioni, cooperative, agenti di custodia, direzioni, volontari, educatori ma anche gli stessi detenuti ed ex-detenuti che contribuiscono a questa missione sono coloro a cui questa tesi è interamente dedicata.

INTRODUZIONE

Parlare di carcere e funzione della pena può sembrare di primo acchito un'operazione anacronistica e per certi versi distante dalle tematiche più dibattute e pressanti del nuovo millennio. In un mondo sempre più influenzato da flussi economici, politiche e migrazioni internazionali e permeato da un avanzamento tecnologico esponenziale senza precedenti, il discorso attorno ad un istituto antico come quello carcerario che si caratterizza anche architettonicamente e visivamente da strutture obsolete e fatiscenti, distanti dai cuori pulsanti delle grandi metropoli appare nella mentalità dell'opinione pubblica, così come anche in quello degli amministratori a tutti i livelli della concertazione politica, un argomento desueto e di scarsa rilevanza.

Ma la realtà dell'*universo-carcere* non è una dimensione a sé stante, estranea alle criticità e ai problemi della società nel suo insieme; al contrario, è colpita in pari misura dagli avvenimenti esterni e dagli avvicendamenti della società globale. Il problema della mancanza di posti di lavoro e delle risorse necessarie a garantire una vita rispettosa della dignità umana che percepiamo così alacramente in questo periodo storico nella società libera, lo riscontriamo con uguale se non maggiore forza anche nel sistema carcerario e richiede un'analisi e una capacità organizzativa che non sono secondarie a quelle che pretendiamo o che dovremmo pretendere nella vita non ristretta dalle mura delle carceri.

Siamo soliti allontanare fisicamente e col pensiero il mondo della detenzione perché crediamo che sia una dimensione che non ci riguarda, che sia il male che noi stessi non rappresentiamo. Eppure quella del carcere è una verità che ci coinvolge tutti, non solo perché ipoteticamente può colpire chiunque di noi o nostro vicino, ma anche e soprattutto perché ci restituisce l'immagine di che società abbiamo costruito o vogliamo creare per noi e per quelli che verranno dopo. Capire come punire e rieducare coloro che hanno sbagliato non è una questione di mera giustizia ipotetica ma definisce la nostra capacità come collettività di gestirci e crescere insieme.

Il carcere è per definizione il luogo per antonomasia di esecuzione della pena e interrogarsi a proposito di quali modalità e in risposta a quali finalità viene agita, è una operazione attraverso la quale è doveroso transitare se si vuole concorrere a costruire una società funzionante.

Quindi è tutt'altro che secondario e inutile tornare a domandarsi, anche in questo periodo storico, quale ruolo affidiamo al lavoro, sul quale la nostra Costituzione e il nostro Stato sono basati, nell'espletamento di questa vitale e complicata missione.

L'obiettivo primario di questa trattazione è quindi quello di fornire un contributo, seppur limitato, all'analisi della funzione della pena carceraria con particolare riferimento al tema del lavoro penitenziario, in quanto strumento cardine della rieducazione ed elemento fondante del nostro ordinamento costituzionale.

Nel primo capitolo si ripercorrerà la storia del lavoro penitenziario all'interno della normativa nazionale, riferendosi alle evoluzioni subite nel corso del secolo scorso in riguardo alla valenza attribuitagli; si analizzeranno quindi le varie tipologie di lavoro penitenziario, analizzandone caratteristiche e differenze. Quindi verrà fornita una panoramica sul tema del lavoro penitenziario nella normativa sovranazionale con particolare riferimento a quella europea.

La seconda sezione invece sarà dedicata all'analisi di alcune tematiche specifiche inerenti al lavoro penitenziario all'interno delle strutture penitenziarie con particolare attenzione alle possibili differenze insorgenti rispetto alla modalità di lavoro eseguita.

La terza sezione invece è un tentativo di identificare alcuni tra gli elementi più significativi che limitano la possibilità per i detenuti di svolgere un lavoro idoneo all'interno del carcere o fuori dalle mura.

Nel secondo ed ultimo capitolo invece si parlerà di alcune forti realtà di economia carceraria presenti sul territorio, le cosiddette *buone pratiche*, selezionate in ragione delle loro particolarità specifiche e della presenza dei loro prodotti all'interno del circuito del commercio equo e solidale.

1. CARCERE E LAVORO

1.1 Definizione del tema

Il lavoro è uno degli strumenti storicamente prescelti per la risocializzazione e rieducazione del detenuto e questo, in primo luogo, in virtù della sua affermata importanza all'interno del nostro quadro giuridico.

Il lavoro è infatti il principio su cui si basa la nostra intera Costituzione sin dall'art. 1 nel quale si afferma che "l'Italia è una repubblica democratica, fondata sul lavoro" dove tale elemento si deve leggere da subito nella duplice accezione di *diritto* e *dovere*.¹

In tal senso l'art. 4 enuncia che "la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto" ma al contempo esorta il cittadino ad agire questo diritto attivamente: "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 o spirituale della società."

Il lavoro assume, nella prospettiva dei padri fondatori, un ruolo estremamente più importante che non una semplice occupazione di tempo e riveste, al contrario, la funzione fondamentale di apportare un contributo alla società nel suo insieme. Per tale ragione è innegabile che il lavoro sia un elemento chiave nella costruzione e nell'affermazione della personalità di ogni individuo.²

Alla luce di queste prime basilari considerazioni, si può già intuire come questo principio del lavoro debba essere applicato e perseguito verso tutti i cittadini 'secondo le proprie possibilità', senza tuttavia restrizioni derivanti dalla condizione di detenzione.

Al contrario, alla luce del fattore 'edificante' che la Costituzione gli attribuisce, sembra doveroso applicare il principio lavorista a qualsivoglia cittadino e in tutte le strutture ed istituzioni che sono presenti nello Stato, carceri comprese.

La questione, che verrà ripresa ancora in questa trattazione, si sintetizza anche nella tendenza di parte della letteratura degli ultimi anni nella scelta di voler designare gli individui lavoratori che

¹Chinni D., *Lavorare come se liberi. Profili costituzionali del lavoro nell'esecuzione penale* in AA.VV. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale. A cura di M. Ruotolo e S. Talini. Napoli: Editoriale Scientifica, 2017, p. 59

²La Monaca V. *Il lavoro penitenziario: diritto vs obbligo* da Rassegnapenitenziaria.it, p.50

sono sottoposti a restrizioni di libertà utilizzando il termine “lavoratore detenuto” al posto di quello “detenuto lavoratore”³.

Tale scelta evidenzia un problema che esula dal solo livello linguistico poiché modifica sostanzialmente il punto di vista: il fatto di essere detenuti è, e deve considerarsi come una condizione peculiare dell’essere lavoratori e non invece la condizione di lavoratore, una particolarità all’interno della detenzione.

Si dovrà, in altre parole, porre attenzione affinché le particolarità del lavoro carcerario siano riconosciute e applicate solo nella misura in cui debbano essere compatibili con la condizione detentiva ma mantenere tutte le caratteristiche e le valenze che la Costituzione attribuisce loro.

1.1.1 Il mutamento del lavoro nel sistema detentivo italiano

Una concezione ed impostazione del lavoro carcerario basata sul doppio binario del *diritto-dovere* tuttavia si è diffusa solo in epoca recente, peraltro non ancora universalmente riconosciuta.⁴

Infatti storicamente il lavoro veniva considerato come una componente accessoria della pena sotto la quale il detenuto doveva obbligatoriamente sottoporsi in virtù della sua condizione detentiva.

Il regolamento Zanardelli del 1891 prevedeva l’obbligatorietà del lavoro per tutti quei detenuti che non potessero mantenersi da soli, rivelando in tal modo una concezione che configurava il lavoro non solo come parte integrante dell’espiazione della pena ma anche un dovere che eliminasse qualsiasi costo della prigionia in seno allo Stato.

Inoltre la natura afflittiva del lavoro si esplicitava chiaramente in quanto la durezza del lavoro si acuire in base alla gravità della pena da scontare.⁵

Con l’avvento del fascismo la funzione punitiva del carcere rimase estremamente elevata e pertanto il Codice Rocco del 1931 mantenne tutte le caratteristiche di obbligatorietà che caratterizzavano già la detenzione nel secolo precedente.

Si tentò di giustificare il mantenimento di tale normativa in ragione di una pretesa funzione tutelatrice e di rieducazione del condannato, il quale veniva considerato privo di qualsiasi soggettività e capacità d’azione tale da necessitare dall’alto l’intervento dello Stato affinché si

³ Per un approfondimento sulla questione riguardo alle posizioni assunte anche dall’ONU e dalla CEDU dal dopoguerra ad oggi, si faccia riferimento a Caputo G., *Detenuti lavoratori o lavoratori detenuti?* in *Costituzionalismo.it*, 2/2015

⁴ La Monaca V., *ibidem*

⁵ Casciato L., *Lavoro e detenzione: origini ed evoluzione normativa. L’esperienza del carcere di Pisa* (2000) sul sito intitolato ADIR. L’altro diritto. Centro di ricerca universitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni all’indirizzo <http://www.adir.unifi.it/rivista/2000/casciato/index.htm>

adoperasse per occupare costruttivamente il suo tempo, mantenere l'abitudine al lavoro e, nuovamente, impedirgli di gravare economicamente sulle risorse del regime.⁶

Verosimilmente tali dichiarazioni servirono solamente a mascherare un intento ancora più afflittivo della pena e di controllo della società in linea con l'ideologia totalitaria fascista tuttavia non impedirono a siffatta concezione paternalistica di diffondersi negli anni a venire tale per cui l'assegnazione del lavoro è rimasta a lungo una prerogativa dell'amministrazione penitenziaria che ha deciso arbitrariamente come organizzarla all'interno degli istituti senza tenere conto delle singolarità di ciascun recluso.

Ad ogni modo, a prescindere dalle giustificazioni e dalle finalità teoriche sostenute, il lavoro si prefigurò per molto tempo come *lavoro forzato*. D'altronde la stessa concezione è rimasta quella globalmente diffusa fino agli anni 50 quando venne messa in discussione con l'approvazione della Convenzione dei diritti dell'uomo⁷.

In Italia tuttavia si dovette aspettare ancora un ventennio con l'emanazione della riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975 per assistere ad un primo fondamentale cambiamento di impostazione.

Il lavoro smise, almeno per quanto riguarda l'impianto teorico normativo, di essere parte afflittiva della pena carceraria per essere elevato ad elemento di rieducazione del detenuto in una prospettiva veramente improntata all'obiettivo ultimo del reinserimento nella società e della rieducazione al vivere in una comunità basata su standard comuni comportamentali.

Ciò nonostante, l'impostazione sottostante la riforma mantenne anche negli anni a seguire diverse lacune e contraddizioni che non la differenziavano sufficientemente da quella diffusa in passato.

Alcuni autori (Ciccotti e Pittau, 1987) lamentarono la persistenza di un'ottica di natura paternalistica dove il lavoro continuava essenzialmente a rappresentare uno strumento calato dall'alto, la cui organizzazione era interamente gestita dall'amministrazione penitenziaria senza un reale coinvolgimento del soggetto recluso.

Criticarono l'utilizzo improprio della rieducazione attraverso un lavoro organizzato in questo modo poiché vi leggevano un'imposizione societaria basata sugli ideali e gli standard dell'economia capitalista *individualista*; in tal senso il lavoro, sebbene privato di un'ottica punitiva, manteneva una

⁶ *ibidem*

⁷ La Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali è stata adottata a Roma il 4 novembre 1950, resa esecutiva con la l. 4 agosto 1955, n.848. In Italia è entrata in vigore lo stesso anno ma tuttavia non è stata, almeno per quanto riguarda il tema del lavoro carcerario qui in esame, applicata attraverso una norma interna. Ciò nonostante l'argomento viene affrontato direttamente ed il *lavoro forzato* è esplicitamente sancito dall'art. 4, par.2.

logica di costrizione e di obbligazione che stridevano con l'acclamata finalità rieducativa *collettiva*.⁸

Tuttavia la critica maggiormente posta alla riforma si basava sul fatto che il lavoro carcerario restava, anche nell'applicazione ideale ricercata dalla legge, una condizione particolare ed estremamente lontana da quel lavoro giustamente valorizzato dalla nostra Costituzione che può ricercarsi nel *lavoro libero*.

Questa distanza era ancora marcata dal mantenimento di due discrepanze enormi relative alla retribuzione, la prima, e all'obbligatorietà-rivendicabilità giuridica, la seconda. Infatti la retribuzione per i detenuti veniva distinta col termine *mercede* e prevedeva una trattenuta dei tre decimi a configurare una marcata distanza rispetto al salario di un individuo libero, sebbene si affermi nella stessa legge (art. 20 L. n. 354/1975) "che organizzazione e metodi di lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro della società libera".⁹

Invece la seconda differenza che permane col lavoro libero attiene al fatto che venga esplicitamente e chiaramente menzionata l'obbligatorietà del lavoro dei detenuti senza che vi siano tuttavia riferimenti altrettanto espliciti alla possibilità adita ai detenuti di reclamare questa spettanza. Così facendo viene a mancare quella concezione a doppio binario *diritto-dovere* di cui si diceva precedentemente.

Altre voci hanno anche poi segnalato i rischi insiti nell'enunciazione della punibilità del mancato adempimento del lavoro penitenziario in quanto passibile di riportare il lavoro a elemento punitivo¹⁰.

L'ultima trasformazione nel paradigma del lavoro penitenziario è cominciata a partire dalla Legge Gozzini del 1986, passando per i successivi adeguamenti legislativi e dalle più recenti sentenze della Corte Costituzionale¹¹, una serie di diverse disposizioni normative (di cui si avrà modo di parlare più specificatamente nel prossimo paragrafo) che hanno tentato di compiere quanto più possibile l'evoluzione del lavoro penitenziario da semplice forma di rieducazione e risocializzazione a conformarsi come un vero e proprio diritto in seno ai detenuti.

Sebbene persistano caratteri, ideologie ed episodi che confinano il lavoro ad una forma di semplice alternativa all'ozio, nel migliore dei casi, o di elemento punitivo e afflittivo, nelle casistiche

⁸ La stessa critica è peraltro stata ripresa anche più recentemente da altri autori applicata anche all'odierna concezione del lavoro carcerario; si veda per esempio Grande e Serenari in *In-out: alla ricerca di buone prassi. Formazione e lavoro nel carcere del 2000*.

⁹ Vitali M., *Il lavoro penitenziario*. Milano: Giuffrè Editore, 2001, p.3.

¹⁰ Casciato L., *ibidem*

peggiori, e sebbene siamo ancora lontani dal superamento totale di queste diverse ideologie, l'ultimo passo è stato l'affermazione e la ricerca dell'equiparazione tra lavoro libero e lavoro carcerario, privandolo di qualsiasi altra connotazione costrittiva che lo caratterizzava in passato.

1.1.2 Il lavoro penitenziario nella normativa nazionale

Il sistema penitenziario italiano è stato caratterizzato per buona parte del secolo scorso da una sostanziale carenza di una normativa che disciplinasse la materia: l'organizzazione e la regolamentazione del carcere si sono basati per diversi decenni sul regio decreto del 18 giugno 1931 n.787 col quale venne approvato il Regolamento proposto dal guardasigilli Alfredo Rocco, di chiara ispirazione fascista.

Durante gli anni '60 vennero proposti diversi disegni di legge per superare questa normativa obsoleta e anti-democratica ma fallirono tutti prima della fine delle rispettive legislature; per di più anche la Corte Costituzionale, che trovò attuazione nel 1955 durante la stagione dell'affermazione internazionale dei diritti dell'uomo esplicitati anche nelle regole minime per il trattamento dei detenuti di ONU e Consiglio d'Europa, diverse volte si trovò impossibilitata ad esprimersi sul r.d. del 1931 perché questa formalmente non aveva valenza di legge.¹²

Tuttavia l'ordinamento Rocco era in chiaro contrasto con il terzo comma dell'art. 27 della Costituzione che sancisce categoricamente il divieto di trattamenti inumani e degradanti e definisce la finalità ultima della pena, ovvero la rieducazione. Per tale ragione quando fu finalmente approvata la tanto attesa Legge n. 354 del 26 luglio 1975, si può concretamente affermare che questa fu la prima vera legislazione in materia di regolamentazione ed applicazione del sistema penitenziario e che ebbe una valenza rivoluzionaria significativa.

Nel titolo I 'Trattamento Penitenziario' al Capo I nella sezione *Principi direttivi* vengono sancite in maniera ufficiale per la prima volta la rieducazione e la risocializzazione del reo come funzioni principali della pena, eliminando la finalità afflittiva dal novero di quelle legalmente riconosciute e relegando comunque in un piano subalterno tutte quelle altre storicamente dibattute, come quelle preventiva e securitaria tra le più importanti. Sin dalla prima sezione viene poi introdotto il principio di *individualizzazione* della pena, ripreso ampiamente nel Capo III, art. 13 tale per cui per la prima volta si riconosce che il trattamento penitenziario deve essere adeguato ad ogni individuo in base ad uno studio accurato e scientifico della sua personalità.¹³

¹² Ciccotti R. e Pittau F., *Il lavoro in carcere. Aspetti giuridici e operativi.*, Franco Angeli, Milano, 1987, p. 33

¹³ Questo comporta, come enunciato nell'art. 1, l'obbligatorietà dell'utilizzo del nome del detenuto e la conseguente abolizione dell'utilizzo del numero identificativo.

Il tema del lavoro viene introdotto primariamente all'art. 15 che enuncia "Ai fini del trattamento rieducativo, salvo casi d'impossibilità, al condannato e all'internato è assicurato il lavoro"; sebbene in maniera abbastanza approssimativa e generalista si fissa un primo saldo collegamento tra lo svolgimento del lavoro e l'opera di rieducazione.

Nello stesso articolo viene poi esplicitato (per essere largamente ripreso anche all'art. 17) uno dei principi che verranno perseguiti anche nelle legislazioni seguenti e cioè l'importanza dei contatti del detenuto con il mondo esterno quale strumento primario di preparazione e rieducazione dei condannati o degli internati al vivere comune.

L'art. 20 si dedica interamente al tema del lavoro ed è a questo intitolato. Oltre a ribadire il carattere non afflittivo e rieducativo, si afferma la necessità di stabilire dei corsi di formazione culturale e professionale, in continuità con quanto affermato nell'art. 19. Il lavoro viene sollecitato anche per i detenuti degli ospedali psichiatrici e giudiziari quando questo possa avere delle valenze terapeutiche. Di vitale importanza per quelli che saranno i dibattiti futuri, riveste l'enunciazione che "l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale" con la quale il lavoro sembra assumere una forma di rieducazione non fine a sé stessa ma dettata dalla finalità ultima e cioè il reinserimento con la possibilità per il detenuto di mettere in pratica le competenze acquisite in un ambiente lavorativo che rispecchia quello che caratterizzava la sua esperienza detentiva.¹⁴

Tuttavia questa auspicata equiparabilità viene contraddittoriamente frenata già all'art. 22 dove è regolamentata la disciplina in tema di retribuzione del lavoro carcerario. Come accennato nel paragrafo precedente viene posta in atto già una prima distinzione terminologica dal momento che la retribuzione assume il nome di *mercede* e che da questa vengono trattenuti 3/10 in favore della 'Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto' (prima della sua abolizione nel 1977) devolute in seguito alle Province ai Comuni per finanziare la beneficenza pubblica. I restanti 7/10 sono a loro volta soggetti ad una trattenuta dei 2/5 per le spese di mantenimento del carcere, risarcimento dei danni e spese giudiziarie e un ulteriore quinto viene accantonato come fondo fruibile solo al momento della dimissione. A fronte di tutte queste trattenute di fatto il lavoratore detenuto percepirà circa solo il 22,4 % di quello che percepirebbe a parità di lavoro un lavoratore in libertà.

Altri limiti e contraddizioni nella normativa sono stati riscontrati nella discrezionalità con cui l'amministrazione penitenziaria si potesse muovere nell'assegnazione del lavoro ai detenuti e nella

¹⁴ Purtroppo come si vedrà nel resto della trattazione siamo tuttora molto distanti dal raggiungimento di questo obiettivo.

possibilità di revocarla nonché nella scelta di rendere punibile chi avesse mancato all'adempimento del suo obbligo lavorativo. Per queste ed altre ragioni alcuni operatori del settore avevano già criticato, ad un decennio di distanza, le mancanze e gli errori della normativa nel configurare il lavoro più come un premio che come un diritto e nel conseguente rischio di fallimento della legge del 1975 proprio nell'ambito lavorativo che avrebbe invece dovuto configurarsi come il nuovo traino riformista.¹⁵

Nell'evidenziare queste e altre possibili critiche della legge 354/75 si deve altresì riconoscere la grande evoluzione che questa ha portato nel panorama detentivo italiano caratterizzato fino ad allora, lo ripetiamo, da un serissimo buco normativo. Tra le grandi novità discusse o accennate merita una particolare attenzione aggiuntiva anche il Capo VI poiché introduce per la prima volta in Italia la possibilità di ricorrere ad alternative alla pena detentiva 'classica'.

Questa sezione è infatti dedicata alle Misure Alternative alla detenzione, istituto giuridico che verrà poi ulteriormente ampliato e riformato con la legge Gozzini e che, sebbene non incentrato unicamente sul fattore lavoro, è ad esso collegato a doppio filo sia in termini di provvedimenti normativi sia soprattutto per la visione ideologica soggiacente.

Infatti non è un caso che tra le forme di misure alternative venga annoverata la disposizione del *lavoro all'esterno* già codificata nell'art. 21 con il quale al detenuto è permesso, previa autorizzazione del direttore del carcere e del Magistrato di Sorveglianza, di trascorrere parte della pena fuori dal carcere per svolgere un lavoro agricolo o industriale senza controllo della scorta.

In modo analogo viene concessa la possibilità di accedere all'istituto della *semi-libertà* per la quale il detenuto può trascorrere parte della giornata al di fuori del carcere purché svolga attività funzionali al suo reinserimento e alla sua rieducazione.¹⁶

A fianco a queste vengono poi istituiti *l'affidamento in prova ai servizi sociali*, gestiti dagli UEPE (Uffici di Esecuzione Penale Esterna) per i soggetti che necessitano di un controllo della condotta ma soprattutto di un supporto di esperti alla rieducazione alle norme societarie e la *liberazione anticipata* che si prefigura sostanzialmente come uno sconto di pena in caso di buona condotta, tramite la valutazione del Tribunale di Sorveglianza.

Al di là delle differenze esistenti tra l'applicazione delle varie misure alternative e le condizioni attraverso le quali viene permesso ad accedere a queste¹⁷, tutte queste misure sono caratterizzate da

¹⁵ Salvatore Buzzi, presidente della cooperativa Rebibbia nel suo intervento sul convegno tenutosi nel carcere omonimo del 1987 contenuto in *Il carcere che lavora*, Edizione delle autonomie, Roma, 1987, p.231-255

¹⁶ Dal punto di vista formale alcune voci autorevoli in materia ritengono che l'istituto della *semi-libertà* e del *lavoro all'esterno* (così come i *permessi-premio*) vadano considerati più una modalità di esecuzione della pena che non una misura alternativa poiché di fatto l'uscita dal carcere rappresenta solo una cessazione temporanea della condizione detentiva. Tra questi ad esempio Onofrio e Sartori in *Misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 2004.

un comun denominatore che è quello di aprire la prigione alla società esterna, riducendone il più possibile la distanza fisica ed ideologica. La ricerca dell'equiparazione tra lavoro libero e lavoro penitenziario si inserisce perfettamente in questa logica di apertura del carcere alla società libera finanche a configurare una delle alternative al carcere stesso.

Dagli anni '80 ai primi anni 2000 si è assistito ad una triplicazione della popolazione carceraria mondiale, tanto da spingere la letteratura sociologica a parlare di “boom penitenziario”¹⁸ eppure in questi stessi anni si è sviluppato un forte movimento globale abolizionista che invita a riflettere sulla scontatezza che attribuiamo all'istituzione carcere poiché siamo incapaci di immaginare una forma di pena differente mentre esistono già nel mondo esempi positivi di Paesi che hanno ridotto fortemente l'utilizzo della pena carceraria.¹⁹ Gli abolizionisti sottolineano come, di fatto, l'unico modo per rendere il carcere vivibile per i detenuti e creare un'opportunità di reinserimento e risocializzazione sia proprio attraverso strumenti, quali lavoro, attività ricreative e coltivazione di interessi personali e affettivi, che li allontanino il più possibile dal carcere.

Tuttavia, anche volendo sposare l'ideologia abolizionista e volendo leggere una traiettoria comune (che esiste quantomeno nel panorama italiano) tra le misure alternative, l'accesso al lavoro e l'aspirazione a colmare il divario tra società libera e carcere, è importante ricordare che l'analisi e la riflessione non possono prescindere dal sistema e dal luogo geografico carcere; al contrario è proprio da quest'ultimo che si devono prendere le mosse in quanto rappresenta tuttora l'istituto dominante.

La legge del 1975 era ben conscia di dover affrontare questa sfida infatti aveva tentato di introdurre il trattamento *individualizzato* anche a partire dalla struttura architettonica delle prigioni migliorandone la percezione. Sfortunatamente questa filosofia di apertura del carcere subì immediatamente una battuta d'arresto a causa dell'aumento della violenza stragista negli anni '70-'80 da parte degli esponenti del Terrorismo politico e degli affiliati alle organizzazioni criminali mafiose con il conseguente irrigidimento delle contromisure giudiziarie.

La repressione del crimine si fece più acuta e vennero istituiti carceri di *massima sicurezza* dove erano limitate, se non vietate, le possibilità di accedere ad attività ricreative, lavorative e l'accesso alle misure alternative. Allo stesso tempo si pensò di risolvere il problema della capienza delle

¹⁷ Per un'analisi completa e dettagliata delle misure alternative, delle condizioni giuridiche necessarie, della loro applicazione e dei vincoli, così come della loro evoluzione nella legislazione italiana si rimanda a Onofrio e Sartori, *ibidem* et Donatiello G., *Misure alternative alla detenzione. Norme e prassi.*, Aracne Editrice, Roma, 2017.

¹⁸ Lucia Re, *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa.* Editori Laterza, Roma-Bari 2010.

¹⁹ Si vedano come esempio i casi del panorama mondiale presentati da Manconi L., Anastasia S., Calderone V. e Resta F. in *Abolire il carcere. Una ragionevole proposta per la sicurezza dei cittadini.*, Chiarelettere, Milano, 2015 p. 72-85

prigioni, affollate anche dalla aumentata severità delle misure legislative, costruendo le cosiddette *mega-carceri*. Queste strutture non risolsero il problema della fatiscenza dei vecchi edifici e per di più richiedevano degli spazi ed una rigidità strutturali tali per cui fu necessario allontanarli al di fuori della cerchia urbana. Queste non fecero che incrementare la natura escludente del carcere e, date le loro dimensioni, resero ancora più spersonalizzante l'esperienza carceraria in totale contrasto con la riforma del 1975.²⁰

Si dovette attendere una decina di anni per assistere ad un nuovo impulso riformista con l'approvazione, nel 10 ottobre 1986, della l. n.663 meglio nota come Riforma Gozzini, dal nome del suo promotore Mario Gozzini.

Dopo circa un decennio di inasprimento delle misure giudiziarie e carcerarie, questa legge riprese coraggiosamente la strada delle misure alternative estendendone la portata e creandone *ex novo* tanto da essere considerata, a ragion veduta, la vera genitrice delle misure alternative.

L'istituto del *lavoro all'esterno*, esposto all'art. 21 della legge dell'O.P. del '75, viene confermato ed ampliato a tutte le tipologie di lavoro nelle quali le aziende possano in qualche modo perpetuare "l'attuazione positiva del trattamento di risocializzazione", eliminando così il vincolo imposto del lavoro agricolo o industriale dalla 354/75.

In questo modo il lavoro extra-murario assume nuova vitalità ed una centralità assoluta nell'opera di rieducazione fino a configurarsi come lo strumento prediletto di rieducazione, nell'ottica esposta sopra per la quale la soluzione più efficiente per 'guarire dalla prigione' sia allontanare i detenuti dalla stessa.²¹

In tema di remunerazione del lavoro carcerario, l'art. 7 della 663/86 integra l'art. 22 della riforma del '75 istituendo una "commissione composta dal direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena, che la presiede, dal direttore dell'ufficio del lavoro dei detenuti e degli internati della direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, da un ispettore generale degli istituti di prevenzione e di pena, da un rappresentante del Ministero del tesoro, da un rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e da un delegato per ciascuna delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale" che assicuri che la mercede per il lavoratore detenuto sia equamente corrisposta in base alla qualità e alla quantità del lavoro effettuato ma soprattutto che sia superiore o uguale ai 2/3 della somma prevista ai lavoratori liberi nei rispettivi contratti di lavoro collettivi. Questo comporta l'eliminazione definitiva della trattenuta dei 3/10 e un ulteriore passo in avanti per l'equiparazione del lavoro carcerario e lavoro libero.

²⁰ Travaglia Cicirello T., *La pena carceraria tra storia, legittimità e ricerche di alternative*, Giuffrè Editore, Milano, 2018, p.101-107

²¹ Questa strategia ha attirato ovviamente innumerevoli critiche da parte della dottrina e degli operatori del settore che hanno segnalato il pericoloso rischio discriminatorio nei confronti del lavoro intra-murario e delle condizioni dei detenuti ai quali non è permesso l'uscita dal carcere. (si veda paragrafo successivo sulle diverse tipologie di lavoro penitenziario)

È necessario ricordare, a titolo informativo, le altre novità introdotte dalla Gozzini in tema di misure alternative con l'estensione della possibilità di accedere alla *liberazione anticipata* attraverso l'incremento dello sconto di pena da 20 a 45 giorni per ogni 6 mesi, a prescindere dalla cittadinanza del detenuto; la creazione della innovativa *detenzione domiciliare* permessa dalla nuova tecnologia del braccialetto elettronico e l'istituzione del *permesso-premio*, garantito ai detenuti che abbiano dimostrato buona condotta e stiano seguendo correttamente il loro percorso di 'riabilitazione', allo scopo di incrementare i loro contatti con la società libera e favorire il perseguimento di interessi personali e affettivi.²²

Dal punto di vista operativo però la Riforma Gozzini non sembra in grado di perseguire attivamente lo scopo prefissatosi di incentivare il lavoro extra-murario, per il qual scopo viene approvata la legge n.56 del 28 febbraio 1987 che all'art. 19 "*Collocamento al lavoro dei detenuti*" affida nuove competenze agli organi pubblici per promuovere la collaborazione tra le aziende e l'amministrazione penitenziaria nell'offerta di posti di lavoro, liberando quest'ultima dalla totale gestione del collocamento. Al II comma si stabilisce la possibilità per il detenuto di iscriversi alle ordinarie liste di collocamento quindi ai, commi successivi, viene garantito loro il trattamento ordinario e speciale di disoccupazione, l'attribuzione dell'anzianità figurativa funzionale all'iscrizione nelle liste di collocamento al termine della detenzione per impedire che lo stato di detenzione faccia decorrere lo stato di disoccupazione ed infine viene riconosciuto il lavoro a domicilio all'interno dell'istituto di pena.

Sebbene non rivoluzionaria o riecheggianti come le leggi precedentemente discusse, questa ha permesso l'affermazione di alcune condizioni necessarie per il reperimento del lavoro da parte del detenuto ed ha attribuito un ruolo più attivo agli organi statali nella cooperazione sinergica con le amministrazioni penitenziarie.²³

Altra normativa meritevole di menzione è quella apportata dalla legge n. 296 del 1993 che intende perseguire ulteriormente l'apertura del carcere al mondo produttivo e la delocalizzazione del mercato del lavoro²⁴ introducendo la possibilità di affidare la direzione tecnica del lavoro di produzione intramurario a persone estranee all'amministrazione penitenziaria (che prima ne avevano la prerogativa assoluta), istituisce incentivi per la commercializzazione e la vendita di tali prodotti e stabilisce la creazione di commissioni regionali che fungano da primo luogo d'incontro tra mercato, ente regionale e carcere.

²² I rapporti annuali dell'Associazione Antigone riportano che in media il tasso di recidiva dei detenuti che hanno accesso ai *permessi-premio* si assestano sotto lo 0,5%, contro circa il 68,8% della media totale. <http://www.antigone.it/>

²³ AA.VV., *Il lavoro penitenziario «realtà e prospettive»*, Gangemi Editore, Roma, 1988, p. 50-52

²⁴ Decreto Legislativo 23 dicembre 1997 n. 469 *Conferimento alle regioni e agli enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro, a norma dell'art. 1 della L. 15 marzo 1997 n.59*

Inoltre operativizza la gestione del lavoro penitenziario attraverso un nuovo modello basato su tabelle in cui vengono indicati chiaramente i posti di lavoro disponibili all'esterno e all'interno del carcere.²⁵

Nel 2000 con l'approvazione della Legge Smuraglia n. 193 si affaccia sul panorama del lavoro penitenziario un nuovo determinante soggetto: le cooperative sociali. A queste organizzazioni vengono infatti devolute risorse finanziarie e si garantiscono agevolazioni fiscali a patto che questeentino nel loro novero di impiegati almeno un 30% di persone provenienti da "categorie svantaggiate"; la suddetta legge, modificando l'art. 4 della legge sulle cooperative sociali del 1991, riconosce tale condizione anche ad ex-detentuti, ai condannati a cui è permesso l'accesso alle misure alternative, come previsto dalle normative del '75 e dell'86²⁶, ma anche alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari così come a quelle ammesse alle misure alternative e al lavoro all'esterno.²⁷

Nello stesso anno, a seguito di un complicato iter normativo, viene approvato dal Consiglio dei Ministri il D.P.R. 230/2000 che rinnova sostanzialmente la legge 354/75, adeguandola alle innovazioni ed ai cambiamenti strutturali e giuridici.

Il decennio 2000 è stato caratterizzato sfortunatamente da una stagnazione pressoché totale di riforme in ambito carcerario, per cui il lavoro penitenziario non fa certamente eccezione. Complice è stata anche la situazione politica statale, caratterizzata da un nuovo periodo di predilezione per la pena detentiva, dal timore globalmente diffuso per il fenomeno del terrorismo, dagli elevati tassi di incarcerazione e sovraffollamento e dalla disomogeneità della normativa generale che ha inasprito arbitrariamente le pene collegate ad alcuni tipi di reati più stigmatizzati dall'opinione pubblica.²⁸

Tuttavia si è respirata nuovamente una nuova ventata di riformismo quando, a partire dal 2010, sono state istituite diverse commissioni di esperti per riesaminare il tema della pena carceraria e della sua funzione a distanza di più di quarant'anni dalla Riforma del '75.

Tra gli esiti più positivi si devono segnalare la creazione della figura istituzionale del Garante dei detenuti, istituito all'art. 7 del d.l. 146/2013 e la formazione nel 2015 degli Stati Generali sull'esecuzione penitenziaria che attraverso l'organizzazione in diversi tavoli tematici hanno cercato

²⁵ Grande M. e Serenari M.A., *In-out: alla ricerca di buone prassi. Formazione e lavoro nel carcere del 2000*, Franco Angeli, Milano, 2007, p. 94-95

²⁶ Art. 4, L. 381/91

²⁷ La novità rispetto al 1991 è l'allargamento della condizione di persona svantaggiata anche agli internati (con sentenza ancora non passata in giudicato) così come ai detenuti ammessi al lavoro esterno.

²⁸ Travaglia Cicirello T., *La pena carceraria tra storia legittimità e ricerca di alternative*, Giuffré Editore, Milano, 2018 p.151-159

di riportare in auge il primato della funzione rieducativa della pena che sembrava essere stato dimenticato nell'ultimo ventennio.

Infine, in linea con la filosofia di apertura del carcere, la legge Orlando n. 103/2017 ha tentato di (re)instaurare delle condizioni di detenzione che siano almeno non desocializzanti; ha introdotto modelli e forme di giustizia riparativa quali la sorveglianza dinamica, che apportano maggiore lavoro e responsabilità in seno ai Magistrati di Sorveglianza²⁹ ed ha infine ampliato e rafforzato le misure alternative che, come abbiamo discusso, sono indissolutamente legate al tema del lavoro carcerario.

1.1.3 Le tipologie di lavoro penitenziario

Fino a questo punto della trattazione si è parlato del lavoro penitenziario quasi sempre come un *unicum* tralasciando in gran parte le differenze rilevanti esistenti tra le diverse varietà di attuazione del lavoro dentro e fuori dal carcere.

