

**Matricola n. 0000671424**

**ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA**

**SCUOLA DI GIURISPRUDENZA**

**CORSO DI LAUREA MAGISTRALE IN  
GIURISPRUDENZA**

**CARCERE E LAVORO**

**Una ricostruzione storica e sistematica  
del lavoro penitenziario**

**Tesi di laurea in DIRITTO PENITENZIARIO**

**Relatore**

**Prof. Davide Bertaccini**

**Correlatrice**

**Prof.ssa Patrizia Tullini**

**Presentata da**

**Federico Tindaro La Guidara**

**Sessione III**

**Anno Accademico 2016/2017**





## *Indice*

<b>Introduzione .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Origine ed evoluzione del lavoro penitenziario.....</b>	<b>7</b>
1. Diritto romano e intermedio .....	7
2. Nascita del lavoro carcerario nelle prime economie capitalistiche europee .....	11
2.1. Premessa .....	11
2.2. Le <i>bridewell</i> inglesi e le <i>tucht-huis</i> olandesi nel Cinquecento e Seicento .....	13
2.3. Caratteristiche e funzioni del lavoro nelle case di correzione .....	15
2.4. Trasformazione e crisi del lavoro carcerario tra Settecento e Ottocento .....	17
3. I modelli penitenziari statunitensi.....	19
3.1. Premessa. Le <i>workhouse</i> nell’America pre-rivoluzionaria.....	19
3.2. Dal sistema “filadelfiano” a quello “auburniano”. Le nuove forme di organizzazione del lavoro penitenziario.....	21
4. L’esperienza italiana .....	26
4.1. Le case di correzione e il lavoro “penale” tra XVI e XVIII secolo.. .....	26
4.2. La questione carceraria nell’Italia preunitaria .....	31
4.3. L’evoluzione del lavoro penitenziario dall’Unità alla legislazione fascista degli anni Trenta.....	34

<b>II. Il nuovo assetto del lavoro nell'ordinamento penitenziario tra innovazione e tradizione .....</b>	<b>42</b>
1. Premessa: dalla funzione punitiva al fine della risocializzazione.....	42
1.1. Il movimento internazionale di riforma penale e le <i>Standard Minimum Rules</i> del 1955.....	42
1.2. La lunga gestazione della riforma penitenziaria in Italia .....	46
2. Funzione e caratteri del lavoro penitenziario nella nuova disciplina ...	49
2.1. Funzione normativa e funzioni materiali del lavoro carcerario ...	49
2.2. L'obbligatorietà del lavoro.....	54
2.3. La tendenziale equiparazione al lavoro libero.....	61
3. La remunerazione del lavoro penitenziario .....	65
3.1. Mercede e remunerazione nella legge n. 354 del 1975 .....	66
3.2. Il parziale avvicinamento alle retribuzioni esterne.....	70
 <b>III. Le tipologie di lavoro penitenziario.....</b>	<b>76</b>
1. Premessa.....	76
2. Il lavoro all'interno degli istituti penitenziari .....	78
2.1. Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria.....	78
2.1.1. Nozione ed evoluzione normativa .....	78
2.1.2. Il lavoro "domestico" in favore dell'Amministrazione .....	84
2.1.3. Assegnazione al lavoro e costituzione del rapporto.....	85

2.1.4. Le tutele nel rapporto: diritti dei lavoratori e poteri datoriali ....	89
2.1.5. Segue: la remunerazione e la tutela previdenziale .....	94
2.1.6. La cessazione del rapporto .....	99
2.2. Il lavoro alle dipendenze di terzi .....	102
2.2.1. Nozione ed evoluzione normativa.....	102
2.2.2. La costituzione del rapporto.....	106
2.2.3. Le tutele nel rapporto: diritti dei lavoratori e poteri datoriali ....	107
2.2.4. Segue: la retribuzione.....	111
2.2.5. La cessazione del rapporto .....	113
3. Il lavoro all'esterno degli istituti .....	115
3.1. Nozione ed evoluzione normativa .....	115
3.2. I profili costitutivi del rapporto: procedure di assegnazione e revoca .....	119
3.3. L'esecuzione del lavoro extramurario .....	124
3.4. Lavoro all'esterno e semilibertà .....	129
4. Le ulteriori tipologie di lavoro dei detenuti .....	131
4.1. Le attività artigianali, intellettuali o artistiche.....	132
4.2. Il lavoro a domicilio .....	134
4.3. Il lavoro autonomo.....	135

<b>IV. Fenomeni e interventi recenti in materia di lavoro penitenziario .....</b>	<b>139</b>
1. L'esperienza cooperativistica.....	139
1.1. Origine ed evoluzione della cooperazione sociale in carcere.....	140
1.2. Il ruolo dell'Amministrazione penitenziaria in tema di cooperative sociali .....	143
2. Le sanzioni penali consistenti in lavori di pubblica utilità.....	145
2.1. Origini del fenomeno e sviluppo nell'ordinamento italiano .....	146
2.2. Il lavoro di pubblica utilità <i>ex art. 54 d.lgs. n. 274 del 2000</i> .....	150
2.3. Considerazioni conclusive.....	153
3. Segue: le attività volontarie e gratuite <i>ex art. 21, co. 4-ter, ord. penit....</i> .....	155
<b>Conclusioni.....</b>	<b>159</b>
<b>Bibliografia.....</b>	<b>163</b>

## **Introduzione**

Il lavoro svolto dai soggetti detenuti e internati negli istituti penitenziari costituisce di certo un tema di grande interesse nell'ambito del nostro ordinamento giuridico, se non altro considerata la sua incidenza su valori e principi individuati come essenziali dalla Carta costituzionale: la libertà personale (art. 13), la cui restrizione caratterizza la peculiare posizione dei lavoratori detenuti; il lavoro, sul quale la Repubblica si fonda (art. 1), riconosciuto come diritto e dovere sociale di tutti i cittadini (art. 4) tutelato in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35); e infine il principio della rieducatività della pena (art. 27).

Lo scopo di questa indagine sarà quindi quello di ripercorrere le varie tappe che hanno segnato l'evoluzione del lavoro penitenziario, dalle sue origini storiche fino agli sviluppi recenti, al fine di evidenziare come le trasformazioni della struttura socio-economica e l'avvicinarsi delle diverse teorie della pena abbiano di volta in volta inciso sul fenomeno del lavoro dei soggetti in esecuzione penale, e in particolare sulle funzioni ad esso attribuite.

Una maggiore attenzione sarà dedicata, inoltre, al processo di affermazione del principio della pena rieducativa, che permea tutta la disciplina dettata dal nuovo ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975), e al suo corollario del lavoro dei detenuti inteso non più come componente della pena, bensì come elemento di prim'ordine del trattamento finalizzato al reinserimento sociale dei ristretti. Si cercherà, inoltre, di rispondere al quesito se la suddetta rifunzionalizzazione abbia effettivamente determinato — e in che misura — il progressivo avvicinamento del lavoro penitenziario a quello libero, e quindi la possibile estensione alla figura del detenuto lavorante del corredo di diritti e tutele proprio del prestatore di lavoro subordinato.

Per lo svolgimento di questo tipo di indagini, pertanto, si adotterà in primo luogo una prospettiva di tipo storico e sistematico, con la quale si individueranno i momenti salienti della nascita e dei primi sviluppi, in Europa e negli Stati Uniti, del moderno penitenziario e del lavoro dei soggetti privati della libertà personale.

Diversamente, la ricognizione dell'attuale disciplina sarà effettuata attraverso un costante confronto tanto con la normativa previgente, al fine di verificarne la portata innovativa (o viceversa la sostanziale continuità), quanto con il dato empirico fornito dalla reale situazione nelle carceri, sì da appurare il grado di effettività delle norme astrattamente formulate.

# I. Origine ed evoluzione del lavoro penitenziario

## 1. Diritto romano e intermedio

Lo stretto legame che unisce carcere e lavoro è un dato tutt'altro che recente e di cui è possibile rinvenire tracce in epoche assai risalenti. Ciononostante, volendo cimentarsi in una analisi della esecuzione penale nel diritto romano, con specifico riguardo al tema del lavoro dei soggetti condannati, risulta quantomeno terminologicamente scorretto configurare, in questa epoca, un'ipotesi di lavoro carcerario *tout court*, intesa come prestazione di attività lavorativa nel corso della espiazione di una pena detentiva. Non fosse altro perché, come è noto, la detenzione non rientra nella pur ampia gamma di sanzioni penali contemplate dal diritto romano, ma, questo certo, essa trovò applicazione perlopiù in via preventiva, per scongiurare il pericolo di fuga dell'accusato nelle more del giudizio<sup>1</sup>.

Ciò premesso, è pur vero che l'esperienza romana offre un esempio e una casistica molto significativi, che rivelano l'importanza attribuita al lavoro nell'ambito della esecuzione penale. Si può, pertanto, correttamente impostare la questione affermando che, in questa epoca, il lavoro costituisce piuttosto la pena, di talché è la detenzione ad esservi funzionale, non viceversa<sup>2</sup>. Il lavoro (forzato) dei condannati costituisce l'oggetto stesso della condanna ed essenza della pena, non ne è un elemento aggiuntivo, una componente volta ad aumentarne l'afflittività o tesa a particolari fini ideologici (bisognerà attendere diversi secoli perché si sviluppino simili considerazioni); per contro, la privazione della libertà (i *vincula*) ne è il

---

<sup>1</sup> Sul punto, peraltro largamente condiviso, si veda V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2012, III, p. 47.

<sup>2</sup> D. ALBORGHETTI, *Il lavoro penitenziario. Evoluzioni e prospettive*, Tesi di dottorato di ricerca, Università degli Studi di Bergamo, a. a. 2010-2011, in <http://hdl.handle.net/10446/30592>, p. 12.

necessario completamento o, meglio, lo strumento funzionale alla sua realizzazione.

Passando all'esame concreto del fenomeno, il diritto romano, almeno a partire dall'età di Tiberio, vede l'introduzione di vari tipi di condanna ai lavori forzati (*servitus poenae*), al fianco della pena capitale e di quella pecuniaria<sup>3</sup>. Tra questi la *damnatio in opus publicum*, di natura sia perpetua che temporanea e comminata ai soggetti liberi, che consisteva nella condanna allo svolgimento di attività come la spazzatura di strade e fogne o il servizio presso i bagni pubblici<sup>4</sup>. Inoltre, la condanna ai lavori forzati nelle cave e miniere, della quale si conoscono diverse tipologie: la *damnatio ad opus metalli* e quella *ad metalla*, la cui distinzione pare risieda nella maggiore afflittività della seconda, tanto da farla ritenere, tra le pene che comportano una *capitis deminutio*, quella più prossima alla pena di morte, sempre perpetua e spesso preceduta dalla flagellazione<sup>5</sup>. Infine, altra pena implicante il lavoro forzato è quella dell'*ergastulum*, qualora irrogata agli schiavi, che comporta la destinazione del reo ai lavori forzati in catene<sup>6</sup>.