In realtà già prima della riforma penitenziaria del 1975 il lavoro per i detenuti si configurava lungo tre direttive distinte: si parlava di “lavoro domestico” in riferimento alle prestazioni volte al regolare e quotidiano svolgimento della vita carceraria, la cui organizzazione era interamente in mano all'amministrazione penitenziaria e che non creava particolari problemi organizzativi essendo auto-disciplinata internamente in ogni carcere; vi era poi “il lavoro industriale” che, al pari di quello domestico, era organizzato e regolamentato dall'amministrazione carceraria richiedendo tuttavia uno sforzo maggiore per la gestione degli spazi e dell'attrezzatura con lo scopo di produrre beni, sempre diretti all'uso intramurario, ma garantendo allo stesso tempo qualificazioni e professionalizzazioni maggiori per i soggetti che ne prendevano parte; infine era presente una forma di “lavoro industriale o artigianale affidato a Ditte esterne” che era fondato su appalti dell'amministrazione penitenziaria a soggetti economici esterni i quali installavano laboratori di produzione all'interno dell'istituto procurando macchinari, materiali, attrezzature e formatori professionali. Quest'ultima tipologia è stata a lungo dibattuta perché, se da un lato forniva grandiosi strumenti materiali e competenze formative professionali in una misura che probabilmente non fu più raggiunta nel periodo post-riforma, d'altro canto veniva criticata per lo sfruttamento della manodopera a basso costo in sfavore della concorrenza che operava nel mercato libero.³⁰

²⁹ *ibidem*

³⁰ È stato anche chiarito, per dovere di cronaca, che tale critica era solo parzialmente fondata poiché le ditte che utilizzavano questi metodi dovevano corrispondere la stessa mercede e le stesse garanzie assicurative che avrebbe corrisposto l'amministrazione penitenziaria ai propri lavoratori detenuti a parità di posizione e qualifica più un ulteriore contributo in favore dell'amministrazione stessa. Peraltro le ditte erano libere di premiare ed incentivare i lavoratori più performanti tanto che una buona parte di questi, terminata la pena, sono stati assunti dalle ditte stesse. Si veda in

In seguito alla 354/75 e alla successiva legislazione ad essa collegata, la distinzione tra le tipologie di lavoro carcerario ha assunto un nuovo criterio aggiuntivo sostanziale che determina il luogo di svolgimento della prestazione lavorativa.

Si è infatti detto nei paragrafi precedenti che una grande novità della riforma è stato quello di introdurre la possibilità per il detenuto di lavorare all'esterno dell'istituto in un'ottica di avvicinamento alla società libera e in virtù di tale novità allo stato attuale si riconoscono tre tipologie di lavoro: *il lavoro intra-murario alle dipendenze dell'amministrazione penitenziario*, *il lavoro intra-murario alle dipendenze di terzi* (le c.d. *lavorazioni*) ed *il lavoro extra-murario* che è garantito dagli istituti del *lavoro all'esterno* e della *semi-libertà*.

Come si può notare vengono di fatto accorpati in unico gruppo tutti i lavori subordinati all'amministrazione penitenziaria perché, come si avrà modo di vedere, dal punto di vista giuridico ed operativo questo li distingue sostanzialmente dalle altre due tipologie, a prescindere dalla specificità del servizio prestato.

Nel secondo gruppo invece possiamo contare soggetti esterni molto più vari che quelli coinvolti nel periodo pre-riforma, alle aziende e alle ditte si aggiungono infatti altri soggetti economici di diversa natura giuridica: gli Enti locali, i soggetti amministrativi regionali, le cooperative economiche o sociali e altre O.N.G. ed ONLUS. Tuttavia si deve notare che per una concomitanza di diversi fattori quali le restrizioni custodialiste, l'aumento del costo del lavoro, la predilezione per il lavoro all'esterno, la diminuzione della produzione e della professionalizzazione artigianale ed industriale, le lavorazioni in carcere sono drasticamente diminuite comportando la perdita di numerosi posti di lavoro che esistevano precedentemente.

L'ultima varietà infine è quella su cui si è puntato maggiormente e che ha finito inevitabilmente per relegare ad un ruolo inferiore chi invece presta servizio all'interno del carcere, il quale è anche tristemente discriminato nel linguaggio carcerario dal momento che viene appellato non come lavoratore bensì col termine '*lavorante*'.

A queste tre modalità si dovrebbe aggiungere una quarta categoria, per così dire mista, di lavoro penitenziario che viene spesso trascurata in virtù della sua scarsa diffusione o applicazione ed è quella del *lavoro in proprio*. In realtà questa tipologia di lavoro autonoma può configurarsi sia come lavoro extra-murario, rientrando di fatto nella terza varietà, che all'interno delle mura dell'istituto penitenziario, dando vita ad una realtà peculiare di cui si parlerà brevemente al termine di questa parte.

proposito l'intervento di Belussi F., *Adeguamento del sistema retributivo e nuove tecnologie per un lavoro penitenziario competitivo* in AA.VV., *Il lavoro penitenziario «realtà e prospettive»*, Gangemi Editore, Roma, 1988, p.163-166

i- Il lavoro intra-murario alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria

Il lavoro intra-murario alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria si configura come una tipologia di occupazione di tipo domestico nel senso che i servizi e i prodotti risultanti sono da considerarsi tutti come funzionali allo svolgimento e all'organizzazione della vita carceraria stessa.

In Italia questa tipologia è quella che conta la maggiore quota percentuale sul totale dei lavoratori detenuti. Il XIV rapporto annuale sulla situazione delle carceri stilato da Antigone nel 2018 riporta che, nell'anno 2017, a fronte di un totale di 18.404 detenuti lavoratori (appena il 31,95% della popolazione carceraria nazionale), l'86,52% di questi svolgeva un lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.³¹

I lavori di questa categoria sono caratterizzati per la maggior parte da una scarsa qualificazione quindi difettano certamente nelle possibilità di insegnamento e formazione spendibili nel mercato del lavoro libero a fine pena ma hanno tuttavia per lo stesso motivo, il pregio di poter essere potenzialmente aperti a tutti i detenuti; per questo motivo le Amministrazioni penitenziarie sono solite creare una grande turnazione tra i reclusi in modo da coinvolgere quanta più popolazione possibile, anche al costo di ridurre il lavoro individuale a brevi periodi o poche ore.

All'interno di questa categoria troviamo perlopiù attività dedite al mantenimento e all'andamento dell'istituto penitenziario in senso stretto, cosiddetti servizi d'istituto, come la pulizia delle sezioni, la distribuzione del vitto, addetti alle cucine, lavandai, mansioni di segreteria e scrittura di documenti e reclami per altri detenuti che contano circa per l'80% sul totale dei detenuti impiegati dall'a.p.; quindi detenuti impiegati in lavorazioni industriali finalizzate alla creazione di beni funzionali all'arredamento degli istituti (attorno al 4%); l'1,35% invece è impiegato nel lavoro agricolo per la produzione di beni alimentari da consumarsi all'interno degli istituti; vi è un'ulteriore parte del 7,2% che rientra nella MOF cioè tutti quei servizi di piccola manutenzione di idraulica, carpenteria ed elettrotecnica; infine una piccola percentuale (circa il 5,1%) di detenuti a cui è permesso un lavoro extra-murario gestito direttamente dall'amministrazione penitenziaria.³²

Il motivo per cui è veramente importante distinguere questa categoria di lavoro intra-murario dalla successiva risiede nelle conseguenze del rapporto di lavoro che si instaura in questo caso: a differenza delle altre due tipologie infatti in questo caso viene a mancare la triade composta da Stato, datore ed impiegato poiché i primi due vengono a coincidere. Ciò comporta che la regolamentazione del lavoro non è affidata ad un contratto di natura privatista ma dalla legge stessa in quanto il datore di lavoro, l'amministrazione penitenziaria è un'emanazione diretta del garante

³¹ *Un anno in carcere. XIV rapporto sulle condizioni di detenzione a cura di Associazione Antigone* consultabile all'indirizzo <http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/>

³² *ibidem*

esterno, lo Stato.³³ La questione ha una valenza enorme poiché genera non pochi problemi nella sua applicazione, in particolar modo nel momento in cui si deve distinguere il rapporto punitivo, prerogativa statale, da quello lavorativo che è normalmente regolato dal contratto tra datore e impiegato.³⁴

Dal momento che il rapporto di lavoro è uno dei punti più delicati e controversi per il lavoro penitenziario in generale ma in particolar modo per questa tipologia, ne deriva che la costituzione di esso, ovvero la scelta e la modalità di assegnazione ne rappresentino il punto cruciale.

La normativa dell'86 ha sancito che, qualora non siano richieste particolari capacità e competenze per un posto di lavoro, i criteri per l'assegnazione vengano stabiliti in base al grado di anzianità di disoccupazione e dei carichi familiari, tenendo conto delle precedenti attività svolte e di quelle a cui il soggetto potrebbe dedicarsi dopo la liberazione. Sono quindi create delle liste di collocamento, generali e per qualifica o mestiere.

Grazie alla legge 296/1993 si è eliminata la discrezionalità con cui l'a.p. poteva arbitrariamente assegnare il lavoro ad un detenuto invece che ad un altro poiché questo comportava situazioni di discriminazione o comunque una logica premiale che non si conforma alla concezione del lavoro come diritto.

Per la stessa logica la cessazione del rapporto di lavoro può avvenire unicamente per fatti comprovati durante lo svolgimento dello stesso quando si verifichi un "sostanziale rifiuto dell'adempimento dei compiti" e non come sanzione disciplinare per atti compiuti all'infuori del momento lavorativo. Inoltre è stata eliminata la precedente predisposizione che permetteva la cessazione del rapporto anche in caso di mancanza di rendimento che, si può intuire, mantenesse una dose eccessiva di discrezionalità e potenziale iniquità.³⁵

Tuttavia l'eccezionalità del lavoro intra-murario alle dipendenze dell'amministrazione ed il carattere di obbligatorietà che assume per la funzione di rieducazione 'forzata', finiscono inevitabilmente per impedire al detenuto lavoratore di rivendicare alcuni diritti correlati alla concezione di lavoro come diritto, rimanendo invece esageratamente marcata l'obbligatorietà³⁶.

³³ Chinni D., *Lavorare come se liberi. Profili costituzionali del lavoro nell'esecuzione penale* in AA.VV. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale. A cura di M. Ruotolo e S. Talini. Napoli: Editoriale Scientifica, 2017, p. 69-70

³⁴ L'esemplificazione più diretta e più critica di tale incertezza si ha nel momento in cui l'a.p. decide di rimuovere il lavoratore detenuto dal suo incarico, cessando quindi il rapporto lavorativo per fini disciplinari; la qual cosa, si era detto nel paragrafo precedente, essere stata criticata da parte della dottrina per l'eccessiva discrezionalità con cui l'amministrazione stessa può muoversi sul binario del *diritto-dovere* del lavoro.

³⁵ Ciò nonostante nella pratica sono diffusissimi casi in cui il lavoro viene revocato in ragione di una sanzione disciplinare per un comportamento che non ha nulla a che vedere con il lavoro svolto e questo, nuovamente, in virtù della particolarità del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

³⁶ Vitali, *ibidem*, p.20-23

Paradossalmente questa tipologia di lavori finisce per risultare quella meno utile allo scopo ultimo del lavoro penitenziario e cioè la rieducazione e la risocializzazione; a causa dei suoi contenuti ordinari e quotidiani, questi lavori difficilmente sono in grado di fornire competenze e pratiche che siano spendibili sul mercato del lavoro libero. Inoltre il rapporto particolare e specifico che si configura tra amministrazione penitenziaria e detenuto, in veste rispettivamente di datore e subordinato, non si configura come preparatore e specularmente a quello che s'instaura ordinariamente al di fuori del cosmo carcere. Per di più, sempre a causa della natura incerta e sfumata del contratto di lavoro, ai detenuti risulta ancora più complicato agire i propri diritti quando si tratta di rivendicarli di fronte all'amministrazione penitenziaria.

Eppure questa categoria di lavori conta numericamente immensamente di più delle altre due ed è impossibile ignorare il fatto che fornisce innumerevoli posti di lavoro; a riprova di questo vincolo insormontabile si tenga conto che, come riporta il rapporto Antigone 2018, lo Stato ha raddoppiato i fondi destinati a questa categoria dal 2010 al 2017, raggiungendo la cifra di oltre 100 milioni di euro per l'intero territorio nazionale.

ii- il lavoro intra-murario alle dipendenze di terzi (le c.d. lavorazioni)

Nella sezione precedente relativa alla normativa nazionale è stata accennata l'importanza della legge 296/1993 nell'aprire il carcere a soggetti economici esterni all'amministrazione penitenziaria. Quello che non è stato discusso è il cambiamento che ha apportato nella concezione stessa della divisione del lavoro: la legge Gozzini del '86 infatti insisteva sulla distinzione tra lavoro svolto all'interno del carcere e quello svolto esternamente, finendo tuttavia per relegare ad un piano inferiore la prima tipologia mentre quest'ultima giurisdizione, nel tentativo di ridare dignità al lavoro intra-murario, ha conseguentemente spostato il distinguo sul soggetto datore.

Si introduce con la normativa all'art. 20 la possibilità di stipulare un contratto di lavoro direttamente tra detenuto e soggetto esterno pubblico o privato, sorvolando l'intercessione dell'amministrazione. Quelle che prima erano *lavorazioni* interne al carcere operate da soggetti esterni sotto la totale gestione dell'amministrazione, dopo il 1993 diventano produzioni indipendenti in cui si instaura un rapporto di lavoro che equivale a quello esistente nella società libera con le ovvie eccezioni derivanti dalla condizione detentiva e i limiti che sono posti dall'utilizzo delle strutture carcerarie nella creazione di laboratori e luoghi di lavoro idonei adeguatamente attrezzati.

Pur riconoscendo l'enorme contributo apportato da questa legge nella creazione di una nuova o riformata categoria di lavoro penitenziario, bisogna altresì ricordare che a fronte di una percentuale già contenuta di lavoratori detenuti non alle dipendenze dell'amministrazione (circa il 15% sul

totale dei lavoratori al 2016) quelli che lavorano all'interno delle prigioni sono una quota minoritaria che si assesta attorno al 33%.³⁷

Questa varietà di *lavorazioni* soggiacciono ad una logica intrinsecamente produttiva³⁸ che implica naturalmente un maggiore sforzo in termini di ore e impegno mentale e fisico in seno al detenuto così come il rispetto di tempistiche ed imposizioni del datore che possono certamente essere una fonte di stress ma aumentano incredibilmente la soddisfazione personale e l'autorealizzazione nonché le competenze guadagnate; nei casi di laboratori specialistici come forni, serigrafie o tessitorie per esempio le capacità operative acquisite sono estremamente ricercate e specializzanti.

Come già ricordato in precedenza, grazie alla legge Smuraglia del 2000, nel lavoro infra-murario (e non) assumono enorme importanza le organizzazioni di tipo cooperativistico ed in particolare quelle *sociali* di tipo B che accedono ad agevolazioni fiscali, a patto che contino almeno un 30% di impiegati che rientrano nella categoria delle persone svantaggiate; queste finiscono quindi per configurarsi come cooperative *miste* dove persone soggette a restrizione di libertà operano in qualità di soci-lavoratori, interagendo con persone libere.

Sebbene siano quest'ultime le sole in grado di accedere a ruoli amministrativi e di rappresentanza³⁹ della cooperativa e nonostante nella prassi i laboratori all'interno del carcere siano solitamente istituiti e realizzati dai soci amministratori/fondatori e vengano solo successivamente cooptati i soci-lavoratori detenuti, queste realtà rappresentano una straordinaria occasione di cooperazione e collaborazione tra persone soggette a diversa condizione giuridica. Questo non può che incrementare e migliorare il punto di raccordo tra carcere e società libera di cui si è detto a lungo.

Tuttavia è doveroso ricordare che la condizione di socio-lavoratore di tali cooperative presenta alcune incertezze rispetto a detenuti che lavorano per conto di altri soggetti terzi privati.

Per esempio la cessazione del rapporto di lavoro per il detenuto impiegato in un'impresa privata è legalmente correlato alle norme giuslavoriste della 'giusta causa' e del 'giustificato motivo'

³⁷ In termini assoluti il numero dei detenuti che lavorano per soggetti diversi dall'a.p. è più che raddoppiato dal 1991 al 2016, col dato maggiore raggiunto nel 2006; l'amento relativo è stato di circa 5 punti percentuali.

Tra questi la maggioranza lavora per conto di cooperative (30,1%) o per datori esterni (26%), una parte sono dipendenti di imprese (9,4%) e una quota minore (1,5%) sono lavoratori in proprio.

Ciò nonostante, come si diceva nel testo, la maggioranza (66,6%) dei lavoratori non dipendenti dell'amministrazione penitenziaria rientrano nella terza tipologia di lavoro, quella eseguita fuori dalle mura dell'istituto- Dati XII Rapporto Antigone consultabile al sito <http://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/>

³⁸ Si deve ricordare che all'art. 2 della legge n.193 del 22 giugno 2000 (legge Smuraglia) è stata introdotta la possibilità per l'amministrazione penitenziaria di subappaltare anche i lavori domestici della prima categoria come pulizia, manutenzione, vitto ed in generale la gestione di alcuni servizi interni, ad aziende o cooperative esterne nell'ottica di perseguire una maggiore privatizzazione dell'economia carceraria. L'esito perseguito e sperato è che una gestione privata aumenti la produttività e la qualità del lavoro eseguito sia per migliorare l'ambiente carcere che la professionalizzazione dei detenuti impiegati, incrementando simultaneamente la possibilità di rendere l'esperienza lavorativa fruibile nella società libera.

³⁹ Art. 2382 c.c.

secondo le previsioni della l. n. 604/1966. In più, qualora l'esclusione sia ricercata per iniziativa dell'amministrazione penitenziaria, la quale può essere perseguita solo per un comportamento o inadempimento avvenuto esclusivamente nel tempo e sul luogo di lavoro, si dovrà comunque sentire il parere del datore di lavoro.

In conclusione, il lavoro penitenziario infra-murario alle dipendenze di terzi non è in grado di assicurare un numero cospicuo di posti di lavoro per i detenuti, quanti quelli forniti nella prima categoria, poiché richiede spazi e attrezzature decisamente più complesse di quelle richieste dai lavori domestici (anche se si è detto del tentativo di privatizzare e subappaltare a soggetti esterni anche questa varietà); né può configurarsi come il più idoneo a eliminare tutte le possibili differenze tra lavoro penitenziario e lavoro libero in una loro auspicata equiparazione, come si vedrà essere raggiunto maggiormente con il lavoro all'esterno; eppure sembra il più efficace nel compiere lo sforzo pregevole di riabilitare il luogo-carcere in un'ottica di rieducazione performante senza doverlo necessariamente escludere ed, anzi, fissando proprio all'interno della sua architettura il punto di partenza.

iii- il lavoro extra-murario: lavoro all'esterno e semi-libertà

Si è ribadito in diversi momenti come questa tipologia di lavoro carcerario sia quella su cui si è puntato maggiormente, dalla riforma del '75 e attraverso la successiva legislazione, per combattere e sconfiggere la segregazione dell'istituzione carceraria.

In questo caso la finalità rieducativa del lavoro penitenziario è garantita in maniera più efficiente e più concreta poiché l'organizzazione e la prestazione lavorativa coincidono totalmente con quelle del lavoro libero e lo scarto paventato tra le due realtà si fa minimo.^{40 41}

Il lavoro extra-murario può essere concesso in virtù di due normative: quella del *lavoro all'esterno* e quello della *semi-libertà*. Dal punto di vista formale il primo istituto rientrerebbe nel novero delle modalità trattamentali mentre il secondo si configura, come già esposto sopra, come una modalità alternativa di detenzione.

Dal punto di vista applicativo e sostanziale però finiscono per coincidere quasi interamente. In primo luogo entrambi danno il via ad un rapporto di lavoro di natura privatistica che soggiace alla stessa legislazione giuslavorista di tutti gli altri lavori liberi in termini di retribuzione, ferie, diritti sindacali e orari di lavoro, dove ovviamente la fruizione di alcuni di questi diritti deve essere adeguata alla condizione carceraria.

⁴⁰ Chinni, *ibidem*, p.71

⁴¹ Non si può ancora sostenere che sia nullo perché sussistono ancora alcune limitazioni imposte ai detenuti derivanti dalla condizione detentiva che non possono essere superate. Per esempio ai lavoratori detenuti non è concesso accedere a lavori con turni notturni, periodo nel quale è obbligatoria la permanenza in carcere, oppure prendere parte a *congressi*, *convention* ecc della durata di più giorni.

In secondo luogo alcune previsioni normative hanno di fatto finito per avvicinare *il lavoro all'esterno* ad una modalità alternativa di esecuzione della pena extra-muraria: con la legge n.203/1991 sono state ristrette le possibilità di fruizione di questa con le stesse limitazioni previste per l'accesso alle misure alternative⁴² e con la legge 193/2000 si riconosce la condizione di persone svantaggiate anche ai detenuti che lavorano all'esterno, come era già previsto per gli ammessi alle misure alternative.

Statisticamente i detenuti che lavorano all'esterno sono circa il 61% rispetto al totale dei detenuti che non lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, in termini assoluti parliamo di circa 760 detenuti che lavorano all'esterno, in disposizione dell'art. 21, e un numero simile di ammessi al regime di *semi-libertà*.⁴³ Dunque in questo momento si può sostenere che continuo quasi allo stesso modo ma se torniamo già al 1999 la situazione era profondamente diversa dove, rispetto alla totalità della popolazione carceraria detenuta, il primo gruppo rappresentava circa lo 0,63% mentre il secondo superava l'1,80%. Preoccupa il fatto che la differenza non sia determinata da un aumento del numero assoluto di persone ammesse al *lavoro all'esterno*, quanto piuttosto una diminuzione sostanziale di quelle sottoposte alla *semi-libertà* (2.553 del 1999⁴⁴ contro gli 847 del 2016⁴⁵, diminuiti ulteriormente a 766 nel 2017).

I due istituti vanno tuttavia mantenuti distinti poiché presentano ancora delle differenze soprattutto per quanto riguarda la concessione e la cessazione del rapporto di lavoro.

Nel caso del lavoro all'esterno la concessione avviene per mezzo della direzione dell'istituto penitenziario e successivamente confermata dal Magistrato di Sorveglianza a tutti i detenuti condannati con i limiti stabiliti dal I comma dell'art 21 della 203/1991; per quanto riguarda la *semi-libertà*, la formazione del rapporto di lavoro (o, in alternativa, una formazione professionale o un'altra attività formativa) si prefigura come una condizione necessaria per potervi accedere e verrà quindi valutata l'ammissibilità in base alle potenzialità di rieducazione che offre, in seguito ad una valutazione individuale-psicologica da parte del Tribunale di Sorveglianza del percorso rieducativo seguito dal condannato o dall'internato. La differenza fondamentale è che, mentre nel primo caso non possono essere posti limiti al tipo di occupazione ricoperta o all'ambito lavorativo in cui il detenuto si potrà prestare, per la concessione della *semi-libertà* la procedura di sorveglianza implica

⁴² Art. 21, I comma della L. n. 203/1991: "se si tratta di persona condannata alla pena della reclusione per uno dei delitti indicati nel I comma dell'articolo 4-bis, l'assegnazione al lavoro esterno può essere disposta dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena e, comunque, di non oltre cinque anni. Nei confronti dei condannati all'ergastolo l'assegnazione può avvenire dopo l'espiazione di almeno dieci anni"

⁴³ Dati rapporto Antigone 2018.

⁴⁴ Dati forniti dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria riportati in Vitali (2001).

⁴⁵ Dati rapporto Antigone 2017

la possibilità del Tribunale di Sorveglianza di impedire lo svolgimento di una particolare occupazione se ritenuta non idonea con il percorso rieducativo.

In materia di cessazione del rapporto di lavoro valgono le stesse regole discusse per il lavoro inframurario alle dipendenze di terzi e, nuovamente, l'incertezza relativa alla conclusione del rapporto di lavoro nel caso di un soggetto di natura cooperativistica.

Sussistono invece problematiche maggiori quando si debba stabilire se la cessazione del rapporto di lavoro debba implicare anche una revoca dei due istituti; non sembra riscontrarsi alcuna norma che disciplini le condizioni della revoca per quanto riguarda il *lavoro all'esterno* che quindi rimane a piena discrezione della direzione dell'istituto penitenziario, in base alla valutazione degli esiti del trattamento personalizzato. Per quanto riguarda la *semi-libertà* invece la normativa sembrerebbe negare un automatismo tra cessazione del rapporto di lavoro e revoca della misura in quanto stabilisce all'art. 51 della 354/1975 che ciò possa avvenire nel caso di non idoneità del soggetto al trattamento. Tuttavia parte della Giurisprudenza ha invece ritenuto di dover applicare una visione più restrittiva, sostenendo che la perdita dell'occupazione faccia venire meno la condizione necessaria per la concessione della misura, a prescindere dalle motivazioni e dalle vicissitudini avvenute finanche al caso in cui il licenziamento fosse avvenuto senza colpa e quindi in totale estraneità ad una situazione di non idoneità del soggetto.⁴⁶

Appare scontato ma necessario ricordare tra le cause di sospensione o revoca della *semi-libertà* il tardivo o mancato rientro nell'edificio carcerario. Nel primo caso si dovrà valutare la causa del ritardo e, salvo l'impossibilità per forza maggiore, stabilire se questo si prefigura come un comportamento che stabilisce la non idoneità del soggetto al trattamento e quindi la revoca o una momentanea sospensione. Il secondo caso si prefigura dopo un ritardo di più di dodici ore o il mancato rientro ed in entrambi i casi prefigura reato di evasione, la cui sospensione è obbligatoria e può in taluni casi configurare una revoca definitiva.⁴⁷

iv- il lavoro in proprio

Per terminare questa sezione è necessaria una brevissima menzione sul lavoro autonomo che non si configura come una vera e propria tipologia di lavoro carcerario poiché si presenta in una forma che potremmo definire ibrida. Infatti si riconosce la possibilità per il detenuto di lavorare autonomamente senza dover essere subordinato all'amministrazione penitenziaria o ad un soggetto terzo sia in caso di lavoro svolto all'interno dell'edificio penitenziario sia nel caso in cui sia concesso di eseguirlo all'esterno di esso.

⁴⁶ Vitali, *ibidem*, p.79-81

⁴⁷ Donatiello G., *Misure alternative alla detenzione. Norma e prassi.*, Aracne Editrice, Roma, 2017, p.125-126

Il primo caso è regolamentato dall'art. 20, XV comma della legge sull'ordinamento penitenziario 354/75 dove si concede al detenuto di sottrarsi all'obbligo del lavoro ordinario per conto dell'amministrazione penitenziaria qualora il soggetto in discussione, sia esso un detenuto o un internato, abbia mostrato capacità e attitudini artigianali, culturali o artistiche e che possa esercitare per proprio conto come occupazione lavorativa.

Questa situazione è sicuramente preferibile a quella di una prestazione ai lavori domestici in forza di una specializzazione ed una professionalizzazione sicuramente superiori rispetto a quelli già discussi delle occupazioni tipiche subordinate alla direzione del carcere. La vendita di questi prodotti all'esterno del carcere crea sicuramente un collegamento diretto con la società esterna notevole. Si dovrà certamente tener conto di eventuali quote di profitti da devolvere all'amministrazione penitenziaria per ripagare investimenti fatti da questa nella possibile creazione di laboratori *ad hoc* e nell'eventuale fornitura di macchinari specialistici.⁴⁸

Il lavoro esterno però potrà configurarsi anche come lavoro extra-murario come disposto dall'art 48, XII comma del D.P.R. n.230 del 30 giugno 2000. Se sussistono le condizioni necessarie affinché venga concesso *il lavoro all'esterno*, se l'attività è regolarmente autorizzata dagli organi competenti ed il detenuto o l'internato dimostri di possedere le attitudini personali e professionali necessarie potrà dedicarsi regolarmente a questa attività e si configurerà *in toto* come lavoro extra-murario con l'obbligo di versare alla direzione dell'istituto l'utile finanziario che tratterà i prelievi legalmente previsti dall'art 24 della 354/75.

1.1.4 Il lavoro in carcere nella normativa sovranazionale

Nonostante siano state appena presentate delle precisazioni sulle particolarità dei lavori, tuttavia sino a qui si è parlato di lavoro penitenziario facendo riferimento quasi unicamente alla normativa nazionale e alla sua evoluzione dagli albori del secolo scorso ad oggi. Tuttavia è bene sottolineare che lo spirito riformista che ha attraversato la nostra legislazione sin dalla prima riforma del '75 è stata largamente sospinta ed incalzata dagli strumenti normativi internazionali e sovranazionali che l'hanno preceduta sia in termini di tempo che in riguardo alla maggior parte delle tematiche.

Per ripercorrere sinteticamente le tappe fondamentali di questo percorso, il punto di partenza non può che essere l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), in particolare attraverso la disamina del suo documento più simbolico e programmatico: la Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo del 1948. Questo, pur non avendo un valore vincolante per gli Stati Membri, ha fissato alcuni principi cardine del diritto internazionale e della sua futura evoluzione tanto che molti suoi

⁴⁸ Ciccotti R. e Pittau F., *Il lavoro in carcere. Aspetti giuridici e operativi*, Franco Angeli, p.78-80

punti sono stati poi ripresi e ampiamente esplicitati sia nelle legislazioni interne che in diversi trattati internazionali.

A prescindere dall'enorme seguito che ha avuto per la normativa internazionale, la Dichiarazione affronta direttamente anche alcuni aspetti dei diritti delle persone sottoposte a misure privative di libertà affermando il divieto di tortura, punizioni crudeli, inumani o degradanti (art. 5), vietando l'arresto, la detenzione o l'esilio arbitrari (art. 9), il diritto ad un processo equo, pubblico, imparziale ed indipendente (art. 10) e la presunzione d'innocenza fino a che non venga provata legalmente e legittimamente la colpevolezza nelle forme e nei limiti stabiliti dal diritto nazionale o sovranazionale (art. 11).

È tuttavia nell'art. 2 che si può leggere l'affermazione del più grande principio della Dichiarazione e cioè l'universalità, il quale nega possibili discriminazioni derivanti da etnia, sesso, lingua, religione, opinione politica, origine nazionale o sociale, ricchezza, nascita "o di altra condizione", nella qual dicitura è stato legittimamente ipotizzato possa rientrare anche la condizione detentiva,⁴⁹ ed estende a qualsiasi individuo, in maniera assoluta ed inderogabile, la validità di tutti i diritti espressi nella Dichiarazione stessa.

Perciò si applicano a qualsiasi individuo non solo i diritti relativi alla vita, alla libertà, alla sicurezza personale (art. 3) o quelli riguardanti la famiglia e la tutela delle relazioni personali (art. 16) bensì anche quelli che trattano di diritto all'istruzione (art. 26) e di diritto al lavoro (art. 23). Quest'ultimo anticipa nella sua enunciazione alcuni temi che saranno fondamentali per le lotte degli anni successivi in tema di lavoro penitenziario come quelli della scelta dell'occupazione, della condizione lavorativa e della giusta retribuzione.⁵⁰

Ma il lavoro dell'ONU in quegli anni non si limita all'affermazione di principi generali e, al contrario, affronta il tema degli individui sottoposti a pene o a misure privative della libertà in maniera specifica a Ginevra nel 1955 attraverso il primo Congresso sulla prevenzione del crimine e sul trattamento degli autori di reato, dove vengono redatte le "Regole minime per il trattamento dei detenuti".

Lo scopo ovviamente non è quello di definire un modello unico globale penale e penitenziario quanto piuttosto definire alcune norme, standard minimi e principi validi universalmente ma declinabili a seconda dei sistemi penali dei singoli Stati. Le Regole interessano pressoché tutti gli

⁴⁹ AA.VV. *Europa. Carcere, penalità e lavoro. Ricerca transnazionale*. A cura di Alessandra Naldi. Sinnos Editrice, Roma, 2005, p.14.

⁵⁰ "Ogni individuo ha diritto al lavoro, alla libera scelta dell'impiego, a giuste e soddisfacenti condizioni di lavoro ed alla protezione contro la disoccupazione. Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro. Ogni individuo che lavora ha diritto ad una remunerazione equa e soddisfacente che assicuri a lui stesso e alla sua famiglia una esistenza conforme alla dignità umana ed integrata, se necessario, da altri mezzi di protezione sociale"

ambiti della vita carceraria, affermando chiaramente come questa debba intendersi come l'unica forma di afflizione legittimamente riconosciuta (art. 57), riconoscendo che uno degli obiettivi primari è impedire il comportamento recidivo del condannato tornato in libertà, attraverso dei trattamenti individuali e personalizzati (art. 59) e confermando l'importanza del rientro graduale nella società attraverso un reale sostegno sociale (art. 60) poiché il trattamento non escluda il detenuto dalla comunità (art. 61) ed invece ne incentivi il reinserimento e elimini il possibile pregiudizio che grava su di lui (art. 64).

Il tema del lavoro penitenziario viene finalmente direttamente affrontato e sviluppato dall'art 71 all'art. 76 attraverso l'enunciazione di una serie di principi e regole che verranno, come abbiamo visto, riprese (seppur con colpevole ritardo) anche dalla nostra legislazione a partire dalla riforma del 1975.

L'art. 71 esplicita chiaramente che il lavoro non deve avere natura affittiva ma che permetta di mantenersi attivo e di "conservare o incrementare la capacità del detenuto di guadagnarsi onestamente la vita dopo la scarcerazione".

Viene già affermato in maniera pionieristica l'importanza di impostare l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario in modo che siano quanto più possibile vicini a quelli fuori dagli istituti e dalla condizione detentiva così che possano realmente preparare il detenuto alla vita lavorativa nella società libera (art. 72). Sono quindi affermate le stesse sicurezze e prevenzioni, i tempi da dedicare al riposo e ad altre attività educative-ricreative e la retribuzione che sono garantiti ai lavoratori non detenuti (art. 74, 75 e 76).

Le Regole hanno mantenuto nel tempo un ruolo ancora non fortemente vincolante, rimanendo quindi nel novero limitante di quelle disposizioni tipiche di *soft-law* eppure il programma ONU ha previsto che in concomitanza con i Congressi quinquennali sulla prevenzione del crimine e sul trattamento degli autori di reato fossero istituite e presentate delle *surveys* relative all'implementazione delle Regole; in questo modo è stato possibile perlomeno monitorare quali Stati fossero distanti dall'applicazione di queste ed in che misura.⁵¹

Parallelamente all'ONU un'altra organizzazione di portata mondiale in quegli anni stilò un documento che ebbe una portata gigantesca e che decretò in maniera definitiva l'illegalità del *forced labour*. Nel 1957 infatti l'ILO (International Labour Organization), il più grosso ed importante *bureau* internazionale in tema di lavoro, pubblicò la Convenzione 105 nel quale si vietava in ogni sua forma il lavoro forzato, estendendo la portata della Convenzione 29 del 1930 anche al lavoro

⁵¹ I risultati delle *surveys* dal 1970 al 1990 sono efficacemente sintetizzati in Dünkel F. e Van Zyl, S., *Prison Labour: Salvation or Slavery?* (Seminar at Oñati International Institute for the sociology of Law), Ashgate, Dartmouth-Aldershot (UK), 1999, p. 298-311

svolto come forma di punizione o coercizione, cosa che nemmeno la stessa CEDU ha escluso definitivamente^{52 53}

Nel 1984 venne siglata poi la “Convenzione contro la tortura e le altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti” che entrando in vigore nel 1987 istituì contemporaneamente il Comitato per la Prevenzione della Tortura (CPT). A questo seguì nello stesso anno il corrispettivo europeo: Comitato Europeo per la prevenzione della tortura e dei trattamenti inumani e degradanti (ECPT). Tutti questi strumenti posero fine all’accettazione della pena detentiva (e del lavoro penitenziario) nell’ottica di una finalità afflittiva, decretando globalmente la funzione rieducativa della pena.

I principi esposti dalle Regole vennero quindi ripresi ed integrati attraverso diverse disposizioni come la Risoluzione ONU n. 43/173 del 1988 “Corpus di principi per la protezione di ogni persona sotto qualsiasi forma di detenzione o imprigionamento” o la Risoluzione ONU 45/111 del 1990 che stabilisce “Principi base per il trattamento dei detenuti” dove all’art. 8 si sancisce l’obbligo di creare delle condizioni idonee affinché il detenuto intraprenda significativi lavori retribuiti che ne facilitino il reinserimento lavorativo e permettano di contribuire al mantenimento delle loro famiglie.

Infine inerente al discorso presentato precedentemente sulle misure alternative, appare interessante in ambito ONU la Risoluzione 45/111 dello stesso anno in merito alle regole minime standard per le misure non custodiali, dove si incentiva il ricorso alle misure alternative alla detenzione (art. 1) in un’ottica di generale depenalizzazione e decriminalizzazione (art. 2).

Più recentemente, attraverso le *Mandela Rules* del 2015, si è ribadita la funzionalità rieducativa della pena e la collegata lotta alla recidiva (regola 4.1), esplicitando tra gli strumenti cardine che l’amministrazione dovrebbe fornire l’istruzione, la formazione professionale e il lavoro (regola 4.2).

In ambito europeo ritroviamo molte delle regole e dei principi espressi in ambito internazionale, soprattutto all’interno della Convenzione Europea per la protezione dei Diritti Umani e delle Libertà fondamentali (ECHR), dove all’art. 4 si riprende il divieto di lavoro forzato e all’art. 3 è ribadito il divieto di qualsiasi forma di detenzione che causi condizioni crudeli, inumane o degradanti.