Da questa sommaria rassegna è possibile cogliere alcuni elementi a mio avviso fondamentali per l'analisi del vasto e antico fenomeno del lavoro carcerario, dai quali è necessario prendere le mosse per comprendere l'evoluzione dell'istituto fino alla sua dimensione moderna. Innanzitutto, giova ribadirlo, il lavoro (forzato) dei condannati, nel diritto romano, non costituisce elemento accessorio della pena bensì l'essenza di essa. Il che

---

<sup>3</sup> Cfr. R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *Giurisprudenza di merito*, 1973, IV, p. 73.

<sup>4</sup> Come riportato da R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *Giurisprudenza di merito*, 1973, IV, p. 73, nota 3; nonché D. ALBORGHETTI, *Il lavoro penitenziario. Evoluzioni e prospettive*, Tesi di dottorato di ricerca, Università degli Studi di Bergamo, a. a. 2010-2011, in <http://hdl.handle.net/10446/30592>, p. 11.

<sup>5</sup> Sul punto R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *Giurisprudenza di merito*, 1973, IV, p. 73, nota 3; anche V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2012, III, p. 45, nota 13. Si veda F. SALERNO, *Ad metalla: aspetti giuridici del lavoro in miniera*, Jovene, Napoli, 2003, per una ricostruzione esaustiva dei presupposti e delle caratteristiche della pena in questione.

<sup>6</sup> Riporta la derivazione greca dell'istituto V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2012, III, p. 46.

equivale a dire, da un punto di vista giuridico, che il lavoro penale assume alle sue origini una funzione squisitamente punitiva<sup>7</sup>, che avrà un lunghissimo seguito nei secoli a venire e dalla quale a fatica e forse mai del tutto verrà depurato, al punto da lasciare residui e scorie ancora nella normativa moderna.

Da un punto di vista pratico, d'altro canto, i lavori forzati si sorreggono sulla esigenza di sfruttare una forza lavoro di cui si ha piena disposizione di diritto pubblico, in attività altrimenti difficilmente praticabili da soggetti in libertà. Vedremo che anche questo aspetto rimarrà una costante per lunghissimo tempo, di volta in volta assoggettata a finalità economiche e di politica penale differenti; e ancora al giorno d'oggi, con tutte le dovute differenze che analizzeremo e con il necessario aggancio del lavoro dei detenuti al fine rieducativo della pena, esistono sanzioni penali che si sostanziano nell'espletamento di attività di "lavoro di pubblica utilità".

Anche per il diritto intermedio, similmente a quanto detto in relazione al periodo romano, vale la premessa per cui la detenzione non è contemplata tra le varie tipologie di sanzioni criminali, essendo conosciuta soltanto in funzione preventiva e custodiale<sup>8</sup>. In una società feudale caratterizzata da un modo di produzione precapitalistico e da una concezione della pena fondata sui valori della espiazione e della retribuzione, la pena detentiva intesa come privazione della libertà personale non appare idonea allo scopo, non essendosi ancora storicizzato il processo che porterà alla riconduzione di tutti i beni percepiti come valori all'idea di "lavoro umano misurato nel tempo"<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 143.

<sup>8</sup> Sul punto, ormai pacifico, si vedano per tutti D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 22 e R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, p. 10.

<sup>9</sup> In questi termini D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 22.

La gamma delle sanzioni penali comprende, nel primo medioevo, perlopiù pene pecuniarie, anche nella tipologia della c.d. *penance* (in cui la somma, commisurata allo stato del reo e della vittima, viene offerta direttamente dal primo alla seconda)<sup>10</sup>, affiancate dalle pene corporali e capitali. Queste ultime, con il passare del tempo, acquisiranno maggiore autonomia fino al punto di divenire assolutamente predominanti nel tardo medioevo e sempre più crudeli al fine di deterrenza dal delitto.

Nel panorama così delineato, esclusa la detenzione come pena autonoma, ancor più improbabile poter ravvisare, a differenza che in epoca romana, ipotesi di condanne ai lavori pubblici accompagnate da restrizioni della libertà<sup>11</sup>.

Un'ipotesi del tutto peculiare è però offerta dal diritto canonico, che vede affermarsi in questo periodo l'uso di sanzioni di tipo detentivo nei confronti dei chierici che avessero commesso delle violazioni ai danni dell'autorità ecclesiastica<sup>12</sup>. In questo singolare caso l'isolamento assurge a vera e propria pena ed è finalizzato alla correzione del reo, ma attraverso la riflessione e l'espiazione, non trovando spazio il lavoro, ritenuto anzi strumento di possibile distrazione del corrigendo<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Cfr. G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 49.

<sup>11</sup> V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2012, III, p. 47, che ricollega questa circostanza alla assenza di un'efficiente organizzazione statale che potesse trarre utilità dallo sfruttamento del lavoro forzato. Diversamente R. RUSTIA, *Il lavoro del detenuto*, in *Giurisprudenza di merito* 1973, IV, p. 73, che ritiene presente il fenomeno del lavoro forzato anche in questo periodo storico, con caratteri di estrema afflittività e improduttività.

<sup>12</sup> Sul punto, D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 23; anche D. ALBORGHETTI, *Il lavoro penitenziario. Evoluzioni e prospettive*, Tesi di dottorato di ricerca, Università degli Studi di Bergamo, a. a. 2010-2011, in <http://hdl.handle.net/10446/30592>, p. 14. D. MELOSSI, *Il lavoro in carcere: alcune osservazioni storiche*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, p. 136, nota 3, sottolinea come tra questa rudimentale forma di pena detentiva e quella moderna siano più significative le differenze che non le somiglianze.

<sup>13</sup> Cfr. D. ALBORGHETTI, *Il lavoro penitenziario. Evoluzioni e prospettive*, Tesi di dottorato di ricerca, Università degli Studi di Bergamo, a. a. 2010-2011, in <http://hdl.handle.net/10446/30592>, p. 15.

## 2. Nascita del lavoro carcerario nelle prime economie capitalistiche europee

### 2.1. Premessa

Nell'affrontare la questione dell'origine del lavoro carcerario, nell'accezione più moderna dell'espressione, va dato preliminarmente e brevemente conto della nascita del moderno carcere, inteso come luogo nel quale i soggetti condannati vengono privati della libertà personale. In proposito, è ormai opinione diffusa che la prigione sia divenuta una vera e propria pena solo con l'affermarsi delle giovani monarchie nazionali<sup>14</sup>. Infatti, con il finire del medioevo — e con esso del sistema sociale feudale — e il progressivo imporsi del nascente modello capitalistico di produzione, si verificarono profonde trasformazioni sociali negli strati più bassi della popolazione degli Stati europei. Trasformazioni che inevitabilmente si ripercossero anche sul sistema penale in generale.

Lo scioglimento dei legami feudali e la massiccia espropriazione terriera, con il conseguente abbandono delle campagne, produssero un numero sempre maggiore di *ex* contadini disoccupati e immiseriti, via via sempre più indirizzati verso i fenomeni del vagabondaggio, della mendicizia e della piccola criminalità di tipo predatorio. Come conseguenza di questi eventi e della proporzione assunta dal fenomeno, gli Stati nazionali dapprima adottarono politiche di cruenta repressione (con l'ampio utilizzo di punizioni corporali e condanne a morte), e solo a partire dalla metà del Cinquecento quelli che erano allora economicamente più avanzati, Inghilterra e Olanda *in primis*, optarono per una diversa soluzione: l'internamento coatto delle masse eccedenti prodottesi in apposite strutture

---

<sup>14</sup> Si veda, per tutti, D. MELOSSI, *Il lavoro in carcere: alcune osservazioni storiche*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio, 1976, p. 135.

segreganti, le *house of correction*, non a caso ampiamente ritenute l'antesigano storico del moderno carcere<sup>15</sup>.

Effettuata questa premessa di carattere storico e volgendo lo sguardo all'oggetto della ricerca che si vuole qui effettuare — il lavoro dei soggetti detenuti —, la circostanza più rilevante sta nel fatto che elemento centrale e fondante di queste nuove istituzioni fosse l'imposizione agli internati dell'obbligo di prestare attività lavorativa, in aggiunta alla privazione della libertà personale. Muovendo da questa constatazione, appare adesso corretto parlare di lavoro carcerario in senso stretto (ancorché in una forma primitiva), come qualcosa di distinto, per destinatari e modalità ma soprattutto per la funzione che vi si riconnette, dalle antiche condanne ai lavori forzati (la *damnatio in opus publicum* di ascendenza romanistica)<sup>16</sup>. È anzi proprio in questo momento storico che il connubio tra privazione della libertà personale a fini penali e lavoro si presenta più intenso, tale addirittura da far ipotizzare una sovrapposizione (teorica) dei due concetti di carcere e fabbrica<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2012, III, p. 50. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 36-37, affermano che i tratti di tali strutture “sono già grosso modo quelli del classico modello carcerario ottocentesco”. Su diverse posizioni, G. NEPPI MODONA, *Presentazione*, in D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 10, secondo cui le esperienze delle case di correzione, pur emblematiche, siano “di circoscritta portata quantitativa e territoriale”; parimenti R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, p. 91, ove si sottolinea la differenza tra le due categorie di carcere e casa di correzione.

<sup>16</sup> Ciò non toglie che tale sanzione criminale non abbia cessato di esistere, bensì abbia conosciuto un'evoluzione nella condanna “al remo della galera”, che solo nel Seicento vide la propria crisi e seguente sostituzione con altre forme di lavoro di pubblica utilità negli “ergastoli”, come riportato da R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, p. 162. Si veda G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, pp. 111-118, per l'evoluzione della condanna alla galera.

<sup>17</sup> Il rimando è all'omonima opera di D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977. V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2012, III, p. 49, conferma l'accostamento ma solo per il primo periodo del capitalismo ed escludendo la situazione italiana che appare *sui generis*.

Nelle pagine che seguono si tenterà di fornire un quadro generale della diffusione ed evoluzione delle case di correzione in pressoché tutte le realtà politiche europee, con particolare riguardo alle esperienze inglese e olandese che ne hanno indubbiamente fornito i più compiuti esempi. L'attenzione volgerà poi sulle possibili ragioni storiche che hanno favorito lo sviluppo (nonché, poi, il declino) dell'istituzione, e più in generale i mutamenti in atto dei modelli punitivi verso forme nuove più attente allo sfruttamento del lavoro dei detenuti. Mutamenti che trovano la propria ragion d'essere più in considerazioni di tipo economico o disciplinare, che non umanitario<sup>18</sup>. A conferma di ciò depone il fatto che, per tutto il Seicento, in Europa occidentale furono create numerosissime case di correzione di pari passo con lo sviluppo economico; per converso, laddove l'economia tardò a progredire, ad esempio in Italia o in Spagna, queste esperienze furono quantitativamente e qualitativamente limitate<sup>19</sup>.

## **2.2. Le *bridewell* inglesi e le *tucht-huis* olandesi nel Cinquecento e Seicento**

Come anticipato, Inghilterra e Olanda rappresentarono, con le rispettive *bridewell* e *tucht-huis*, le prime nonché maggiormente significative esperienze in merito al fenomeno delle case di correzione. E non è un caso che i due Stati costituissero, nella seconda metà del XVI secolo, le economie maggiormente sviluppate in senso capitalistico.

Fu con ogni probabilità a Londra, a *Bridewell Palace* (da cui il termine *bridewell* usato per identificare le future istituzioni che vi si ispireranno), che nel 1555 verrà edificata la prima struttura specificamente finalizzata a

---

<sup>18</sup> Cfr. G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978. p. 71, ove gli autori sostengono che siano stati gli sviluppi economici in corso a porre in evidenza "il valore potenziale di una massa di ricchezza umana completamente a disposizione dell'apparato amministrativo".

<sup>19</sup> Cfr. D. MELOSSI, *Il lavoro in carcere: alcune osservazioni storiche*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, p. 138, nota 10.

ospitare le masse di vagabondi, mendicanti e piccoli criminali. Al suo interno vigeva una rigida disciplina che coniugava la privazione della libertà con il lavoro obbligatorio, che era di tipo manifatturiero e perlopiù, in questo contesto geografico, nel ramo tessile<sup>20</sup>. Ben presto, in seguito ad un atto del 1576 che ne impose l'edificazione in ogni contea, strutture del tipo di quella appena descritta comparvero su tutto il territorio inglese e ciò a testimonianza del successo cui andarono incontro e di cui godranno almeno fino al loro declino sul finire del Settecento<sup>21</sup>.

Se è vero che in questo periodo iniziale è ancora possibile distinguere (anche se forse solo a livello teorico) tra “case di lavoro”, destinate ai più giovani o comunque ai poveri abili al lavoro, dalle “case di correzione” vere e proprie, istituzioni con finalità più spiccatamente penali e rivolte a vagabondi, piccoli criminali e prostitute, nella realtà pratica le strutture dovettero invece presentarsi mescolate e molto variegata per quanto riguarda la loro composizione. Elemento unificante, come detto, l'imposizione di prestare attività lavorativa nella manifattura<sup>22</sup>.

L'esperienza inglese verrà portata ai suoi massimi sviluppi pratici nei decenni successivi in un contesto geografico diverso, l'Olanda, dove alla fine del Cinquecento venne creata, ad Amsterdam, la c.d. *Rasp-huis*<sup>23</sup>. La composizione e il funzionamento della casa furono sostanzialmente analoghi a quelli delle *bridewell* inglesi: vagabondi, oziosi, mendicanti, ladri, prostitute etc. venivano internati e obbligati a lavorare nel settore della

---

<sup>20</sup> Si veda D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 34.

<sup>21</sup> Cfr. G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 96. S. e B. WEBB, *English prisons under local government*, Frank Cass, Londra, 1963, p. 12 e ss., riportano, da questo momento e fino al declino dell'istituzione, circa duecento istituti, pensati più come estensioni dei rifugi dei poveri che non come sezioni dell'amministrazione delle carceri vera e propria.

<sup>22</sup> Si veda D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 35, ove si ipotizza che differenziazione, al più, vi fu solo con la diversa pesantezza del lavoro assegnato.

<sup>23</sup> A. BORZACCHIELLO, *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, II-III, p. 83, ritiene invece che la *Rasp-huis* sia addirittura precedente alla casa di correzione eretta a *Bridewell Palace*.

manifattura. Il lavoro consisteva nel tritare legname, con delle seghe, per produrre una polvere da cui sarebbero state ricavate delle tinte: un'attività particolarmente defaticante, che veniva svolta in comune e remunerata con un salario. Una caratteristica certamente peculiare dell'istituzione fu il principio per cui la durata delle pene poteva variare, su decisione dell'amministrazione, in base alla condotta del detenuto; e risulta di facile intuizione come l'impegno nello svolgimento del lavoro dovesse essere tenuto in grande conto ai fini della relativa valutazione.

Sulla base delle esperienze che sono state brevemente esaminate, le case di correzione si diffusero, con caratteristiche perlopiù costanti, in altri Paesi europei. Istituzioni di questo tipo si ebbero infatti in Francia, dove presero il nome di *hopital general* (rivolti però maggiormente all'internamento dei poveri piuttosto che al loro proficuo impiego), in Germania e in vari altri Stati di lingua tedesca<sup>24</sup>. Strutture similari furono costruite anche in Italia, in particolare a Firenze e a Milano, ma come vedremo si trattò di esperienze quantitativamente e qualitativamente limitate<sup>25</sup>.

### **2.3. Caratteristiche e funzioni del lavoro nelle case di correzione**

Sulla base di questa rapida digressione storica è possibile porre in luce quelle che furono le ragioni concrete che determinarono il sorgere delle case di correzione, e con esse del lavoro carcerario nella sua forma primigenia, nonché le funzioni che ad esso furono attribuite. L'ipotesi che le cause debbano essere ricercate a livello socio-economico appare a mio avviso deducibile dalle coordinate di base che sono state indagate: il lavoro carcerario trovò terreno fertile laddove l'economia mostrò di essere avanzata verso un modello di produzione di tipo capitalistico, il quale per

---

<sup>24</sup> Si veda D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 46-57, per una ricostruzione esaustiva delle altre realtà europee.

<sup>25</sup> Si rinvia a R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, per una approfondita analisi del fenomeno carcerario in Italia nel periodo temporale in esame.

sua essenza tende a che ogni unità disponibile di forza lavoro sia impiegata e anzi massimamente sfruttata; il lavoro svolto fu di fatto e sempre nella manifattura, il settore allora dominante e più che mai bisognoso di essere implementato; infine, i destinatari prediletti dell'obbligo di prestare attività lavorativa nelle case di correzione furono proprio coloro che più si mostravano refrattari alle esigenze del nuovo sistema economico, gli *ex* contadini espropriati appunto, i poveri, soggetti comunque marginalizzati che richiedevano un deciso ma razionale impiego di risorse per il loro "reinserimento".

Da tutto ciò, può risultare più agevole cercare di ricostruire le funzioni del lavoro dei detenuti in questo preciso periodo storico. L'ipotesi che qui si sostiene è nel senso di ritenere quanto meno duplice la finalità insita nelle case di correzione: da una parte la necessità di un massiccio sfruttamento della forza lavoro ristretta, percepita come un fattore produttivo particolarmente remunerativo, stanti il basso costo e la coazione su di essa esercitata; dall'altra parte il tentativo di "ammaestrare" una forza lavoro ribelle, sino all'apprendimento dei valori della nuova società, culminante nella trasformazione dell'emarginato, una volta libero, in laborioso operaio<sup>26</sup>.

Per quanto riguarda il primo aspetto, se è vero che il lavoro dei detenuti poté talvolta giocare un ruolo determinante all'interno di un particolare settore, è pur vero che ciò mai si verificò in ragione della sua elevata produttività, che

---

<sup>26</sup> Si veda G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, in specie a p. 97. Anche D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 38-39. I primi focalizzano maggiormente l'attenzione sull'aspetto del rapporto tra lavoro forzato e mercato del lavoro libero, nel senso di attribuire al primo una funzione essenzialmente calmieratrice dei salari nel mondo libero. I secondi ritengono preponderante l'esigenza di disciplina dei lavoratori reclusi. M. FOUCAULT, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1976, p. 133 e ss, parla a tal proposito di "ricostituzione dell'*homo oeconomicus*", incentrandosi maggiormente sugli aspetti punitivo e disciplinare. Cfr. R. CICCOTTI-F. PITTAU, *Il lavoro in carcere. Aspetti giuridici e operativi*, Franco Angeli, Milano, 1987, pp. 35-40, per una rassegna degli autori aderenti alla "interpretazione classista del lavoro dei detenuti".

anzi risultò essere bassa<sup>27</sup>. D'altronde — e veniamo qui al secondo aspetto — l'impiego di modalità lavorative particolarmente arretrate, defatiganti e poco produttive ben si addiceva alla esigenza di piegare le resistenze dei lavoratori alle nuove condizioni del lavoro, di far loro apprendere la disciplina della produzione. Ma non è tutto. Se questa fu la funzione, per così dire, ideologica, non può tacersi come il carattere particolarmente afflittivo del lavoro svolto rispondesse anche a sempre più avvertite finalità di intimidazione, nonché ad intenti retributivi<sup>28</sup>.

#### **2.4. Trasformazione e crisi del lavoro carcerario tra Settecento e Ottocento**

Il periodo che è stato appena descritto, che va dal XVI secolo fino alla metà del XVIII, può essere considerato il momento di maggior splendore del lavoro carcerario. La funzione che abbiamo visto essergli propria, ancillare rispetto allo sviluppo del sistema economico, gli consentì grande diffusione, nonché il pregio di connotarsi come strumento, anche se forse poco consapevolmente, di rieducazione dei detenuti.

Ma la situazione ben presto mutò, e proprio dal contesto in cui tutto aveva avuto origine, la Gran Bretagna, per poi interessare, via via e fino alla prima metà dell'Ottocento, gli altri Stati europei. Varie furono le ragioni di tale mutamento, ma tutte contribuirono in maniera significativa all'evoluzione della casa di lavoro verso la c.d. “deterrent workhouse”<sup>29</sup>. L'aumento

---

<sup>27</sup> È il caso della *Rasp-huis* di Amsterdam, che, impiegando un lavoro scarsamente produttivo, fu sostenuta con uno speciale monopolio nel 1602, come riportato da D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 40 e ss. Sul punto si veda L. DAGA, (voce) *Sistemi penitenziari*, in *Enciclopedia del Diritto*, XLII, 1990, p. 757, scettico sulla possibilità che il lavoro carcerario possa mai essere stato realmente produttivo.

<sup>28</sup> Cfr. V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2012, III, pp. 51-52; D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 43 e ss.