⁵² Nella Convenzione 29 del 1930, mentre era vietato categoricamente il *lavoro forzato*, inteso come forma di sviluppo economico di un paese colonizzante su un popolo oppresso o come qualsiasi lavoro per cui un soggetto fosse stato minacciato o non si fosse offerto volontariamente, tuttavia si escludeva esplicitamente dal divieto “qualsiasi lavoro o servizio richiesto ad una persona come conseguenza di una condanna” (*tda*)

⁵³ Il divieto di *lavoro forzato* appare quasi interamente uguale a quello del 1930 nella forma all’art. 8 della Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ICCPR), adottata nel 1966 ed entrata in vigore nel 1976, ed all’art. 4 della Convenzione Europea per la Protezione dei Diritti Umani e delle Libertà Fondamentali (ECHR) del 1953 e la CEDU ha in diverse occasioni ribadito che il divieto di lavoro forzato non si applica al principio di obbligatorietà del lavoro richiesto ai detenuti.

La Convenzione si è dotata poi nel 1959 di uno strumento unico al mondo e cioè la Corte Europea dei Diritti Umani basata sulla Convenzione stessa ed invocabile da qualsiasi soggetto che non veda garantito il rispetto dei propri diritti all'interno della legislazione nazionale o anche da uno Stato membro nei confronti di un altro Stato. La giurisdizione della corte è vincolante per tutte le parti membri, interessate da un suo procedimento.

Tuttavia gli strumenti normativi europei più interessanti e più vincolanti sono da rintracciare nei lavori del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; questo organo non è riconducibile alle altre istituzioni dell'Unione Europea non essendo volto alla costruzione di una comunità economica, politica e sociale ed avendo incluso, almeno come osservatori, anche paesi geograficamente esterni o tradizionalmente distanti dalla Comunità Europea.

Al di là delle numerose Convenzioni citate di cui è stato firmatario, ratificante o anche promotore (come appunto quella del '59) e delle numerosissime Raccomandazioni redatte dalla sua formazione ad oggi, ciò che ne fa un elemento essenziale per la legislazione penitenziaria europea è la pubblicazione di diverse Risoluzioni il cui valore, pur non assestandosi al livello di vincolo, supera parzialmente quello di *soft-law*.⁵⁴

La prima di queste Risoluzioni, la n. 2 del 1962, riconosce per la prima volta i diritti elettorali, civili e sociali in seno ai detenuti mentre la (73) 5 stabilisce in maniera analoga a quanto fatto dall'ONU con il documento del '55, delle regole minime standard per il trattamento dei detenuti che coprono pressoché tutta la vita penitenziaria adattate al contesto europeo.

La Risoluzione (75) 25 è interamente dedicata al tema del lavoro penitenziario ed oltre a ribadire l'importanza per la formazione e la riabilitazione dei detenuti, invita tutti gli Stati membri affinché vengano impiegate tutte le risorse necessarie perché vengano creati programmi di lavoro che coinvolgano quanti più detenuti possibili, tenendo conto di tutte le variabili intervenenti nel mercato del lavoro, dall'avanzamento tecnologico fino all'adeguamento salariale.

La citata Risoluzione n.5 del 1973 è quella che ha dato il via alle cosiddette "Regole Penitenziarie Europee" che sono state poi riviste dalle Raccomandazioni (87) 3 e dalla più recente (2006) 2, il cui obiettivo finale è una standardizzazione quanto più coerente delle normative nazionali europee alla luce di tutti gli strumenti emessi dal Consiglio d'Europa, dal Comitato contro la Tortura e dalla giurisprudenza della CEDU.

Le Regole Penitenziarie Europee si basano su due principi fondamentali: il principio di *normalizzazione*, che punta a organizzare la vita in carcere in maniera da renderla la più simile possibile a quella esterna, e il principio di *responsabilizzazione*, strettamente legato al primo, che

⁵⁴ Travaglia Cicirello T., La pena carceraria tra storia, legittimità e ricerche di alternative, Giuffrè Editore, Milano, 2018, p.215-223

punta a dare ai detenuti l'opportunità di assumere responsabilità personali nella vita penitenziaria quotidiana.⁵⁵

Le Regole 26.2 e 26.7 riaffermano il dovere in seno alle amministrazioni penitenziarie di offrire lavoro utile in misura sufficiente a tutti i detenuti e che questo sia, di nuovo, quanto più possibile paragonabile a quello che si svolgerebbe in una condizione di non detenzione.

Tuttavia è solo grazie alle regole del 2006 che avviene ufficialmente il passaggio descritto nel paragrafo 1.1.1, per cui il detenuto diventa titolare di tutti i diritti non incompatibili con la detenzione, per cui il lavoro rappresenta certamente uno di questi, e grazie alle quali esso cessa di essere solo uno strumento di rieducazione, per quanto possa essere fondamentale o il primario.⁵⁶

D'altronde questa stessa concezione allargata e innovativa sembra non essere ancora recepita nemmeno dalla stessa CEDU che applica una visione più ristretta delle Regole Penitenziarie Europee, limitandosi a vederle come un'affermazione di uno standard condiviso e non un'equiparazione totale ed assoluta del lavoro penitenziario e del lavoro libero.⁵⁷

Infine per concludere la panoramica sulla normativa sovranazionale emessa dal Consiglio d'Europa meritano una speciale menzione i documenti inerenti alle misure alternative di esecuzione della pena.

Le quali, già a partire dal 1965 con la Risoluzione n.1, hanno espresso chiaramente la validità di queste nel soddisfare pienamente le finalità della pena al pari di quelle 'classiche', sottolineandone inoltre il minor costo (Risoluzione n. 10 del 1976) e la maggiore adattabilità alle specificità del singolo (Raccomandazione n. 12 del 1989).

Nel 1992 poi, attraverso la Raccomandazione n.16, vengono istituite le "Regole europee su sanzioni e misure penali applicate alla comunità" dove vengono per la prima volta codificate le diverse misure alternative ed estremamente incentivato il loro uso in tutti i Paesi aderenti.

1.2 Il lavoro negli istituti carcerari: aspetti operativi e controversi

Si è appena parlato di lavoro carcerario esaminando la normativa di riferimento a livello nazionale e sovranazionale, analizzando il tema primariamente da un punto di vista per così dire statale. Fondamentalmente è stato affrontato il lavoro carcerario in relazione al suo ruolo e alla sua finalità

⁵⁵ Crétenot, M. *Dalle prassi nazionali alle linee guida europee: iniziative interessanti nella gestione penitenziaria*. Antigone Edizioni (European Prison Observatory), Roma, 2013

⁵⁶ Nuovamente non si vuole intendere che il lavoro cessi di avere una funzione rieducante e risocializzante ma solamente che questo si viene a configurare come un *diritto-dovere* in seno al detenuto e all'amministrazione e non solo uno strumento paternalistico in mano a quest'ultima.

⁵⁷ Per un approfondimento dettagliato sulla questione si rimanda a Caputo G., *Detenuti lavoratori o lavoratori detenuti?* in *Costituzionalismo.it*, 2/2015

nell'esecuzione penale e sono state esplicitate le sue diverse modalità teoriche e pratiche d'attuazione. Tuttavia come è lecito attendersi, nel momento in cui si passa dal livello teorico normativo a quello dell'esecuzione penale vera e propria, sorgono ulteriori numerose criticità che meritano di essere dibattute e sviluppate.

Lo scopo di questa e della seguente sezione è appunto analizzare alcuni temi specifici del lavoro penitenziario facendo riferimento quando possibile anche alla giurisprudenza nazionale o sovranazionale; si noterà come alcune questioni, sebbene siano caratterizzate da non poche problematiche anche a livello teorico-legislativo, diventano ancora più spinose quando si tratta di esaminarle nella pratica nel momento in cui coinvolgono il soggetto detenuto reale.

Molte poi sorgono quando la normativa si scontra con la dura realtà del panorama carcerario, caratterizzato da una sconsolante mancanza di risorse, o con le capacità effettive del sistema penale di assorbire in maniera efficiente la mole di detenuti e reclusi.

Altre infine, come il primo argomento trattato evidenzierà, nascono nel momento in cui si verificano sostanziali incongruenze ed ingiustificate differenze nell'esecuzione dei diritti in base alla tipologia di lavoro eseguita.

1.2.1 La retribuzione

Il tema della retribuzione sintetizza bene quanto detto sopra riguardo alle problematiche teoriche e pratiche. Si è visto infatti, nel primo paragrafo, come il tema della retribuzione abbia avuto immediatamente un ruolo centrale nel dibattito attorno al lavoro penitenziario tanto che una delle grandi novità citate a proposito della Gozzini del 1986 era proprio inerente alla volontà di allontanarsi dalla logica della *mercede* (pur conservandone il nome) eliminando la regola della trattenuta dei 3/10 e stabilendo che fossero equitativamente stabilite da una commissione apposita in una misura non inferiore ai 2/3 del trattamento economico previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL).

Pur accogliendo con entusiasmo l'eliminazione della trattenuta dei 3/10, appare scontato che ci si interroghi sul perché di questa differenza salariale rispetto al lavoratore libero, considerando che questa somma è già soggetta ad alcune trattenute⁵⁸; in altre parole, se il valore del lavoro penitenziario consiste nella sua opera di rieducazione e preparazione al mondo esterno, come si è detto numerose volte, appare illegittima e non giustificata una retribuzione diversa a parità di prestazione prestata. Se poi ci addentriamo nell'ambito delle tutele costituzionali appare evidentemente violato il principio espresso all'art. 36 che stabilisce il diritto del lavoratore a una retribuzione proporzionata alla quantità e alla qualità del lavoro prestato per cui un'interpretazione

⁵⁸ Si veda *supra*, paragrafo 2.1.2

legittima di diversa natura della legge Gozzini dovrebbe far presa sul fatto che il lavoro penitenziario sia meno produttivo o qualificato del suo corrispettivo libero, il che appare quantomeno oppugnabile.

Tuttavia nel 1988 quando fu adita la Corte Costituzionale in merito alla questione di incostituzionalità del diverso trattamento salariale previsto dall'art. 22 o.p. modificato dalla legge Gozzini, questa si esprime negativamente, nella dibattutissima e più volte criticata sentenza n. 1087.⁵⁹ La Corte affermò sì che il detenuto potesse legittimamente avvalersi delle norme costituzionali sulla tutela del lavoro previste dagli art. 35 e 36, ma affermò anche una gravissima discriminante tra lavoro intramurario alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e tutte le altre tipologie.

Infatti mentre quest'ultime venivano riconosciute come lecitamente paragonabili *in toto* al lavoro libero in ragione del fatto che prendono vita da un rapporto di lavoro alle dipendenze di un privato, la situazione del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria in quanto soggetto pubblico, giustificherebbe una differenza di trattamento.

Per di più afferma che "l'amministrazione non si prefigge né utili né guadagni; si avvale di una mano d'opera disorganica, a volte non qualificata, disomogenea, variabile per le punizioni ed i trasferimenti da stabilimento a stabilimento; i prodotti non sono sempre curati e sempre rifiniti; essi, il più delle volte, si vendono sottocosto"⁶⁰ sostenendo così che la condizione del lavoro intramurario alle dipendenze dell'amministrazione sia per sua natura di inferiore produttività e qualità; sarebbe al contrario logico sostenere che un'eventuale mancanza di qualità e produttività sia piuttosto da ricercare in un fallimento dell'amministrazione stessa che non nel lavoro in sé.⁶¹

Infine la Corte sostiene la legittima costituzionalità della norma in quanto definirebbe unicamente una soglia minima di accettabilità tale per cui può dirsi comunque soddisfatto il criterio della proporzionalità del lavoro prestato dal detenuto, il quale secondo la Corte gode comunque della possibilità di presentare ricorso al Magistrato di Sorveglianza e successivamente adire il giudice del lavoro, come riconosciuto dalla stessa Corte Costituzionale nella sentenza 103 del 1984.

Sino ad oggi la Corte Costituzionale non ha mai ribaltato tale giudizio, ragion per cui permane un elevatissimo grado di ineguaglianza tra il lavoro penitenziario alle dipendenze dell'amministrazione e tutte le altre forme esistenti e per cui risulta chiaro come mai siano stati aditi innumerevoli casi presso il giudice del lavoro. Risulta certamente più chiaro, alla luce di quanto detto, comprendere perché questa tipologia sia la più stigmatizzata e quella che gode di minor aspettativa.

⁵⁹ Tra i tanti a criticare la sentenza e mostrarne le debolezze Caputo, *ibidem* e Chinni, *ibidem*.

⁶⁰ Corte Costituzionale, sentenza n.1087/1988

⁶¹ Critica peraltro già diverse volte presentata negli anni precedenti la sentenza, si veda ad esempio gli interventi in *Il carcere che lavora* sul convegno tenuto a Rebibbia nel 1987.

Per di più la commissione preposta alla determinazione dei salari in base ai CCNL come previsto dall'art 22 o.p. si è riunita l'ultima volta nel lontano 1993 determinando una stagnazione dei salari insostenibile. Antigone stima infatti che la media della retribuzione oraria si stanzia su una paga oraria attorno ai 2,5 euro.

Eppure proprio da quest'ultimo fatto si genera una possibile uscita: esiste infatti la possibilità che la Corte Costituzionale possa dichiarare illegittima la trattenuta di 1/3 proprio in relazione al fatto che si basa su una commissione riunitasi più di 20 anni fa; così facendo la trattenuta potrebbe essere ritenuta di fatto illegittima per qualsiasi tipologia di lavoro penitenziario fino a che un'apposita commissione non adegui le mercedi alla situazione salariale attuale.⁶²

1.2.2 Le ferie

Un discorso analogo a quello della retribuzione può essere affrontato in riguardo alla fruizione delle ferie poiché la Legge 354/75 esplicitava chiaramente all'art. 20 XVI comma, il divieto per il detenuto lavoratore alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria di poter usufruire delle ferie annuali pagate. Anche in questo caso quindi veniva posta una discriminante sul lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria senza alcuna ragione valida soggiacente.

I Padri Costituenti nel fondare nel lavoro il principio portante della nostra Costituzione hanno avuto la premura di stabilire un limite al numero di ore giornaliere nelle quali un soggetto può essere impiegato attivamente e hanno affidato al legislatore il compito di stabilire tale limite (art. 36, II comma, Cost., ripreso anche all'art. 2109 del Codice Civile) ma sono anche andati oltre tale concezione infatti, al III comma dello stesso articolo, hanno stabilito che il lavoratore dovesse avere diritto al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite; questi diritti sono talmente intoccabili che il lavoratore stesso non può rinunciarvi.

D'altronde ciò è perfettamente coerente col principio lavorista: in quanto fondante della persona e della dignità dell'individuo, il lavoro necessita di un tempo di riposo psico-fisico affinché possa essere svolto nel rispetto dei diritti inviolabili e mantenere le componenti costruttive che gli sono attribuite dalla Costituzione.⁶³

Muovendo da questa concezione, l'art. 20 della 354/75 riconosceva già ai detenuti e agli internati il diritto al riposo settimanale e alle ferie pagate tuttavia negava a priori le seconde ai lavoratori detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. A differenza di quanto visto in tema di retribuzione, in questo caso la Corte Costituzionale si esprime in maniera decisa sulla validità di

⁶² Così proposto per esempio da Chinni in *Lavorare come se liberi*

⁶³ Isceri, M., *Verso la "normalizzazione" del sistema penitenziario. Spunti critici* (2018) scaricabile all'indirizzo <http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2018/11/Isceri-Relazione-convegno-3.pdf>.

questo comma nella sentenza n. 158 del 2001. La questione di legittimità costituzionale fu sollevata nel 1999 dal Magistrato di Sorveglianza di Agrigento, il quale sosteneva che il riposo psico-fisico fosse una componente necessaria affinché il lavoro non potesse considerarsi come un trattamento inumano e degradante: poiché il lavoro penitenziario alle dipendenze dell'amministrazione è considerato a tutti gli effetti a titolo obbligatorio, imporre una quantità di lavoro costante senza riposo potrebbe essere considerato a tutti gli effetti "trattamento crudele, inumano o degradante". Inoltre il Magistrato sostiene che il godimento del riposo e delle ferie sono totalmente compatibili con la particolarità dello stato di detenzione e che per tale motivo è infondata la negazione di tale diritto. La Corte riconosce la richiesta di incostituzionalità proposta dal Magistrato di Sorveglianza per cui viene abrogato il comma in questione; nella spiegazione della Corte si afferma chiaramente che possono permanere delle differenze riguardo al godimento delle ferie e del giorno di riposo tra lavoratori detenuti e liberi ma che in alcun modo si può negare diritti che rappresentano la visione basata sulla soggettività dell'individuo, la cui violazione è incompatibile col dettame costituzionale.⁶⁴

Di fatto questa sentenza pone un tassello importantissimo per ciò che riguarda la questione affrontata inizialmente del riconoscere lo stato di detenzione come particolarità del lavoratore e non viceversa e ha determinato un altro passo incrementale verso l'equiparazione del lavoro penitenziario a quello ordinario.

1.2.3. La Magistratura di Sorveglianza e la tutela dei detenuti

Come si è visto nei primi due paragrafi del capitolo, uno degli aspetti innovativi della riforma penitenziaria riguarda il ruolo importante attribuito alla Magistratura di Sorveglianza nel valutare l'esecuzione della pena e nella competenza a decidere su alcuni temi salienti come la concessione del lavoro all'esterno e delle misure alternative.

Anche prima della riforma del '75 quando vigeva ancora il Codice Rocco, si era già deciso di istituire una figura giuridica preposta allo specifico compito di sorvegliare lo svolgimento dell'esecuzione della pena. Infatti, contrariamente a ciò che avviene in altri ordinamenti penitenziari dove il giudice che emette la sentenza è lo stesso che segue la sua esecuzione⁶⁵, in Italia si era scelto

⁶⁴ Caputo, *ibidem*, p.17-18 «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, è estranea al vigente ordinamento costituzionale, atteso che questo è basato sul primato della persona umana e dei suoi diritti». Da questo primato discende che la restrizione della libertà personale non comporta affatto una *capitis deminutio* di fronte alla discrezionalità dell'autorità preposta alla sua esecuzione. Quando si entra nel rapporto di lavoro tra amministrazione penitenziaria e detenuto non abbiamo a che fare con detenuti-lavoranti, ma con lavoratori detenuti»

⁶⁵ Ad esempio si può fare riferimento al diffusissimo sistema della *probation* ("messa alla prova") di origine anglosassone.

di creare una figura *ad hoc* su base territoriale (chiamato inizialmente ‘Giudice di Sorveglianza’) di modo che potesse essere più vicino al condannato anche in termini di distanza materiale dal momento che spesso i condannati scontano la pena lontano dal luogo in cui è stata emessa la sentenza.

La legge 354/75, la 663/86 e le legislazioni ad esse collegate, oltre a modificarne il nome da ‘Giudice di Sorveglianza’ a ‘Magistrato di Sorveglianza’, a prevedere che il soggetto giuridico in questione sia un giudice preposto a questo unico compito senza altre funzioni giudiziarie (art. 68, IV comma o.p.) e che possa essere di tribunale, appello o cassazione (art. 68, II comma o.p.), ne hanno esteso notevolmente compiti ed importanza tanto da farlo figurare come un soggetto fondamentale anche per il tema qui affrontato del lavoro penitenziario.

Nel suo complesso la Magistratura di Sorveglianza si compone di due organi distinti e quasi totalmente indipendenti⁶⁶ che sono gli Uffici di Sorveglianza ed i Tribunali di Sorveglianza; i primi sono composti da uno o più Magistrati di Sorveglianza su base pluricircondariale competenti per intero o, più spesso, per parte del distretto di Appello.

I Tribunali di Sorveglianza sono costituiti in corrispondenza delle Corti di Appello e sono organi collegiali solitamente composti da quattro membri: due membri sono Magistrati di Sorveglianza dove uno assume anche la funzione di presidente del Tribunale e dove è obbligatoriamente incluso il Magistrato che ha competenza sul distretto territoriale (art. 70, VI comma o.p.) mentre i due membri restanti sono soggetti non togati esperti in psicologia, servizio sociale, pedagogia, psichiatria, criminologia clinica e docenti di scienze criminalistiche.

Le decisioni emesse dal Tribunale hanno valore di ordinanza, sono adottate in camera di consiglio e non in pubblica udienza, in caso di parità prevale il giudizio del presidente (art. 70, VII comma o.p.) e sono impugnabili presso la Cassazione.

Le funzioni del Magistrato di Sorveglianza sono molteplici e di varia natura per cui risulta ostico menzionarle tutte ma si può in maniera generica affermare che a lui spetta il compito di vigilare sull’esecuzione della pena all’interno degli istituti di pena nel rispetto dei detenuti e degli internati e delle norme che regolano la pena nel nostro ordinamento.

Ha alcuni compiti di natura giurisdizionale che possono anticipare in maniera provvisoria la decisione del Tribunale in merito all’applicazione di pene alternative alla detenzione, all’esecuzione di sanzioni sostitutive, all’applicazione ed esecuzione delle misure di sicurezza (esclusa la Sorveglianza Speciale), è competente a raccogliere le dichiarazioni del detenuto per rogatoria in

⁶⁶ La volontà del Magistrato di Sorveglianza non è subordinata a quella del Tribunale o del suo presidente; tuttalpiù alcune sue decisioni possono essere impuginate da quest’ultimo. Unica eccezione, con riferimento all’art. 70-bis, 2 comma, lett. b o.p. è quella in merito alle questioni organizzative per cui il presidente ha il compito di coordinare il lavoro dei Magistrati sotto la sua competenza.

presenza del difensore ma soprattutto, come vedremo ora per quello che concerne il nostro discorso sugli aspetti problematici, decide (o per meglio dire decideva) secondo la procedura di cui all'art. 14-ter o.p. sui reclami presentati dai detenuti e dagli internati in merito ai temi dell'attribuzione della qualifica lavorativa, della mercede e della retribuzione, dello svolgimento di attività di tirocinio e lavoro, delle assicurazioni sociali nonché tutte le modalità di esercizio inerenti alle procedure disciplinari.⁶⁷

Ha anche alcune competenze amministrative come la vigilanza sull'organizzazione degli istituti di prevenzione e di pena e segnala al Ministro di Giustizia le esigenze dei servizi (art. 69, I comma o.p.), approva il programma di trattamento individualizzato per ogni individuo, ne valuta la pericolosità e ha competenza riguardo alla valutazione sulla concessione o revoca del lavoro all'esterno, dei permessi-premio, dell'affidamento in prova al servizio sociale e di tutte le altre misure alternative di esecuzione della pena. Inoltre l'art. 75 o.p. prevede che abbia periodici colloqui individuali con i detenuti e gli internati dove raccoglie istanze e reclami dei detenuti, i quali devono essere debitamente informati sugli sviluppi e i provvedimenti adottati.⁶⁸ Le decisioni prese dal Magistrato rientranti in questa seconda categoria hanno sostanzialmente forza di decreto, in luogo di ordinanza per quelle giurisdizionali.⁶⁹

Come si è visto la Magistratura di Sorveglianza ha molti e svariati compiti di natura diversa ma è tuttavia uno in particolare che ha fatto sorgere problemi nella giurisprudenza e, in particolare, in quella relativa alla Corte Costituzionale. Il punto in questione è la competenza, citata sopra, del Magistrato di Sorveglianza di giudicare i reclami dei detenuti in materia di retribuzione, mercede, assegnamento qualifica, assicurazioni del lavoro di cui all' ex-art. 69, VI comma o.p.

La legge Gozzini ha modificato la normativa del 1975 stabilendo che l'atto del Magistrato non abbia natura amministrativa bensì giuridica di modo che al detenuto o all'internato è da allora riconosciuta la possibilità di impugnare l'ordinanza tramite Cassazione.

Il problema però sorge in merito alla possibilità del ricorrente di adire il giudice del lavoro ordinario nel caso voglia avere accesso ad un processo completo e rispettoso del principio del contraddittorio in cui al detenuto è permessa la partecipazione, cosa che non avviene quando invece con la Magistratura di Sorveglianza che emette l'ordinanza in camera di consiglio.

Appena due anni dopo la Gozzini, la Corte Costituzionale con la sentenza n.103 aveva affermato l'inammissibilità della mancanza di tutela giurisdizionale dei detenuti per cui la tutela non

⁶⁷ Secondo quanto previsto dall'ordinamento penitenziario all'art. 69, VI comma poi abrogato dalla sentenza n.341/2006 della Corte Costituzionale

⁶⁸ Tale previsione è istituita anche per il provveditore regionale ma soprattutto anche per il direttore dell'istituto.

⁶⁹ Prelati G., *Il Magistrato di Sorveglianza. Manual pratico*. Giuffrè Editore, Milano, 2002, p. 6

giurisdizionale, perché appunto non rispettosa del contraddittorio, in seno al Magistrato di Sorveglianza non poteva sostituire quella giurisdizionale impugnabile presso il giudice del lavoro ordinario; si era dunque lecitamente sostenuto che il detenuto potesse ricorrere ad entrambe le tutele.⁷⁰

Eppure la Cassazione in due diverse sentenze a Sezioni Unite, la n. 490 del 21 luglio 1999 e la successiva del 26 gennaio 2001, sostenendo l'infondatezza dell'incostituzionalità dell'*ex-art* 69, III comma o.p. aveva di fatto dichiarato ammissibile la deroga delle competenze del giudice del lavoro al Magistrato di Sorveglianza per le questioni sopra citate. Secondo la Corte infatti per quanto il lavoro penitenziario fosse assimilabile a quello libero, tuttavia manteneva delle peculiarità connesse e consequenziali alla pena per cui fosse lecito che rimanesse sottoposto alla sorveglianza del Magistrato preposto a tal compito. Con questa posizione si autorizzava di fatto una discriminazione tra il lavoratore detenuto ed il lavoro libero e veniva sostanzialmente negata la possibilità di adire il giudice del lavoro.

Tuttavia la Corte Costituzionale ribalta le decisioni della Cassazione con la sentenza 341/2006 dove, pur ribadendo il carattere di atipicità del lavoro penitenziario, afferma che al lavoratore detenuto devono essere concessi tutti i diritti non incompatibili con lo stato di detenzione per cui ha diritto, come un lavoratore ordinario, ad un procedimento giurisdizionale basato sul contraddittorio come imposto dagli art. 24, II comma e 111, II comma della Costituzione. Interessante notare che nella sentenza si afferma come questo diritto debba essere fatto valere anche nei confronti dell'altra parte e cioè il datore di lavoro, sia esso figura pubblica o privata, che con il procedimento presso il Magistrato di Sorveglianza si vedrebbe anch'esso privato di questo diritto. In ragione di questa irrazionale ed ingiustificata discriminazione il procedimento di cui *all'ex-art.* 69, III comma viene dichiarato incostituzionale ed è conseguentemente abrogato.

Ciò nonostante il ricorso presso il Magistrato di Sorveglianza presenta alcuni vantaggi rispetto al processo adito tramite il giudice del lavoro che difficilmente possono essere ignorati: in primo luogo il ricorso tramite il giudice del lavoro presenta tempi estremamente più lunghi ed inoltre ha costi assolutamente più elevati dal momento che prevede le spese di un difensore in sede di processo. Questo costo, oltre ad essere spesso difficilmente sostenibile dalla maggioranza dei detenuti, non assicura il successo in un processo contro i difensori più qualificati e stipendiati che difendono l'amministrazione penitenziaria o un datore di lavoro privato ed anche in caso di vittoria non è affatto scontato che venga previsto il rimborso delle spese legali. Se a questo si aggiunge che i ricorsi riguardano mediamente adeguamenti relativi alla retribuzione di lavori saltuari che contano

⁷⁰ Caputo, *ibidem*, p.15

per poche migliaia di euro annuali, si deduce che il detenuto sia fortemente scoraggiato ad utilizzare la procedura ordinaria.⁷¹

Un punto di cambiamento è avvenuto in ogni caso in seguito all'adozione del decreto legge del 23 dicembre 2013 n. 146 poi convertito nella legge n. 10 del 21 febbraio 2014, con il quale è stato inserito nell'ordinamento penitenziario l'art. 35-*bis* che stabilisce il "diritto di reclamo" a diverse autorità tra cui il Magistrato di Sorveglianza per cui il suo giudizio non dovrebbe avvenire più in forma camerale come previsto dall'*ex art.* 35, III comma o.p. ma secondo la nuova disposizione.

Questo reclamo può essere posto da ogni detenuto in tutti i casi di violazione delle norme sull'uso del potere disciplinare (art. 69, VI comma, lettera *a*) e in caso di mancata osservanza delle norme da parte dell'amministrazione penitenziaria che arrechino un pregiudizio ai diritti del detenuto. Il giudizio del Magistrato è quindi ricorribile presso il Tribunale di Sorveglianza e impugnabile per Cassazione; se viene stabilito definitivamente un pregiudizio il Magistrato deve verificare che l'amministrazione ponga fine al comportamento lesivo, anche attraverso l'istituzione di un commissario. Ma la differenza sostanziale è che con l'attuale formulazione il reclamo si svolge secondo il procedimento di esecuzione e sorveglianza, disciplinati nel codice di procedura penale rispettivamente dagli art. 666 e 678, per i quali è prevista la partecipazione del difensore e del pubblico ministero per cui sembrerebbe superato il problema di incostituzionalità della mancanza del contraddittorio.⁷²

Attraverso la nuova regolamentazione il Magistrato di Sorveglianza sembrerebbe aver recuperato nuovamente le competenze particolari attribuitegli in materia di lavoro penitenziario, salvo restando che parte della dottrina pare dubitare della possibilità di adire questa nuova forma di reclamo nella situazione di un rapporto di lavoro con un soggetto privato diverso dall'amministrazione penitenziaria, nel qual caso rimarrebbe competenza del giudice del lavoro ordinario.

1.2.4 La tutela dei diritti presso il sindacato

Dal momento che si è discusso della tutela dei diritti dei detenuti appare logico domandarsi quale ruolo possano aver svolto, o svolgano attualmente, i sindacati in materia di rivendicazione individuale e collettiva dei loro diritti.

⁷¹ Anche per quanto riguarda la difesa offerta grazie al patrocinio statale sorgono non pochi problemi. Innanzitutto è risaputo che sia mediamente meno qualificata (o motivata) di quella a pagamento ed ha, per di più, diverse complicazioni nell'essere ottenuta dai detenuti stranieri, i quali rappresentano una grossa quota del totale (circa il 35%) poiché spesso non riescono ad ottenere la documentazione necessaria ad attestare il loro status economico.

⁷² In dottrina tuttavia vi è dibattito sulla validità costituzionale o meno della nuova disposizione tra chi vi legge, come Caputo, una risoluzione al doppio problema posto dalla sentenza del 2006 e dalla situazione attuale d'inadempienza delle norme da parte dell'amministrazione penitenziaria e chi al contrario, come Chinni, critica questa visione sostenendo che al detenuto è comunque negato l'accesso ad un giudice specialistico del lavoro per cui permane una situazione di discriminazione. Caputo, *ibidem*, p. 22 e Chinni, *ibidem*, p.83

La legge 354/75 ha affidato a questi enti già un ruolo incidente, come si è visto nel paragrafo relativo alla retribuzione, dal momento che l'art. 23, I comma li chiama in causa prima indirettamente, quando si stabilisce la mercede pari ad almeno 2/3 di quella prevista dai CCNL di cui i sindacati sono parte contrattante; la seconda più contingente, dal momento che la commissione preposta a stabilire le retribuzioni minime per ogni categoria di lavoro deve presentare al suo interno anche "un delegato per ciascuna delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale." Tuttavia abbiamo già mostrato l'inadempienza rispetto a questa previsione legislativa quando si è ricordato che tale commissione si è riunita l'ultima volta nel lontano 1993.

Agli operatori sindacali è riconosciuto anche un ruolo nella formazione delle liste di collocamento in forza dell'art. 20, VIII comma e possono collaborare affinché al detenuto o all'internato siano assicurate adeguate prestazioni di servizio sociale e assistenza sia durante la detenzione che al termine di essa tramite un comitato apposito (art. 77, II comma legge n. 354/75).

Ciò nonostante, nei primi decenni successivi alla riforma, il sindacato si è largamente disinteressato ai lavoratori detenuti o se ne è occupato in maniera molto limitata. Per molto tempo infatti le organizzazioni sindacali hanno preferito evitare di esporsi pubblicamente ed operativamente poiché serpeggiava l'idea che vi fosse nel mezzo delle liste di collocamento una scorretta concorrenzialità nei confronti dei lavoratori liberi, i quali vi vedevano un'ingiusta scorciatoia fornita a soggetti che secondo la loro opinione non erano altrettanto meritevoli.⁷³ Tale pretesa concorrenzialità dovuta anche ad una diversa compensazione salariale ed un possibile sfruttamento dei datori di lavoro, è stato poi dimostrata quasi del tutto infondata non solo dal punto di vista della retribuzione largamente sproporzionata ma anche perché la categoria dei lavoratori detenuti conta minimamente in termini statistici e nella capacità produttiva.⁷⁴

Per quanto riguarda i diritti sindacali dei detenuti colpisce tuttavia la mancanza di una legislazione chiara ed esplicita mentre permangono delle diffidenze in dottrina rispetto ai diritti riconoscibili ai detenuti in base alla tipologia di lavoro svolto.

Per i lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria non sembra che possa essere posto alcun divieto al soggetto di iscriversi ad una associazione sindacale a meno che questa stessa espliciti nel proprio statuto un divieto riguardante la commissione di reati, per la quale avrà piena libertà di decidere sull'ammissione o la respinta della domanda di partecipazione.

Parimenti non è riscontrabile nella legislazione un vincolo per i lavoratori detenuti di esercitare il principio della libertà di associazione sindacale. Tuttavia l'esercizio di questo diritto sarà

⁷³ Curiosamente le associazioni sindacali hanno dovuto affrontare un'ideologia soggiacente simile dagli anni '90 quando si sono dovuti relazionare col problema della difesa dei lavoratori immigrati e per il quale hanno poi delineato una linea programmatica decisamente più inclusiva, relegando in maniera involontaria e collaterale la questione carceraria.

⁷⁴ Ciccotti e Pittau, *ibidem*, p. 40

caratterizzato da non poche controversie rispetto a quanto accadrebbe nella società libera dal momento che la vita penitenziaria è organizzata e regolamentata dall'amministrazione e risultano evidentemente più complesse e limitate le iniziative personali e assembleari, per quanto debbano considerarsi in ogni caso ammissibili qualora non siano in contrasto con le misure di sicurezza necessarie. Non esiste concordia invece riguardo al diritto di sciopero dove la dottrina si divide tra chi sostiene la compatibilità con lo stato di detenzione e chi invece il contrario.

Per quanto riguarda il lavoro intramurario alle dipendenze di un soggetto terzo e valgono tutte le stesse considerazioni fatte appena sopra con l'aggiunta di un ulteriore elemento che sorge quando il soggetto terzo datore di lavoro abbia natura di cooperativa dove sorgono tutte le eccezioni ed i limiti nell'applicabilità della normativa standard che devono essere applicati ai soci lavoratori dipendenti da queste.⁷⁵

Per quanto riguarda il lavoro extra-murario sembra che sia ancora meno problematico il riconoscimento dei diritti sindacali, salvo restando la disponibilità dell'associazione sindacale all'accettazione in base al suo statuto e i limiti posti nel caso di un datore di lavoro di tipo cooperativistico; l'esercizio dei diritti sindacali in caso di lavoro extra-murario sarà sicuramente più facile dal momento che eventuali iniziative assembleari e rappresentative condotte sul posto di lavoro non saranno di alcun intralcio all'organizzazione della struttura penitenziaria.

Anche per quanto riguarda il diritto allo sciopero sembrano parzialmente decadere le opposizioni di chi considera questo diritto incompatibile con lo stato di detenzione dal momento che in questa fattispecie il *semi-libero* potrà richiedere una modifica del programma di trattamento e il condannato ammesso al lavoro all'esterno potrà permanere in carcere o utilizzare l'istituto del *permesso-premio* nel caso voglia partecipare a manifestazioni o assemblee correlate allo sciopero.

Attualmente le organizzazioni sindacali presenti sul territorio italiano sembrano avere ridotto leggermente la distanza con il mondo carcerario e alcuni operatori all'interno di esse hanno cercato di evidenziare l'importanza del lavoro penitenziario come ricettacolo di possibili situazioni di sfruttamento o ingiustizie sull'ambiente di lavoro così come hanno segnalato debitamente come il lavoro penitenziario dovrebbe essere parte fondamentale del loro spettro di azione dal momento che rappresenta un punto nodale nell'opera di rieducazione e risocializzazione del condannato o dell'internato.