<sup>29</sup> Cfr. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977 p. 63; pp. 58-76, per un'analisi dettagliata delle vicende che interessarono l'istituzione in

esponenziale della popolazione disoccupata, originato dalla crescita demografica e dall'introduzione delle macchine in seguito alla rivoluzione industriale, fece progressivamente venire meno la necessità di impiegare in attività lavorative la manodopera detenuta. Non era più necessario ricorrere a questo settore della forza lavoro per colmare le distanze tra domanda e offerta, né si avvertiva più il bisogno di "ammaestramento" delle masse disoccupate che fu tipico del periodo precedente. Contemporaneamente, il crescente pauperismo e il connesso bisogno di controllo sociale condussero a un ampliamento nell'uso della pena detentiva nelle case di correzione. In queste, tuttavia, il lavoro finì con lo scomparire o quasi, consistendo perlopiù in attività estremamente afflittive e inutili, il cui scopo era quasi unicamente intimorire e reprimere. Nasce così il lavoro come strumento non più di rieducazione, bensì di tortura. Al periodo in esame risale infatti l'introduzione, nelle case di correzione, di macchinari obsoleti (ad esempio la *Treadmill*) azionati con l'energia umana ma poco o affatto produttivi<sup>30</sup>. A tutto ciò si aggiunga che, a peggiorare la situazione relativa al lavoro carcerario, intorno ai primi decenni dell'Ottocento prese sempre più vigore la protesta nei suoi confronti, tanto dal lato della produzione, che lo riteneva uno strumento di concorrenza sleale, quanto dal lato dei lavoratori liberi, che lamentavano (anticipando una questione che avrà seguito fino ai giorni nostri) la sottrazione di posti di lavoro.

---

Inghilterra. Sul punto anche V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna Penitenziaria e Criminologica*, 2012, III, pp. 53-54.

<sup>30</sup> Si veda D. MELOSSI, *Il lavoro in carcere: alcune osservazioni storiche*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, p. 141. Anche G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 192 e ss. S. e B. WEBB, *English prisons under local government*, Frank Cass, Londra, 1963, p. 97, riportano in particolare la c.d. *Treadwheel*, una sorta di grande ruota azionata con la forza delle gambe, in genere deputata a battere la canapa, macinare il grano o, addirittura, far fluire acqua senza alcuno scopo.

### 3. I modelli penitenziari statunitensi

#### 3.1. Premessa. Le *workhouse* nell'America pre-rivoluzionaria

Un'analisi di carattere storico volta a delineare le origini della moderna organizzazione del lavoro penitenziario non può certamente prescindere dal valutare l'esperienza maturata negli Stati Uniti tra la fine del Settecento e la prima metà dell'Ottocento. Esperienza particolarmente significativa per due ordini di ragioni: da un lato, poiché riprende e sviluppa il fenomeno europeo delle case di correzione, apportandovi rilevanti innovazioni soprattutto in materia di edilizia penitenziaria, organizzazione del lavoro e disciplina interna<sup>31</sup>; dall'altro, perché proprio i nuovi modelli statunitensi consentirono il rifiorire di un dibattito sul tema del carcere (e, quindi, anche su quello del lavoro carcerario) che da lungo tempo era assente in Europa e di cui anche l'Italia può dirsi partecipe<sup>32</sup>.

Con riferimento al primo dei due aspetti menzionati, e percorrendo brevemente le tappe che hanno condotto dalle tradizionali case di correzione alla "invenzione penitenziaria", bisogna tenere a mente che nella prima metà del Settecento le colonie americane presentavano un'economia ancora soffocata, nella quale il fenomeno della marginalità non destava particolare interesse penale<sup>33</sup>. Cionondimeno, le colonie più densamente abitate, e quindi più attente a politiche di controllo sociale dal pauperismo e dal vagabondaggio, mutuarono dalle realtà europee l'esperienza della segregazione in appositi istituti (*poorhouse* e *workhouse*) accompagnata dal lavoro forzato. In genere queste strutture si presentarono come appendici

---

<sup>31</sup> Cfr. V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 54.

<sup>32</sup> Sul punto R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, p. 142; G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 62; D. ALBORGHETTI, *Il lavoro penitenziario. Evoluzioni e prospettive*, Tesi di dottorato di ricerca, Università degli Studi di Bergamo, a. a. 2010-2011, in <http://hdl.handle.net/10446/30592>.

<sup>33</sup> Cfr. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 143 e ss.

delle comuni carceri preventive (*jail*) e rivolte, come già in Europa, a piccoli trasgressori della legge non altrimenti punibili (*felton*), immigrati clandestini, oziosi e, infine, anche poveri residenti privi di assistenza. Il principio sul quale si reggevano, ovviamente, fu quello della rieducazione dei soggetti internati attraverso la disciplina e il lavoro coatto. Proprio quest'ultimo aspetto presenta però tratti peculiari: a differenza di quanto accadde circa due secoli prima nella madrepatria (così come in Olanda), dove il lavoro era di tipo manifatturiero, e quindi strumentale allo sviluppo economico generale, nelle colonie americane si trattò perlopiù dell'attività tipica della famiglia colonica, cioè il lavoro agricolo<sup>34</sup>.

Questo stato di cose subì però una profonda mutazione nel periodo post-rivoluzionario e, in particolare, nei decenni a cavallo tra Settecento e Ottocento, durante i quali trovò avvio il processo di trasformazione in senso industriale degli Stati Uniti, che culminerà intorno alla metà del XIX secolo. Tra le altre cose, le manovre di riassetto della proprietà fondiaria, caratterizzate dalla frammentazione del grande latifondo, se da una parte favorirono il sorgere della classe dei piccoli proprietari terrieri, dall'altra diedero avvio al processo di formazione di un'enorme massa di *ex* coloni, ormai slegati dal fondo, costretti dalla povertà a emigrare. Si ripresentò allora in maniera massiccia il problema del vagabondaggio e ciò condusse alla dilatazione dell'impiego delle case di correzione come strumento di rieducazione e di controllo sociale. Tuttavia, ben presto si rivelò la contraddizione tra la nuova situazione economico-sociale e il vecchio strumento delle *workhouse*. Il lavoro agricolo svolto al loro interno, infatti, perse di fatto ogni valenza educativa e, nella contingente impossibilità di una sua industrializzazione, divenne via via una mera attività fisica, defaticante e improduttiva. In sostanza, ancora una volta, all'interno delle case di correzione assunsero maggiore rilievo le istanze punitive e

---

<sup>34</sup> Cfr. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 154.

intimidatorie correlate al momento della segregazione rispetto a quelle rieducative, insite invece nell'attività lavorativa dal carattere produttivo<sup>35</sup>.

### **3.2. Dal sistema “filadelfiano” a quello “auburniano”. Le nuove forme di organizzazione del lavoro penitenziario**

Nel contesto in precedenza delineato, dominato dalla crisi del lavoro (improduttivo) penitenziario e dall'imposizione della segregazione come pena in sé, si verificò un mutamento nelle ideologie e nelle politiche penali che trovò realizzazione pratica nel cosiddetto sistema “filadelfiano”, sperimentato nella prigione di Walnut Street a partire dal 1790. Esso prevedeva per la prima volta la segregazione cellulare degli internati, obbligati all'isolamento continuo (*solitary confinement*), giorno e notte<sup>36</sup>. Se tale modello poté trovare facile sostegno, a livello ideologico, nella convinzione di matrice quacchera che la solitudine potesse stimolare nel soggetto momenti di profonda riflessione, e quindi redenzione<sup>37</sup>, a livello pratico esso prendeva atto dell'impossibilità per il lavoro carcerario di essere economicamente vantaggioso<sup>38</sup>, e d'altra parte ben rispondeva all'esigenza di risolvere il problema della anti-economicità delle case di

---

<sup>35</sup> Ancora D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 177.

<sup>36</sup> Si vedano G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 215; R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, pp. 141-142, i quali riportano come i reclusi fossero bendati durante i loro spostamenti e che persino gli orari fossero programmati in modo da evitare qualsiasi contatto. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 102, ritengono che tale modello abbia avuto un predecessore, secoli prima, nell'Ospizio di Firenze; p. 208 e ss., dove si afferma che l'isolamento fosse volto, in un primo momento, a trasformare il detenuto in “soggetto del bisogno” e, in un secondo momento, a proporgli un “insieme di rapporti gerarchizzati”, rispondenti all'universo sociale perfetto.

<sup>37</sup> Criticamente L. DAGA, (voce) *Sistemi penitenziari*, in *Enciclopedia del diritto*, XLII, 1990, p. 757, sostiene che anzi il regime filadelfiano alimentasse la ricaduta nella recidiva.

<sup>38</sup> Cfr. G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, pp. 215-216.

correzione, riducendo infatti al minimo i costi di sorveglianza<sup>39</sup>. Appare ovvio che in un regime siffatto, in cui al detenuto è imposto il confinamento in cella senza alcun contatto con gli altri, il lavoro non potesse che presentarsi come una mera attività manuale, di tipo artigianale e quindi totalmente improduttiva. E se in un primissimo momento, quando la manifattura era ancora il sistema produttivo dominante, una simile attività avrebbe potuto svolgere una funzione oggettivamente rieducativa, con l'avvento del modello produttivo industriale questa sarebbe risultata inevitabilmente persa<sup>40</sup>. Esclusa quindi *a priori*, e consapevolmente, qualsiasi valenza in termini economici, fu comunque sostenuta e apprezzata la valenza terapeutica del lavoro penitenziario come strumento, congiuntamente a meditazione e preghiera, di emenda del detenuto<sup>41</sup>. Risulta interessante, inoltre, come gli apparati amministrativi, intenti a favorire l'adesione al processo rieducativo, utilizzassero il lavoro in funzione premiale, concedendolo a chi collaborasse e privandone gli immeritevoli<sup>42</sup>.

Il sistema filadelfiano così delineato nei suoi tratti essenziali conobbe però una rapida crisi già nei primi anni dell'Ottocento e le ragioni, ancora una volta, vanno correttamente ricercate nell'evoluzione in atto del contesto economico o, meglio, nella frattura che si venne a creare tra le finalità del sistema penitenziario (essenzialmente di redenzione del reo) e le esigenze produttivistiche proprie delle economie industriali<sup>43</sup>. Così impostata la

---

<sup>39</sup> Vedi D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 179.

<sup>40</sup> Ancora D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 216.

<sup>41</sup> Cfr. G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 62.

<sup>42</sup> La prassi, che può dirsi essere sopravvissuta fino ai giorni nostri, è riportata in D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 214, nonché in V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 56.

<sup>43</sup> G. NEPPI MODONA, *Presentazione*, in D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 13, correttamente collega gli sviluppi delle esperienze di internamento al decollo industriale statunitense.

questione, e nonostante le critiche al modello filadelfiano abbiano potuto contare anche su considerazioni di tipo umanitario, risulta del tutto naturale la rilevanza attribuita, nell'ambito della riforma penitenziaria, al tema del lavoro dei soggetti detenuti. Infatti, nelle prigioni ispirate al principio dell'isolamento continuo, il lavoro era generalmente organizzato secondo il sistema del *public account*<sup>44</sup>, in cui l'amministrazione mantiene un ruolo centrale: acquista le materie prime, mantiene la direzione del lavoro dei detenuti e immette i manufatti sul libero mercato. La gestione interamente a carico dell'amministrazione consentiva di perseguire i propri obiettivi disciplinari, mentre i bassi costi di produzione (il lavoro è artigianale e non retribuito) evitavano di soccombere alla concorrenza delle imprese private. Ebbene, tale sistema non poté più reggere una volta avviatosi il processo di industrializzazione, in ragione del quale la domanda di lavoro crebbe a dismisura e non riuscì ad essere colmata sul lato dell'offerta. In sostanza, si ripresentarono le ragioni che, all'epoca del mercantilismo, avevano portato alla nascita delle prime case di correzione in Inghilterra e in Olanda: bisognava assorbire all'interno della produzione ogni unità disponibile, senza risparmiare la forza lavoro detenuta<sup>45</sup>; e certamente l'ipotesi dell'isolamento continuo si rivelava inadatta perché, da un lato, privava il mercato di forza lavoro e, dall'altro, non ammaestrava i detenuti al nuovo sistema produttivo<sup>46</sup>.

Fu chiaro, nei primi decenni dell'Ottocento, che l'intento di favorire il lavoro penitenziario, di asservirlo ai bisogni dell'economia, avrebbe potuto trovare realizzazione soltanto a patto che si procedesse alla sua

---

<sup>44</sup> D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 186-189, per una ricostruzione delle caratteristiche principali dei sei diversi sistemi di organizzazione del lavoro penitenziario sperimentati negli Stati Uniti; V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 55.

<sup>45</sup> Su questa ipotesi, per tutti, si vedano G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 219.

<sup>46</sup> Cfr. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 181.

organizzazione secondo schemi più prossimi a quelli del mondo libero. Il primo compiuto tentativo in tal senso avvenne, nel 1820, nella prigione di Auburn, per poi diffondersi al punto da essere adottato da pressoché tutti i penitenziari dell'epoca. Il regime interno mantenne in parte fede al principio dell'isolamento<sup>47</sup>, ma il *solitary confinement* fu limitato alla notte, mentre di giorno i detenuti svolgevano attività lavorativa in comune, pur nel rispetto della regola dell'assoluto silenzio<sup>48</sup>. Ed è proprio sotto l'aspetto dell'organizzazione del lavoro che i penitenziari modellati sul regime auburniano presentarono significative innovazioni. Venne infatti adottato un modello, c.d. *contract system*, in base al quale l'imprenditore privato contraente, corrispondendo allo Stato una somma, dirige in prima persona l'attività lavorativa dei detenuti, fornisce le materie prime e, infine, colloca le merci sul mercato, residuando all'amministrazione solo la fornitura di macchinari e locali (nonché naturalmente la disciplina nei momenti non interessati dall'attività lavorativa). Inoltre, il lavoro dei detenuti, anche se in misura limitata, viene remunerato<sup>49</sup>. In sostanza, il carcere cercò di modellarsi alla fabbrica e il lavoro penitenziario fu strutturato secondo il paradigma di quello libero; e se è vero che questo processo mai trovò piena realizzazione concreta e non consentì al penitenziario di divenire un'impresa

---

<sup>47</sup> Non era del tutto superata la convinzione che la comunione di vita tra i detenuti accrescesse il rischio di "contaminazione criminale". D'altronde anche esigenze intimidatorie imponevano che si mantenesse un regime di isolamento.

<sup>48</sup> Cfr. V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 56; G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 220. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 106, individuano un antenato di tale sistema nella casa di correzione di Torino; mentre A. BORZACCHIELLO, *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, II-III, p. 85, lo individua anche nell'istituto di Gand.

<sup>49</sup> D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 188 e ss., ove sono illustrate le caratteristiche principali del sistema in esame. G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 62, diversamente ritiene non retribuito il lavoro dei detenuti.

economicamente vantaggiosa<sup>50</sup>, certo non possono negarsi le innovazioni e i vantaggi che seguirono al tentativo.

A livello ideologico, l'introduzione del lavoro produttivo consentì infatti che alla disciplina basata sulla sorveglianza si sostituisse quella propria dell'operaio, scandita dai tempi propri del lavoro industriale; inoltre si sperimentò un'esecuzione penale che, nell'ottica della promessa di privilegi in cambio della adesione al trattamento rieducativo, tenne in considerazione l'impegno nel lavoro come criterio per la valutazione della buona condotta<sup>51</sup>. Al di fuori degli aspetti ideologici, e guardando alla funzione economica (probabilmente prevalente), bisogna ricordare come il lavoro produttivo dei detenuti poté contare, almeno in alcuni settori, su costi di produzione talmente bassi da determinare, in forza delle regole della concorrenza, un contenimento dei livelli salariali dei lavoratori liberi.

Come accennato, questo processo di trasformazione del carcere in impresa produttiva di fatto mai troverà compiuta realizzazione<sup>52</sup> e anzi, nel corso del suo sviluppo, incontrò sempre più le resistenze provenienti tanto dal lato dei lavoratori liberi, adesso organizzati in forma di classe, quanto da quello degli intellettuali conservatori, intimoriti che il nuovo tipo di esecuzione ponesse in secondo piano il momento punitivo<sup>53</sup>. In particolare la prima istanza ebbe notevole impatto a partire dagli anni Trenta e per tutto il secolo, fino a comportare, in alcune situazioni, addirittura la soppressione

---

<sup>50</sup> G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 220, ritengono invece che ciò si sia verificato, ma limitatamente ai primi decenni del decollo economico.

<sup>51</sup> G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 222. Così anche D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 183.

<sup>52</sup> D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 201-203, parlano di "fabbrica di uomini" piuttosto che di merci.

<sup>53</sup> Si temeva che il miglioramento delle condizioni di vita all'interno del carcere, fino ad una tendenziale equiparazione a quelle all'esterno, vanificasse la funzione deterrente della pena detentiva, una volta reso inoperante il c.d. principio della *less eligibility*.

del lavoro in carcere<sup>54</sup>. E se a questo dato si aggiunge che la rivoluzione industriale, per tutto l'Ottocento, ha comportato un quasi ininterrotto sviluppo tecnologico e che, di conseguenza, per il capitale privato divenne sempre più complicato industrializzare i processi produttivi penitenziari sì da renderli competitivi con l'esterno, ben si comprende come il *contract system* venne progressivamente sostituito da forme organizzative meno o affatto concorrenziali rispetto al lavoro libero (*state use e public works system*)<sup>55</sup>. Inevitabili conseguenze di quanto appena descritto furono, da una parte, il considerevole aggravio delle spese di gestione a carico della amministrazione penitenziaria, che non poteva più contare sugli introiti derivanti *in primis* dalle somme versate dagli imprenditori contraenti; dall'altra parte, il peggioramento delle condizioni di vita e delle pratiche trattamentali all'interno delle istituzioni carcerarie, che tornarono a essere luoghi dominati dall'improduttività o dall'ozio, in cui il lavoro finì anzi con l'aggravare l'afflittività della pena in un'ottica terroristica<sup>56</sup>.

## **4. L'esperienza italiana**

### **4.1. Le case di correzione e il lavoro "penale" tra XVI e XVIII secolo**

Come si è sottolineato nei paragrafi precedenti, le esperienze delle case di correzione e dei moderni penitenziari hanno trovato origine e sviluppo in contesti (rispettivamente gli Stati mercantili europei dei secoli XVI-XVII e gli Stati Uniti d'America di inizio Ottocento) caratterizzati, da una parte, da un accentuato progresso economico verso un modo di produzione

---

<sup>54</sup> Sul punto G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 223.

<sup>55</sup> D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 198-199. Anche V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 58.

<sup>56</sup> G. RUSCHE-O. KIRCHHEIMER, *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 223. V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 58.

capitalistico e, dall'altra, da una maturata coesione a livello politico. Si è inoltre osservato come il nucleo originario delle pratiche di sfruttamento della forza lavoro detenuta a fini produttivi vada correttamente ricercato nelle politiche repressive dei fenomeni del vagabondaggio o, più in generale, della povertà.

Tenendo ben a mente queste premesse, non deve allora sorprendere la constatazione che in Italia, nel periodo precedente all'unificazione, il fenomeno delle case di correzione, e quindi del lavoro (produttivo) della manodopera detenuta, abbia conosciuto uno sviluppo assai modesto, stante la sostanziale assenza dei suddetti presupposti strutturali.

Infatti, la penisola si presentava ancora costellata di numerosi Stati tra loro disomogenei e la mancanza di un potere centrale unificante sicuramente giocò un ruolo decisivo nel determinare la situazione di ristagno che interessò l'economia italiana, e in particolare la manifattura, tra il Cinquecento e il Seicento<sup>57</sup>. Ebbene, in un simile contesto, l'acutizzarsi dei fenomeni di vagabondaggio sollecitò soluzioni diversificate nelle varie realtà politiche: mentre negli Stati del Meridione, dominati da rapporti ancora precapitalistici, si seguì la via dello sterminio delle masse eccedenti, nei restanti si cercò di procedere al loro internamento negli ospedali, dove gli inabili sarebbero stati assistiti e gli abili avviati ad un lavoro<sup>58</sup>.

In questa direzione, una esperienza molto significativa provenne dalla città di Firenze, intorno alla metà del Seicento, con la creazione dell'Ospizio di San Filippo Neri, e al suo interno di una speciale sezione "correzionale" per

---

<sup>57</sup> Si veda in particolare A. FANFANI, *Storia del lavoro in Italia dalla fine del secolo XV agli inizi del XVIII*, 2<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 1959, pp. 1-49, per una puntuale analisi della situazione economica della penisola nel periodo preso in esame. Cfr. anche D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 99.

<sup>58</sup> Sul trattamento riservato a vagabondi e disoccupati, si vedano A. FANFANI, *Storia del lavoro in Italia dalla fine del secolo XV agli inizi del XVIII*, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 112-119; D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 99-100; nonché R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, pp. 91-109.

giovani abbandonati o malfattori, i quali sarebbero stati assistiti e avviati a lavorare nelle botteghe cittadine<sup>59</sup>.

Similmente accadde a Roma, a cavallo tra XVII e XVIII secolo, dove fu edificato l'Ospizio di San Michele, anch'esso destinato ai giovani e dotato di una casa di correzione per i più indisciplinati. Il regime interno si basava su una severa disciplina e l'obbligo del lavoro (perlopiù si trattò della filatura del cotone), che però fu sempre poco produttivo e rivolto maggiormente alla disciplina degli internati che non a finalità economiche<sup>60</sup>.