Nessuna tra le tre maggiori associazioni sindacali (CGIL, CISL e UIL) sembra avere dedicato una sezione specifica al lavoro penitenziario mentre esistono fortunatamente esperienze di organizzazioni sindacali degli agenti di polizia penitenziaria, come il settore omonimo della sezione FP (Funzione Pubblica) della CGI. Questo fatto potrebbe anche essere ottimisticamente interpretato

⁷⁵ Vitali, *ibidem*, p.55

in sé come un segnale positivo nell'avvicinamento all'obiettivo di equiparare il lavoro penitenziario a quello libero se non fosse che la realtà dei fatti sembra raccontare diversamente.

Esaminando gli statuti di queste tre organizzazioni notiamo inoltre un sostanziale disinteresse nella realtà del lavoro penitenziario di natura quasi programmatica che dimostra delle reticenze del passato non ancora del tutto sconfitte.

Lo statuto della UIL non riporta alcuna indicazione in merito ai lavoratori detenuti e non si accenna al lavoro penitenziario in nessuna delle linee programmatiche di intervento; allo stesso tempo però non riporta nessun vincolo di adesione imposto in base allo stato di detenzione o di incensuratezza per il quale non sembra preclusa la possibilità del detenuto di aderirvi.

La CISL allo stesso modo non presenta un particolare divieto esplicito in riferimento ai lavoratori detenuti ma presenta tuttavia un particolare riferimento al titolo IV dove appare la denominazione "lavoratori liberi", il che potrebbe essere effettivamente considerato come un ostacolo per la ufficiale accettazione di un lavoratore detenuto.⁷⁶

La CGIL invece presenta una dicitura esplicita all'interno del suo statuto che configura l'obbligo di respinta della domanda di partecipazione in caso di presenza di "gravi condanne penali"; tuttavia questa previsione sembrerebbe essere interpretata in maniera abbastanza lasca. Infatti nel 1997 alcuni detenuti della Casa Circondariale di Milano avevano fatto richiesta di adesione e la segreteria della CGIL della sezione milanese l'aveva poi concessa vincolandola al solo ambito lavorativo e riconoscendo il ruolo della formazione professionale e del lavoro come elemento fondante della rieducazione e del reinserimento, cardine della loro opera e parte integrante "dell'impegno profuso".⁷⁷

1.2.5 Il collocamento

Tra le tematiche affrontate inizialmente relative alla legislazione italiana sul lavoro carcerario, una meritevole di un ulteriore approfondimento è senz'altro quella del collocamento lavorativo dei detenuti. Si è già detto al paragrafo 1.1.2 che la legge Gozzini, pur cercando di estendere la portata del lavoro penitenziario extra-murario, non era riuscita a risolvere il problema delle norme relative al collocamento lavorativo dei detenuti.

Per tale ragione il legislatore aveva ritenuto di dover colmare questo vuoto legislativo con l'introduzione dell'apposito art. 19 "*Collocamento dei detenuti*" all'interno della legge n. 56/1987 che disciplinasse in maniera chiara il tema e che soprattutto potesse incrementare le possibilità per i detenuti di incontrare la domanda di lavoro richiesta all'esterno della struttura carceraria. Se infatti

⁷⁶ Non sono documentati casi in cui sia stata fatta valere questa possibile accezione.

⁷⁷ Delibera della Filcams-CGIL di Milano in data 21 ottobre 1997

è generalmente riconosciuta una condivisa preferenza per il lavoro all'esterno rispetto a quello infra-murario, ne consegue che il soggetto che si occupa di indirizzare i detenuti verso queste tipologie di lavoro debba essere necessariamente consapevole ed esperto delle caratteristiche della domanda di lavoro affinché possa incontrarsi utilmente con la disponibilità all'impegno fornita dai soggetti detenuti.

Prima di questa legge tale compito era demandato, in base all'art. 46 della 354/75, all'amministrazione penitenziaria, la quale doveva selezionare tra le imprese della società libera quelle che secondo la propria discrezionalità rispondevano maggiormente alla richiesta e che fossero idonee all'assunzione di personale soggetto a restrizione di libertà. Tale sistema aveva prodotto risultati veramente scarsi ed inefficienti dal momento che le direzioni penitenziarie non si sentivano competenti ad operare una scelta siffatta che esulava dalle loro competenze e, inoltre, era quanto mai complesso reperire delle imprese che offrissero un posto di lavoro che fosse specificamente adatto al trattamento individualizzato del singolo detenuto.

Di fatto era illogicamente alterato il sistema di collocamento ordinario dove è l'impresa a ricercare ed eventualmente assumere il lavoratore che risponde a determinate caratteristiche mentre in questo caso si doveva avvalere dell'intermediaria discrezionalità dell'amministrazione penitenziaria; l'unico collegamento restante con il collocamento tradizionale era la possibilità per l'amministrazione di avvalersi degli uffici del lavoro stabiliti su base locale.

Grazie alla specifica normativa all'art. 19 della 56/1987 si viene a configurare invece un sistema misto che coinvolge equamente amministrazione penitenziaria e gli organi del collocamento del sistema istituzionale classico di modo che possano assegnare alle commissioni circoscrizionali per l'impiego il compito di promuovere adeguatamente l'incontro tra domanda e offerta di lavoro in riferimento al lavoro extra-murario, come previsto dal I comma.

Il II comma come già discusso sopra inserisce la possibilità per il detenuto di iscriversi alle liste di collocamento mentre prima era escluso da tale possibilità in ragione della diversa natura riconosciuta al lavoro penitenziario rispetto a quello libero e per via del fatto che gli uffici di collocamento richiedevano che il lavoratore fosse fisicamente presente al momento della domanda di iscrizione⁷⁸. Nello stesso comma viene stabilito l'esonero dalla conferma dello stato di disoccupazione di modo che un detenuto, oltre ad avere la facoltà di iscriversi alle liste per il collocamento e farsi riconoscere lo stato di disoccupazione durante il periodo di detenzione, mantiene il suo status anche se era iscritto prima che avvenisse la carcerazione. Ciò significa che la segnalazione dello stato detentivo agli uffici di collocamento è compito e dovere

⁷⁸ La presenza era richiesta peraltro anche per la domanda di riconoscimento dello stato di disoccupazione, così come per tutte le eventuali successive conferme.

dell'amministrazione penitenziaria per la quale omissione si può indire il reclamo presso il Magistrato di Sorveglianza.⁷⁹

Con la legge n. 608 del 1996⁸⁰ viene stabilita la regola valida per tutti i datori privati e gli enti pubblici economici di assumere direttamente il lavoratore per cui l'avviamento lavorativo non deve necessariamente passare attraverso un mediatore locale, fermo restando che il lavoratore detenuto sia regolarmente iscritto alle liste di collocamento, come ribadito dall'art. 9-*bis*, I comma.

Ciò significa che starà al datore di lavoro dare comunicazione agli uffici pubblici dell'assunzione con tutti i dati relativi ad essa (data di avvio, durata contratto, qualifica, trattamento economico, ferie, luogo di lavoro *etc.*) senza dover attendere l'accettazione da parte dell'ufficio di collocamento. Ovviamente però potrà decorrere del tempo tra la dichiarazione di disponibilità dell'assunzione e l'effettivo avviamento lavorativo durante il quale la Magistratura di Sorveglianza dovrà valutare l'ammissibilità del detenuto al lavoro extra-murario così come legittimamente previsto dall'ordinamento penitenziario.

Per concludere ricordiamo nuovamente il D.lg. 469/1997 il quale ha conferito maggiori poteri agli enti locali e alle regioni in materia di collocamento e servizi per l'impiego nell'ottica di una spinta decentrante. La ragione soggiacente è stata quella di liberare gli uffici del Ministero del lavoro di competenze specifiche e disomogenee in favore di enti territoriali maggiormente consapevoli delle risorse disponibili sul territorio. Possiamo quindi affermare che in materia di collocamento sono state apportate migliorie sostanziali e favorevoli alla risoluzione della dilagante carenza di posti di lavoro rispetto al totale della popolazione carceraria. Tuttavia si deve tenere conto che le politiche discusse sono rivolte principalmente al miglioramento di una tipologia di lavoro e cioè quella extra-muraria la quale, è doveroso sempre ricordarlo, rappresenta una percentuale minima rispetto al totale dei lavoratori detenuti.

1.2.6 Le tutele previdenziali e assicurative

Come per il collocamento anche la disciplina che regola le assicurazioni previdenziali e assicurative ha assistito ad un'evoluzione evidente ed ha portato ad una trasformazione inclusiva della normativa che non può essere non menzionata quando si affrontano gli aspetti pratici relativi alla vita ed al lavoro penitenziario.

Basti pensare che prima della riforma del 1975 il regolamento penitenziario del 1931 riconosceva al detenuto che lavorava le assicurazioni previste dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS)

⁷⁹ Si veda *supra* al paragrafo 2.1.3

⁸⁰ La legge disciplina in generale tutta la materia in tema di collocamento ma qui interessa solo nella misura in cui coinvolge l'ambito del lavoro penitenziario.

solamente nei casi di infortuni sul lavoro, invalidità, vecchiaia e tubercolosi come esplicitato dall'art. 123 della legge citata. In questo modo venivano di fatto negate tutte le altre forme assicurative come quelle relative alla disoccupazione, nuzialità e natalità così come quelle relative a tutte le altre forme di malattia. Per di più, prima della convenzione del 1962 tra INPS e amministrazione penitenziaria, ai condannati all'ergastolo erano negate non solo queste forme di assistenza ma anche quelle precedentemente elencate.

Da questo punto di vista la legge 354/75 apportò una rivoluzione incredibile nell'ambito dell'assistenza previdenziale e assicurativa dal momento che all'art. 20 o.p., XVII comma viene decretato che ai detenuti “alla stregua delle leggi vigenti in materia di lavoro sono garantite le tutele assicurative e previdenziali” che includono assicurazioni contro infortuni, invalidità, vecchiaia, disoccupazione e di corresponsione degli assegni familiari.⁸¹

Alcuni autori (Ciccotti e Pittau per esempio) hanno fatto notare come la dicitura “alla stregua delle leggi vigenti in materia di lavoro” non debba essere intesa in senso restrittivo quanto piuttosto sia stata espressa in questo modo poiché si voleva darle una natura programmatica e vigeva il desiderio di renderla adattabile alle evoluzioni future.⁸² Dal momento che esistono delle differenze tra il lavoro svolto per conto dell'amministrazione penitenziaria e quello alle dipendenze di terzi o quello extra-murario, dove solo a quest'ultimo è riconosciuta un'equiparazione piena e completa al lavoro libero dal punto di vista organizzativo, sarebbe stato forse più corretto riconoscere che esistono dei limiti dovuti allo spazio fisico e alle esigenze organizzative del carcere; tuttavia è stata preferita l'attuale impostazione affinché le regole in materia di previdenza per i detenuti seguissero il più parallelamente possibile le evoluzioni riguardanti la normativa comune.⁸³

La normativa nei fatti codifica quindi due situazioni distinte: una relativa ai lavoratori detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria per cui non si deve distinguere tra diversi tipi di attività svolta e la cui assicurazione sociale è garantita dalla norma sopra citata; l'altra relativa ai lavoratori detenuti alle dipendenze di un soggetto terzo per cui vale la normativa ordinaria che si applica alla stessa categoria di lavoro nella società libera, per cui anche le aliquote da versare sono le medesime di un lavoratore comune.⁸⁴

⁸¹ Vitali M., *ibidem*, p.96

⁸² Inoltre secondo gli stessi autori, per quanto non esplicitate chiaramente, devono essere incluse all'interno delle tutele anche quelle assistenziali e non solo quelle previdenziali. Tale dicitura era infatti presente nel testo iniziale e la sua mancanza (causata da un'involontaria dimenticanza) può essere sopperita dal fatto che la tutela assistenziale non cozza in alcun modo con le necessità derivanti dallo stato di detenzione. Ciccotti e Pittau, *ibidem*, p.112

⁸³ Muraca G., *L'accesso ai diritti sociali dei soggetti detenuti. Aspetti giuridici e sociologici*. (2009) sul sito intitolato ADIR. L'altro diritto. Centro di ricerca universitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni all'indirizzo <http://www.adir.unifi.it/rivista/2009/muraca/index.htm>

⁸⁴ Si fa riferimento al D.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124 “Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali”

È interessante notare che viene dedicato un articolo specifico agli assegni familiari delle persone a carico: l'art. 23 della 354/75 contiene al IV comma l'obbligo di versamento dei suddetti assegni ai detenuti ed agli internati che abbiano persone a carico. Come avevamo visto per la retribuzione anche questa somma era soggetta alla norma dei 3/10 finché la Corte Costituzionale⁸⁵ ha dichiarato l'illegittimità dello stesso articolo nella parte in cui prevedeva appunto questa trattenuta.

Un caso per così dire eccezionale rappresenta la tutela contro la disoccupazione che, nonostante fosse considerata da alcuni compresa tra quelle riconosciute al detenuto in forza dell'art 20 della 354/75, è stata esplicitata poi chiaramente all'art 19, III comma della 56/87 riportato sopra in tema di collocamento.

Il IV comma presenta invece un'eccezione molto particolare poiché permette il cumulo dell'indennità di disoccupazione con la retribuzione derivante da un possibile lavoro sino al raggiungimento della soglia minima prevista dalla stessa indennità. Questa previsione che può apparire paradossale nella società libera dove ad un lavoratore è richiesto di scegliere se mantenere lo stato di disoccupazione, e quindi ricevere il contributo previdenziale⁸⁶, oppure continuare a svolgere un lavoro, diventa in realtà nella situazione carceraria l'unica soluzione all'impasse che si viene a creare. Per il detenuto infatti lo svolgimento di un'occupazione ha titolo obbligatorio e, non avendo la facoltà di poter scegliere tra diverse offerte di lavoro come avverrebbe invece all'esterno, si troverebbe discriminato dal momento che sarebbe costretto ad accettare un lavoro che in molti casi gli frutterebbe un guadagno inferiore a quello risultante dalla ricezione del sussidio di disoccupazione.

Tuttavia questo accorgimento non risolve definitivamente il problema: infatti il lavoratore detenuto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria si trova ad essere incluso tra un collocamento interno, ad opera dell'amministrazione, ed uno esterno di competenza dell'INPS per cui vigono regole attuative differenti e potenziali soluzioni divergenti; il lavoro carcerario infatti per quanto nella teoria dovrebbe esserne escluso, nella pratica è soggetto a delle casistiche di cessazione dello svolgimento inerenti a fattori come la disciplina, il sovraffollamento della struttura penitenziaria o la mancanza di risorse che non sono minimamente paragonabili a quelle che avvengono esternamente dove la tutela è senza dubbio più forte.⁸⁷

Infine esiste un ulteriore limite e fattore discriminante che coinvolge più o meno indistintamente tutta la popolazione carceraria che lavora, sia dentro che fuori dal carcere, è che riguarda il rischio di non riuscire a versare la somma necessaria al raggiungimento della riscossione della pensione.

⁸⁵ Corte costituzionale, sentenza 3-18 febbraio 1992, n. 49 (Gazz. Uff. 26 febbraio 1992, n. 9 - Serie speciale)

⁸⁶ Uno dei principi cardini del nostro sistema previdenziale è appunto l'incompatibilità tra la ricezione di un indennizzo e lo svolgimento di un'attività lavorativa per cui è fatto obbligo al lavoratore comunicare all'INPS entro 15 giorni il reperimento di un'occupazione e la conseguente cessazione del sussidio di disoccupazione.

⁸⁷ Muraca G., *ibidem*

Dal momento infatti che il sistema previdenziale ha base contributiva e che i detenuti maturano dei guadagni mediamente inferiori rispetto alle loro controparti impiegate nel mercato del lavoro libero per via della previsione dei 2/3 rispetto ai CCNL, accade non di rado che il lavoratore al momento della scarcerazione o comunque al raggiungimento dell'età pensionabile non sia riuscito a versare i contributi sufficienti per ottenere la pensione e debba quindi ricorrere al sistema assistenziale.⁸⁸

1.2.7 La formazione scolastica e professionale

In conclusione di questa sezione sugli aspetti per così dire più pratici inerenti al lavoro penitenziario, meritano di essere discussi due aspetti ad esso strettamente collegati e cioè quello della formazione scolastica *in primis* e quello della formazione professionale in secondo luogo.

Questi si configurano come due elementi che possono rappresentare una forma alternativa di occupazione rispetto al lavoro e vero e proprio e tuttavia al medesimo tempo fungere da base preparatoria per lo stesso; l'istruzione infatti rappresenta uno di quei pilastri alla base dell'offerta trattamentale che, al pari di altri strumenti formativi, devono indirizzare il detenuto sulla strada della rieducazione e della risocializzazione.

Non va infatti dimenticato che, sebbene in questa trattazione venga posto l'accento sul lavoro come principale forma di rieducazione, non si vuole in alcun modo affermare che questo debba essere l'unico e si riconosce a pieno titolo la validità degli altri strumenti impiegati. L'ordinamento penitenziario, all'art. 15, I comma individua a tal proposito cinque variabili chiave nell'opera di formazione ed educazione della persona in carcere che sono rappresentati dall'istruzione, dal lavoro, dalla religione, dalle attività ricreative, culturali e sportive ed infine dai contatti con l'esterno. Mentre al lavoro è dedicato interamente questa opera e si è discusso largamente dell'importanza dei contatti con l'esterno, sinora alcune delle altre tematiche sono state affrontate solamente in maniera trasversale; tuttavia quella dell'istruzione merita uno spazio apposito non solo perché rappresenta spesso un logico e necessario preludio per l'iniziazione al lavoro ma anche perché, come vedremo, è riconosciuta alla formazione di tipo professionale uno spazio e una validità tali da assegnargli una dignità non seconda a quella attribuita al lavoro.

Infatti all'istruzione è dedicato l'art. 19 della ormai pluricitata 354/75 che anche nell'ordine testuale precede logicamente l'art. 20 dedicato al lavoro. Vengono riconosciuti a pari modo il diritto alla formazione educativa relativa alla scuola dell'obbligo e i corsi di addestramento professionale, secondo gli ordinamenti scolastici prestabiliti e attraverso le forme ed i metodi che si possano adattare in maniera più efficiente alla condizione del soggetto detenuto. Questa disposizione è

⁸⁸ Caputo G., *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali* in Lavoro e diritto, 4/autunno 2014

tantopiù importante, dal momento che va sempre letta in congiunzione col principio di individualizzazione, colonna portante del trattamento penitenziario.

Viene dedicata particolare attenzione all'istruzione nei confronti dei soggetti detenuti di età inferiore ai 25 anni ma si riconosce indistintamente a tutti i detenuti il diritto e la possibilità di frequentare le lezioni delle scuole di istruzione secondaria di secondo grado (siano essi licei o scuole professionali) che si vengano ad istituire negli istituti carcerari secondo le procedure previste dagli ordinamenti e che si prefigurano come delle succursali delle scuole esistenti all'esterno. Allo stesso modo vengono autorizzati al IV comma lo svolgimento di corsi universitari equivalenti a quelli stabiliti nella società libera e la frequentazione di corsi scolastici di varia natura che siano svolti "per corrispondenza, radio e per televisione".

Il V comma invece incentiva l'utilizzo delle biblioteche e del materiale ivi raccolto senza alcuna restrizione sulla scelta delle letture; peraltro già all'art. 12 era prevista la necessità di fornire le carceri di tutte le strutture necessarie alle attività culturali, formative, lavorative e ricreative con una particolare menzione alle biblioteche e alla scelta del materiale contenuto.⁸⁹

Per quanto riguarda la formazione professionale, riscontriamo la volontà del legislatore di attribuirne la stessa importanza data al lavoro anche dalla scelta di menzionarla insieme a quest'ultimo nell'art. 20 a cui è dedicato. Allo stesso modo nel XVI comma, come abbiamo riscontrato nel paragrafo dedicato alle tutele assicurative, queste vengono riconosciute parimenti a chi svolge un corso di formazione professionale. Si stabilisce inoltre al comma precedente la possibilità per detenuti ed internati di essere ammessi alla frequentazione di un tirocinio retribuito qualora fosse necessario all'apprendimento di capacità tecniche necessarie all'adempimento di un determinato mestiere.

Il fatto che la formazione professionale rappresenti in un certo senso una commistione tra due principi fondamentali quali l'istruzione ed il lavoro (dato che accresce le competenze lavorative e matura delle capacità di apprendimento) ma anche che introduce la possibilità per il soggetto detenuto di imparare un lavoro lecito che, in molti casi, non ha mai svolto in vita sua, induce a ritenere questo elemento come un possibile sesto elemento del trattamento penitenziario di cui all'art. 15, I comma.⁹⁰

⁸⁹ La scelta infatti, come esplicitato dall'articolo, per mano della Commissione preposta istituita in base all'art. 16, II comma di cui fanno parte il direttore dell'istituto, il cappellano, il medico, l'addetto alle attività lavorative, l'educatore, un assistente sociale ed infine il Magistrato di Sorveglianza che la presiede.

⁹⁰ Di questa opinione la professoressa di diritto processuale penale La Regina Katia, ad esempio in La Regina K., *Istruzione e formazione professionale in carcere* (2018) sul sito www.lalegislazionepenale.eu oppure La Monaca in *Dal lavoro penitenziario al contratto di risocializzazione e lavoro: un'ipotesi de iure condendo*. Rassegna penitenziaria e criminologica, numero 2, 2015

Per comprendere più a fondo come funzionano e come sono regolate la formazione scolastica e quella professionale è necessario esaminare il D.P.R. 431/1976 che da esecuzione delle norme previste dalla 354/75.

In particolare si deve fare riferimento all'art. 39 in materia di corsi d'istruzione della scuola dell'obbligo dove si stabilisce che suddetti corsi siano istituiti in concordante intesa tra il Ministero di Grazia e Giustizia con il Ministero dell'Istruzione, i quali devono poi impartire le loro istruzione agli organi periferici addetti. Quindi le direzioni degli istituti in collaborazione con i direttori didattici e i presidi, esprimono le proprie indicazioni e richieste sulla base delle esigenze della popolazione carceraria reclusa ai provveditorati dell'istruzione, i quali dopo le dovute analisi delle strutture e della situazione, prendono accordi con le scuole per la dislocazione delle scuole all'interno delle strutture penitenziarie. A questo livello i corsi sono tenuti ed organizzati dagli organi competenti della pubblica istruzione con il potenziale ausilio di volontari autorizzati dalle direzioni didattiche e su richiesta dell'amministrazione penitenziaria.

Per quanto riguarda invece l'istruzione secondaria di secondo grado si stabilisce all'art. 41, come accennato sopra, che la direzione dell'istituto carcerario può richiedere al Ministro dell'Istruzione che prenda accordi con le scuole di questo livello affinché stabilisca delle succursali all'interno dell'istituto secondo le esigenze dei detenuti e le loro aspirazioni a proseguire lo studio.

Può inoltre essere richiesto a tali istituti di fornire personale istruttore a quei detenuti che, pur mostrando una forte volontà e determinazione al proseguo dello studio, siano per qualche ragione impossibilitati a frequentare tali corsi. Anche in questo caso è ammesso l'ausilio di personale volontario come previsto all'art. 39.

Per quanto riguarda i corsi collettivi, ai detenuti partecipanti è riconosciuto l'esonero dall'obbligo di lavoro per il tempo in cui sono impegnati mentre per i corsi di tipo individuale è riconosciuta al detenuto la facoltà di richiedere l'esonero o meno dal lavoro.

L'art. 42 che autorizza i detenuti idonei a frequentare i corsi universitari in base alla collaborazione con gli atenei per la frequenza ai corsi e lo svolgimento degli esami, contiene una disposizione simile in merito all'esonero del lavoro qualora il detenuto lo richieda per il quale verranno considerati l'impegno dimostrato e i risultati acquisiti.

I corsi di formazione professionale invece possono essere organizzati e gestiti da un soggetto esterno privato come prerequisite allo svolgimento di un'occupazione specifica, sia essa infra o extra-muraria, per cui si configureranno come parte totalmente rientrante del lavoro penitenziario e perciò soggetto alle legislazioni discusse. Oppure vengono istituiti, secondo quanto stabilito dall'art. 40 della 431/1976, grazie al lavoro e al contributo economico dell'ente regionale. Anche in questo caso verranno proposti dall'amministrazione penitenziaria in base alle esigenze e alle richieste

emerse dalla popolazione carceraria o su iniziativa dell'amministrazione stessa per incontrare la domanda di lavoro delle aziende e cooperative attive sul territorio. Come per l'educazione obbligatoria e superiore di secondo grado, è istituito in capo all'amministrazione l'obbligo di fornire lo spazio e le strutture adeguate a tali corsi così come anche in questo caso è permesso l'utilizzo di personale volontario debitamente autorizzato.

Le discriminanti con la formazione professionale fornita da un soggetto privato quindi sono molteplici e determinanti. Riguardano la fornitura degli spazi e delle infrastrutture che, in caso di formazione professionale esterna al carcere, sono fornite dal soggetto privato e non dall'amministrazione con le derivanti differenze in termini di qualità e disponibilità degli spazi; la possibilità di utilizzare immediatamente le competenze maturate durante il tirocinio a servizio di un'occupazione reale e necessaria piuttosto che un corso di formazione istituito su analisi e studi precedenti che non tengono conto dell'evoluzione della domanda e dell'offerta lavorativa⁹¹; e soprattutto il fatto che, in base all'art. 44, il permesso di partecipazione ai corsi di addestramento professionale tramite l'ente regionale così come a quelli d'istruzione, siano essi collettivi od individuali, può essere tolto sulla sola iniziativa del direttore in presenza di un sostanziale inadempimento del detenuto o, nel caso della formazione scolastica, anche in risultato di un'insufficiente profitto se le autorità scolastiche concordano in tal senso.⁹²

L'art. 43 invece stabilisce le compensazioni economiche a cui hanno diritto i detenuti che prendono parte ai corsi di formazione educativa o professionale e le regole in caso di concomitanza tra lavoro e corsi.

Per tutti gli studenti detenuti è corrisposto un premio di rendimento a superamento del corso stabilito dal Ministero di Grazia e Giustizia in concordanza col Ministero del Tesoro; per gli studenti di scuola secondaria superiore e universitaria che hanno dovuto sostenere dei costi relativi al materiale è riconosciuto un rimborso a fine anno in caso versino in condizioni economiche sfavorevoli previo superamento dell'anno scolastico e/o degli esami previsti. Tuttavia, dal momento che tutti questi corsi possono svolgersi durante l'orario lavorativo, ai detenuti che vi prendono parte sarà corrisposta una retribuzione pari a quella relativa solo al numero di ore effettivamente prestate. È riconosciuto un sussidio giornaliero solamente agli studenti detenuti di scuola secondaria

⁹¹ Già nel 1987 Ciccotti e Pittau (*ibidem*) mettevano in guardia sul problema della scarsa o inesistente relazione tra i corsi di addestramento professionale proposti dalle Regioni e su iniziativa delle amministrazioni rispetto alla necessità di lavoratori competenti e formati in altri ambiti. Tra le loro proposte figuravano corsi di informatica, che sembrano ancora scarseggiare nella panoramica carceraria italiana, e corsi di formazione su lavori di tipo artigianale, che hanno riscosso notevole successo quando proposti dalle aziende o dalle cooperative esterne.

⁹² Ricordiamo invece che almeno dal punto di vista teorico il corso di formazione professionale si configura come lo svolgimento di un'occupazione lavorativa e che per tale ragione non può essere negata da un provvedimento interno all'amministrazione senza consultare la Magistratura di Sorveglianza

superiore che non percepiscono mercede e sempre previo superamento del corso; tale sussidio viene corrisposto anche in forma ridotta durante i giorni feriali dei mesi festivi.

Per quanto riguarda i detenuti impiegati in un corso di formazione professionale a carico dell'ente regionale invece vengono corrisposti un sussidio giornaliero, sempre stabilito a livello ministeriale, cumulabile con la mercede corrisposta per le ore di lavoro effettivamente prestate. Tutte queste disposizioni non si applicano a quei detenuti che riescono ad ottenere i benefici derivanti dalle *borse-lavoro*, previste dal d.l. 280/97.

Per terminare questa breve sintesi sul ruolo della formazione scolastica e professionale è impossibile quantomeno non menzionare il ruolo dell'educatore penitenziario.

Questa figura ha preso forma già con la riforma del 1975 dove appare citata in almeno tre articoli come legittima parte da includere nelle commissioni che decidono riguardo al regolamento interno inerente alla modalità di trattamento da seguire nella prigione (art. 16, II comma); in merito alla formazione delle graduatorie dei detenuti da collocare per il lavoro (art. 20, VIII comma); ed anche nella commissione incaricata di redigere e programmare le attività ricreative, sportive e culturali (art. 27, II comma). Ma l'ordinamento penitenziario dimostra di voler attribuire un valore superiore aggiunto agli educatori dal momento che, al pari degli assistenti sociali degli UEPE, ne esplicita chiaramente all'art. 80, I comma la legittima e doverosa presenza ad operare all'interno dell'istituto penitenziario.

Tuttavia la vera importanza dell'educatore viene riconosciuta ed esplicitata all'art. 82: essi sono i principali osservatori delle attività di gruppo volte all'osservazione scientifica dei detenuti e degli internati ed è a loro che spetta la valutazione e la prima decisione sul trattamento individuale e personalizzato verso cui indirizzare i soggetti in esame; sempre agli educatori spetta il compito fondamentale di coordinare tutti i soggetti preposti all'attività di rieducazione.

La prima vera codificazione del ruolo e delle competenze dell'educatore però è avvenuta nel 1979 attraverso una specifica circolare n. 2625/5079 (1° agosto) emanata dalla Direzione Generale degli istituti di prevenzione e di pena in occasione dell'ufficiale inserimento di questi all'interno delle strutture carcerarie; da allora le competenze sono state incrementate ed esplicitate in misura sempre maggiore sino a rendere l'educatore una figura altamente specialistica e formata attorno alla quale ruota enormemente l'opera di rieducazione.⁹³

⁹³ Per una panoramica più completa ed esaustiva della storia e delle evoluzioni del ruolo dell'educatore si consiglia la lettura di Dellisanti A., *La figura dell'educatore nell'Amministrazione penitenziaria. Compiti e ruolo - Bilancio dell'esperienza e prospettive in vista dell'attuazione dell'area educativa* in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, numero 1.2, 1997

Gli educatori sono quelli che conoscono maggiormente i profili psicologici dei detenuti coi quali hanno frequenti contatti in forma di colloquio dove analizzano a fondo i trascorsi personali, familiari; per tale motivo è giustamente affidato loro il gravoso compito di selezionare il percorso formativo e rieducativo che più si adatta al singolo, sempre nell'ottica del principio che il trattamento rieducativo deve essere personalizzato ed individualizzato sotto ogni aspetto; nella pratica questo implica che sono i legittimi incaricati di proporre un soggetto per un particolare corso di formazione professionale così come una possibile occupazione lavorativa, il che ha un notevole impatto sulle vite della popolazione carceraria.

1.3. Limiti e difficoltà dell'applicazione e del coinvolgimento della popolazione carceraria

Diverse volte in questa trattazione si è affermato che le previsioni contenute nella normativa in tema di lavoro penitenziario si scontrano con la dura realtà del mondo penitenziario e dei suoi limiti.

Se infatti nella sezione precedente si è trattato di alcune problematiche specifiche che riguardano l'applicazione della normativa e che fanno insorgere perlopiù delle discriminanti tra le diverse tipologie di lavoro penitenziario, in questa vedremo che esistono alcune pesanti sistematicità che affliggono indistintamente la quasi totalità dei lavoratori detenuti e che prescindono dalla forma di lavoro svolto, fermo restando che alcune varietà di lavoro sono comunque afflitte maggiormente da discriminazioni ed ineguaglianze.

Nuovamente è utile rivangare il dato relativo alla percentuale dei detenuti lavoratori che secondo le stime del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero di Grazia e Giustizia si assestano al di sotto dei 18.000 individui lavoranti a fronte di una popolazione carceraria di quasi 60.000 persone⁹⁴ ovvero meno del 30% che significa che tra i detenuti meno di 1 su 3 è effettivamente impiegato in un'attività lavorativa.⁹⁵

A questo di per sé angosciante dato, si deve aggiungere il fatto che queste occupazioni sono ben lontane da essere pienamente stabili e adeguatamente retribuite e che, lo ripetiamo, più dell'86% di questi lavoratori è personale impiegato dall'amministrazione penitenziaria a svolgere quella

⁹⁴ Dati al 31/12/2018: Ministero di Grazia e Giustizia, statistiche sul lavoro in carcere, serie storica 1991-2017, 31/12/2017, sul sito <https://www.giustizia.it>, all'indirizzo https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&contentId=SST168616&previousPage=mg_1_14

⁹⁵ Si raggiunge la comunque limitatissima quota di 1 su 3 se a questa cifra aggiungiamo anche coloro che sono impegnati in un corso di formazione professionale

tipologia di lavori che si è dimostrato essere carenti dell'effettivo contenuto qualificante ed edificante che la legislazione vorrebbe affidare allo svolgimento di un lavoro penitenziario.

Situazione drammatica è rappresentata anche dalle stime riguardanti i detenuti impiegati in corsi di formazione professionale, sempre secondo il D.A.P. al secondo semestre del 2017 risultavano iscritti ai corsi di formazione appena 1.184 detenuti quindi all'incirca il 3,8% del totale, peraltro con delle differenze catastrofiche tra Nord e Sud Italia (rispettivamente circa 1400 contro 800)⁹⁶.

Ovviamente la carenza di lavoro penitenziario in generale non può essere prescissa da una critica riguardo all'uso delle risorse finanziarie impiegate, sia nuovamente in termini di disparità geografica tra Nord e Sud che ovviamente in riguardo all'efficienza con cui sono state utilizzate effettivamente. Allo stesso modo sarebbe ingenuo non osservare anche il calo assoluto delle risorse destinate al sistema penitenziario. Infatti Antigone stimava nel suo precedente rapporto⁹⁷ che a fronte di una cifra attorno ai 2.890 milioni destinata nel 2016, nel 2017 c'è stato un calo di quasi 40 milioni con un andamento che sembra continuare questa tendenza discendente.⁹⁸

Tuttavia la situazione economica-finanziaria che si manifesta in una palese mancanza di risorse o quantomeno in un utilizzo improprio di esse è solo la preconditione (o una di esse) attraverso la quale si originano i fenomeni che affronteremo in questa parte. Con questo non si vuole in alcun modo sminuire o negare l'importanza dell'analisi economica quanto piuttosto focalizzare l'attenzione su alcuni dei problemi strutturali dell'universo-carcere per i quali la risposta non può consistere unicamente di un aumento dei fondi non preceduto da una disamina rigorosa dei fattori sottostanti. Anzi la logica sarebbe proprio di invertire il senso del ragionamento: posto che il sistema carcerario pesa sulla spesa statale di un fattore di circa 2 miliardi e 800 milioni all'anno che implica un costo di quasi 4.000 euro al mese per detenuto, piuttosto che ragionare su come reperire ulteriori improbabili fondi da destinare al sistema, sarebbe più produttivo e logico riflettere su come risolvere il problema della carenza di lavoro penitenziario impiegando questa spesa in altro modo o, quantomeno, ottimizzandone gli esiti.

Alcune proposte sono già state avanzate nel corso degli anni nel nostro paese (come in Europa e nel resto del mondo) e le abbiamo menzionate nel capitolo precedente; si tratta di incrementare, ampliare e rendere più effettive tutte quelle misure alternative alla pena carceraria o di esecuzione

⁹⁶ Ministero di Grazia e Giustizia, statistiche detenuti inseriti in corsi professionali- II semestre 2017, 31/12/2017, sul sito <https://www.giustizia.it>, all'indirizzo https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&contentId=SST95490&previousPage=mg_1_14

⁹⁷ Associazione Antigone, *Torna il carcere. XII rapporto sulle condizioni di detenzione*. (2017) sul sito www.antigone.it all'indirizzo <http://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/>

⁹⁸ Volendo escludere arbitrariamente il periodo appena seguente la crisi economica (2008-2010), dal 2011 al 2014 i fondi destinati all'amministrazione penitenziaria si attestavano attorno ai 3 miliardi mentre da allora hanno preso a riscendere tornando al di sotto di quella soglia di diversi milioni

di essa all'esterno del carcere che permettono ai detenuti o agli internati di non gravare sulla spesa degli istituti e che, al contrario, permettono loro di svolgere parte del tempo della pena nella società libera di modo che siano essi stessi capaci di ricercare e svolgere un lavoro in maniera autonoma incrementando i contributi economici versati piuttosto che assorbirli.