D'altronde non sarebbe potuto essere diversamente. Come detto, l'economia era stagnante e l'offerta di lavoro in costante eccedenza rispetto alla domanda, cioè rispetto alla capacità di assorbimento della manifattura. Pertanto, non vi era alcuna ragione pratica, né politica o ideologica, per introdurre un regime di lavoro produttivo nelle istituzioni segreganti. L'effetto regolatore sul mercato del lavoro era già ampiamente svolto dall'"esercito industriale di riserva" costituito dal sottoproletariato emigrato dal Mezzogiorno<sup>61</sup>. Tuttavia, se è vero che le istituzioni segreganti di questo periodo in genere non assolsero a quella funzione di addestramento alla disciplina della manifattura nonché di controllo del mercato del lavoro (come si è visto, invece, per Inghilterra e Olanda), per orientarsi sin da subito agli scopi deterrenti e terroristici propri del carcere ottocentesco, è pure vero che, in limitati contesti spaziali e temporali, dove lo sviluppo era

---

<sup>59</sup> Cfr. R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, p. 107; D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 102

<sup>60</sup> D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 118-120, ove gli autori affermano che tale esperienza costituisce un momento cruciale nel passaggio dalla casa dei poveri, marcatamente improntata ad esigenze produttive, al carcere terroristico ottocentesco. Sulla struttura romana si vedano L. DAGA, (voce) *Sistemi penitenziari*, in *Enciclopedia del diritto*, XLII, 1990, p. 754, e V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 61, per i quali si trattò del primo esempio di individualizzazione e applicazione del lavoro come elemento trattamentale.

<sup>61</sup> Come osservato da G. NEPPI MODONA, *Presentazione*, in D. Melossi-M. Pavarini, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 12. Sul punto anche V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 59.

stato più rapido e minore lo squilibrio tra offerta e domanda di lavoro, quella funzione si verificò e si tradusse nel tentativo di impiegare produttivamente i ristretti. È il caso del Piemonte e della Lombardia intorno alla metà del Settecento<sup>62</sup>.

Nella città di Torino, nel periodo in esame, fu realizzato uno stabilimento, la Casa del Buon Consiglio, destinato ancora una volta all'internamento dei giovani disadattati, sì da sottoporli a un processo correzionale basato su disciplina e lavoro nella manifattura (pertanto produttivo)<sup>63</sup>. Tuttavia, il tentativo più compiuto in questa direzione provenne, non a caso, dalla zona economicamente più sviluppata e politicamente più solida: la Lombardia sotto la dominazione asburgica, e segnatamente la città di Milano. È qui, infatti, che intorno al 1765 furono eretti una casa di correzione e un ergastolo, entrambi dedicati alla detenzione di criminali veri e propri, e non solo, quindi, di giovani corrigendi, mendicanti e vagabondi<sup>64</sup>. Risulta che nella casa di correzione fossero reclusi i condannati a pene meno gravi, obbligati a prestare attività lavorativa nella manifattura, in particolare nel ramo tessile allora dominante; diversamente, gli internati nell'ergastolo furono perlopiù soggetti condannati a pene lunghe o a vita, e trovarono impiego in lavori di pubblica utilità (ad esempio nella costruzione di strade)<sup>65</sup>.

---

<sup>62</sup> Cfr. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 105.

<sup>63</sup> Come documentato in D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 106. R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, pp. 102-103, riportano che l'internamento dei giovani non avrebbe potuto protrarsi per un tempo inferiore ai sei anni e che l'impiego consisteva generalmente nella lavorazione della canapa.

<sup>64</sup> Secondo D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 111, l'istituto milanese della casa di correzione costituì l'esperienza più simile a quelle straniere coeve. R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, pp. 111-124, per una più puntuale analisi degli istituti milanesi.

<sup>65</sup> R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, p. 123, secondo cui tra gli ospiti dell'ergastolo vi furono anche i condannati alla pena della galera, ormai in disuso e quindi commutata nella detenzione in tale istituto.

Da questa ultima esperienza è possibile prendere le mosse per indagare un fenomeno che interessò gli Stati della penisola tra il XVI e il XVIII secolo: quello della convivenza, al fianco del lavoro, per così dire, “rieducativo”<sup>66</sup>, svolto negli istituti menzionati, di un lavoro propriamente “penale”, unicamente ispirato alla logica dell’afflizione del reo o, al più, sorretto dall’intento di sfruttarne la forza lavoro per attività altrimenti difficilmente realizzabili<sup>67</sup>. Il primo rivolto a soggetti ritenuti correggibili, perlopiù giovani vagabondi, o anche criminali (come nella casa di Milano) condannati però per reati minori. Il secondo destinato ai solo condannati a pene lunghe o a vita, laddove vi fu differenziazione, o a tutti i condannati a pena detentiva, dove non ve ne fu.

In particolare, già da diversi secoli le legislazioni di molti Stati italiani contemplavano la pena della privazione della libertà personale accompagnata dal lavoro coatto<sup>68</sup>. Nella Repubblica di Venezia, intorno alla prima metà del Cinquecento, i detenuti erano solitamente inviati a lavorare negli Arsenali<sup>69</sup>, e qualche secolo dopo ancora era frequente la condanna al remo della galera. Lo stesso dicasi per il Granducato di Toscana, e in particolare per la fortezza di Livorno, nella quale i reclusi erano impiegati in attività come la pulizia del porto o la costruzione di edifici pubblici<sup>70</sup>. La

---

<sup>66</sup> Senza qui indugiare sulla diversità di significato attribuito al principio della rieducazione, inteso ora in senso ideologico come recupero morale del soggetto (ad esempio negli ospedali seicenteschi), ora in senso oggettivo come educazione ai valori di una determinata società (come nelle case di correzione in senso stretto).

<sup>67</sup> Invero, questa distinzione netta tra la finalità rieducativo-economica e quella punitiva è soltanto teorica, dal momento che in tutte le esperienze di lavoro carcerario, in ogni tempo e luogo, si trova un pur diverso equilibrio tra le due componenti.

<sup>68</sup> Cfr. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 125; V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 59.

<sup>69</sup> Come riportato da D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 100, secondo cui il lavoro era persino retribuito, ancorché con metà del salario abituale.

<sup>70</sup> Ancora D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 113, nonché V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 61, che sottolineano il titolo oneroso dell’attività lavorativa.

situazione appare meno favorevole negli Stati meridionali, dove si continuò per secoli ad utilizzare le pene corporali, anche se nella prigione di Napoli una minima parte della popolazione detenuta pare fosse adibita al lavoro nelle galere o nell'attività di manovale<sup>71</sup>.

Nella disamina che si svolge un accenno merita anche l'istituzione, allora assai diffusa negli Stati costieri, del c.d. "bagno penale"<sup>72</sup>. Si trattava di strutture, poste in genere nelle zone portuali, dove venivano reclusi i condannati al remo della galera. Quando, intorno al Settecento, questa pena ebbe fatto il suo tempo, si prese a mutarla nella condanna ai lavori (forzati) pubblici, in genere consistenti in attività di pulizia del porto, di scarico di merci, ma anche di coltivazione ed estrazione del sale.

Così, la antica figura della condanna *ad opus publicum*, ossia ai lavori forzati nelle miniere o di pubblica utilità, pur mutando nella forma ma non nella sua essenza, sopravvisse per tutto il periodo storico esaminato, e ancor di più contribuì ad arricchire il lavoro carcerario di connotazioni punitive che, a momenti alterni nella storia dell'istituto, presero il sopravvento e di cui sono rinvenibili le tracce fino ad epoche assai recenti.

#### **4.2. La questione carceraria nell'Italia preunitaria**

Il principio della pena della detenzione accompagnata dall'obbligo del lavoro trovò, nei decenni tra il Settecento e l'Ottocento, una sicura e ampia imposizione in tutte le regioni italiane sottoposte alla dominazione francese. L'estensione del codice post-rivoluzionario ebbe infatti il pregio di diffondere e uniformare, nei vari territori italiani controllati, le pene della

---

<sup>71</sup> Sempre D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 114.

<sup>72</sup> Si rimanda, per tutti, a R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, pp. 161-175, per uno studio approfondito delle vicende dell'istituzione in Italia.

reclusione nella casa di forza e nella casa di lavoro<sup>73</sup>. Si stava assistendo anche in Italia, pure se in ritardo rispetto ad altre realtà europee, al processo di trasformazione della società secondo il nuovo modello borghese, di cui la pena privativa della libertà personale accompagnata del lavoro coatto costituiva un tratto essenziale.

Nei decenni successivi, nonostante la sconfitta francese e la Restaurazione, tale processo non si arrestò, anzi ricevette nuovo impulso nelle regioni più sviluppate, dove poté contare sul sostegno, ideologico ma non solo, degli esponenti della cultura giuridica italiana. Si colloca tra gli anni Trenta e Quaranta, infatti, la stagione che vide affiancarsi alla discussione sulla miglior forma di penitenziario<sup>74</sup> (tra i due modelli di Filadelfia e di Auburn) un'intensa attività riformatrice. Ma dietro al dibattito sulla questione carceraria si nascondeva certamente l'intento di allestire tutti gli strumenti necessari per l'affermazione del modo di produzione capitalistico, e quindi il tentativo di elaborare una politica sociale indirizzata alla formazione del nascente proletariato attraverso l'educazione al lavoro in fabbrica dei ceti contadini e artigiani<sup>75</sup>. Non è un caso, allora, se nelle zone economicamente più avanzate, ossia Piemonte e Toscana, dove pressanti si fecero le esigenze produttive, si optò intorno agli anni Quaranta per il *silent system* di Auburn (isolamento notturno e lavoro in comune diurno, ma nel rispetto dell'assoluto silenzio), ritenuto più idoneo a sostenere lo sviluppo industriale<sup>76</sup>. Si tentò così, ancora una volta, di trasformare il carcere in

---

<sup>73</sup> Cfr. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 125; parimenti V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 59.

<sup>74</sup> Cfr. R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, p. 141 e ss. G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 62, riporta come il dibattito, in Europa, prese avvio in Francia in seguito alla pubblicazione degli studi effettuati negli Stati Uniti da Beaumont e Tocqueville.

<sup>75</sup> Molto significativa, sul punto in questione, la ricostruzione fornita da D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 131 e ss.

<sup>76</sup> Cfr. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 126-129. Si veda A. BORZACCHIELLO, *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta*

impresa produttiva, in modo tale da addestrare una forza lavoro ancora refrattaria ai nuovi valori borghesi, nonché regolare al ribasso la spirale salariale nel mercato del lavoro libero.

Ma l'illusione, come d'altronde già decenni prima nelle più avanzate realtà europee, presto si rivelò essere tale, determinando un'inversione di rotta. La domanda di lavoro mai in grado di assorbire l'offerta; la grande disoccupazione, di per sé capace di far crollare i salari; le basse condizioni di lavoro e di vita della manodopera libera e il conseguente problema della concorrenza del lavoro penitenziario; tutto ciò suggerì di ridimensionare la portata del lavoro all'interno degli istituti carcerari. Con particolare riferimento alle due realtà politiche prima citate, Regno sabauda e Granducato toscano, si optò dapprima per l'adozione del "sistema filadelfiano" (segregazione cellulare continua, giorno e notte), realizzando quindi una svalutazione del lavoro dei detenuti<sup>77</sup>; in un secondo momento, proprio a ridosso dell'unificazione, la constatazione del fallimento del *solitary confinement*, sotto il profilo tanto dei costi di gestione quanto degli scarsi risultati ottenuti in merito all'emenda dei detenuti, determinò una nuova stagione di riforma. Così in Toscana, conformemente ai risultati cui era approdato il citato dibattito dottrinale, la scelta ricadde sul c.d. "sistema misto": segregazione continua per le pene brevi, ritenute incompatibili con gli scopi correzionali e quindi volte unicamente a fini intimidatori; segregazione solo notturna e lavoro diurno in comune, ma in silenzio, per le

---

*questione carceraria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, II-III, pp. 95-101 e 90-95, per una rassegna dettagliata delle riforme penitenziarie operate, rispettivamente, nel Regno sabauda e nel Granducato toscano.

<sup>77</sup> R. CANOSA-I. COLONNELLO, *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984, p. 144 e ss., riportano, a sostegno di tale sistema, considerazioni moralistiche (redenzione del reo e impossibilità di "contaminazione criminale") nonché economiche (i bassi costi di sorveglianza avrebbero compensato le perdite derivanti dai mancati introiti del lavoro penitenziario). D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 127, invero riportano come in Piemonte il modello della segregazione continua fu prospettato solo per le carceri giudiziarie.

pene lunghe<sup>78</sup>. Diversamente il codice sabaudo del 1859, che pure prevedeva l'obbligo, o talvolta la facoltà, del lavoro per la esecuzione delle pene detentive, nulla diceva in merito al regime cui sarebbero stati sottoposti i detenuti<sup>79</sup>.

In conclusione, similmente a quanto era accaduto nel resto d'Europa e in America, anche negli Stati preunitari si rivelò il paradosso: da una parte, il carcere che si impone come pena per eccellenza della società borghese; dall'altra, l'incapacità di assolvere ad una funzione oggettivamente educativa (almeno verso gli stessi valori borghesi) e un ripiegamento verso scopi terroristici di deterrenza, a tutto svantaggio del lavoro penitenziario che cessa di essere — anche se forse lo era stato solo nelle intenzioni — produttivo.

#### **4.3. L'evoluzione del lavoro penitenziario dall'Unità alla legislazione fascista degli anni Trenta**

Percorrendo adesso sommariamente le principali tappe che hanno segnato lo sviluppo normativo del lavoro penitenziario all'indomani dell'unificazione, il punto di partenza è costituito dall'estensione del codice del Regno sabaudo del 1859, non a caso definito sardo-italiano, a tutte le regioni d'Italia (eccezion fatta per la Toscana, in cui rimase in vigore il relativo codice fino al 1866)<sup>80</sup>. Tale codificazione riservava un ruolo centrale al tema

---

<sup>78</sup> Cfr. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 136-138, dove si afferma, tra l'altro, che la scelta del lavoro in comune per le pene lunghe rispondeva più allo scopo di arginare le difficoltà finanziarie, che non all'intento di esaltare le qualità di un lavoro produttivo.

<sup>79</sup> Così è riportato da D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 127. Secondo V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 64, la carenza dei fondi necessari per la costruzione di stabilimenti idonei alla segregazione continua depose in favore del *silent system* di Auburn.

<sup>80</sup> Cfr. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 127; V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 63; A. BORZACCHIELLO, *La grande riforma. Breve storia*

del lavoro dei detenuti, sia mantenendo in vita l'antica pena dei lavori forzati (a tempo o anche a vita), sia imponendo che le varie pene detentive (relegazione, reclusione, carcere e custodia) fossero scontate con l'obbligo di prestare attività lavorativa. Come accennato nel paragrafo precedente, tuttavia, il codice sardo nulla stabiliva in merito al regime cui sottoporre i detenuti, ma tale lacuna fu colmata con l'emanazione di vari regolamenti (l'ultimo risalente al 1862), ciascuno relativo ad una tipologia di istituti, con i quali si introdusse il regime del *silent system*<sup>81</sup>, che rimase sostanzialmente immutato per quasi un trentennio<sup>82</sup>.

Infatti, è intorno agli anni Novanta del XIX secolo, con l'emanazione del codice penale Zanardelli (1889) e del nuovo regolamento generale degli stabilimenti carcerari (1891), che si colloca un altro importante momento di riforma del sistema carcerario. Sotto il primo aspetto in precedenza menzionato, quello della condanna ai lavori forzati, tale riforma ne sancì definitivamente la eliminazione<sup>83</sup>, ordinando la soppressione dei c.d. bagni penali. Invero, queste strutture furono già in precedenza oggetto di critiche da parte dei sostenitori della segregazione continua, i quali ne evidenziarono l'incapacità di far conseguire ai condannati, i quali vivevano e lavoravano costantemente in comune, la tanto agognata emenda morale. Per queste e

---

dell'irrisolta questione carceraria, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, II-III, p. 101.

<sup>81</sup> Sul punto si vedano, oltre A. BORZACCHIELLO, *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, II-III, p. 107, altresì G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 63 e R. GIULIANELLI, "Chi non lavora non mangia". *L'impiego dei detenuti nelle manifatture carcerarie nell'Italia tra Otto e Novecento*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2008, III, p. 87 e ss. Quest'ultimo riporta che, al di là dei regolamenti, fino alla metà degli anni Sessanta, alcuni penitenziari fossero ancora predisposti secondo il modello del *solitary confinement*, mentre altri avessero già caratteri simili a quelli del modello misto.

<sup>82</sup> Solo per le carceri giudiziarie, con legge n. 1653 del 1864, fu disposta l'adozione del "sistema filadelfiano", che però rimase essenzialmente inattuato a causa delle insufficienze finanziarie e del problema dell'edilizia carceraria, come afferma A. BORZACCHIELLO, *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, II-III, p. 106.

<sup>83</sup> Cfr. V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 66; R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2007, I, p. 17.

altre ragioni, anche finanziarie<sup>84</sup>, nel nuovo regolamento fu formalizzata la prassi, già avviata nel decennio precedente, di sostituire questa pena con quella della colonia penale agricola, ritenuta sicuramente più profittevole<sup>85</sup>. D'altro canto, per ciò che concerne l'esecuzione delle pene detentive, tanto il codice Zanardelli quanto il regolamento del 1891 confermarono l'obbligo del lavoro, che pertanto fu concepito, in chiave meramente affittiva, come parte integrante della pena<sup>86</sup>, coniugandolo però con la scelta operata per il modello penitenziario misto (o "alla irlandese")<sup>87</sup>.

In sintesi, si può constatare come il lavoro carcerario se da una parte vide l'auspicata eliminazione dei lavori forzati, dall'altra non perse la propria dimensione sanzionatoria, allontanandosi sempre di più dal canone della produttività, e quindi dal fine della educazione dei detenuti ai valori della società industriale. Non è un caso, pertanto, se nei decenni successivi e fino all'avvento del fascismo, la materia del lavoro penitenziario fu segnata da due tendenze di fondo, tra loro complementari. Da un lato, la crisi delle lavorazioni produttive all'interno degli istituti, dovuta alle insufficienze finanziarie e dell'edilizia carceraria, nonché all'aumento della frizione con

---

<sup>84</sup> Si constatò infatti come i profitti derivanti dai lavori forzati fossero esigui, mentre i costi, soprattutto per la sorveglianza, molto ingenti.

<sup>85</sup> Sul punto, ampiamente, A. BORZACCHIELLO, *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, II-III, pp. 111-116. Cfr. anche V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 64, nota 128.

<sup>86</sup> In questi termini, R. GIULIANELLI, "Chi non lavora non mangia". *L'impiego dei detenuti nelle manifatture carcerarie nell'Italia tra Otto e Novecento*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2008, III, p. 90. Parimenti G. TRANCHINA G., *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, pp. 144-145, nonché A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 81.

<sup>87</sup> Così l'ergastolo (art. 12 c.p.) era eseguito con l'isolamento continuo per la prima parte di pena, per poi passare alla comunione diurna in regime di silenzio. La reclusione (art. 13) era applicata secondo l'uno o l'altro regime, a seconda che fosse inferiore o superiore ai sei mesi, mentre la detenzione (art. 15) veniva scontata con la segregazione solo notturna e il lavoro in comune diurno.

le organizzazioni dei lavoratori liberi<sup>88</sup>; dall'altro, il potenziamento e l'espansione delle colonie penali agricole, soprattutto in epoca giolittiana, con il risultato di risospingere il contadino criminalizzato verso le campagne da cui era provenuto<sup>89</sup>. Tutti questi fattori di crisi, caratteristici dei primi anni del XX secolo, non fecero che accentuarsi con lo scoppio del primo conflitto mondiale, durante il quale si verificò un ulteriore ridimensionamento delle spese destinate al sistema carcerario e al suo sviluppo, con effetti deleteri anche (o soprattutto) sotto il profilo delle lavorazioni coatte<sup>90</sup>.

Ultima tappa dell'analisi che si intende effettuare sull'evoluzione storica del lavoro penitenziario in epoca pre-repubblicana è costituita dalla legislazione del periodo fascista, di cui saranno qui tratteggiate le caratteristiche essenziali. Peraltro, l'importanza dei due fondamentali interventi normativi in materia, ossia il codice penale Rocco del 1931 e il coevo regolamento penitenziario (r.d. n. 787 del 1931), appare evidente se si considera la lunghissima vigenza di entrambi<sup>91</sup>.

Innanzitutto, il nuovo codice penale (art. 22 e ss.) espressamente confermò, in ciò seguito dal regolamento penitenziario (art. 1), la concezione del lavoro penitenziario come obbligo che incombe su tutti i condannati a pena

---

<sup>88</sup> Cfr. A. BORZACCHIELLO, *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, II-III, p. 130. R. GIULIANELLI, "Chi non lavora non mangia". *L'impiego dei detenuti nelle manifatture carcerarie nell'Italia tra Otto e Novecento*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2008, III, pp. 92 e ss., sottolinea come, nelle intenzioni del nuovo regolamento, il lavoro sia più un riempitivo della giornata dei detenuti, per attenuare gli effetti criminogeni dell'ozio, ma che non debba mai porsi in concorrenza con il lavoro esterno.

<sup>89</sup> Questa la ricostruzione di D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 133, riportata anche da V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 65.

<sup>90</sup> R. GIULIANELLI, "Chi non lavora non mangia". *L'impiego dei detenuti nelle manifatture carcerarie nell'Italia tra Otto e Novecento*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2008, III, pp. 96-104, per un'ampia documentazione delle proposte e degli interventi volti a sfruttare la risorsa della manodopera detenuta.

<sup>91</sup> Il codice Rocco, nonostante le numerose modifiche subite, è attualmente in vigore, mentre il regolamento del 1931 fu sostituito, ben oltre l'entrata in vigore della costituzione, solo con il nuovo ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975) e il relativo regolamento esecutivo (d.p.r. n. 431 del 1976).

detentiva<sup>92</sup>, nell'ottica, quindi, di rafforzarne l'afflittività a fini di prevenzione generale. Non deve pertanto stupire che alla funzione rieducativa sia stato assegnato un ruolo estremamente marginale, considerato che un esplicito richiamo ad essa fu effettuato solo nelle norme riguardanti l'esecuzione della detenzione per i minori di diciotto anni, i quali dovevano essere avviati all'apprendimento di un'arte o una professione.