Si è scelto di affrontare alcuni temi in maniera più esaustiva in ragione della loro inferenza a livello numerico-statistico nel mondo carcerario o per la rilevanza che hanno avuto nella giurisprudenza o nel dibattito giuridico in generale. Chi scrive è conscio che esistono altri temi che meriterebbero un'analisi dedicata o più approfondita che, sebbene non abbiano trovato spazio in questa trattazione, sono di estrema rilevanza come d'altronde emerge chiaramente dalla raccolta di alcune esperienze di economia carceraria raccontate nel seguente capitolo.⁹⁹

1.3.1 Il sovraffollamento

Tra i problemi più critici e incisivi in materia di sistema penitenziario quello forse più evidente e che ha avuto anche una forte risonanza mediatica è senz'altro quello del sovraffollamento. Ad esso si sono dedicati diversi esperti ed è stato un tema estremamente dibattuto dell'ultimo ventennio. Si ricorderà dai paragrafi iniziali del capitolo precedente che l'eccedenza di persone recluse era stata già inadeguatamente contrastata negli anni '80-'90 del secolo scorso attraverso la costruzione di edifici penitenziari più grandi (le c.d. *megacarceri*) che tuttavia non risolvevano, ed anzi acuiscono, la mancanza di strutture idonee allo svolgimento della vita carceraria secondo gli standard e i minimi imposti dai dettami costituzionali.

Come vedremo a breve, un errore della quasi stessa natura è stato ricomesso nel decennio scorso quando il tema del sovraffollamento è tornato ad essere dibattuto in seguito alle sentenze della CEDU; per comprendere in che modo il sovraffollamento incida negativamente sul lavoro penitenziario dobbiamo infatti discostarci momentaneamente dal nostro discorso e ripercorrere almeno parzialmente la storia delle sentenze della Corte Europea e l'impatto che hanno avuto sul nostro sistema penitenziario.

Il punto di partenza per il nostro discorso non può che essere la già citata Convenzione Europea dei Diritti Umani ed in particolare il suo articolo 3 che sancisce il divieto categorico di trattamenti inumani e degradanti; la Corte ha attribuito negli anni a questo divieto un carattere *dinamico* ed *evolutivo* nel senso che la violazione di tale precetto non può essere considerato universalmente codificato in uno specifico trattamento ma che dipende piuttosto da fattori specifici del detenuto

⁹⁹ Tra questi giocano ad esempio un ruolo fondamentale i problemi dei trasferimenti dei detenuti e della loro conseguente rotazione all'interno delle carceri che rende quantomai complicata una loro gestione all'interno dei laboratori di lavoro (esperienza *O'Press* del carcere di Marassi); così come è assolutamente delicato il tema del lavoro e della formazione dei detenuti minori, come emerge dall'esperienza di *Buoni Dentro*.

quali la sua età o la condizione psico-fisica, fattori contestuali quali la durata e la modalità della pena e anche dagli effetti che questo produce sul detenuto.¹⁰⁰ La Corte in questo modo ha cercato di rendersi immune da possibili critiche circa l'enunciazione di quale trattamento specifico debba intendersi come violativo del divieto di trattamento inumano o degradante. Va osservato che la Corte, per quanto avesse precedentemente riconosciuto che ogni forma di tortura costituisce un trattamento inumano e degradante e viceversa, nella sentenza *Tyrer c. Regno Unito* del 25 aprile 1978 stabilisce una sorta di gerarchia delle violazioni dove al primo posto troviamo la tortura in senso stretto, al secondo pene o trattamenti inumani ed infine pene o trattamenti degradanti. Questa interpretazione della Corte ha implicato fino agli anni '90 un atteggiamento sostanzialmente restio ad accogliere le lamentanze dei detenuti come forma di tortura¹⁰¹ e un atteggiamento di voluta non interferenza in competenze che venivano generalmente riconosciute priorità degli ordinamenti penitenziari degli Stati membri.

Tuttavia negli anni seguenti cominciò a modificare parzialmente la sua impostazione riconoscendo attraverso diverse sentenze¹⁰² che lo Stato deve assicurare al detenuto una condizione minima di detenzione che non provochi danno o sofferenza al detenuto così come una adeguata assistenza sanitaria, quindi riconoscendo che il possibile carattere continuativo e cumulativo di un'afflizione può configurarsi come trattamento degradante ed infine che, anche senza una volontarietà palese di affliggere sofferenza, alcune condizioni detentive quali il sovraffollamento, l'assenza di luce naturale o l'inadeguatezza dei servizi igienici possono configurarsi come un trattamento inumano e lesivo della dignità umana.

All'inizio degli anni 2000 cominciarono quindi ad aumentare le ricorrenze in tema di sovraffollamento e nello specifico nella determinazione di quanto spazio fisico avesse diritto il detenuto per configurarsi come una situazione di violazione dell'art. 3 CEDU.

Inizialmente la Corte stabilì¹⁰³ che non avrebbe potuto affermare quale fosse lo spazio fisico idoneo al detenuto per non ricorrere nella violazione dal momento che questo dipendeva da fattori variabili come la durata e la tipologia del trattamento o il numero di ore permesse al detenuto per fruire di attività esterne o all'aperto. Ciò nonostante, nella successiva sentenza relativa al caso *Kovaleva c. Russia* del 10 ottobre 2010, stabilì che in ogni caso lo spazio riservato al singolo detenuto non poteva essere inferiore ai 3 m².

¹⁰⁰ Sentenza *Moldovan e altri c. Romania*, 12 luglio 2005

¹⁰¹ Secondo lo studio di Cassese (*The Human Dimension of International Law Selected Papers*. Oxford University Press, Oxford, 2008, p.300) la CEDU è solita riconoscere la presenza di tortura in concomitanza di tre fattori: l'intenzione voluta e premeditata di arrecare un maltrattamento; la presenza di una grave sofferenza di tipo fisico o psicologico; l'assenza di giustificazioni rispetto al comportamento ottemperato.

¹⁰² Rispettivamente le sentenze relative ai casi *Kudla c. Polonia* (26 ottobre 2000), *Dougoz c. Grecia* (6 marzo 2001) e *Peers c. Grecia* (19 aprile 2001)

¹⁰³ Caso *Trepashkin c. Russia*, 19 luglio 2007

Si giunse quindi alla sentenza *Ananyev e altri c. Russia* del 10 gennaio 2012 dove si affermò per la prima volta che lo spazio concesso al singolo detenuto come requisito minimo era fissato al valore di 4 m², al di sotto del quale si configurava sempre un sovraffollamento lesivo dei principi di cui all'art. 3; ma ancor più importante tale sentenza venne identificata come '*sentenza pilota*'.

Questo dispositivo, stabilito dall'art. 46.1 CEDU ha lo scopo di aiutare il lavoro della Corte poiché permette di identificare un caso come esemplificativo di un problema strutturale ricorrente. Così facendo la Corte non è tenuta a doversi esprimere rispetto a tutte le ricorrenze relative ad una specifica impugnazione in un determinato Paese in quanto viene accertata una situazione strutturale illegittima al quale lo Stato deve porre rimedio, a prescindere dalle singole doglianze.

La Corte accertava infatti che era diffusa la situazione di sovraffollamento in molte delle principali carceri russe.

In Italia la prima condanna CEDU in materia di sovraffollamento è avvenuta con la sentenza *Sulejmanovic c. Italia* del 16 luglio 2009 nella quale i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto la violazione dell'art. 3 per parte del tempo nel quale il soggetto è stato recluso nel carcere di Rebibbia dove era ospitato. Rispondono alla lamentela del ricorrente circa lo spazio minimo da assegnare al detenuto, che in base alle indicazioni fornite dal CPT dovrebbe essere di circa 7 m², asserendo che tale misura è indicativa e che la Corte non può stabilire una misura ideale di questo tipo poiché varia in base a fattori sopracitati; tuttavia riconosce che vi è stata la violazione dello spazio minimo identificato alla soglia dei 4 m².

È interessante, per il nostro discorso sul lavoro penitenziario, notare che la Corte non accoglie la doglianza di cui al punto 29 nel quale il ricorrente richiede l'aggravante derivante dal fatto che al detenuto non è stato permesso di lavorare "il che violerebbe le regole penitenziarie europee approvate dal Consiglio d'Europa e gli articoli 15 e 20 della legge n. 354 del 1975 che sanciscono il diritto al lavoro in carcere fuori dei casi d'impossibilità oggettiva." La Corte motiva la scelta sostenendo che, sebbene sia rammaricata del fatto che al detenuto non è stata fornita questa possibilità, tale fatto non può costituire in sé una violazione dell'art. 3 CEDU.¹⁰⁴

Pur non attribuendo a questa sentenza il rango di *sentenza pilota* la Corte riconosceva che il problema del sovraffollamento era ampiamente diffuso e cronico nel territorio italiano e ciò era avvalorato dal fatto che tra il 2009 ed il 2010 vi erano stati diversi ricorsi presentati dai detenuti Torreggiani e altri in relazione alle carceri di Piacenza e di Busto Arsizio per cui la situazione riscontrata nel carcere di Rebibbia era tutt'altro che isolata.

¹⁰⁴ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo del 16 luglio 2009 - Ricorso n. 22635/03 - *Sulejmanovic c. Italia*, consultabile al sito [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2\(2009\)&facetNode_2=1_2\(200907\)&contentId=SDU151219&previousPage=mg_1_20](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_20_1.page?facetNode_1=1_2(2009)&facetNode_2=1_2(200907)&contentId=SDU151219&previousPage=mg_1_20)

Il dato, poi riportato dalla Corte nella famosa *sentenza Torreggiani* del 2013, affermava che nel 2010 si contavano nelle 206 carceri italiane 67.961 individui a fronte di una capienza teorica totale di 45.000 posti da cui si evinceva un tasso di sovraffollamento pari al 151%.

La situazione drammatica spinse l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Silvio Berlusconi a dichiarare lo stato di emergenza nazionale attraverso un decreto del 13 gennaio 2010 e a nominare attraverso l'ordinanza n. 3861 un Commissario incaricato di predisporre un piano denominato *Piano Carceri* per contrastare tale sovraffollamento. Come è stato accennato in apertura del paragrafo questo piano prevedeva di base solo la costruzione di ulteriori 11 istituti e l'ampliamento di 20 nuovi padiglioni con l'obiettivo di incrementare di poco più di 9.000 unità i posti disponibili.¹⁰⁵ La manovra non diede risultati tangibili tanto che si dovette prorogare lo stato di emergenza (la cui durata iniziale aveva scadenza annuale) per ben due volte e al termine del quale l'indice di sovraffollamento era sceso appena di 3 punti percentuali e i posti effettivamente aumentati erano solo 3.000; inoltre a fronte di uno stanziamento previsto di circa 470 milioni ne erano stati utilizzati solo una cinquantina. Il piano si era concentrato sulla costruzione di nuove strutture e sull'assunzione di circa 2.000 agenti di custodia ma aveva totalmente trascurato la necessità di ammodernare e ristrutturare gli edifici preesistenti di cui la maggior parte risalenti addirittura al periodo tra il 1600 ed il 1800.¹⁰⁶

Di maggiore per quanto tuttavia modesto impatto, furono la legge n. 199 del 26 novembre 2010 "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno" e il d.l. n. 211 del 22 novembre 2011 (convertito nella legge n. 9 del 17 febbraio 2012) "Interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri". Con la prima, come si evince dal titolo, viene concesso al detenuto che debba scontare una pena non superiore ai 12 mesi o che ne debba scontare ancora una parte di pari durata, di trascorrere questo tempo presso il proprio domicilio di residenza anzi che all'interno dell'istituto; va notato che questa possibilità, così come quella prevista dalla legge successiva, sono sempre soggette al giudizio del Magistrato di Sorveglianza che valuta se concederla in ragione del grado di pericolosità del soggetto in esame, del suo tasso di recidiva e dell'esistenza e della condizione in cui versa il domicilio.

La successiva legge amplia il periodo di tempo dai 12 ai 18 mesi e modifica l'art. 558 del codice di procedura penale di modo che il soggetto arrestato sia sostanzialmente custodito nel domicilio, se non presenta elementi di pericolosità, o nelle camere di sicurezza della polizia giudiziaria e soltanto in via residuale all'interno degli istituti carcerari; scopo di tale disposizione è evitare che i soggetti

¹⁰⁵ Farina E., *La sfida CEDU. Dalla sentenza Torreggiani all'evoluzione del sistema penitenziario italiano.*, 2016, p. 55

¹⁰⁶ Farina E., *ibidem*, p.153-154

arrestati siano condotti in carcere, aumentandone la capienza, per poi potenzialmente riuscirne in breve tempo in seguito della delibera del giudice (fenomeno volgarmente denominato delle ‘*porte girevoli*’).

Secondo i dati del Ministero di Grazia e Giustizia la 199/2010, meglio nota come *svuota-carceri*, dalla sua entrata in vigore sino al giugno 2016, circa 19.000 individui sono usciti dalle prigioni tuttavia come nota Farina questo dato include anche tutte le persone che sono uscite perché hanno legittimamente raggiunto il loro termine di pena e riottenuto lo stato di libertà.

Queste due leggi ebbero un effetto sicuramente più visibile rispetto alle misure sopra citate poiché cercavano di risolvere il problema del sovraffollamento in maniera più strutturale agendo sulle concause del fenomeno anziché tentare di arginarlo attraverso un semplice aumento dei posti disponibili; avevano però appena sfiorato la superficie del problema del sistema carcerario.

Chiunque sia familiare con il sistema penitenziario italiano infatti sa che il problema del sovraffollamento è in grande misura una problematica che potremmo dire di *mal* affollamento¹⁰⁷ dal momento che spesso convivono all’interno dello stesso istituto (quando non anche nella stessa sezione) detenuti condannati per reati di diversa entità¹⁰⁸, individui con sentenza non passata in giudicato ed anche purtroppo soggetti ancora in attesa di essere processati¹⁰⁹. Esistono delle ragioni di tipo strutturale ed ideale, che necessiterebbero di un discorso apposito che non trova spazio in questa trattazione, inerenti alla lentezza dei processi e alla visione della carcerazione preventiva vista come anticipo di pena che spiegano appunto perché le nostre carceri abbiano dei tassi di sovraffollamento di così grande entità e un tale mal assortimento della popolazione carceraria.

In ogni caso il fatto che quelle leggi non fossero sufficienti ad arginare il problema del sovraffollamento fu evidente quando fu rigettato dalla CEDU il ricorso dello Stato italiano rispetto alle ricorrenze avvenute tra il 2009 ed il 2010 dal signore Mino Torreggiani ed altri sei detenuti in merito alle condizioni a cui erano costretti durante la loro detenzione nelle carceri di Busto Arsizio e Piacenza. La Corte si espresse nella famosa sentenza del 2013¹¹⁰ respingendo il rinvio dello Stato

¹⁰⁷ Travaglia Cicirello T., *La pena carceraria tra storia, legittimità e ricerche di alternative*. Giuffrè Editore, Milano, 2018, p.111-112

¹⁰⁸ Impossibile quantomeno non citare il disastroso effetto prodotto sul sovraffollamento dalla legge n.46/2009 cosiddetta Fini-Giovanardi che inaspriva le condanne relative al possesso e allo spaccio di sostanze stupefacenti così come eliminava la distinzione tra droghe *leggere* e *pesanti*. Tale legge fu poi giudicata anti-Costituzionale dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 32 del 12 febbraio 2014 non senza avere avuto pesanti conseguenze.

¹⁰⁹ Queste due tipologie riguardano tutti i soggetti reclusi per custodia cautelare e che godono perciò, sino ad una sentenza definitiva, del principio di non colpevolezza. Antigone nel suo citato rapporto del 2018 stima che il 34% delle persone reclusi rientri in questa categoria (42% al 2012), con un dato che raggiunge il 39% quando si tratta di stranieri; significa che 1/3 delle persone reclusi negli istituti di pena è potenzialmente innocente ed è alloggiato negli stessi edifici, stanze e locali dove sono tenuti detenuti la cui colpevolezza è stata provata in sede giuridica.

¹¹⁰ CEDU, *Seconda Sezione, Torreggiani e altri c. Italia*, 8 gennaio 2013 resa definitiva il 27 maggio 2013 dopo la decisione del panel di 5 giudici di respingere la richiesta di rinvio presentata dallo Stato italiano

italiano e condannandolo all'unanimità in violazione dell'art. 3 CEDU. La Corte riconobbe legittime le lamentele presentate dai detenuti i quali erano reclusi in celle di 9 m², ciascuno con altri due detenuti, motivo per cui avevano a disposizione uno spazio personale inferiore ai 4 m² stabilito precedentemente come minimo assoluto accettabile per non configurare come un trattamento inumano o degradante; per di più riconobbe anche che ad alcuni dei detenuti era negato anche il corretto accesso all'acqua calda e che i locali dove erano rinchiusi erano scarsamente illuminati e ventilati a causa della presenza di alcune sbarre di ferro. Decretò altresì che lo strumento dei ricorsi interni presso il Magistrato di Sorveglianza secondo gli art. 35 e 69 della 354/75, per i quali lo Stato italiano lamentava che non fossero stati esauriti pienamente dai ricorrenti prima di rivolgersi alla Corte stessa, erano insufficienti a garantire il rispetto dell'art. 3 CEDU per cui i detenuti avevano pienamente diritto al reclamo presso la Corte di Strasburgo.

La Corte riconosceva gli sforzi dello Stato italiano e che erano state apportate alcune modifiche all'ordinamento penitenziario italiano in seguito alla sentenza *Sulejmanovic c. Italia* ma che tuttavia queste erano state sostanzialmente insufficienti a risolvere il problema; per tale ragione la Corte assegnò alla sentenza *Torreggiani* il carattere di *sentenza pilota* in forza dell'art. 46 della Convenzione e condannò l'Italia a porre rimedio alla disastrosa situazione carceraria entro un anno.

In seguito alla condanna l'Italia fu costretta ad ammettere per la prima volta che il problema del sovraffollamento aveva un carattere più che emergenziale e che scaturiva da alcune caratteristiche intrinseche del sistema penitenziario nazionale. Il Presidente Napolitano istituì un tavolo di lavoro finalizzato alla soluzione del problema, timoroso che la CEDU potesse infliggere al paese una condanna ancora più sostanziosa. I lavori del Governo portarono quindi all'approvazione del d.l. 146/2013 "misure urgenti in tema dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione della pena carceraria" poi convertito nella legge n.10/2014.

La legge accoglieva le proposte inoltrate dalla Commissione agendo sostanzialmente su tre punti: convertire alcune pene in misure alternative come l'affidamento in prova e la detenzione domiciliare (stabilizzando le previsioni della 199/2010) ed estensione dell'applicabilità di tutte misure alternative; depenalizzazione di alcune condotte delittuose di minore entità e riprovazione sociale; creazione della figura del Garante dei detenuti come ordinato dalla Corte Costituzionale nella citata sentenza n. 490 del 1999¹¹¹ al fine di agire non solo sul lato preventivo ma anche sulla rivendicazione della tutela dei diritti.

Ad un anno dalla condanna inflitta, il 27 maggio 2014, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa si riunì per giudicare i progressi effettuati dallo Stato italiano per risolvere il problema in

¹¹¹ Si è già discusso di questo argomento e delle modifiche avvenute agli art. 35 e 69 o.p. in merito alle possibilità per il detenuto di rivendicare i propri diritti presso il Magistrato di Sorveglianza nel paragrafo 2.1.3 ad esso dedicato.

questione e si disse soddisfatta dei cambiamenti riscontrati di modo che l'Italia è riuscita sinora ad evitare ulteriori e più pesanti sanzioni.

Tuttavia la situazione fu lontana dall'essere totalmente risolta ed anzi il problema sembra che si stia ripresentando dopo qualche anno di sostanziale miglioramento. Nel 2013 l'Italia aveva toccato uno dei picchi massimi di popolazione reclusa toccando i 66.028 individui reclusi ma a seguito dei provvedimenti post-*Torreggiani* citati, il dato era sceso a 51.164 nel dicembre 2015 con un incremento di circa 2.500 posti disponibili. Purtroppo dal 2016 al 2018 la situazione, secondo quanto riportato dallo studio SPACE I 2018 (Statistiche Penali annuali del Consiglio d'Europa per il 2018), è tornata ad essere gravemente preoccupante anche in relazione all'andamento complessivo europeo. Infatti a fronte di una diminuzione del tasso di carcerazione pari a circa -6,8% per la media Europea, l'Italia è salita del 7,5% posizionandosi seconda solo rispetto all'Islanda (+25,4%). In tema di sovraffollamento risultiamo in termini assoluti la quarta peggiore nazione con un tasso pari a 115%¹¹² che sebbene sia decisamente migliorato rispetto ai valori attorno al 150% relativi agli anni precedenti la sentenza *Torreggiani* risultano tuttavia drammaticamente lontani dalla soluzione del problema. Infine lo studio dimostra nuovamente la nostra incapacità nella gestione della diversa popolazione carceraria dal momento che, come si diceva sopra, il tasso di persone reclusi in attesa di giudizio definitivo si assesta ancora al 35,5% rispetto ad una media europea dove tale valore risulta pari al 22,4%., confermando ed anzi aggravando le stime proposte *supra* dall'associazione Antigone.

Al termine di questo *excursus* sul sovraffollamento e sulla giurisprudenza europea in materia, dovrebbe essere ormai chiaro come questo elemento sia di chiaro impedimento allo svolgimento di una pena concorde ai dettami costituzionali e sovranazionali. Se la CEDU è arrivata a riconoscere che ogni detenuto ha diritto a godere di uno spazio minimo vitale, ritenendo che ogni situazione irrispettosa di tale precetto si configura come l'esecuzione di un trattamento inumano e degradante, ne risulta che il sovraffollamento sia già di per sé un limite all'esecuzione di una pena lecita e legittima. Non ha senso, in altre parole, interrogarsi su che genere di lavoro sia quello che sposi la concezione della pena rieducativa e risocializzante se vengono a mancare i requisiti minimi richiesti per una vita carceraria rispettosa della dignità umana.

Abbiamo visto più volte nel corso di questa trattazione come si sia cercato di liberare il lavoro da ogni sua componente afflittiva e punitiva ed è evidente che ogni sforzo di rendere il lavoro penitenziario quanto più possibile vicino ad uno strumento di riscatto e rieducazione verrebbe

¹¹² Dato coincidente con la stima proposta dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero di Grazia e Giustizia.

totalmente a mancare se la stessa esecuzione della pena diventasse un'afflizione. Al detenuto al quale non sia garantito uno spazio minimo vitale, ivi compresi l'accesso ad una adeguata fornitura di beni essenziali come l'acqua, la luce o l'aria o la possibilità di fruire di condizioni igienico-sanitarie basilari, non potrebbe vedere nel lavoro che un'unica possibilità di distrazione o fuga da queste privazioni quotidiane; la concezione del lavoro nei confronti di questa ulteriore pena, ingiustificatamente afflittiva, verrebbe quantomai compromessa.

Ma esiste anche un secondo ordine di ragioni per cui il sovraffollamento rappresenta uno dei più grandi limiti, se non il principale, all'applicazione della normativa sul lavoro penitenziario e riguarda una conseguenza logica e numerica. Se infatti i dati riportati sopra mostravano che solo un terzo dei detenuti svolge effettivamente un'occupazione, il fatto che le strutture carcerarie ospitano più individui di quanti potrebbero contenere dimostra che inevitabilmente questa eccedenza di persone si ripercuote drasticamente sulle possibilità, già scarse, di ogni detenuto di poter svolgere un'occupazione.

Se andiamo a considerare il lavoro svolto all'interno dell'istituto di pena¹¹³ è palese che il sovraffollamento implichi una scarsità di spazi disponibili da adibire a laboratori o officine di produzione o che possa causare un calo nella qualità del lavoro svolto a causa di macchinari più contenuti o lavoratori costretti in spazi più angusti. Anche per i lavori più umili e modesti come quelli relativi alle pulizie, alla manutenzione e tutte le altre occupazioni menzionate nel paragrafo relativo al lavoro alle dipendenze dell'amministrazione, sarà necessario per la direzione ricorrere ad una maggiore turnazione (quindi meno ore effettive per singolo¹¹⁴) dei detenuti al fine di assicurare una minima occupazione a più individui possibili.

Per concludere questo paragrafo è utile esaminare una sentenza estremamente recente della Corte di Cassazione che racchiude alcuni degli elementi discussi in relazione al sovraffollamento e alle sue implicazioni rispetto al lavoro penitenziario ma che ne introduce anche di nuovi. Si vedrà che il sovraffollamento ha delle conseguenze sui lavoratori detenuti sia in termini di spazio personale che lavorativo, come visto sopra, ma anche che devono essere tutelati nella stessa misura entrambi le tutele, quelle riguardanti lo spazio personale dignitoso e quella correlata a tutti i diritti in tema di lavoro, senza che la presenza di uno possa essere motivo di esclusione dell'altra.

Il contenzioso di cui si parla aveva preso origine quando la detenuta Marsano Domiria, attraverso la procedura del reclamo di cui all'art. 35 o.p., aveva richiesto presso il Magistrato di Sorveglianza un

¹¹³ Includendo in questo modo sia il lavoro per conto dell'amministrazione penitenziaria (circa l'86% sul totale dei detenuti lavoranti) che quello intramurario per conto di un soggetto terzo (all'incirca un 5%) otteniamo un numero di lavoratori che si avvicina notevolmente alla quasi totalità dei lavoratori detenuti.

¹¹⁴ E di conseguenza, logicamente, anche una retribuzione minore.

risarcimento per il trattamento inumano subito durante il periodo della sua detenzione presso il carcere femminile di Lecce. Durante il periodo detentivo, durato all'incirca 6 anni, la detenuta lamentava di avere avuto a disposizione per un lasso di tempo uno spazio personale inferiore ai 3 m² mentre per il restante periodo, nel quale era stata ammessa al lavoro interno in un laboratorio di sartoria per circa 30 ore settimanali, lo spazio a sua disposizione era compreso tra i 3 e i 4 m². Il Magistrato di Sorveglianza aveva sostenuto che anche questo secondo lasso di tempo configurasse un trattamento inumano e degradante ai sensi dell'art. 3 CEDU per via della ristrettezza degli spazi dedicati al luogo di lavoro e a causa delle cattive condizioni lavorative in cui versava, citando testualmente "rumorosità, assenza di adeguata areazione, assenza di servizi igienici interni".¹¹⁵ Tuttavia il Tribunale di Sorveglianza aveva accolto il ricorso del Ministro di Grazia e Giustizia in favore dell'amministrazione, riducendo il periodo di sconto di pena inizialmente previsto come risarcimento del secondo periodo di tempo mentre concordava per quello relativo al primo. Secondo l'argomentazione del Tribunale, non si possono applicare, per questo secondo periodo, gli *standard* relativi allo spazio minimo previsto per la cella detentiva dal momento che il lavoro si configura come attività trattamentale-rieducativa e garantisce di per sé una maggiore libertà di movimento.

La logica del Tribunale sembra paragonare la possibilità di accedere al lavoro ad una condizione di favoritismo per cui l'accesso ad uno spazio compreso tra i 3 e i 4 m² (quindi non inferiore ai 3 m²) di fatto scaturisce una condizione di pieno rispetto della offerta trattamentale; una simile impostazione tradirebbe già di per sé tutto quanto detto finora in merito alla natura e alle virtù del lavoro penitenziario. Per di più, la detenuta presenta ricorso per cassazione rispetto alla decisione del Tribunale dimostrando che dopo l'orario di lavoro la detenuta rientrava immediatamente nella propria cella e non partecipava ad alcuna altra attività o spazio di socialità poiché le tempistiche dell'orario di lavoro non lo permettevano. Il Magistrato di Sorveglianza, in sostenimento del ricorso della detenuta, ritiene che la questione del secondo periodo di tempo non vada esaminata in relazione allo spazio minimo ma valutando quanto l'inadeguatezza degli spazi lavorativi infici sulla validità dell'offerta trattamentale. Detto in altre parole, il criterio dello spazio minimo andrebbe utilizzato come una misura di riferimento ma non può sostituirsi alla valutazione circa la qualità del lavoro prestato in quanto elemento fondamentale dell'opera di rieducazione.

La Corte di Cassazione accoglie la fondatezza del ricorso annullando la precedente ordinanza del Tribunale di Lecce e lo invita ad una ulteriore disamina del fatto.

Ma ciò che è importante analizzare in merito alla sentenza della Cassazione, al di là della decisione a favore della detenuta, sono le motivazioni e il procedimento logico seguito dalla Corte perché ci permettono di trarre alcune conclusioni importanti.

¹¹⁵ Corte di Cassazione, I sezione penale, sentenza n. 5835/2019

Innanzitutto la Corte ricorda che nei casi in cui lo spazio personale a disposizione del detenuto sia compreso tra i 3 e i 4 m², la giurisprudenza¹¹⁶ della Corte Costituzionale ha affermato che si devono valutare tutti gli ulteriori aspetti che riguardano il trattamento, dalle condizioni igienico-sanitarie alla possibilità in generale di accedere ad attività formative o ricreative.

La Corte ribalta l'opinione del Tribunale sostenendo che il lavoro, per quanto rappresenti solitamente un elemento positivo del trattamento, non può tuttavia per questa ragione mancare delle caratteristiche che tutelano i diritti fondamentali di una persona, nel qual caso potrebbe comunque configurarsi una violazione dell'art. 3 CEDU. Al contrario ricorda che, dato il suo carattere di obbligatorietà e di dovuta non afflittività e la responsabilità in seno all'amministrazione di fornire locali adeguati, quando questo viene a coincidere quasi interamente con la totalità del trattamento deve possedere una dignità pari a quella che si avrebbe nella fattispecie corrispondente di un lavoratore libero. Ribadisce quindi che il lavoro penitenziario gode di tutti i diritti valevoli per il lavoro libero nella misura in cui non creino una situazione di conflitto con la condizione detentiva.

La Corte conclude appoggiando la visione del Magistrato di Sorveglianza, ritenendo che non si debba valutare la situazione in merito allo spazio minimo garantito al detenuto, quanto piuttosto esaminare se le condizioni lavorative rispettino la validità del trattamento e siano rispettati i requisiti in termini di condizioni di salute ed igiene.

Nel caso in esame le condizioni carenti della situazione lavorativa, congiunte alla situazione abitativa della detenuta con spazio inferiore ai 4 m² determinano una violazione dell'art. 3 CEDU che non può essere compensata unicamente dal fatto che la detenuta svolga un'attività lavorativa.

La sentenza crea quindi un forte precedente attraverso cui sembra essere assicurato al lavoratore detenuto il diritto ad un ambiente lavorativo adeguato così come risulta essere negata la possibilità di impugnare l'eventuale esecuzione dello stesso come scusa per l'inadempienza dell'amministrazione rispetto alla condizione abitativa.

1.3.2 I detenuti stranieri

Se il sovraffollamento rappresenta il tema più determinante in termini di limiti numerici che si vengono a creare nella possibilità per i detenuti di accedere a diverse attività positive del trattamento, tra cui figura certamente anche l'esecuzione di un'attività lavorativa, il tema dei detenuti stranieri raffigura invece uno dei nodi di maggiore dibattito e scontro politico. Sulla presenza e l'incisività dei detenuti stranieri infatti si specula enormemente, anche a causa delle false od imprecise convinzioni che vengono utilizzate e diffuse da una o dall'altra formazione politica per sostenere le proprie argomentazioni in favore di politiche che siano maggiormente repressive o,

¹¹⁶ Corte Costituzionale, I sezione, sentenza n. 52992/2016

viceversa, più inclusive e tolleranti. Per tale ragione prima di affrontare un qualsiasi discorso inerente alle particolarità della presenza dei detenuti stranieri nelle carceri italiane, è necessario partire da alcuni dati preliminari.

Secondo i dati del Ministero di Grazia e Giustizia i detenuti stranieri reclusi nelle carceri italiane sono 20.324 su un totale di 60.439 individui¹¹⁷, per cui rappresentano circa il 34% della popolazione carceraria sul territorio italiano. Volendo tuttavia tentare di scorporare maggiormente questo dato ed analizzando quanto contano i detenuti stranieri rispetto al totale a seconda del grado di imputazione, risulta che si attestano attorno al 37% per quanto riguarda gli internati in attesa di giudizio, quasi il 40% in riferimento agli individui in attesa di sentenza definitiva e appena il 31% per i condannati in via definitiva.¹¹⁸ Se consideriamo questi ultimi dati appare evidente che i detenuti stranieri sono sovra rappresentati nelle prime due categorie¹¹⁹ a causa di una diffusa tendenza ad attuare politiche di custodia cautelare in misura maggiore rispetto ai soggetti italiani; per di più gli stranieri soffrono alacramente di ‘discriminazione statistica’, nel senso che sono maggiormente segnalati alle autorità giudiziarie e fermati più frequentemente dalle forze dell’ordine.¹²⁰ Inoltre sarebbe ingenuo non considerare il fatto che una grossa percentuale dei crimini commessi dai detenuti stranieri dipendono più dalla loro condizione di esclusione o difficoltà socio-economica che non da una maggiore tendenza a compiere reati; al contrario, alcuni studi dimostrano che gli immigrati regolarmente residenti sul suolo italiano hanno tassi di criminalità inferiore ai loro coetanei autoctoni¹²¹, da cui sembra si possa ricavare una correlazione più stringente tra irregolarità, piuttosto che condizione di straniero, e propensione al crimine. Si consideri inoltre che in alcuni casi in cui ai detenuti sono state offerte delle possibilità di uscire dal carcere è stato dimostrato che gli stranieri avessero tassi di recidiva inferiore rispetto alle loro controparti italiane.¹²² Il fatto può sembrare a prima vista improbabile o addirittura assurdo ma risponde in realtà ad una logica abbastanza comprensibile e cioè quella determinata dall’assenza di alternative e dalla paura per

¹¹⁷ Dati del Ministero di Grazia e Giustizia all’aprile 2019 consultabili all’indirizzo

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST188292&previousPage=mg_1_14

¹¹⁸ Dati elaborati dalle statistiche del Ministero di Grazia e Giustizia all’aprile 2019, consultabili all’indirizzo

https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&contentId=SST188292&previousPage=mg_1_14

¹¹⁹ A maggior ragione se si considera che il valore degli stranieri in attesa di primo giudizio supera ulteriormente il dato di 35,7%, già più elevato rispetto alla media europea e riportato nel paragrafo precedente, che rappresentava la quota totale dei soggetti reclusi in attesa di giudizio rispetto al totale della popolazione carceraria.

¹²⁰ Gennaro R. M., *La percezione del sistema penale italiano da parte dei detenuti stranieri* in Rassegna penitenziaria e criminologica, numero 2, 2007

¹²¹ AA.VV., *Carcere e detenuti stranieri. Percorsi trattamentali e reinserimento*. A cura di Berti F. e Malevoli F., Franco Angeli, Milano, 2008, p. 17

¹²² Ci si riferisce ad uno studio del 2006 sui detenuti a cui era stato concesso l’indulto in relazione alla recidiva, citato in Manconi L., Anastasia S., Calderone V. e Resta F., *Abolire il carcere. Una ragionevole proposta per la sicurezza dei cittadini*. Chiarelettere, Milano, 2015, p. 57

l'espulsione per cui questi individui hanno tentato di massimizzare il risultato offerto da questa inaspettata concessione.

In generale comunque sembra essere smentita la tesi per cui la presunta invasione di detenuti stranieri abbia comportato un aumento della loro presenza all'interno delle prigioni italiane; al contrario il XIV rapporto Antigone riporta che il tasso di detenzione degli stranieri (detenuti ogni 100 individui) sembra essersi abbassato allo 0,39% rispetto all'1,16% relativo al 2003 con una diminuzione assoluta di circa 2.000 unità e questo nonostante la popolazione straniera sia contestualmente cresciuta di due milioni di persone.

Date queste doverose premesse statistiche e concettuali, è innegabile però che gli stranieri continuo in maniera rilevante sul panorama italiano dato che rappresentano in ogni caso un terzo del totale dei detenuti; anzi, proprio a partire dalla loro numerosità ed in seguito alla drammaticità del sovraffollamento nelle carceri resa evidente nel 2013 con la sentenza *Torreggiani*¹²³ sono state proposte ed implementate alcune iniziative per tentare di ridurre la loro presenza all'interno degli istituti di detenzione. La normativa più eclatante sotto questo punto di vista è stata senza dubbio quella introdotta dall'art. 6 del decreto legge n.146 del 23 dicembre 2013 (convertito nella legge n. 10 il 21 febbraio 2014) con il quale viene disciplinato in maniera più precisa l'istituto dell'espulsione dello straniero come misura alternativa alla detenzione; scopo della legge è stato quello di incrementare i possibili fruitori chiarendo al contempo le procedure attraverso le quali accedere a questa particolare misura alternativa.¹²⁴

Un primo fondamentale scoglio per i detenuti stranieri è stato rappresentato proprio dalla possibilità di accedere alle misure alternative, ivi compresa quella della *semi-libertà*¹²⁵ che abbiamo visto nel paragrafo 1.1.3 essere, tra le altre cose, uno strumento funzionale alla possibilità di accedere al lavoro all'esterno. La disputa ha riguardato in realtà non tutto il novero dei detenuti stranieri bensì quelli presenti irregolarmente sul territorio italiano: clandestini, se entrati illegalmente e/o di nascosto oppure irregolari, ad esempio entrati lecitamente con regolare permesso poi successivamente scaduto. Inizialmente la giurisprudenza si era espressa nel senso di negare questa possibilità in ragione del fatto che le misure alternative di esecuzione della pena avrebbero permesso lo stanziamento e la libertà di circolazione sul suolo italiano, in contrasto con lo stato legale del soggetto detenuto e con la normativa di riferimento sugli immigrati.¹²⁶

¹²³ Vedi paragrafo precedente

¹²⁴ Per un approfondimento sul tema si consiglia la lettura di Santi N., *L'espulsione dello straniero a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione* in AA.VV., *Sovraffollamento carcerario e diritti dei detenuti. Le recenti riforme in materia di esecuzione della pena*. A cura di Caprioli F. e Scomparin L., G. Giappichelli Editore, Torino, 2015, capitolo IV, p.153-160

¹²⁵ Va detto che in realtà la disputa riguardava più specificatamente la concessione dell'affidamento in prova ai servizi sociali ma in relazione comunque a tutte le misure alternative.

¹²⁶ Corte di Cassazione, Sezione I, sentenza n. 30310/2003

Tuttavia la stessa Corte di Cassazione, riunitasi a Sezioni Unite, aveva quindi ribaltato la precedente decisione, attraverso la sentenza n. 14500/2006, sostenendo tra le varie argomentazioni l'inesistenza di una previsione specifica che escludesse gli immigrati irregolari o clandestini dall'ambito di applicazione delle misure alternative, affermando il carattere di transnazionalità che deve avere il trattamento risocializzante così come dimostrando l'erroneità della esclusione da queste forme alternative deducendo aprioristicamente un maggiore grado di pericolosità e/o una inadeguatezza del detenuto immigrato o irregolare rispetto a questa modalità di trattamento. Concludeva affermando quindi che le misure alternative possono essere applicate "sempre che ne sussistano i presupposti stabiliti dall'ordinamento penitenziario [...] anche allo straniero extracomunitario che sia entrato illegalmente nel territorio dello Stato e che sia privo del permesso di soggiorno".

La stessa impostazione è stata finalmente confermata, e quindi legittimata, dalla Corte Costituzionale attraverso la sentenza n.78 del 2007 che ha ripreso i contenuti della sentenza 14500/2006 della Corte di Cassazione, dichiarando l'incostituzionalità degli art. 47, 48 e 50 della 354/75 dove precludevano l'accesso alle misure alternative allo straniero irregolare o clandestino.

Sciolto questo primo nodo riguardante i detenuti in condizione di irregolarità, tuttavia permangono ancora numerosissime criticità e forti limiti all'accesso al lavoro e ad altre occasioni di risocializzazione da parte dei reclusi di origine straniera. Il D.P.R. 230/2000 che, come si ricorderà dal paragrafo 1.1.2, aveva tentato di ammodernare l'esecuzione della normativa prevista dalla 354/75, dedica ai detenuti e agli internati di origine straniera l'art. 35 appositamente; al I comma si dichiara che si deve tenere conto delle difficoltà linguistiche e delle differenze culturali così come devono essere favorite possibilità di contatto con le autorità consolari del loro Paese.

La normativa sovranazionale d'altro canto ha dedicato al trattamento degli stranieri la specifica Raccomandazione 12 (2012) emanata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nella quale vengono enunciati una serie di principi da seguire in materia di trattamento dei detenuti di origine straniera. Essi riguardano l'enunciazione dei pari diritti e del rispetto della stessa dignità riservati ai detenuti autoctoni, l'utilizzo consono e non eccessivo della custodia cautelare, il diritto alla valutazione sul ricorso a tutte le possibili misure alternative di esecuzione della pena e un adeguato accesso ai servizi di interpretariato, traduzione ed apprendimento per superare i limiti posti dalla non conoscenza della lingua.

Tuttavia, nonostante le ottime dichiarazioni d'intento della legislazione, i detenuti soffrono, nella pratica dei fatti, molte discriminazioni e affrontano molteplici difficoltà soprattutto nella fruizione delle occasioni di reinserimento sociale. Questi limiti sono derivati, come abbiamo visto sopra, da ragioni di tipo legale come la mancanza dei permessi di soggiorno o altra documentazione utile, di

tipo sociale perché non possedevano prima dell'arresto un'abitazione o beni immobili di altra natura ma anche a causa di ragioni pratiche quali appunto la scarsa o nulla conoscenza della lingua italiana o la mancanza di relazioni inter-personali o di un tessuto sociale di riferimento su cui fare presa o che motivi e giustifichi l'espiazione della pena all'esterno della struttura penitenziaria.¹²⁷

A questo novero si deve aggiungere anche un quarto ordine di motivazioni che hanno a che fare con le difficoltà dell'amministrazione penitenziaria di offrire un trattamento individualizzato conforme allo scopo del reinserimento: si pone il problema di indirizzare il detenuto straniero verso un reinserimento sociale che sia allo stesso tempo rispettoso dei canoni della società dove è recluso e che non trascuri il *background* socio-culturale del paese di provenienza; la stessa sfida poi si ripropone a livello individuale dove è di estrema difficoltà, se non impossibile, per gli autori e gli esecutori del trattamento ricostruire la storia personale e familiare del detenuto e modellarvi attorno un percorso mirato. Ne segue che anche per gli educatori sarà una sfida estremamente ardua capire se ed in che misura una particolare attività lavorativa si adatta al soggetto in questione, date le premesse e le difficoltà appena esposte.

Dal punto di vista normativo, agli stranieri regolari sono assicurate le stesse possibilità di accesso al lavoro poiché possono fruire anch'essi delle liste di collocamento così come sono garantite le tutele previdenziali basate sui contributi versati (anche quelli precedenti all'incarcerazione) al pari dei detenuti italiani e sarebbe perciò ingiusto sostenere che vi sia una volontaria discriminazione nei loro confronti. Quello che accade è piuttosto che gli stranieri, pur avendo pari diritti degli autoctoni ne sono minormente consapevoli e fanno generalmente più fatica a farli valere. Possiamo quindi affermare che uno dei problemi maggiori per l'accesso alle informazioni utili sia rappresentato dallo scoglio della comunicazione per la quale si rende impellente la presenza del mediatore linguistico e culturale. Purtroppo secondo i dati pubblicati da Antigone nel suo precedente rapporto¹²⁸ questa figura è ancora scarsamente distribuita sul territorio nazionale dal momento che sembrano esserci solo attorno alle 380 unità tra tutte le carceri: in media appena 2 mediatori si devono occupare di assistere 100 detenuti stranieri in tutte le questioni che necessitano di un lavoro di interpretazione, traduzione o mediazione.

Il problema della lingua si ripresenta altrettanto stringente ed escludente anche quando ci spostiamo dall'accesso al lavoro vero e proprio all'ambito della formazione professionale; se già i detenuti italiani devono fronteggiare il problema della scarsità di percorsi educativi mirati e adattati coscientemente alla realtà del mercato del lavoro nella società esterna, per i detenuti stranieri

¹²⁷ Lanza E., *Stranieri e misure alternative alla detenzione carceraria. considerazioni sulla sentenza della corte costituzionale n.78 del 2007* in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, numero 2, 2007, p. 3, 11, 12

¹²⁸ Associazione Antigone, *Torna il carcere. XIII rapporto sulle condizioni di detenzione*. (2017) sul sito [www.antigone.it](http://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/) all'indirizzo <http://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/>

questa difficoltà è ulteriormente amplificata dal fatto di non poter prendere parte a molti dei corsi che vengono proposti a causa di una conoscenza insufficiente della lingua italiana. Tuttavia esiste un problema supplementare che riguarda gli stranieri che per volontà o costrizione torneranno nel proprio paese d'origine: infatti, quand'anche vengano istituiti corsi di formazione coerenti con la domanda di lavoro della società libera, essi sono tarati rispetto alle occupazioni lavorative della società italiana e non assicurano che le competenze acquisite saranno in alcun modo spendibili nei paesi dove faranno ritorno i detenuti stranieri.¹²⁹

Anche in questo ambito gli immigrati irregolari sono ulteriormente svantaggiati perché insieme a tutti i limiti sopra citati incorrono nel rischio aggiuntivo dell'espulsione al termine dello svolgimento della pena a causa del ritorno nella società libera dove verseranno nuovamente in una condizione di irregolarità. Infatti paradossalmente il godimento delle possibili misure alternative, tra cui la *semi-libertà* e la conseguente possibilità di circolare lecitamente sul territorio italiano, cessano nel momento in cui il detenuto rientra nella società facendolo precipitare nuovamente nella condizione illecita. In questo modo le competenze acquisite dallo svolgimento del corso di formazione (o anche da un'attività lavorativa concreta) diventano pressoché inutili perché il soggetto identificato verrà espulso dal territorio italiano.

Infine il tema della concessione della *semi-libertà* presenta alcuni problemi tipici in seno ai detenuti stranieri che difficilmente affliggono le controparti autoctone; infatti questo istituto viene considerato come un tentativo di graduale re-inserimento nella società ma affinché venga concesso solitamente vengono valutati la possibilità di svolgere un lavoro e l'esistenza di un domicilio. Entrambe le condizioni sono meno frequentemente rispettate quando si tratta di detenuti stranieri; quando non godono del supporto delle associazioni di volontariato o delle cooperative hanno tendenzialmente più difficoltà a trovare autonomamente un'occupazione e più frequentemente sono individui senza fissa dimora.¹³⁰ Ne consegue nuovamente che, per quanto sulla carta presentino pari diritti o quasi rispetto agli italiani, nella pratica dei fatti non raggiungono le condizioni necessarie alle concessioni di alcune misure o alla fruizione di alcuni servizi preliminari al lavoro o correlati ad esso, di cui la semilibertà e i corsi di formazione sono chiaramente esemplificativi.

1.3.3 Le detenute donne

Il carcere è di per sé un'istituzione che viene poco analizzata dai mezzi di informazione e una realtà che viene scarsamente considerata anche dagli amministratori a tutti i livelli della concertazione

¹²⁹ AA.VV., *Carcere e detenuti stranieri. Percorsi trattamentali e reinserimento*. A cura di Berti F. e Malevoli F., Franco Angeli, Milano, 2008, p. 33-34

¹³⁰ *Ibidem*, p. 184

politica; tuttavia il mondo della detenzione femminile viene tralasciato ed ignorato anche da molti degli specialisti del sistema penitenziario e non gode della dovuta attenzione da parte di coloro che sono considerati specialisti del tema o “addetti ai lavori”.

Quando interpellati sulla questione, la giustificazione più addotta sembra essere quella della bassissima incidenza della popolazione femminile rispetto all’universo carcere nel suo complesso. Effettivamente le statistiche mostrano che le detenute di sesso femminile hanno sempre contato in maniera molto residuale rispetto al novero complessivo dei reclusi: al 30 aprile del 2019 le detenute sono in effetti 2.659 pari al quasi 4,4% della popolazione detenuta¹³¹ e, in ogni caso, la loro quota rispetto al totale dagli anni ’90 ad oggi ha sempre sostanzialmente oscillato tra il 4 e il 5%.

Per tale ragione si è sempre considerato l’universo carcerario femminile come un problema a cui dedicare minore attenzione in vista della sua scarsità numerica o tutt’al più come un fenomeno semplicemente correlato a quello alterno maschile, statisticamente più rilevante. Anche l’organizzazione architettonica e l’assegnamento alle diverse case circondariali e di reclusione dimostra una volontà soggiacente di affrontare il tema in maniera subordinata a quello delle carceri a prevalenza maschile. Infatti le strutture dedicate unicamente alle detenute donne sono solo 4 in tutta Italia, cioè le due case circondariali di Pozzuoli (NA) e di Rebibbia Femminile a Roma e le due case di reclusione di Venezia Giudecca e di Trani che ospitano complessivamente circa un terzo di tutta la popolazione penitenziaria femminile; il resto è divisa in maniera totalmente iniqua tra 44 istituti a prevalenza maschile dove si possono contare sezioni costituite da un centinaio di donne ed alcune che contengono anche meno di 10 soggetti, con il caso eclatante di Paliano dove è reclusa una sola detenuta donna.¹³² Alcuni istituti femminili (o sezioni femminili) quindi soffrono del già affrontato tema del sovraffollamento, con l’esperienza forse più drastica riscontrata nel carcere di Rebibbia che presenta un tasso pari al 130% rispetto ai posti realmente previsti.

Tuttavia il problema precipuo relativo al trattamento rieducativo delle donne attraverso il lavoro si origina probabilmente nelle situazioni opposte dove cioè la scarsa presenza femminile induce l’amministrazione carceraria a trascurare queste individue e a tralasciare la programmazione di trattamenti specifici ed individualizzati in riferimento alle loro esigenze particolari.

Nel 2010 le Nazioni Unite, conscie di dover affrontare il nodo della presenza femminile all’interno delle carceri, avevano redatto un documento di 70 norme conosciuto come “le regole di

¹³¹ Dati Ministero di Grazia e Giustizia, all’indirizzo https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page;jsessionid=uzbpjW9bvVnyKOYB+b1OXoH6?contentId=SST188292&previousPage=mg_1_14

¹³² Associazione Antigone, *Il carcere secondo la Costituzione. XV rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione* (2019) sul sito www.antigone.it all’indirizzo <http://www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/>

Bangkok”¹³³ nel quale si affermava la necessità di riconoscere un trattamento specifico per le detenute di sesso femminile in rispetto del principio della non-discriminazione, espresso alla regola n.1, per il quale il raggiungimento effettivo della parità di genere si raggiunge attraverso il riconoscimento delle particolarità richieste dalla condizione di donne.

In altre parole, il trattamento conforme ai principi di equità e di rispetto della pari dignità di genere si deve perseguire non attraverso un trattamento identico indiscriminato ma, al contrario, adeguandolo alle necessità e ai bisogni che la condizione femminile comporta.

Non si tratta di creare percorsi e opportunità di occupazione e formazione professionale che identifichino delle traiettorie lavorative ideate in base al genere (assumendo perciò che alcuni lavori siano ‘naturalmente’ femminili o maschili) quanto piuttosto riconoscere che un trattamento individualizzato non può prescindere da questo fattore.

Se nella teoria questo elemento può apparire scontato e per certi versi addirittura banale, nella pratica si dimostra un problema tutt’altro che semplice da risolvere. Comporta un’organizzazione dei (per)corsi di educazione, formazione e lavoro a livello nazionale, regionale e locale basata su uno studio approfondito del mercato del lavoro e delle occupazioni richieste che sia anche possibilmente rispettoso dei criteri di *empowerment* delle donne in un’ottica di parificazione delle loro possibilità lavorative. Per quanto possa sembrare distante la realizzazione di un simile approccio, esso impone tuttavia che si svolga almeno una prima riflessione sui percorsi indirizzati verso le detenute donne e che si arrivi quantomeno a comprendere che l’organizzazione delle carceri deve tenere in considerazione anche questo elemento. Purtroppo la situazione descritta sopra in merito alle strutture dove destinare e distribuire le reclusi, sembrerebbe restituire l’immagine di una detenzione femminile non indipendente e adattata piuttosto a quella maschile.

Infine alcuni autori¹³⁴ hanno individuato almeno tre elementi relativi alla detenzione ‘al femminile’ che sono fonte di preoccupazione e che dovrebbero essere affrontati come temi particolaristici: essi hanno a che fare con le condizioni ed il trattamento da riservare alle detenute madri e al rapporto coi figli, al fine di evitare che questi debbano subire il mondo carcerario in età precoci e che allo stesso tempo sia concesso loro di trascorrere del tempo adeguato con le proprie madri in strutture apposite; riguardo alle detenute con disturbi psicologici che siano seguite da personale specializzato; ed infine in riguardo alla condizione delle detenute straniere che subiscono allo stesso tempo il doppio limite derivante dalla condizione di straniera e quello di donne.

¹³³ Il documento, firmato il 21 dicembre 2010, s’intitola per intero ‘Regole delle Nazioni Unite relative al trattamento delle donne detenute e delle misure non detentive per le donne autrici di reato’ ed è stato ideato per completare le regole minime per il trattamento dei detenuti (Mandela’s rules)

¹³⁴ AA.VV., Donne ristrette. A cura di Mantovani G., Ledizioni, Torino, 2019

In riferimento a questi tre elementi, mentre i primi due meriterebbero una trattazione apposita che si allontanerebbe eccessivamente dal nostro discorso, la questione delle detenute straniere si collega alle considerazioni fatte *supra* in riferimento ai detenuti stranieri.

Le detenute straniere sono infatti anche leggermente superiori in percentuale rispetto a quanto avviene nella popolazione maschile¹³⁵, ciò è motivato in parte dalla tipologia di reati criminali di cui le donne si rendono protagoniste. Mediamente le donne compiono meno reati rispetto agli uomini, motivo per cui sono così sottorappresentate nella popolazione carceraria, e questi riguardano più spesso delitti contro il patrimonio, contro la persona ma soprattutto inerenti alla prostituzione¹³⁶, ambito nel quale le straniere hanno progressivamente soppiantato la popolazione autoctona.¹³⁷

La possibilità di fornire un'occupazione a queste soggette permetterebbe loro di vincere la situazione particolarmente restrittiva e specifica derivante dalla condizione di donne e straniere così come potrebbe ridurre sensibilmente il rischio che tornino recidivamente a prostituirsi.

1.3.4 Esclusi dalle pene alternative secondo art. 4-bis

Sino a questo punto si è trattato di elementi limitativi del lavoro che hanno a che fare con le carenze del sistema penitenziario e delle sue strutture nel coinvolgere la popolazione carceraria o alcuni segmenti specifici di essa in ragione della loro condizione intrinseca.

In quest'ultimo paragrafo invece si dedicherà attenzione ad un tipo di esclusione che ha natura espressamente giuridica e che richiama una precisa volontà del legislatore di distinguere il trattamento da riservare ad alcuni autori di reato.

Si ricorderà dal paragrafo 1.1.2 che in seguito all'approvazione della legge Gozzini nell'86, la spinta riformista del sistema carcerario aveva subito immediatamente una brusca battuta d'arresto a causa del clima di tensione generato dalle stragi di natura mafiosa e terroristica. Il legislatore aveva quindi ritenuto opportuno inasprire le condizioni per il detenuto accusato dei reati di tale genere in merito all'accesso alle misure alternative, tra cui quella inerente al nostro discorso dell'accesso al lavoro all'esterno.

Il d.l. 152/1991, convertito poi nella legge n. 203/1991, aveva inserito per la prima volta l'art. 4-bis col quale si istituiva basilamente un trattamento differenziato per i reati di grave entità rispetto a quelli ordinari. La normativa distingueva tra due sottocategorie di reati dove la prima era legata all'appartenenza alla criminalità organizzata mentre la seconda si riferiva a reati di grave entità ma

¹³⁵ Secondo il XV rapporto di Antigone si parla nelle stime attuali di un 36,2% per le donne a fronte di un tasso inferiore di circa 3 punti percentuali per gli uomini (33,5%).

¹³⁶ Desi B., *Donne detenute e genitorialità "fuori dalle mura"* (2018) sul sito www.giurisprudenzapenale.com all'indirizzo http://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2018/11/Bruno_gp_2018_11.pdf

¹³⁷ In particolare due etnie sono particolarmente numerose tra la popolazione femminile e cioè quella rumena (22,35%) e quella nigeriana (20,7%) che sono notoriamente molto presenti nell'ambito della prostituzione italiana.

per i quali non era accertato nessun collegamento ad organizzazioni di tipo mafioso, eversivo o terroristico. In entrambi i casi vengono apportate delle restrizioni sull'accesso a questi benefici, per esempio attraverso l'estensione del numero di anni di pena da scontare.¹³⁸

All'indomani dell'omicidio del magistrato Giovanni Falcone era stato poi approvato il decreto-legge n. 306 del 1992 (convertito nella legge n. 356 del 7 agosto 1992) "Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa" dove veniva stabilito che, per quelle categorie di reati enunciate sopra, la concessione dei benefici era garantito solo in seguito ad una comprovata collaborazione con la giustizia, secondo l'art. 58-ter o.p.

Se dunque con la prima legge si veniva a costituire un sistema per cui l'accesso ai benefici delle misure alternative, dei permessi-premio e del lavoro all'esterno era condizionato dalla verifica della magistratura di un sostanziale termine delle relazioni del detenuto con la criminalità organizzata, con la seconda legge invece il godimento di tali benefici sarebbe stato possibile solo se i soggetti in questione avessero dato prova della volontà di collaborare con lo Stato cioè coloro che "anche dopo la condanna, si sono adoperati per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori ovvero hanno aiutato concretamente l'autorità di polizia o l'autorità giudiziaria nella raccolta di elementi decisivi per la ricostruzione dei fatti e per l'individuazione o la cattura degli autori dei reati"¹³⁹. Questa volontà risponde perfettamente alla necessità dello Stato di limitare quanto più possibile i contatti del detenuto con l'ambiente di origine per limitarne la pericolosità sociale così come incentivare l'approvvigionamento di informazioni in merito alle organizzazioni criminali attraverso il fenomeno dei cosiddetti *pentiti*; tuttavia introduce una differenziazione significativa nel trattamento dei detenuti in base alla tipologia di reati che finisce per alterare inevitabilmente anche la funzione della pena. Con la cornice giuridica delineata infatti la finalità rieducativa viene indissolubilmente legata alla collaborazione con la giustizia creando una pesante discriminante rispetto al trattamento riservato ai detenuti ordinari.

La Corte Costituzionale fu chiamata più volte ad esprimersi in merito alle nuove disposizioni previste dall'art. 4-bis e tentò in qualche modo di limitare l'azione legislativa in modo che l'esecuzione della pena restasse ancorata ai principi costituzionali espressi all'art. 27. Una sentenza che può essere presa come riferimento per quanto esposto è la n. 306 del 1993 dove la Corte ribadisce la natura polifunzionale della pena per cui le esigenze di prevenzione non possono mai oscurare l'elemento di rieducazione che deve essere applicato tanto in esecuzione quanto nella fase di assegnazione della stessa.

¹³⁸ Si ricorderà quanto esposto nel paragrafo sul lavoro all'esterno per il quale è stata mantenuta la disposizione che limita l'accesso al lavoro all'esterno per i detenuti di cui all'art 4-bis solo in concomitanza con l'espiazione di almeno un terzo della pena e comunque di un tempo non inferiore ai 5 anni.

¹³⁹ Art. 58-ter della 354/75

Ciò nonostante, sebbene la Corte riconosca che si verifichi una contrazione nell'opera di rieducazione dovuta alla nuova normativa, giustifica la predisposizione della collaborazione con la giustizia come un'opera necessaria e coerente alla lotta alla criminalità organizzata a causa della spiccata pericolosità che questo fenomeno rappresenta. Tuttavia si esprime nel senso di negare la legittimità del ragionamento inverso ovvero quello che insinuerebbe una pericolosità in ragione della mancata collaborazione.¹⁴⁰

La Corte ha dimostrato di voler proseguire su questa impostazione attraverso le sentenze n. 537 del 19-27 luglio 1994 e n. 68 del 22 febbraio-1° marzo 1995, nelle quali si riconosce la possibilità che il detenuto non abbia elementi per poter collaborare con la giustizia a causa, rispettivamente, della limitata partecipazione al fatto criminoso o del totale accertamento giuridico del fatto. In entrambi i casi, secondo il giudice delle leggi, sarebbe una pretesa irragionevole la richiesta di una collaborazione con la giustizia se non vi sono elementi che il detenuto può effettivamente condividere con i magistrati, a maggior ragione considerando che questa azione di collaborazione viene ritenuto un presunto fattore di ravvedimento del detenuto ed un vincolo imprescindibile nel percorso di rieducazione.

Quindi la prassi ora accettata e ribadita anche attraverso la sentenza n. 445 del 1997 della Corte Costituzionale, sembrerebbe essere quella per cui la collaborazione con la giustizia implicherebbe automaticamente l'accertamento della mancanza attuale di relazioni con la criminalità organizzata mentre una non collaborazione non può implicare autonomamente la conclusione contraria e devono perciò essere accertati dal giudice la pericolosità del detenuto ed il potenziale collegamento con l'ambiente criminale di origine.

Quello che resta sicuramente più controverso è il ragionamento soggiacente per cui la collaborazione con la giustizia venga considerato un elemento in sé sintomo di un ravvedimento e perciò legato in qualche modo al processo di rieducazione; se da questo atto in generale viene ricavata una volontà del detenuto di intraprendere un cammino di risocializzazione e rieducazione che passi appunto dall'opera collaborativa, tuttavia non si può escludere che il detenuto che operi immediatamente questa scelta lo faccia piuttosto per ragioni di tipo opportunistico.¹⁴¹

In altre parole, la previsione della normativa di stabilire un trattamento differenziato aprioristicamente senza considerare l'evoluzione personale e psicologica del detenuto cozza

¹⁴⁰ Pace L., *L'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario tra presunzioni di pericolosità e «governo dell'insicurezza sociale»* in *Costituzionalismo* 2/2015, p. 6

¹⁴¹ Per mitigare in parte questa contraddizione La Corte Costituzionale, con sentenza 14-22 aprile 1999, n. 137, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis nella parte in cui non prevede che il beneficio del permesso premio possa essere concesso nei confronti dei condannati che, prima della entrata in vigore della legge del 1992, abbiano raggiunto un grado di rieducazione adeguato al beneficio richiesto e per i quali non sia accertata la sussistenza di collegamenti attuali con la criminalità organizzata

inevitabilmente con il principio del trattamento individualizzato nonché spoglia il Magistrato di Sorveglianza di uno dei suoi compiti più cogenti e cioè quello appunto dell'analisi scientifica attuata in cooperazione con l'*equipe* di esperti, finalizzata ad attuare o modificare l'offerta trattamentale in base al comportamento del soggetto e alla propensione alla risocializzazione dimostrata.

Nuovamente la Corte Costituzionale nel 2014 ha emesso una decisione di radicale importanza nell'opera di limitazione e mitigazione dell'operato legislativo, quando con la sentenza n. 239¹⁴², ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4-*bis* nel quale non si escludevano la detenzione domiciliare e la detenzione domiciliare speciale tra le misure alternative suscettibili delle limitazioni discusse finora. Ne risulta che né questi due istituti né quello della liberazione anticipata, già previsto nella primissima formulazione dell'articolo, sono subordinati alla collaborazione con la giustizia o all'accertamento dell'assenza di relazioni con l'organizzazione criminale.

Tuttavia se da un lato la Corte Costituzionale ha tentato di mitigare le previsioni di natura emergenziale e securitaria sorte con le leggi dei primi anni '90, d'altro canto il legislatore ha proseguito negli ultimi anni con un'opera di estensione dell'art. 4-*bis* sino ad incrementare notevolmente il novero delle categorie di reati (e quindi di detenuti) soggetti alla limitazione/esclusione della fruizione delle misure alternative.

Uni dei fattori scatenanti è stato senza dubbio il timore diffuso su scala planetaria del terrorismo di matrice islamica che ha portato, a partire dagli eventi dell'11 settembre, molti paesi ad attuare politiche restrittive della libertà in nome della sicurezza e dell'ordine pubblico.

In Italia una normativa di tale portata è stata approvata il 23 dicembre 2002 con la legge n. 279, la quale (ri)menziona specificamente i reati di natura terroristica, anche internazionale, all'interno della prima categoria di reati ostativi¹⁴³ all'art. 4-*bis* e introduce la possibilità di sospensione del trattamento ordinario per situazioni di emergenza di cui all'art. 41-*bis*, cosiddetto regime di *carcere duro*, per situazioni di pericolosità invocati dal Ministero degli Interni o di Giustizia, anche quando non riguardino episodi di rivolta o ribellione all'interno delle carceri bensì quando anche uno dei due Ministri ritenga che possa sussistere una pericolosità in relazione al collegamento con un'organizzazione di tale natura.

Questa estensione della portata dell'art. 4-*bis* si è attuata ulteriormente con la legge n. 38 del 2009 la quale aveva inserito tra i reati di prima fascia anche alcuni relativi allo sfruttamento sessuale dei

¹⁴²Peralto la sentenza è sorta in riferimento al ricorso di una donna straniera che invocava l'incostituzionalità dell'art. 4-*bis* dal momento che le era negato il rapporto con il figlio minore di 10 anni (garantito appunto dall'istituto della detenzione domiciliare speciale di cui all'art. 47-*quinquies*). Tale specificità rientra in una di quelle situazioni specifiche delle detenute madri accennate al paragrafo precedente.

¹⁴³ Con la legge del '92 essi infatti erano stati relegati alla seconda fascia quando non presentavano collegamenti con le organizzazioni criminali in ragione di una situazione d'emergenza ormai cessata.

bambini e alla pedopornografia¹⁴⁴ e sembra ancora soggetta a ulteriori modificazioni. Per esempio il d.l. n. 7 del 2015 (reso risolutivo dalla legge n. 43 del 2015) ha apportato un'ulteriore modifica all'art. 4-*bis* includendovi i reati di favoreggiamento all'immigrazione clandestina semplice e a fini di profitto. Dunque persiste il rischio di un allargamento eccessivo delle categorie di reati per i quali si prevede un trattamento differenziato che minaccia perlomeno, se non ostacola, i principi della rieducazione e del trattamento individualizzato in nome della difesa della sicurezza sociale e della risoluzione delle situazioni di emergenza.

¹⁴⁴ Va notato tuttavia che negli adeguamenti di legge successivi questi crimini sono stati ricollocati nella seconda fascia poiché valutati logicamente non inerenti alla categoria dei reati di stampo associativo-mafioso e si è dedicato un trattamento specializzato, di cui al comma 1-*quater*, più consono alla loro natura.

2. IL RUOLO DEI PRODOTTI DI ECONOMIA CARCERARIA NEL CIRCUITO DEL COMMERCIO EQUO E SOLIDALE (LE C.D. BUONE PRATICHE)

In questo capitolo dedicheremo l'attenzione ad alcuni progetti di economia carceraria presenti sul territorio italiano che si sono distinti per la particolarità dei loro percorsi e l'efficienza e la dedizione con cui sono riusciti a portare avanti i rispettivi obiettivi.

La descrizione di questi casi specifici ci permette di riportare degli esempi concreti relativi ai temi trattati oppure, come si riportava precedentemente, ci consente di prendere visione di alcune particolarità e specificità che non hanno trovato spazio nell'arco della trattazione, per esempio rispetto al tema del lavoro per i minori. Alcuni di questi progetti si rivolgono infatti a categorie specifiche di detenuti o sono sorti con la finalità di integrare l'offerta trattamentale educativa che avveniva già autonomamente all'interno del carcere ad opera dell'amministrazione penitenziaria, come vedremo avvenire nelle prime due esperienze, oppure nascono dal desiderio di portare le proprie esperienze imprenditoriali e produttive al servizio dell'opera rieducativa nel carcere, come avviene per il terzo progetto. Può avvenire che la *mission* di queste organizzazioni consista sostanzialmente nell'insegnamento di una professione specifica e delle competenze relative ad esso oppure che il lavoro venga inteso maggiormente come un'opportunità di responsabilizzazione del singolo.

Al di là delle differenze che li connotano, sono tutti progetti sviluppati da soggetti esterni all'amministrazione penitenziaria¹⁴⁵ e perciò includibili nelle due seconde tipologie di lavoro viste nel capitolo precedente: lavoro intramurario alle dipendenze di un soggetto esterno e lavoro extramurario attraverso i due istituti del *lavoro all'esterno* e della *semi-libertà*.

L'ultima attività descritta invece risponde ad una logica leggermente differente ovvero quella di analizzare come avviene la vendita e la distribuzione dei prodotti di economia carceraria nella società libera, fungendo così da collegamento per l'ultimo tema che verrà discusso inerente al ruolo del commercio equo e solidale e alla sua inclusione nella realtà del mondo penitenziario.

Le descrizioni di queste attività sono il frutto di un insieme di incontri e interviste avvenuti con i responsabili dei progetti, che si sono gentilmente messi a disposizione per raccontare la nascita, gli sviluppi e le specificità del loro lavoro, i quali sono stati poi rielaborati dall'autore selezionando gli elementi ritenuti, secondo la sua opinione personale, più idonei ed inerenti alla logica della trattazione. Durante le interviste relative ai primi tre progetti si è scelto, per esempio, di domandare

¹⁴⁵ Tuttavia è emerso in maniera trasparente come il rapporto tra queste organizzazioni e l'amministrazione penitenziaria sia un elemento fondamentale non solo al fine di instaurare un rapporto amichevole tra le due parti ma anche per rendere l'esperienza quanto più efficiente e proficua.

in maniera specifica le statistiche sulla popolazione detenuta coinvolta così come sulla sua composizione tentando di appurare, tra le altre cose, la presenza di detenuti stranieri, i requisiti richiesti per partecipare all'attività lavorativa o la tipologia di mansioni affidate ai soggetti inseriti, tutte tematiche trasversali presenti in questo lavoro.

Sin dalla prima intervista è poi sorto il desiderio di comprendere la logica sottostante il processo del re-inserimento del detenuto nella società libera nella visione del singolo progetto per cui è stato domandato di scegliere tra due ipotetici approcci antitetici quello si avvicinava maggiormente alla loro prospettiva: coinvolgere il maggior numero di soggetti detenuti, relegando in un piano minore o subalterno il momento dell'uscita dal carcere o se, viceversa, focalizzare l'attenzione sul proseguimento di un progetto lavorativo (anche contrattualmente parlando) a discapito del numero di detenuti possibilmente coinvolti.

La ragione di questa curiosità non risiede unicamente nel comprendere se sia stato preferito un approccio tendenzialmente quantitativo o qualitativo, ma anche nel voler esaminare le possibili soluzioni alla mancanza di lavoro penitenziario descritte nella sezione precedente; dove col primo approccio si affronterebbe il problema in maniera diretta cercando di coinvolgere quanti più detenuti possibili, rischiando perciò di tralasciare il momento difficile e traumatico dell'uscita dal carcere, di contro col secondo si tenterebbe una strategia volta ad ottimizzare il lavoro effettuato sul singolo individuo, col rischio opposto invece di coinvolgere un numero esiguo di soggetti.

Fermo restando che non s'intende qui prediligere l'uno o l'altro approccio, la questione rimane di estrema fondatezza ed importanza dal momento che, lo ripetiamo ancora, questa tipologia di lavori pesa statisticamente e drammaticamente in misura inferiore rispetto a quella alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, pur presentando delle connotazioni specializzanti e valorizzanti uniche.

Le realtà qui descritte hanno dimostrato la loro forza e validità nel panorama dell'economia carceraria italiana sia in termini di crescita economica e professionale sia in relazione all'eccellente e complicato lavoro svolto nell'opera di rieducazione dei detenuti inseriti nel loro organico perciò non si intende qui in alcun modo voler stilare un'analisi del loro singolo rendimento.

Tuttavia agli intervistati è stato domandato, quand'anche non lo avevano già autonomamente fatto, di esporre alcune possibili criticità nel loro operato, per capire maggiormente quali insidie e scogli si nascondono nel loro lavoro così come comprendere quali limiti, interni o esterni, devono fronteggiare quotidianamente. Il risultato di queste considerazioni e di altre esigenze descrittive è qui riassunto nel testo che segue.

Banda Biscotti e villa Olimpia (carcere di Verbania)

Banda Biscotti è il nome di un progetto di produzione dolciaria nato nel 2007 su iniziativa della cooperativa Divieto di Sosta all'interno del carcere di Verbania in Piemonte e che allo stato attuale produce fino a 250 kg di biscotti al giorno, con una gamma di oltre 20 prodotti nel suo listino che lo ha reso uno dei progetti più attivi e conosciuti del mondo economico carcerario del Nord Italia.

Il progetto era nato inizialmente come laboratorio all'interno del carcere con la missione e l'obiettivo di dare un proseguimento reale e concreto ai corsi di formazione svolti all'interno dell'istituto che fornivano una specializzazione nel settore dolciario senza tuttavia garantire, a coloro li svolgevano, un utilizzo reale e concreto delle capacità acquisite.

Con l'installazione del forno dolciario invece si dava finalmente un proseguo all'attività formativa svolta in carcere e un'attuazione pratica delle competenze sviluppate al servizio di un lavoro che oltre ad essere formante ed educante fosse anche retribuito.

Tuttavia il carcere di Verbania è un luogo relativamente esiguo e dagli spazi assai limitati essendo un ex-convento: come avviene per tanti altri istituti di pena è ricavato da architetture precedenti che non sono state pensate per le finalità di esecuzione della pena e nei quali a maggior ragione non è stato dedicato un luogo idoneo allo svolgimento di un'attività lavorativa che richiede delle apparecchiature tecniche basilari. Il carcere ospita solamente attorno ai 60 individui tra detenuti e reclusi e consiste di tre sole sezioni separate, dedicate rispettivamente ai detenuti comuni, agli esecutori di reati promiscui (*soft sex-offenders*) ed una alle forze dell'ordine.

Con il crescere dell'attività è perciò sorto il problema di trovare un luogo che fosse adatto alla mole di produzione che si stava sviluppando e che potesse contenere le apparecchiature necessarie allo scopo. Fortunatamente appena al di fuori delle mura del carcere vi è uno spazio molto esteso, sede della scuola di polizia penitenziaria che possedeva dei locali di grande metratura parzialmente inutilizzati che sono stati messi a disposizione del progetto in seguito ad un accordo tra le parti.

La nuova e attuale sede di produzione consta di più di 300 mq, nella quale la fruibilità e la capacità spaziale sono un caso pressoché unico in tutte le realtà di economia carceraria italiane e grazie a cui sono notevolmente agevolate alcune operazioni quotidiane quali lo stoccaggio ed il carico/scarico delle merci. La collocazione esterna al carcere permette inoltre un più facile proseguimento delle collaborazioni con gli ex-detenuti che dovrebbero altrimenti ottenere di volta in volta dei permessi specifici per entrare ed uscire dalla struttura.

I detenuti passibili di far parte del progetto sono selezionati direttamente dall'educatore all'interno del carcere di Verbania tra quelli che hanno seguito il corso di formazione e che si sono mostrati interessati e idonei allo scopo; può capitare, in ragione della limitata dimensione del carcere descritta prima, che vengano anche assunti detenuti che hanno seguito dei corsi analoghi in altre

carceri piemontesi; in questi casi viene avviata la complessa procedura per il trasferimento verso il carcere di Verbania.

Allo stato attuale comunque tutti i detenuti che lavorano nel forno vi accedono grazie all'art. 21 o.p. per il *lavoro all'esterno*, tra questi qualcuno riesce ad ottenere successivamente la *semi-libertà*. Per il laboratorio sono assunti tendenzialmente 4 individui, di cui la metà attualmente detenuti e gli altri che hanno già scontato la pena; il numero di soggetti coinvolti può salire fino a 6/7 durante il periodo invernale quando la richiesta di produzione aumenta sensibilmente.

Entrambi i soggetti ex-detenuti avevano cominciato a lavorare presso il laboratorio durante la reclusione e sono stati riconfermati, uno con un contratto a tempo indeterminato e l'altro per un periodo cuscinetto in attesa di essere riconfermato o sostituito da un altro detenuto.

In questo caso la volontà è certamente quella di prediligere il percorso instaurato con il singolo detenuto piuttosto che coinvolgere una quantità superiore di individui, il che appare perfettamente sensato vista la ridotta dimensione del bacino di selezione, la specializzazione del lavoro prestato¹⁴⁶ ed il fatto che si può comunque includere un numero sufficientemente alto di lavoratori. Infatti il progetto vanta più di 40 soggetti coinvolti dall'inizio dell'attività nel 2007, tra detenuti ed ex-detenuti.

Ai soggetti impiegati sono richiesti compiti di livello mediamente specializzato che hanno a che vedere con la produzione e la logistica del magazzino sotto la supervisione della figura del pasticciere (dipendente non detenuto) che si occupa anche degli incarichi relativi alle certificazioni biologiche e ai compiti più specializzati. La parte commerciale, di distribuzione e promozione è invece affidata agli altri membri non reclusi dell'organizzazione.

Allo stato attuale "la Banda" conta anche un detenuto di origine straniera che ha una conoscenza della lingua italiana anche superiore al livello minimo richiesto; non si riporta in merito alla condizione di straniero all'interno del progetto delle particolari problematiche specifiche se non quelle derivanti dai problemi legali trattati sopra relativi al permesso di soggiorno, all'extradizione o al possesso in generale di altra documentazione utile.

L'intervistata riporta che il fatto di essere un'attività commerciale è di per sé un punto di forza, in quanto il prodotto essendo di qualità e possedendo il 'valore aggiunto' di provenire dall'economia

¹⁴⁶ L'intervistata sottolinea tuttavia che si deve tenere a mente che si tratta di lavoro specializzato equivalente a quello operaio e che quindi l'insegnamento di una professione va visto comunque in un'ottica di rieducazione al lavoro in senso generale. In continuazione riporta quindi l'esperienza positiva di un detenuto impiegato nel secondo progetto (Villa Olimpia) che ha deciso di rescindere il contratto per aprire una sua attività autonoma. Ricorda che un'esperienza di questo tipo è molto più complicata, se non quasi impossibile, nel settore della produzione dolciaria dove è senz'altro più arduo il raggiungimento di un'autonomia rispetto a quanto non avvenga nel settore più ampio della ristorazione.

carceraria si vende facilmente ma, al contempo, presenta delle difficoltà perché richiede che si adegui ai tempi di produzione del mercato.¹⁴⁷

Banda Biscotti gode inoltre della partecipazione ad una solida rete locale e nazionale che la pone in contatto ed in collaborazione con alcuni rivenditori specializzati in prodotti di economia carceraria, (come il *Consorzio dei Mille* di cui si parlerà dopo), e collabora con il consorzio *Altromercato* per l'approvvigionamento di alcune materie prime derivanti dal settore del commercio equo e solidale; si appoggia inoltre all'azienda agricola *Iris* per l'impiego delle farine biologiche di grano e di farro.

La cooperativa Divieto di Sosta è inoltre responsabile di un secondo progetto¹⁴⁸ denominato Villa Olimpia in partnership con il comune di Verbania attraverso il quale impiega direttamente tre detenuti e altri due attraverso un accordo di collaborazione con la regione Piemonte.

Villa Olimpia era già funzionante ed attiva prima dell'accordo di partenariato ma da quando ha cambiato gestione nel 2016 ha incrementato la sua attività: ha avviato 10 percorsi di formazione ed inserimento professionale annuale con i quali si tenta di dare un aiuto a delle persone provenienti da condizioni di svantaggio tra cui figurano i detenuti reclusi nella casa circondariale di Verbania. Questi corsi sono appositamente mirati al connubio tra formazione ed inserimento professionale per dare delle valide alternative di occupazione nell'ambito della ristorazione.

La Villa è aperta tutti i giorni della settimana ed è in grado di servire oltre 120 coperti per ogni pasto oltre ad organizzare cene aziendali, associative, raccolte fondi nonché organizzazioni di banchetti e *catering*. Attraverso l'esperienza maturata nei corsi di formazione ha poi deciso di proporre eventi di formazione e di *teambuilding* aperti a tutto il pubblico per conoscere ed imparare di più del mondo della ristorazione e della cucina.

O'Press (Carcere di Marassi, Genova)

L'esperienza di O'Press si sviluppa all'interno del carcere di Marassi nella sezione di Alta Sicurezza, il che ne fa un'attività unica nel suo genere; nasce su iniziativa di La Bottega Solidale, una cooperativa di commercio equo e solidale attiva nell'area genovese che ha deciso di dedicare all'economia carceraria parte del suo lavoro.

¹⁴⁷ Va notato che tutti e due gli elementi (la forza del valore aggiunto ed il vantaggio/svantaggio dell'essere una attività commerciale) sono stati citati autonomamente come elementi presenti nelle tre esperienze presentate. Sul primo elemento inoltre si avrà modo di approfondire nella sezione seguente dedicata agli sviluppi del commercio equo e solidale

¹⁴⁸ L'intervistata riferisce che stanno avviando un terzo progetto

Lo spunto è arrivato grazie ad una ragazza inserita nella cooperativa nel 2008 attraverso il servizio civile nazionale la quale aveva cominciato un *workshop* in carcere dove i detenuti lavoravano sui testi del cantautore genovese Fabrizio De André.

Il carcere di Marassi proponeva già autonomamente un corso di diploma di grafica pubblicitaria in collaborazione con l'istituto Vittorio Emanuele Ruffini così si pensò di instaurare un laboratorio che sostanzialmente si componeva di tre fasi: in un primo momento venivano selezionati ed elaborati alcuni testi di De André, quindi si procedeva alla creazione di alcune grafiche basate su questa selezione ed infine queste venivano stampate su delle magliette attraverso la tecnica della serigrafia. La cooperativa non aveva un'esperienza maturata nel campo del mondo penitenziario perciò l'iniziativa era stata pensata inizialmente per avere un carattere temporaneo ma riscosse talmente successo, sia all'interno del carcere tra detenuti e amministrazione penitenziaria sia di fronte al pubblico, che si pensò di farla diventare un'attività continuativa. Allo stato attuale le grafiche riguardano sempre testi di De André così come di altri cantautori italiani e diverse altre linee.

In quegli anni la cooperativa ha ritenuto che il ruolo del commercio equo e solidale fosse sufficientemente riconosciuto e affermato sul territorio da potere intraprendere delle attività di tipo diverso, come quelle relative all'economia carceraria, senza che questo potesse instaurare dei dubbi nei clienti abituati al loro ruolo 'tradizionale' che al contrario, come detto sopra, si dimostrarono entusiasti di questo nuovo prodotto.

Si sondò quindi la disponibilità tanto dell'amministrazione carceraria quanto della scuola di rendere definitivo il progetto e la risposta fu affermativa. Quando il progetto fu avviato 11 anni fa vi prendevano parte circa una decina di studenti detenuti poiché il lavoro era riconosciuto solo occasionalmente mentre allo stato attuale lavorano 4 detenuti assunti regolarmente, due con contratto a tempo determinato e due con contratto a tempo indeterminato. Oltre a questi ruotano attorno al laboratorio altre persone su base volontaria che sono potenzialmente interessate a subentrare nel progetto e cominciano ad apprendere qualche competenza tecnica lavorativa.

Il laboratorio, situandosi all'interno del carcere, ovviamente gode di spazi estremamente ristretti e un numero di detenuti superiore sarebbe ingestibile mentre l'esperienza ha dimostrato che anche un numero inferiore risulta insufficiente per mandare avanti la produzione; si tenga conto che si parla di una produzione artigianale con numeri estremamente elevati che si stazionano su una media di circa 15.000 pezzi l'anno, cifra che nei periodi migliori è stata anche raddoppiata.

Ogni manutenzione o utensile che deve essere introdotto ha bisogno di un *iter* lungo e complicato che non può prescindere dall'approvazione dell'amministrazione, motivo per cui la cooperativa ha ormai instaurato uno stretto e proficuo rapporto di collaborazione con la direzione.

I detenuti riconoscono quasi immediatamente la validità del lavoro che svolgono in relazione al fatto di impiegare in modo costruttivo il proprio tempo (circa 12 ore alla settimana) e poiché percepiscono di ricevere un buon compenso. Uno dei punti di forza è infatti sempre risieduto nel coinvolgimento personale con cui ogni detenuto decide di dedicarsi a questo lavoro.

Per poter prendere parte al progetto al detenuto è richiesto il prerequisito basilare di essere iscritti al corso di diploma di grafica pubblicitaria di cui si parlava sopra; tendenzialmente si comincia ad avvicinarsi al laboratorio su base volontaria per qualche giorno per cercare di capire come funziona il lavoro e come ci si deve relazionare con gli altri.

Questo meccanismo ha un triplice vantaggio: in primo luogo permette di iniziare l'apprendimento di competenze in maniera autonoma da un detenuto ad un altro senza dover ricorrere ad uno specifico corso di formazione professionale, incentivando al contempo le capacità di insegnamento e apprendimento nei soggetti coinvolti; in secondo luogo permette una buona turnazione dei detenuti ed un coinvolgimento di più detenuti possibile, dove qui la logica prevalente sembra essere appunto quella di puntare all'inclusione di tutti i candidati papabili; infine questo meccanismo tutela il lavoro e la produzione della cooperativa perché mette un argine al rischio derivato da possibili trasferimenti dei detenuti in altre strutture carcerarie.

A questo proposito la cooperativa cerca di dare la priorità a quei soggetti che presentano pene più lunghe e definitive e che si sa con maggiore certezza che siano stati assegnati a questo istituto per evitare che vengano spostati da un giorno all'altro in un'altra struttura interrompendo il lavoro che si stava facendo con conseguenti danni per la produzione ma anche per il detenuto che riceve un'offerta trattamentale incompleta.

Qui il discorso rispetto ai due poli idealtipici descritti nella parte introduttiva di una tendenza alla maggiore inclusione rispetto al percorso continuativo con pochi singoli va necessariamente tarato rispetto al lungo orizzonte di pena ma anche in ragione della natura di questo lavoro che è totalmente intramurario. Sembrerebbe, anche da quanto detto sopra, che l'obiettivo sia l'inclusione di quanti più candidati possibili ma bisogna altresì ricordare che si tratta di detenuti che potranno rimanere a lungo nell'istituto e finché ciò avviene si instaura in ogni caso un rapporto continuativo.¹⁴⁹ Inoltre la *mission* dell'attività è il lavoro all'interno dell'istituto di pena quindi è del tutto naturale che il proseguimento di una collaborazione col detenuto uscito dal carcere passi in secondo piano; tuttavia tra le 25/30 persone impiegate nel corso degli anni, l'intervistato riferisce di un paio di individui che ottenuta la scarcerazione sono andati a fare un lavoro simile.

¹⁴⁹ Non è un caso infatti che due lavoratori su quattro di quelli regolarmente assunti siano impiegati attraverso un contratto a tempo indeterminato.

Il lavoro di produzione all'interno delle mura è completamente autogestito dai detenuti senza necessità di essere supervisionato da altri membri della cooperativa che si occupano invece della parte estranea alla produzione ovvero quella amministrativa, commerciale e promozionale.¹⁵⁰

L'autogestione è una chiave fondamentale di questa attività. Infatti, sebbene il lavoro presenti delle caratteristiche e delle competenze tecniche non trascurabili, anche qui il nodo centrale sembra essere l'insegnamento della responsabilizzazione del detenuto intesa come un allenamento delle capacità in senso generale e del riabituare alla vita ordinaria.

I detenuti in alta sicurezza, in ragione della loro condizione di pericolosità, non accedono ai benefici quali la *semi-libertà* ed i *permessi-premio* per cui il rientro in società può essere un fattore di choc traumatico, motivo per cui l'intervistato ricorda casi di detenuti che ottenuta la libertà si sono chiusi in casa chiudendo le tapparelle o hanno avuto lunghi periodi di febbre causati dallo stress e per cui tendenzialmente il 70% di questi soggetti finisce per tornare in carcere. Attraverso il lavoro e soprattutto grazie a questo insegnamento all'indipendenza, il fattore di recidiva si abbatte notevolmente¹⁵¹ e la scarcerazione diventa un momento più tutelato ed impermeabile a questi rischi. In merito ai detenuti stranieri si registra un solo individuo che ha preso parte al progetto ma questa carenza è dovuta alla composizione della popolazione in Alta Sicurezza dove la grande maggioranza dei reclusi è di origine italiana mentre gli stranieri scontano queste pene di lunga durata nel proprio paese di origine.

Il limite più grande rispetto all'attività, oltre alle ovvie difficoltà ricordate prima di far pervenire nel carcere il materiale per la produzione, attiene ai fattori di incertezza costanti come i già citati rischi di trasferimenti oppure i casi di malattia imprevedibili¹⁵² o altri eventi imprevisi che riguardano l'organizzazione e le esigenze del carcere nel suo complesso.

Per concludere l'iniziativa gode di alcuni contributi finanziari regionali e di altra natura mentre le strutture e gli strumenti all'interno del carcere sono totalmente a carico dell'amministrazione; come avviene anche per gli altri due casi presentati, la cooperativa gode delle agevolazioni riconosciute dalla legge Smuraglia tuttavia anche in questo caso domina l'incertezza perché tali contributi vengono versati solo al termine dell'anno dopo i dovuti accertamenti obbligando la cooperativa a considerare di chiudere in utile il bilancio finale senza fare affidamento su questa possibile somma

¹⁵⁰ Riguardo al lavoro svolto fuori dal carcere il principale responsabile è Paolo Trucco (l'intervistato) che, a parte un aiuto di un volontario, gestisce la parte di ricezione degli ordini e trasmissione all'interno del carcere ma soprattutto svolge il delicatissimo compito di fare da tramite tra i due mondi della società libera e del carcere.

¹⁵¹ Riporta un dato non ufficiale ma diffuso nel settore per cui la tendenza parla di una recidiva ridotta al 22% per chi lavora o è impegnato in un corso di formazione; afferma inoltre che non risulta, almeno in base alle sue conoscenze, che nessuno dei loro impiegati sia tornato in carcere.

¹⁵² L'intervistato riferisce che in 10 anni non hanno avuto neanche un giorno di malattia mentre l'anno passato improvvisamente un detenuto ha avuto una grave infermità che lo ha costretto per 6 mesi mentre un altro è stato malato per 45 giorni.

risarcitoria, la qual cosa presenta ovviamente dei vantaggi se si ha lavorato bene o alternativamente un grosso rischio se la produzione è stata limitata.

Buoni Dentro (Istituto penale minorile Beccaria, Milano)

Il progetto Buoni Dentro è un progetto di produzioni di prodotti da forno rivolto principalmente ai giovani minorenni in esecuzione penale presso il carcere Beccaria di Milano.

Le due strutture portanti del progetto sono rappresentate da un laboratorio di panificazione all'interno del carcere e di un panificio locato in zona Bande Nere nella città di Milano; sono presenti inoltre con un corso di orientamento all'interno del carcere per adulti di S. Vittore, anch'esso situato all'interno della cerchia meneghina.

Presso il carcere Beccaria nel 2012 era stato attivato dall'ente di formazione professionale un corso di panificazione che si appoggiava ad un forno presente nella struttura penitenziaria e rimasto inattivo per 40 anni. Per quanto il corso avesse avuto l'onorevole merito di aver iniziato un percorso d'insegnamento, tuttavia rischiava di rimanere una formazione fine a sé stessa.

Grazie al lavoro congiunto di Lorenzo Belverato, maestro artigiano panificatore e imprenditore con maturata esperienza pluriennale nel campo, di Claudio Nizzetto, anima ispiratrice del progetto, e della cooperativa agricola sociale CO.A.FRA (la quale collaborava già col carcere di Opera a Milano in un progetto di allevamento di quaglie), il laboratorio si trasformò in un centro di produzione molto più strutturato dove si insegnava ai ragazzi non solo le tecniche di produzione ma anche a saper valorizzare, anche in termini di resa economica, il loro operato.

Così, all'incirca quattro anni fa, il laboratorio si era evoluto in un centro di panificazione di tutto rispetto dove i prodotti erano generalmente venduti a tutte le persone che orbitavano attorno al centro minorile Beccaria; il primo atto di responsabilizzazione dei giovani detenuti fu quello di affidare loro la presa in carico degli ordini così come la gestione della cassa, fatto che generò in loro un coinvolgimento significativo e che li aiutò a trovare una propria dimensione, fattore doppiamente importante considerando che alcuni di questi ragazzi vivevano episodi di isolamento o esclusione.

La grande crescita registrata nel progetto convinse Lorenzo e Claudio¹⁵³ ad aprire un centro di panificazione anche all'esterno del carcere per accentuare ulteriormente il risvolto imprenditoriale e produttivo, così nel febbraio 2015 rilevarono un forno inattivo da tanti anni e dalle strutture obsolete trasformandolo nel panificio Buoni Dentro di cui si accennava sopra.

¹⁵³ In questa fase Buoni Dentro smise la collaborazione con CO.A.FRA. poiché le esigenze di produzione del neo-panificio richiedevano tempistiche e modalità di lavoro insostenibili per una cooperativa agricola.

La qualità e la valenza dei prodotti sono stati certamente apprezzati dal pubblico visto che il panificio è arrivato a fatturare fino a 500.000 euro annui, cifra strabiliante se si considera che si partiva da un esercizio fallimentare chiuso e che sono trascorsi pochi anni dalla sua apertura.

Il panificio esterno al carcere ed il laboratorio interno lavorano in maniera leggermente diversa dove nel primo si ha una produzione sicuramente più massiccia e la maggioranza degli impiegati è costituita da persone non ristrette mentre nel secondo, di dimensioni assai più elevate, si prediligono le produzioni di prodotti fermentati dolci come le colombe ed i panettoni poiché è più complicato ottenere i permessi per far entrare gli strumenti di lavoro nella struttura carceraria, perché questi prodotti sono più facilmente conservabili ed inoltre richiedono un approvvigionamento di materie prime che non deve necessariamente rispondere a tempistiche quotidiane, alle quali sarebbe quantomai complicato attenersi, nuovamente, per l'organizzazione della struttura penitenziaria.

Entrambi impiegano all'incirca due o tre ragazzi detenuti alla volta, sostanzialmente in turnazioni separate perché l'esperienza ha insegnato che in caso di personalità fragili o devianti, tendenzialmente queste rischiano di trascinare negativamente anche gli altri ragazzi.

In generale l'aspetto psicologico è certamente il punto più complicato e critico nell'inclusione lavorativa di questi individui in ragione della loro età prematura e dei loro vissuti storici, spesso caratterizzati da ambienti familiari criminali o da figure genitoriali devianti o assenti; in molti casi inoltre si tratta di ragazzi che derivano da episodi di estrema violenza fatta o subita¹⁵⁴.

A differenza dei due casi presentati sopra, qui il risvolto del profilo personale svolge un ruolo preminente rispetto ai limiti di tipo strutturale o sistemico e le principali difficoltà che si verificano nell'esecuzione del lavoro hanno a che vedere infatti con i disturbi psicologici del ragazzo. Ovviamente anche in questo caso, se il fatto di essere un'attività commerciale bene avviata rappresenta certamente un validissimo punto di forza, al contempo richiede che si rispettino le regole di mercato per cui atteggiamenti di menefreghismo, assenteismo o voluta non collaborazione sono di totale intralcio alla produzione; episodi pregressi di tossico-dipendenza amplificano esponenzialmente la portata di questi comportamenti ostruttivi.

Allo stesso modo di quanto accade nel progetto del carcere di Marassi, anche qui è inevitabile dover rivolgersi a soggetti con pene dalla lunghezza più estesa e dalla certezza più assicurata. Infatti, per quanto siano di estrema utilità il lavoro svolto dall'educatore dal Magistrato nell'accompagnamento e analisi psicologici volte alla concessione delle misure alternative di esecuzione della pena, tuttavia se non si adopera una collaborazione stretta tra le parti si finisce per trascurare l'importanza dell'operato svolto all'interno dei laboratori di panificazione così come il tempo speso per la

¹⁵⁴È importante precisare che essendo giovani minori, se si trovano a scontare in carcere pene di media-lunga durata, significa che abbiamo a che fare con crimini commessi di una certa efferatezza o riprovazione sociale.

formazione dei ragazzi. La concessione di una misura alternativa è infatti uno strumento assolutamente utile e legittimo per aiutare il ragazzo ad uscire dal mondo del carcere ma dovrebbe essere concessa addizionalmente rispetto al lavoro penitenziario e non a discapito di quest'ultimo.

Da quanto riportato sinora sarà ormai evidente che data l'importanza dello sviluppo psicologico del ragazzo, la scelta sarà ovviamente quella di proseguire il più possibile un percorso mirato con pochi individui, i quali lavorano per circa 20 ore alla settimana, piuttosto che coinvolgere in maniera incongruente un numero spropositato di ragazzi. Questo non ha impedito tuttavia al progetto di riuscire a lavorare con circa 20 ragazzi in totale nel corso degli anni attraverso le due esperienze, interna ed esterna al carcere, il che costituisce un numero ragguardevole se si considera che ora l'istituto Beccaria contiene circa 30 ragazzi in totale e non ha mai contenuti molti di più.

Il lavoro di responsabilizzazione di questi ragazzi gioca in questo caso, se possibile, un ruolo ancora più rilevante che nelle altre due esperienze dal momento che l'obiettivo finale non è certamente quello di insegnare un lavoro ma farli crescere come adulti in grado di costruirsi autonomamente un percorso vitale e lavorativo. Questi ragazzi sono soggetti che si trovano in carcere perché hanno già rifiutato un modello di comportamento comune per cui sarebbe del tutto inutile cercare di insegnare loro la responsabilità per massimi sistemi calandola dall'alto, l'idea è infatti proprio l'opposta: insegnare un lavoro in modo che possano sviluppare da sé un senso di responsabilizzazione¹⁵⁵, a prescindere dal tipo di occupazione che decideranno di intraprendere.

Infatti l'intervistato cita come esempio estremamente positivo la storia di un ragazzo singalese, il quale terminata l'esperienza nel panificio aveva lavorato per un po' nello stesso campo ma poi ha deciso di voler seguire la sua passione per i motori ed è infine riuscito a rilevare un'officina meccanica che è tuttora attiva e funzionante, a dimostrazione del fatto che la scelta di un'attività differente da quella di panificazione è già un'enorme costruzione di responsabilità ed una scelta matura di comportamento.

In questo progetto la componente di ragazzi stranieri è sicuramente maggioritaria ed il fatto di provenire da contesti culturali distanti da quello italiano è, in molti casi, un elemento di rischio non tanto per le difficoltà linguistiche o legali, che sono attenuate rispettivamente da una capacità di apprendimento più veloce della lingua rispetto agli adulti e dalla condizione tutelata di minorenni, quanto piuttosto dall'imposizione di modelli comportamentali familiari devianti.

Esemplificativo il caso di un ragazzo di origine *rom* che aveva dimostrato un'elevata capacità lavorativa e un coinvolgimento notevole ma assolutamente non sostenuta, ed anzi, osteggiata dalla

¹⁵⁵ Durante l'intervista Lorenzo Belverato enuncia una frase molto significativa secondo la quale fare impresa è in primo luogo una scuola di vita perché ti permette di imparare a lavorare con gli altri conoscendoli ma conoscendo anche te stesso, il che riassume abbastanza efficientemente il concetto espresso.

famiglia che lo avevano portato a delinquere nuovamente e ad una successiva re-incarcerazione nonostante il talento e l'impegno dimostrato.

I prodotti del panificio Buoni Dentro continuano comunque a riscuotere enorme successo nell'area milanese e al di fuori di questa ma la dedizione e l'esperienza imprenditoriale di Lorenzo spingono a desiderare un miglioramento continuo dell'attività, ragione per cui amplieranno lo spazio dell'ufficio, che funge talvolta anche da magazzino e situato vicino al panificio, e per cui si augurano di riuscire a migliorare la gestione della produzione e della vendita dei prodotti dolciari anche nel laboratorio all'interno dell'istituto Beccaria.

Il Consorzio dei Mille, rivenditore di prodotti dell'economia carceraria a Milano

Il Consorzio dei Mille è un'organizzazione che raggruppa alcune cooperative attive nelle carceri milanesi che possiedono un negozio dedicato ai prodotti di economia carceraria situato in viale dei Mille nella città di Milano.

Lo spazio era già precedentemente utilizzato da un'unione di cooperative per poter rivendere i propri prodotti che venivano dalle prigioni di Opera, S. Vittore e Bollate dell'area milanese, ma è stato nel 2015 che è avvenuta la vera svolta quando, su iniziativa dell'assessorato alle Politiche del Lavoro del Comune di Milano, l'unione di cooperative ha assunto la forma commerciale e giuridica del Consorzio. Alle cooperative fondatrici *Alice*, *Bee4 Altre Menti*, *Opera in Fiore*, *Zerografica* ed *Estia*, si sono poi aggiunte nel 2017 *In-Opera*, *Il Gabbiano*, *Associazione UAI- Users As Innovators* più una serie di altre cooperative ed associazioni aderenti in vario modo al progetto o che rivendono i propri prodotti all'interno di questo negozio espressamente dedicato all'economia carceraria.

Il Consorzio nel complesso impiega quasi 200 persone, di cui più di 140 sono detenuti o hanno alle spalle un vissuto di realtà penitenziaria e sono tutti regolarmente assunti con contratti nazionali. All'interno del Consorzio le cooperative sono attive in diversi campi: dalla vendita di prodotti alimentari, artigianali, tessili e di igiene-pulizia alla manutenzione di strumentazioni elettriche così come propongono servizi di consulenza, di controllo qualità e di *data entry* e altre attività ancora.¹⁵⁶ Ogni cooperativa lavora nel proprio carcere di riferimento in collaborazione con gli educatori e gli psicologi al fine di selezionare attraverso un bando i candidati detenuti da introdurre nel proprio organico in modo che tendenzialmente debbano scontare un periodo di pena uguale o superiore ai tre anni; dopo le dovute e variabili tempistiche di formazione, si prosegue con la collaborazione anche e soprattutto per permettere al detenuto di lavorare all'esterno, attraverso l'art. 21 oppure in

¹⁵⁶ Per una descrizione dettagliata ed esaustiva del lavoro svolto dalle varie cooperative partner si consiglia caldamente la consultazione del sito nella sezione dedicata ai singoli progetti. (<https://www.consorziobilemille.it/cooperative/chi-siamo/>)

regime di *semi-libertà*, e mantenere l'assunzione il più possibile anche dopo il primo periodo di scarcerazione.

Al di là delle differenze derivate dalle tipologie di lavoro svolte dalle diverse cooperative del Consorzio, il *focus* principale risiede infatti nel reinserimento dove il periodo di lavoro svolto dentro il carcere è visto come un primo gradino per intercettare i detenuti, seguito da un graduale e necessario adattamento al lavoro (grazie appunto agli istituti del *lavoro all'esterno* e della *semi-libertà*) in cui si imparano il rispetto delle regole e degli orari di lavoro ed infine concluso con l'auspicata assunzione definitiva al momento della scarcerazione.¹⁵⁷

All'interno del Consorzio prevale la visione per cui si deve favorire l'impegno dei detenuti o ex-detenuti attraverso contratti di varia durata ma prevalentemente in forma assuntiva mentre l'utilizzo di formule meno durature quali i tirocini o le *borse-lavoro* viene limitato in forma residuale e temporanea. La ragione di ciò risiede nel desiderio di evitare qualsiasi formula opportunistica dell'ente assumente nei confronti del soggetto impiegato nonché garantire un impiego per tutto il periodo necessario alla reintegrazione nella società libera.

Basandosi sulla propria esperienza personale, l'intervistato afferma che se tendenzialmente chi torna a compiere crimini dopo la propria scarcerazione tende a farlo nei primi mesi successivi al rilascio, tuttavia è solo dopo circa un anno e mezzo che si riesce a capire veramente se vi è stato un cambio di mentalità profonda nell'individuo.

La visione strategica del Consorzio si dimostra incredibilmente premiante dal momento che sembrerebbe che il tasso di recidiva per i consociati si fermi incredibilmente al 2%, mentre ricordiamo i dati non ufficiali diffusi nel settore parlano di un tasso del 75% in totale tra i detenuti e un comunque più elevato 20/30% tra coloro i quali sono impiegati in un'attività lavorativa, ricreativa o formativa. I numeri delle vendite del Consorzio poi confermano un buon andamento anche dal punto di vista commerciale con un fatturato di circa 5.000 euro al mese e un picco strabiliante ottenuto per lo scorso mese di dicembre.¹⁵⁸ Anche in questo caso si punta costantemente al miglioramento tanto che sembra che a breve il Consorzio assumerà la totalità del potere decisionale, per cui non sarà più necessario il sostegno dell'assessorato del Comune di Milano se non nella concessione degli spazi dove risiede ora il punto vendita.

¹⁵⁷ L'intervistato Carlo Bussetto, ora *store manager* del negozio, ha vissuto personalmente il percorso carcerario e dal momento che la sua storia di scarcerazione non è stata caratterizzata da un adattamento graduale, sottolinea marcatamente l'importanza degli istituti garantiti dall'art. 21 e della *semi-libertà* in questo processo di reinserimento dove il momento della scarcerazione rappresenta un momento delicatissimo in cui il rimesso in libertà può trovarsi spiazzato. Evidenzia inoltre la grossa differenza tra questi due nella pratica, dove grazie al secondo per il detenuto dopo la giornata di lavoro è concesso il rientro in carcere in orari più tardivi, il che gli consente di coltivare gli affetti familiari.

¹⁵⁸ Si registra una cifra pari a circa 60.000 euro, triplicata rispetto all'anno scorso, ed il bilancio sociale segna 4.380.000 euro per il 2017.

Dal punto di vista organizzativo, il negozio è gestito interamente dall'intervistato¹⁵⁹, il quale è il vero referente del Consorzio ma attorno a lui lavorano circa 15 persone che sono impiegati diretti delle cooperative membri. Il negozio è diviso sostanzialmente in tre sezioni: una dedicata ai prodotti del settore tessile, artigianato e cosmesi; una seconda dedicata agli alimentari, dove è presente un banco di prodotti da forno nel quale lavora un detenuto ammesso al lavoro all'esterno della cooperativa

IN-Opera che ha un laboratorio di panificazione all'interno del carcere omonimo; infine una terza sezione dedicata agli uffici amministrativi e ai lavoratori impiegati dalla cooperativa Zerografica.

Quest'ultima gestisce una tipografia all'interno del carcere di Bollate ed è promotrice di un servizio innovativo (*Zeromail*) rivolto ai detenuti che permette loro di inviare e ricevere mail nel giro di 24 ore, superando l'annoso problema delle tempistiche di comunicazione dei detenuti con i rappresentanti legali o le famiglie.¹⁶⁰

Nello *store* sono acquistabili i prodotti delle cooperative del Consorzio così come moltissimi altri articoli provenienti da diverse realtà attive in tutto il territorio nostrano, dal Trentino al Sud Italia.

L'esperienza e la professionalità del Consorzio non si esauriscono però con la produzione, la distribuzione e la vendita dei prodotti e l'offerta di servizi delle cooperative aderenti, ma vengono messi a disposizione anche di altre realtà del mondo carcerario attraverso incontri formativi e servizi di consulenza per tutte quelle imprese che decidono di avvicinarsi a questo settore.

La storia del Consorzio mostra chiaramente l'utilità e la funzionalità dell'utilizzo di un luogo di rivendita specifico dei prodotti di economia carceraria così come la forza del lavoro di rete e della creazione di sinergie funzionanti all'interno di questo settore merceologico così particolare; tuttavia ci permette anche di interrogarci sulle possibili evoluzioni relative alla distribuzione e alla vendita di questi prodotti, domandandoci se questa sia la unica strada vincente percorribile o se, al contrario, questi articoli potrebbero essere venduti anche nei circuiti commerciali tradizionali. Fermo restando infatti che la narrazione del loro valore aggiunto derivante dall'etichetta di 'prodotto dell'economia carceraria' sembra rimanere una strategia tuttora funzionale e necessaria

¹⁵⁹ La storia di Carlo è estremamente interessante non solo perché rappresenta un percorso di un individuo che ha vissuto un periodo carcerario di grande durata (23 anni) e che uscendo dal carcere è riuscito a reintegrarsi nella società attraverso la costanza e la dedizione per il lavoro svolto ma anche perché dimostra l'importanza di altri elementi rieducativi contestuali al lavoro quali le attività ricreative. Mi riferisce infatti che la vera svolta nella sua mentalità è avvenuta grazie ad un percorso di teatro-danza svolto all'interno del carcere; questa passione è poi rimasta talmente fondamentale che ora, oltre al lavoro con Consorzio e la primaria importanza attribuita alla famiglia, è l'attività a cui dedica maggiormente sé stesso cercando di insegnare ad altre persone ristrette una visione alternativa alla delinquenza.

¹⁶⁰ Le comunicazioni sono permesse a quei detenuti per cui il Ministero di Giustizia ritiene che non incorrano nella possibilità di comunicare informazioni illegali o organizzative a possibili soci criminali. Appurato ciò il Ministero ha comunque il diritto di effettuare delle ispezioni qualora ritenga ci possano essere delle motivazioni valide per farle. Normalmente il contenuto delle comunicazioni è invece protetto dal diritto alla *privacy*, motivo per cui il lavoro di corrispondenza viene affidato a soggetti detenuti solo in seguito a opportuni e debiti controlli.

all'emersione, non è chiaro se questi possano un giorno diventare merci concorrenziali sul mercato tradizionale o se continueranno a rimanere dei prodotti di nicchia reperibili in speciali centrali distributive come il negozio del Consorzio dei Mille o attraverso altri mercati alternativi come quello del commercio equo e solidale.

Nel paragrafo seguente si tenterà per l'appunto di analizzare la graduale estensione del commercio equo e solidale verso categorie merceologiche più ampie rispetto a quelle classiche di partenza in vista degli interrogativi appena posti per cercare quindi di fornire una possibile traiettoria evolutiva che privilegi la diffusione di questi prodotti. Sembra quasi inutile dirlo ma ovviamente la logica soggiacente è che un aumento della vendita di questi prodotti rappresenta possibilità maggiori per le cooperative che operano con detenuti ed ex-detenuti di includere sempre più soggetti, sconfiggendo così il problema di partenza della mancanza di lavoro penitenziario e contribuendo, in definitiva, alla costruzione di un carcere esemplare che sia veramente rieducativo e risocializzante.

2.1 Il commercio equo e solidale

2.1.1 Le ragioni e gli albori del commercio equo e solidale 'classico'

Il commercio equo e solidale nasce come possibile risposta agli squilibri e alle disuguaglianze caratteristiche dell'economia di mercato di tipo capitalistico. Durante gli anni '60 del secolo scorso la teoria economica liberista professata dalla scuola di Chicago era ormai pressoché diffusa in tutto il globo ma aveva cominciato a far vedere le prime avvisaglie di un'iniquità diffusa nei confronti dei paesi ex-coloniali o di tarda industrializzazione.¹⁶¹ In questi paesi infatti la crescita economica non era in grado di coinvolgere omogeneamente la popolazione dove a larghe parte di essa rimaneva precluso l'accesso a quelle risorse minime di base che potessero garantire una vita dignitosa e rispettosa dei principi enunciati nella Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo.

Verso la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90 la caduta del regime sovietico socialista, portatore di un'ideologia di pianificazione economica centralizzata avversa a quella capitalistica, spianò di fatto la strada al monopolio dell'economia di mercato, basato sul principio di Adam Smith

¹⁶¹ Ai tempi si faceva riferimento a questi Paesi come PVS (Paesi in via di sviluppo) o, peggio ancora, come PNS (Paesi non sviluppati) o semplicemente Paesi sottosviluppati e si è continuato ad utilizzare queste terminologie per alcuni decenni; finché negli ambienti internazionali e in dottrina queste denominazioni hanno cominciato ad essere criticate e contestate perché sembravano affermare una teoria dello sviluppo economico e sociale fatta per tappe imprescindibili e percorsi prestabiliti. Anche la denominazione di "Paesi del Terzo Mondo", ispirata all'idea che vi fossero zone della Terra che non rientrassero nella sfera del mondo capitalistico (Primo Mondo) o di quello socialista-comunista (Secondo Mondo), cominciò a perdere di significato in seguito al crollo del blocco sovietico. Si cominciò a parlare di Paesi Emergenti (PE) o di Paesi di tarda industrializzazione o, ancora, di paesi ex-coloniali, a seconda dell'accento che si voleva porre. Tuttavia la denominazione PVS è stata poi ripresa, con le dovute precisazioni e premesse ed appare tuttora in molti documenti ufficiali delle organizzazioni internazionali.

dell'autoregolazione (la mano invisibile) per la quale si sosteneva la necessità di mantenere un sistema concorrenziale senza interventi statali che avrebbe portato il benessere di tutti.

Tuttavia persino la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale, organismi che tradizionalmente avevano sposato questa prospettiva, dovettero ammettere che la crescita economica non aveva raggiunto tutti i paesi in modo equo e che gli indicatori puramente economici come il PIL non si adattavano a descrivere correttamente la situazione in cui versavano molti dei paesi del cosiddetto "Sud del Mondo". Questi istituti, così come altre organizzazioni internazionali come l'ONU, cominciarono ad affrontare in maniera più seria e specifica il problema della crescita economica riconoscendo che si dovessero esaminare altri fattori contestuali più idonei a misurare il benessere della popolazione.¹⁶²

Con la fine del millennio e la nascita dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (W.T.O. World Trade Organization in inglese) si iniziarono ad affrontare i problemi strutturali dell'economia mondiale; esaminando gli scambi commerciali internazionali si riconobbe l'esistenza di profondi squilibri tra paesi del Nord e Sud del Globo dove i secondi erano caratterizzati da profondi svantaggi: fondamentalmente erano grossi esportatori di materie prime ed importatori di prodotti derivati subendo una perdita considerevole in ragione del minor valore aggiunto dei prodotti esportati; i paesi più ricchi ed industrializzati applicavano tasse protezionistiche fortemente escludenti mentre imponevano, spesso attraverso le organizzazioni internazionali, agli altri di rimuovere ogni forma di barriera; i paesi del Nord del Mondo inoltre avevano creato organizzazioni economiche regionali (come l'Unione Europea o la NAFTA) che promuovevano la cooperazione dei Paesi membri all'interno mentre si mostravano competitive rispetto ai Paesi non membri; infine i paesi ex-coloniali e di tarda industrializzazione erano afflitti da grosse crisi debitorie e dall'operato di leader politici che spesso dedicavano una maggiore quota della spesa interna per propositi militari o arricchimento personale piuttosto che devolverla alla spesa pubblica nei settori come sanità ed istruzione.

Questo ha portato le organizzazioni internazionali ad approvare una serie di principi di cooperazione internazionale, di riduzione del debito, di sostegno economico allo sviluppo, di responsabilizzazione delle scelte economiche, della primaria importanza della salute e dell'igiene così come all'introduzione del nuovo concetto di *sviluppo sostenibile*, col quale si intende una crescita economica che sia perseguibile nel tempo e nel rispetto dei diritti umani e dell'ambiente.¹⁶³

¹⁶² Prese piede un nuovo indicatore dello sviluppo effettivo di un Paese, il famoso HDI (Human Development Index), il quale aggregava tre misurazioni diverse relative all'aspettativa di vita media della popolazione, al reddito disponibile pro capite ed al tasso di alfabetizzazione.

¹⁶³ Tutti questi presupposti sono stati poi sviluppati ed indicizzati attraverso gli Obiettivi di sviluppo di fine millennio (M.D.G., *Millenium Development Goals*) approvati nella conferenza del WTO di Doha nel 2001 (*Doha Round*) e ripresi e sviluppati nel 2015 attraverso gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (S.D.G., *Sustainable Development Goals*)

Nonostante le ottime dichiarazioni di intento, purtroppo gli obiettivi non hanno dato spesso i risultati sperati a causa del carattere volontario di partecipazione degli Stati che avrebbero dovuto concorrere a tali finalità così come per la permanenza di interessi di alcuni autori sovra o transnazionali, tra cui primariamente le *multinazionali*, che sono diventati i protagonisti principali dallo strapotere economico e decisionale. I processi di globalizzazione economica, quali l'accelerazione e l'incremento degli scambi internazionali così come la crescita esponenziale e disomogenea delle tecnologie produttive, della comunicazione e dell'automazione, non sono stati accompagnati da progetti contestuali di regolazione politica globale né di controllo dei fattori ambientali. Anche alcuni presupposti dell'economia capitalista rimangono sostanzialmente non rispettati per cui, ad esempio, la mobilità delle merci non è accompagnata da una pari mobilità dei lavoratori. Allo stesso modo, la premessa di un mercato autoregolante basato sulla libertà di scambi, nasconde il fatto che le merci scambiate tra paesi ricchi hanno un valore estremamente più elevato di quanto non avvenga nel commercio con i paesi del Sud del Mondo; tra quest'ultimi inoltre gli scambi commerciali sono pressoché assenti.¹⁶⁴

Parallelamente alle evoluzioni che attraversavano le istituzioni governative di commercio e finanza internazionale, alcune organizzazioni non governative (ONG) avevano creato a partire dagli anni '80 un mercato alternativo basato su regole e principi propri che tentava di dare una soluzione concorrente al dominio dell'economia di mercato e che non fosse tuttavia ancorata all'ideologia politica del blocco comunista. I primi pionieri di tale approccio furono alcuni attivisti cristiani olandesi che negli anni '70 cominciarono a rivendere sul mercato locale alcuni prodotti provenienti dalle missioni; seguirono alcune organizzazioni inglesi attive nella cooperazione internazionale e quindi l'organizzazione svizzera *Artisans du Monde* che già nel 1974 aderì ufficialmente ai principi del commercio equo e solidale.

Inizialmente questi si sostanziavano in 4 punti fondamentali: l'impostazione del prezzo di una merce che fosse rispettoso del lavoro dei produttori locali, evitando che questi ricevessero un compenso iniquo in favore dei grossi distributori e rivenditori; un contatto diretto e continuo con i produttori al fine di tagliare l'intercessione di eccessivi intermediari e in modo che la relazione sia pensata per durare a lungo termine e non, viceversa, interrotta drasticamente in caso di possibili problematiche insorgenti¹⁶⁵; l'utilizzo di strumenti finanziari di supporto quali il prefinanziamento o

¹⁶⁴ Stiglitz J.E. e Charlton A., *Fair trade for all. How trade can promote development*, Oxford University Press, Oxford, 2005

¹⁶⁵ Per esempio in caso di una rottura di *stock* nella produzione causata da fattori ambientali o di altra natura, non si interromperebbe la relazione con il piccolo produttore ma, al contrario, si cercherebbe una soluzione di comune concertazione.

finanziamenti a medio termine o *microfinanziamento*; ed infine il rispetto dell'ambiente in ogni forma di produzione. Accanto a questi poi si affermava in maniera categorica il rifiuto assoluto di ogni forma di lavoro infantile o para-schiavistico e il rispetto imprescindibile dei diritti umani del lavoratore, la predilezione per strutture aziendali trasparenti e democratiche e se possibile dedite al reinvestimento dei guadagni nelle attività sociali.

Questi principi erano diretti all'obiettivo di accompagnare i piccoli produttori sul mercato globale al fine di renderli autosufficienti e competitivi rispetto alle merci presenti sul mercato tradizionale così come premiare quei produttori che, in ragione delle loro specificità, presentassero alcune componenti virtuose, come per esempio progetti di sostegno alla comunità locale o il rispetto dell'ambiente.

Così alla fine degli anni '80 cominciarono a sorgere in Europa alcune associazioni di categoria basate su questi principi alternativi, denominati Fair Trade o ATOS (Alternative Trading Organizations) e contemporaneamente si istituirono alcuni marchi di garanzia della conformità a tali principi. In questo campo nuovamente gli olandesi furono i primi a dedicarsi a tale scopo, creando nel 1988 il marchio Max Havelaar con il sostegno di alcune cooperative di produttori del Sud del Mondo, tra cui primariamente Uciri.

Il mercato dei prodotti equo e solidali si basava su un assunto emerso anche da i luoghi di concertazione delle istituzioni internazionali e cioè quello dell'analisi critica e ragionata del consumo dei prodotti (*consumo critico*); in altre parole, mentre queste ONG si facevano promotori e garanti del rispetto dei diritti e della dignità dei lavoratori sul lato della produzione, contemporaneamente insegnavano agli acquirenti a razionalizzare le proprie scelte in base a schemi mentali che non privilegiassero in primo luogo la massimizzazione del risparmio (come del profitto per i produttori) ma piuttosto la qualità ed il valori intrinseci dei prodotti.

La differenza nodale che caratterizza il commercio equo e solidale rispetto agli approcci seguiti dalle organizzazioni internazionali però si sostanzia nel carattere non assistenziale di questo rispetto ai progetti ONU o simili; questo si esprime nella massima diffusa nel settore "Trade not aid" (commercio e non aiuto). Con ciò si intende che il commercio equo e solidale non deve essere una forma di carità o di devoluzione indiscriminata di fondi e risorse ai più bisognosi quanto piuttosto un modello alternativo di mercato, e quindi di compra-vendita, dove però vengano rispettati quegli standard che il mercato internazionale non è in grado di garantire da solo.

Infatti una seconda massima che si sente spesso nell'ambiente è quella che sostiene che se il mercato smettesse improvvisamente di essere ingiusto ed iniquo, il commercio equo e solidale perderebbe qualsiasi ragione di esistenza.

L'obiettivo finale è accompagnare questi attori economici minori nell'inserimento nel mercato globale, permettendo loro di competere con realtà economiche molto più grandi, strutturate e spesso inique fino a che possano essere resistere autonomamente.¹⁶⁶

Nel 1990 l'esigenza di coordinare tutte queste realtà europee ha portato alla creazione dell'associazione EFTA (European Fair Trade Association) che ha raggruppato tutte le principali centrali europee di importazioni di prodotti equo e solidali; quindi la stessa esigenza si è avvertita a livello globale con la conseguente formazione della WFTO (World Fair Trade Organization), della FTF (Fair Trade Federation) e della FLO (Fairtrade Labelling Organizations International) rispettivamente nel 1989, 1994 e nel 2004.

Al di là delle necessità di coordinamento e di approvvigionamento dei prodotti del Sud del Mondo, una delle sfide più grande che permaneva (e che permane probabilmente tuttora) per il commercio equo e solidale è quella di riuscire a illustrare al pubblico le motivazioni che soggiacciono dietro la scelta di ogni singolo prodotto; in altre parole una delle difficoltà è spiegare al consumatore che il prezzo del prodotto è da rapportare al progetto che vi soggiace dietro ovvero qual è il reale valore aggiunto in relazione al progetto sociale e strategico che vi sta dietro.

Questa sfida ha a che vedere in generale con il ruolo che il commercio equo e solidale assume nei confronti del mercato tradizionale già esistente e con che rapporto dovrebbe relazionarsi ad esso. Nell'ultimo paragrafo vedremo come questo interrogativo ha scosso fortemente i fautori del commercio equo e solidale sia in termini di canali di distribuzione da utilizzare, sia in rapporto alle strategie da seguire per non rimanere un mercato isolato destinato alla scomparsa, sia nella ricerca di nuovi orizzonti verso cui allargarsi.

2.1.2 L'equo e solidale italiano, l'inclusione di nuove realtà ed il rapporto con l'economia carceraria

In Italia il commercio equo e solidale prese vita quando nel 1987 a Bolzano alcuni soci di una cooperativa decisero di appoggiarsi ad altre realtà europee più consolidate per importare i loro prodotti nel territorio. L'esperimento prese subito una direzione molto più ampia tanto che si costituì una vera e propria centrale d'importazione a livello nazionale denominata CTM (Cooperazione Terzo Mondo). Come altre realtà europee funzionava attraverso la collaborazione di diverse ONG e cooperative sparse sul territorio e come principale referente italiano per gli importatori e i distributori esteri, selezionando ed importando prodotti alimentari e artigianali dai

¹⁶⁶ Una delle strategie più comuni nel settore storicamente più rilevante del commercio equo e solidale ovvero quello alimentare, è stata la spinta alla creazione di unioni cooperative di piccoli produttori che potessero, in ragione della loro forza numerica, drenare le difficoltà dovute alla competizione con le grandi aziende attuando gli imprevisti nella produzione e amplificando la propria forza commerciale.

Paesi del Sud del Mondo. La distribuzione e la vendita degli articoli è stata canalizzata sin da subito nei piccoli punti vendita autonomi gestiti in maniera quasi totalmente indipendente dalle diverse cooperative all'interno delle cosiddette Botteghe del Mondo (BDM).

L'Italia è stata caratterizzata da un cospicuo ritardo rispetto alle controparti europee e mondiali nonostante fosse abbastanza attiva nel campo della cooperazione internazionale; alcuni hanno rintracciato le motivazioni di ciò in un certo spirito provincialista italiano mentre altri hanno sottolineato come fosse diffusa l'ideologia missionaria cristiana o laica che, pur avendo pionieristicamente importato le merci provenienti dai progetti di cooperazione, impediva un coordinamento effettivo tra le diverse associazioni.¹⁶⁷

Tuttavia l'esperienza italiana si fece subito promotrice di un'idea più estesa ed includente rispetto ai progetti preesistenti, infatti la stessa dicitura "commercio equo e solidale" in italiano¹⁶⁸ include nella sua dicitura una seconda parte che richiama esplicitamente una forma di commercio che non è solo giusta ma ispirata anche a principi di solidarietà.

Come è avvenuto più tardi anche in altri Paesi, si intuì che sarebbe stato inutile ed ipocrita rivolgere l'attenzione solo ai Paesi del Sud del Mondo mentre sullo stesso territorio italiano permanevano delle forti disuguaglianze di disponibilità produttive a seconda delle regioni di appartenenza o derivate da forme di lavoro ingiuste e fortemente diffuse in alcuni contesti. CTM infatti da 30 anni ormai possiede una linea di prodotti dedicata alle realtà italiane di *domestic fair trade* che ha denominato *Solidale Italiano*, nel quale si applicano i principi del commercio equo e solidale in congiunzione con un rispetto diffuso delle condizioni lavorative in merito agli orari, alle forme contrattuali e una sensibilità particolare nei confronti di quei territori afflitti dalle piaghe della criminalità organizzata o da fenomeni di caporalato.¹⁶⁹ A questa tipologia di associazioni e cooperative sono state poi aggregate altre forme di economia solidale che in vario modo contribuiscono al benessere e alla costruzione della società includendo nel loro organico persone provenienti da condizioni svantaggiate o reinvestendo in generale in progetti sociali o solidali. In questo novero figurano progetti che coinvolgono persone con disabilità, comunità terapeutiche che combattono problemi di dipendenza, iniziative di sostegno alle comunità afflitte da disastri naturali o incidenti e, ovviamente, hanno assunto sempre maggior importanza i progetti di economia carceraria come quelli descritti sopra.

¹⁶⁷ AA.VV., *Il commercio equo e solidale*. A cura di Amatucci F., Etaslibri, Milano, 1997, p. 88

¹⁶⁸ Mentre nelle altre diciture solitamente si fa riferimento solo al carattere di equità: *Fair Trade* in inglese, *Comercio justo* in spagnolo, *Commerce équitable* in francese e *Faire Handel* in tedesco.

¹⁶⁹ Tra queste esperienze per esempio *LiberaTerra* dell'associazione *Libera* che tratta di merci prodotti su terreni confiscati alla Camorra in Campania o a Cosa Nostra in Sicilia oppure altre realtà consociative come quella di *Calabria Solidale* della Cooperativa *Chico Mendes* che riunisce alcuni produttori calabresi in contrasto alle intimidazioni e ai ricatti della *'Ndrangheta*.

Ciò che ha portato il commercio equo e solidale ad includere ambiti inizialmente estranei al suo campo di applicazione classico è stata la necessità di estendere la propria portata al di fuori della sua nicchia di mercato ma anche la presa di coscienza di una mentalità comune soggiacente a tutte queste produzioni. Da un lato infatti è parso evidente che se fosse rimasto ancorato alla vendita ai clienti fidelizzati e politicizzati delle BDM o delle fiere e degli eventi specializzati sarebbe fallito e scomparso rapidamente mentre era altresì necessario il confronto e la relazione con i venditori della GDO (Grande distribuzione organizzata) e la presenza sinergica e complementare sui mercati tradizionali. Dall'altro, questi nuovi progetti in sostanza non introducevano principi estranei al commercio equo e solidale ma, al contrario, rispondevano alla logica comune della costruzione di una società più equa e gregaria.

Negli ultimi anni poi si è assistito ad un cambiamento nelle scelte d'acquisto dei consumatori. A fronte di un calo del potere d'acquisto medio, non solo si sono dimostrati più critici ed esigenti rispetto alla qualità e alla provenienza dei prodotti, ma hanno anche iniziato ad emergere alcuni stili di consumo di tipo salutare e/o ecologico che hanno richiesto un adeguamento (o un ritorno) del mercato a prodotti di origine non industriale o di produzioni estensive.¹⁷⁰ Questo è stato particolarmente evidente nel campo della produzione alimentare dove si sono diffusi rapidamente prodotti *biologici*, *biodinamici*, per vegetariani e vegani così come quelli che privilegiano la produzione locale contrastando l'inquinamento da trasporto ovvero i prodotti a *km0* o *km vero*.

In generale si può affermare che una buona quota dei consumatori italiani ha dimostrato di essere disposta a pagare un prodotto in misura maggiore in virtù del valore aggiunto che esso rappresenta e che quindi è smentita la teoria per cui il consumatore punta unicamente alla massimizzazione del suo risparmio.

Naturalmente queste evoluzioni finiscono per coinvolgere tutto il mercato, compreso quello tradizionale, motivo per cui le realtà delle ONG e del settore *no profit* finiscono per lavorare in simbiosi con organizzazioni anche a scopo di lucro del mercato tradizionale. Non è certamente secondario valutare se queste aziende si convertano a questa mentalità per ragioni commerciali strategiche e di ritorno economico (fenomeno del *green washing*) o se, viceversa, siano spinti da un reale spirito ecologico, salutare, di solidarietà o di attenzione alla qualità del prodotto. Tuttavia ciò che conta maggiormente è l'esito finale che comportano sul mercato per cui si compie il passaggio da un'economia solidale, tendenzialmente prerogativa delle organizzazioni *no profit*, ad

¹⁷⁰ Pirani A. e Zandonai F., *Strategie di Riposizionamento dell'Economia Sociale e Solidale nei Modelli di Consumo della "Grande Contrazione*, Euricse Working Papers, 97/2017, p.5-9

un'*economia sociale* o sociale solidale (ESS)¹⁷¹ nella quale invece operano soggetti appartenenti a entrambi i mondi così come attori pubblici istituzionali. Di fatto diventa obbligatorio non solo l'utilizzo di qualsiasi canale di distribuzione e vendita ma anche la collaborazione, o quantomeno il confronto, con tutti gli attori portatori di interessi condivisi (*shareholders*) o che potrebbero influire nel processo di concertazione (*stakeholders*), nella costruzione di una rete solidale¹⁷² comune attraverso la quale creare sinergie funzionanti o occasioni di confronto.

In seguito a tutte le considerazioni presentate, in primo luogo apparrà facile dedurre perché le produzioni di economia carceraria puntino ad una produzione di qualità che innalzi ulteriormente il valore aggiunto del singolo prodotto: oltre all'attributo rappresentato dall'impiego di personale sottoposto a restrizioni di libertà o che ha vissuto quel tipo di trascorso, sempre più organizzazioni tentano infatti di incrementare le prerogative della produzione con l'utilizzo di materiali di alta qualità o l'ottenimento di certificazioni specifiche, *in primis* quella biologica.

La pluricitata logica del valore aggiunto fa sì che le cooperative di economia carceraria desiderino emergere anche nei confronti di altri beni provenienti dallo stesso mercato in virtù della loro qualità specifica all'interno dei rivenditori specializzati come quello del Consorzio descritto precedentemente o di fiere e banchetti particolaristici. In questo caso però la selezione e la visibilità di un singolo articolo sono garantiti dall'operato del distributore o dell'organizzatore dell'evento, i quali hanno la possibilità di raccontare la storia del progetto ad utenti che sono già intenzionati a fare un acquisto di un prodotto con queste connotazioni.

Una prima sfida per l'economia carceraria sembra quindi quella di capire come estendere la propria portata nei luoghi di distribuzione classica della GDO come supermercati e negozi dove l'utenza media presta sicuramente meno attenzione alla storia del prodotto. Una soluzione possibile è quella già introdotta del lavoro in rete grazie al lavoro congiunto con associazioni ed istituzioni per la promozione e l'*advocacy* del proprio lavoro e attraverso la collaborazione con i rivenditori locali (gastronomie, piccoli alimentari, negozi di artigianato, erboristerie ecc.) interessati ad offrire un prodotto connotato socialmente e qualitativamente.

L'altra strada percorribile è invece quella già largamente avviata della distribuzione dei prodotti di economia carceraria attraverso i canali del commercio equo e solidale; abbiamo visto come quest'ultimo infatti negli ultimi anni stia già fronteggiando la sfida posta dall'allargamento al mercato tradizionale e perciò potrebbe e dovrebbe configurarsi come una traiettoria comune.

¹⁷¹ Pirani A. e Zandonai F., *ibidem* e Cacciari P., *Economie solidali creatrici di comunità ecologiche* in Scienze del Territorio, 6/2018, p. 60-69

¹⁷² AA.VV., *Un'economia nuova, dai Gas alla zeta*. A cura del Tavolo per la Rete italiana di Economia Solidale, Altraeconomia Edizioni, Milano, 2013, p. 96-98

Ciò nonostante, anche questa auspicata collaborazione e questo destino condiviso non risolvono per i due ambiti del commercio equo e solidale e dell'economia carceraria, l'annoso problema della comunicazione della storia del progetto. Infatti se all'interno degli spazi e dei luoghi specialistici rivolti ai clienti politicizzati e fidelizzati la narrazione del progetto è una componente praticamente richiesta dal consumatore, nei distributori della GDO sorge il problema di riuscire a raccontare in maniera diretta ed efficace la specificità di ogni articolo e della storia soggiacente, senza cadere in generalizzazioni eccessive dove si riduce il messaggio ad un generico contributo solidaristico.

In conclusione si ipotizza come possibile soluzione ai problemi qui presentati, la creazione di un marchio distintivo delle produzioni di economia carceraria, come fatto per Solidale Italiano da Altromercato o quelli che contrassegnano l'origine biologica di una merce, al fine di essere facilmente individuato dal consumatore nella selezione o nell'acquisto presso qualsiasi punto vendita, sia esso specialistico o generalistico. In aggiunta, all'interno del marchio potrebbero essere connotati mediante simboli o loghi, le diverse modalità d'impiego dei detenuti o ex-detenuti distinguendo tra lavoro intra-murario ed extra-murario così come la natura dei soggetti impiegati, per esempio donne, minori o altre categorie.

Tuttavia questa scelta comporta un rischio estremamente elevato di stigmatizzazione e discriminazione del lavoro carcerario per cui, a fronte di una possibile ed auspicata maggiore produzione si corre il rischio di tradire la missione principale, ovvero quello dell'equiparazione tra lavoro libero e lavoro penitenziario che rimane tuttora il prerequisito iniziale da perseguire.

Ne consegue un rinnovato e rafforzato interesse a proseguire la collaborazione tra economia carceraria e commercio equo e solidale nel continuare ad affrontare la sfida posta dall'estensione nel mercato da un lato, e il problema della adeguata comunicazione, dall'altro, col fine di individuare il giusto equilibrio tra vendita e narrazione.

In generale sembra quindi che il futuro dell'economia carceraria sia legato in qualche modo a quello del commercio equo e solidale e, sebbene in molti luoghi e spazi essi abbiano dimostrato di poter sostenersi autonomamente ed essere indipendenti l'uno dall'altro, tuttavia sembra ancora auspicabile per qualche anno una rinnovata e proficua sinergia.

Bibliografia

- AA.VV., *Carcere e detenuti stranieri. Percorsi trattamentali e reinserimento*. A cura di Berti F. e Malevoli F., Franco Angeli, Milano, 2008
- AA.VV., *Donne ristrette*. A cura di Mantovani G., Ledizioni, Torino, 2019
- AA.VV., *Europa. Carcere, penalità e lavoro. Ricerca transnazionale*. A cura di Naldi A., Sinnos Editrice, Roma, 2005
- AA.VV., *Fair Trade. The challenges of transforming globalization*. A cura di Reynolds L.T, Murray D.L. e Wilkinson J., Routledge. Taylor & Francis Group. Londra e New York, 2007
- AA.VV., *Il carcere che lavora*. Edizione delle autonomie, Roma, 1987
- AA.VV., *Il commercio equo e solidale*. A cura di Amatucci F., Etaslibri, Milano, 1997
- AA.VV., *Il lavoro nel carcere che cambia. Politiche e servizi sociali*. A cura di Mercurio A., Quattrocchi G. e Giammello V., Franco Angeli, Milano, 2013
- AA.VV., *Il lavoro penitenziario «realità e prospettive»*. Gangemi Editore, Roma, 1988
- AA.VV., *In-out: alla ricerca di buone prassi. Formazione e lavoro nel carcere del 2000*. A cura di Grande M. e Serenari M.A., Franco Angeli, Milano, 2002
- AA.VV., *Per non morire di carcere. Esperienze di aiuto nelle prigioni italiane tra psicologia e lavoro di rete*. A cura di Congato G. e Rigione S., Franco Angeli, Milano, 2005
- AA.VV., *Un'economia nuova, dai Gas alla zeta*. A cura del Tavolo per la Rete italiana di Economia Solidale, Altraeconomia Edizioni, Milano, 2013
- Associazione Antigone., *Il carcere trasparente. Primo Rapporto Nazionale sulle condizioni di detenzione*. Castelvecchi, Roma, 2000
- Associazione Antigone., *Il carcere trasparente. Primo Rapporto Nazionale sulle condizioni di detenzione*. Castelvecchi, Roma, 2000
- Associazione Antigone, *Torna il carcere. XIII rapporto sulle condizioni di detenzione*. (2017) sul sito www.antigone.it all'indirizzo <http://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/>
- Associazione Antigone, *Un anno in carcere. XIV rapporto sulle condizioni di detenzione in carcere*. (2018) sul sito www.antigone.it all'indirizzo <http://www.antigone.it/quattordicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/>
- Associazione Antigone, *Il carcere secondo la Costituzione. XV rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione* (2019) sul sito www.antigone.it all'indirizzo <http://www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/>

- Cacciari P., *Economie solidali creatrici di comunità ecologiche* in Scienze del Territorio, 6/2018, p. 60-69
- Caputo G., *Detenuti lavoratori o lavoratori detenuti?* in Costituzionalismo.it, 2/2015
- Caputo G., *Il danno contributivo da lavoro penitenziario* in Rassegna penitenziaria e criminologica, numero 2, 2011
- Caputo G., *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali* in Lavoro e diritto, 4/autunno 2014
- Casciato L., *Lavoro e detenzione: origini ed evoluzione normativa. L'esperienza del carcere di Pisa.* (2000) sul sito intitolato ADIR. *L'altro diritto. Centro di ricerca universitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni* all'indirizzo <http://www.adir.unifi.it/rivista/2000/casciato/index.htm>
- Cassese A., *The Human Dimension of International Law: Selected Papers.* Oxford University Press, Oxford, 2008
- Chinni D., *Lavorare come se liberi. Profili costituzionali del lavoro nell'esecuzione penale.* in AA.VV. *I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale.* A cura di Ruotolo M. e Talini S., Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
- CGIL, *17° Congresso Nazionale. Lo Statuto.* Ediesse, Roma, 2015
- Ciccotti R. e Pittau F., *Il lavoro in carcere. Aspetti giuridici e operativi.* Franco Angeli, Milano, 1987
- CISL, *Statuto confederale CISL (2018)* dal sito <https://www.cisl.it>, scaricabile all'indirizzo https://www.cisl.it/images/allegati/Statuto_CISL_Confederale.pdf.
- Concas A., *Il Lavoro penitenziario, disciplina giuridica e caratteri.* (2017) sul sito www.diritto.it, scaricabile all'indirizzo <https://www.diritto.it/il-lavoro-penitenziario-disciplina-giuridica-e-caratteri/>
- Concas A., *La magistratura di sorveglianza, definizione e caratteri.* (2017) sul sito www.diritto.it, scaricabile all'indirizzo <https://www.diritto.it/la-magistratura-di-sorveglianza-definizione-e-caratteri/>
- Council of Europe & University of Lausanne, *SPACE I-2018.* A cura di Aebi M.F. e Tiago M.M. sul sito <https://www.coe.int/it/web/portal/home>, scaricabile all'indirizzo http://wp.unil.ch/space/files/2019/04/FinalReportSPACEI2018_190402.pdf
- Crétenot, M. *Dalle prassi nazionali alle linee guida europee: iniziative interessanti nella gestione penitenziaria.* Antigone Edizioni (European Prison Observatory), Roma, 2013

- Dellisanti A., *La figura dell'educatore nell'Amministrazione penitenziaria. Compiti e ruolo - Bilancio dell'esperienza e prospettive in vista dell'attuazione dell'area educativa* in Rassegna penitenziaria e criminologica, numero 1.2, 1997
- Desi B., *Donne detenute e genitorialità "fuori dalle mura"* (2018) sul sito www.giurisprudenzapenale.com all'indirizzo http://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2018/11/Bruno_gp_2018_11.pdf
- Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Ufficio Studi Ricerche Legislazione e Rapporti Internazionali, *Il sistema penitenziario italiano. Dati e analisi*. Ministero della Giustizia, Roma, 2003
- Donatiello G., *Misure alternative alla detenzione. Norme e prassi*. Aracne Editrice, Roma, 2017
- D'Onofrio M. e Sartori M., *Misure alternative alla detenzione*. Giuffrè, Milano, 2004
- Dünkel F. e Van Zyl, S., *Prison Labour: Salvation or Slavery?* (Seminar at Oñati International Institute for the sociology of Law) Ashgate, Dartmouth-Aldershot (UK), 1999
- Farina, E., *La sfida CEDU. Dalla sentenza Torreggiani all'evoluzione del sistema penitenziario italiano.*, 2016
- Furfaro, V., *Il lavoro penitenziario. Aspetti giuridici e sociologici*. (2008) sul sito intitolato *ADIR. L'altro diritto. Centro di ricerca universitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni* all'indirizzo <http://www.adir.unifi.it/rivista/2008/furfaro/index.htm>.
- Gennaro R. M., *La percezione del sistema penale italiano da parte dei detenuti stranieri* in Rassegna penitenziaria e criminologica, numero 2, 2007
- Giacobbe T., *Le donne in esecuzione penale. L'analisi di una marginalità in Sicilia* in Rassegna penitenziaria e criminologica, numero 3, 2014
- Giulianelli, R. *L'industria carceraria in Italia. Lavoro e produzioni nelle prigioni da Giolitti a Mussolini*. Franco Angeli, Milano, 2008
- Gonnella P., *Le identità e il carcere: donne, stranieri, minorenni* in Costituzionalismo.it, 2/2015
- Isceri, M., *Verso la "normalizzazione" del sistema penitenziario. Spunti critici*. (2018) sul sito www.lalegislazionepenale.eu scaricabile all'indirizzo <http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2018/11/Isceri-Relazione-convegno-3.pdf>.

- La Monaca V., *Dal lavoro penitenziario al contratto di risocializzazione e lavoro: un'ipotesi de iure condendo* in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, numero 2, 2015
- La Monaca V. *Il lavoro penitenziario: diritto vs obbligo* in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, numero 2, 2009
- La Monaca V., *Profili storici del lavoro carcerario* in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, numero 3, 2012
- Lanza E., *Stranieri e misure alternative alla detenzione carceraria. considerazioni sulla sentenza della corte costituzionale n.78 del 2007* in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, numero 2, 2007
- La Regina K., *Istruzione e formazione professionale in carcere* (2018) sul sito www.lalegislazionepenale.eu scaricabile all'indirizzo http://www.lalegislazionepenale.eu/wp-content/uploads/2018/11/La-Regina_Istruzione-e-formazione-professionale-in-carcere-2.pdf
- Maffei M., *Gli interventi della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo in tema di sovraffollamento penitenziario. Rimedi per un'esecuzione conforme al dettame costituzionale* in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, numero 1, 2013
- Maieccchi D., *La rieducazione del condannato tra carcere ed alternative* in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, numero 1.2, 2002
- Manconi L., Anastasia S., Calderone V. e Resta F., *Abolire il carcere. Una ragionevole proposta per la sicurezza dei cittadini*. Chiarelettere, Milano, 2015
- Marietti, S. *Prisons conditions in Italy*. Antigone Edizioni, Roma, 2013
- Maugeri D., *Il doppio binario del 4 bis: fallimento di una scommessa o insidioso pragmatismo?* (2019) sul sito www.diritto.it, scaricabile all'indirizzo <https://www.diritto.it/il-doppio-binario-del-4-bis-fallimento-di-una-scommessa-o-insidioso-pragmatismo/>
- Mosconi G., *Dentro il carcere, oltre la pena*. CEDAM, Padova, 1998
- Muraca, G., *L'accesso ai diritti sociali dei soggetti detenuti. Aspetti giuridici e sociologici*. (2009) sul sito intitolato *ADIR. L'altro diritto. Centro di ricerca universitario su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni* all'indirizzo <http://www.adir.unifi.it/rivista/2009/muraca/index.htm>.
- Pace L., *L'art. 4-bis dell'ordinamento penitenziario tra presunzioni di pericolosità e «governo dell'insicurezza sociale»* in *Costituzionalismo.it*, 2/2015

- Pirani A. e Zandonai F., *Strategie di Riposizionamento dell'Economia Sociale e Solidale nei Modelli di Consumo della "Grande Contrazione*, Euricse Working Papers, 97/2017
- Prelati G., *Il magistrato di sorveglianza. Manuale pratico*. Giuffrè Editore, Milano, 2002
- Re L., *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*. Laterza Editori, Roma-Bari, 2010
- Roselli L. e Campus A., *Carcere e lavoro*. Cooperativa Universitaria Editrice Scienze Politiche, Milano, 1996
- Spagnolo, P. *Sistema penitenziario e influenze internazionali*. (2018) sul sito www.la legislazione penale.it, scaricabile all'indirizzo www.la legislazione penale.eu/wp-content/uploads/2018/11/Spagnolo-relazione-detenuiti.pdf.
- Stiglitz J.E. e Charlton A., *Fair trade for all. How trade can promote development*, Oxford University Press, Oxford, 2005
- Travaglia Cicirello T., *La pena carceraria tra storia, legittimità e ricerche di alternative*. Giuffrè Editore, Milano, 2018
- UIL, *Statuto* (2018) dal sito www.uilfpl.net, scaricabile all'indirizzo http://www.uilfpl.net/images/ARTICOLI_FILES/2018%20def%20statuto%20uilfpl.pdf.
- Vitali M., *Il lavoro penitenziario*. Giuffrè Editore, Milano, 2001

Sitografia

- <http://www.adir.unifi.it>
- <http://www.altromercato.it>
- <http://www.antigone.it>
- <http://www.bandabiscotti.it>
- <http://www.bottegasolidale.it>
- <http://buonidentro.it>
- <http://www.cgil.it>
- <https://www.cisl.it>
- <https://www.coe.int>
- <https://www.consorziovialedeimille.it>
- <http://www.cortedicassazione.it>
- <http://www.costituzionalismo.it>

- <http://www.diritto.it>
- <http://www.economicarcarceraria.it>
- <http://www.italgiure.giustizia.it>
- <http://www.la legislazione penale.eu>
- <http://www.giurisprudenzapenale.com>
- <https://www.giustizia.it>
- <http://www.rassegnapenitenziaria.it>
- <http://www.ristretti.it/>
- <http://www.villaolimpia.org/>
- <http://www.uilfpl.net>
- <https://wfto.com/>