Sotto il profilo dell'organizzazione, il lavoro all'interno degli istituti, considerando che nella gran parte dei casi si trattò di servizi domestici (peraltro assegnati in chiave premiale ai più meritevoli), ebbe una valenza formativa certamente esigua, mentre i lavori all'esterno, perlopiù di bonifica di terreni agricoli, rispondevano più alle esigenze ideologiche e pratiche del regime fascista che non allo scopo di far conseguire ai detenuti una formazione professionale in vista del loro ritorno in libertà<sup>93</sup>. Significativa, invece, appare la scelta di introdurre una modalità di impiego della forza lavoro detenuta che coinvolgesse l'attività di imprese private, il c.d. appalto di manodopera<sup>94</sup>. Disciplinata minuziosamente da un capitolato d'oneri (d.m. 10 marzo 1926), tale modalità consentiva all'imprenditore privato di condurre lavorazioni industriali all'interno degli istituti, avvalendosi del lavoro dei detenuti verso la corresponsione di una somma alla direzione. Tralasciando adesso gli aspetti operativi, si noti come l'istituto in esame,

---

<sup>92</sup> Per quanto riguarda, invece, gli imputati, questi sono tenuti al lavoro solo ove non possano mantenersi con mezzi propri. Da questa disposizione del regolamento è stato argomentato per sostenere la natura essenzialmente sanzionatoria del lavoro penitenziario (G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 147).

<sup>93</sup> Cfr. E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 158.

<sup>94</sup> Cfr. V. LAMONACA, *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, p. 69. R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2007, I, p. 17, sul dato che questa fu di gran lunga la forma di impiego più utilizzata in questo periodo storico. Si veda, tra i molti, G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *Foro italiano*, 1971, V, p. 53 e ss., per una analisi critica dettagliata dell'istituto.

che ricalca sistemi di impiego già sperimentati secoli prima nelle case di correzione statunitensi<sup>95</sup>, rivelasse un intrinseco paradosso: da una parte, consentiva di introdurre all'interno del carcere un lavoro realmente industriale e produttivo, quindi innegabilmente rieducativo e qualificante; dall'altra, poggiava sulla logica del massimo sfruttamento, anche fisico, dei detenuti, che finivano per essere oggetto stesso del contratto<sup>96</sup>. Come dire che il lavoro penitenziario non possa assumere caratteri simili a quello che si svolge nel mondo libero, se non al prezzo di intenderlo come metodo di sfruttamento legale della forza lavoro reclusa<sup>97</sup>.

Si consideri, inoltre, che l'assegnazione al lavoro era nel totale potere della direzione degli istituti (come già nella regolamentazione del 1891), che operava tenendo conto della specie e della durata della pena di ciascun detenuto, in modo da assegnare ai lavori più pesanti coloro che scontavano pene più aspre, e viceversa.

Certo non mancarono alcuni aspetti che fecero sostenere la modernità della nuova disciplina, come ad esempio la fissazione di un limite massimo per la durata del lavoro (otto ore), l'introduzione del riposo festivo e dell'assicurazione contro gli infortuni, i nuovi criteri per la determinazione della mercede (specie di lavoro, capacità e rendimento del soggetto)<sup>98</sup>, ma si trattò perlopiù di formule vuote di sostanza, vista la facilità e la frequenza con cui le direzioni poterono derogarvi<sup>99</sup>.

---

<sup>95</sup> Si veda, in proposito, il *contract system* riportato in D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 188.

<sup>96</sup> Cfr. U. ROMAGNOLI, *Il lavoro nella riforma carceraria*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, p. 93, che rinviene i caratteri tipici della *locatio hominis* dell'età precapitalistica.

<sup>97</sup> In questi termini si esprimono, riferendosi al lavoro penitenziario di tutte le epoche, A. RICCI-G. SALIERNO, *Il lavoro dei detenuti*, in A. Ricci-G. Salierno, *Il carcere in Italia*, Einaudi, Torino, 1971, p. 152 e ss.

<sup>98</sup> Cfr. G. DI GENNARO-R. BREDA-G. LAGRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 139.

<sup>99</sup> Così riporta, tra gli altri, E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 151.

In conclusione — e riservando alle pagine seguenti le problematiche che scaturirono dalla normativa brevemente esaminata, in particolare in seguito all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana —, occorre ribadire che, ancora nella prima metà del Novecento, il lavoro penitenziario appare come inglobato dalla pena, se non una vera e propria pena accessoria<sup>100</sup>, strumento di afflizione (o, per converso, premiale in alcune circostanze) rivolto a finalità di deterrenza oppure, sotto altro aspetto, ad esigenze economiche o politiche, ma mai strumento di rieducazione dei soggetti condannati.

---

<sup>100</sup> In questi termini si esprime U. ROMAGNOLI, *Il lavoro nella riforma carceraria*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, pp. 93-94.



## **II. Il nuovo assetto del lavoro nell'ordinamento penitenziario tra innovazione e tradizione**

### **1. Premessa: dalla funzione punitiva al fine della risocializzazione**

Come affermato in conclusione del precedente capitolo, la disciplina del lavoro penitenziario risultante dalle disposizioni del codice Rocco e del regolamento del 1931 si armonizzava perfettamente con la concezione per cui alla pena sono affidate finalità eminentemente sanzionatorie e solo secondariamente, ed eventualmente, rieducative.

Compito delle seguenti pagine sarà quello di individuare i momenti salienti del processo che ha condotto al rovesciamento di tale prospettiva e all'affermazione della funzione rieducativa della pena, della cui esecuzione il lavoro penitenziario costituisce un elemento trattamentale di estrema rilevanza. L'elaborazione scientifica, che trovò terreno fertile nella cultura penalistica internazionale del periodo postbellico, riscontrò non poche difficoltà a penetrare nell'ordinamento italiano, onde il ventennio di ritardo con cui si giunse al nuovo ordinamento penitenziario (legge n. 354 del 1975). Per tale ragione, sarà necessario esaminare brevemente entrambi i livelli di sviluppo, internazionale e nazionale.

#### **1.1. Il movimento internazionale di riforma penale e le *Standard Minimum Rules* del 1955**

Il movimento internazionale di riforma penale, intorno alla prima metà del XX secolo, non mancò di tenere in massima considerazione, nell'ambito della rifunzionalizzazione della sanzione penale, il tema del lavoro dei soggetti privati della libertà personale. In questa direzione, il fondamentale documento in materia di trattamento penitenziario è costituito dalle

*Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*<sup>1</sup>, adottate all'esito del Primo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali del 1955, le quali dedicano un'apposita sezione al tema del lavoro penitenziario (artt. 71-76).

Benché si trattasse, formalmente, di una codificazione di pratiche trattamentali sprovvista di vincolatività, la scelta operata dai congressisti fu chiaramente orientata verso un modello penitenziario finalizzato alla riabilitazione del detenuto, che è indirizzato al lavoro in vista del suo reinserimento sociale, e non in funzione sanzionatoria o di emenda morale<sup>2</sup>. Il desiderio di superamento di quest'ultima concezione trova espressione, innanzitutto, nell'art. 71, ove si afferma che "il lavoro penitenziario non deve avere carattere afflittivo" (primo comma), non essendo di ostacolo la previsione della sua obbligatorietà per i condannati (secondo comma)<sup>3</sup>, che si pretende far discendere dall'inerenza ad un trattamento rieducativo dal quale non può prescindere<sup>4</sup>. Inoltre, si prevede che ai detenuti sia fornito "un lavoro produttivo" (terzo comma) e, compatibilmente con le esigenze dell'Amministrazione, di loro scelta (sesto comma); che sia in grado, nei limiti del possibile, "di mantenere o accrescere la capacità dei detenuti di guadagnarsi una vita onesta dopo il rilascio" (quarto comma).

Per quanto concerne gli aspetti organizzativi, le *Standard Minimum Rules* si fondano sul principio della tendenziale equiparazione del lavoro

---

<sup>1</sup> Il testo ufficiale, in lingua inglese, è reperibile all'indirizzo [https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/UN\\_Standard\\_Minimum\\_Rules\\_for\\_the\\_Treatment\\_of\\_Prisoners.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf).

<sup>2</sup> Cfr. G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 21 e ss.

<sup>3</sup> Tale carattere, peraltro, non è ritenuto in contrasto con la disposizione di cui all'art. 4 della CEDU, che pone il divieto di lavori forzati o obbligatori, dal momento che il successivo art. 5 specifica che tale situazione non si verifica in relazione al lavoro imposto nel "normale corso della detenzione" (*ordinary course of detention*), con formulazione peraltro di dubbia interpretazione. La stessa Corte europea ha avuto modo di negare la sussistenza di una violazione dell'art. 4 CEDU in relazione al lavoro obbligatorio che non ecceda i limiti normali e sia finalizzato al reinserimento del detenuto (M. R. MARCHETTI, *Art. 20. Lavoro*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 270).

<sup>4</sup> Per la ricostruzione, in questi termini, del carattere dell'obbligatorietà, si veda G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 22.

penitenziario al lavoro libero, “così da preparare i detenuti alle condizioni normali” che troveranno all’esterno (art. 72, primo comma), ma ne attenuano in parte la portata esprimendo la preferenza per forme di gestione diretta dell’Amministrazione (art. 73, primo comma). Si intende, quindi, prediligere le esigenze di mantenimento dell’ordine e della disciplina all’interno degli istituti, come peraltro sembra confermare il secondo comma, per cui “Quando i detenuti sono utilizzati per lavori non controllati dall’Amministrazione, devono essere posti sempre sotto la sorveglianza del personale penitenziario”.

Le restanti norme dedicate al lavoro tentano di tracciare una cornice minima relativa ai diritti dei lavoratori detenuti: così, l’art. 74 riguarda la salute e la sicurezza, con la previsione di paritarie condizioni di indennizzo in caso di infortunio sul lavoro, mentre l’art. 75 concerne sia l’orario di lavoro, determinato in base agli usi di ciascun Paese e tale da consentire ai detenuti di dedicarsi alle altre attività del trattamento, che il riposo settimanale obbligatorio.

Nell’ambito di tale cornice, un ruolo centrale è riservato all’aspetto della remunerazione (art. 76), la cui disciplina rivela — in netta controtendenza rispetto al regolamento italiano del 1931, all’epoca vigente — l’aspirazione ad una progressiva assimilazione al salario del lavoro libero. Così, l’art. 73, secondo comma, capoverso finale, prevede che ai detenuti che lavorano presso privati sia corrisposto un “salario normale”, mentre l’art. 76, primo comma, in relazione al lavoro dei detenuti in generale, più moderatamente parla di “equa remunerazione”.

I principi fortemente innovativi dettati dalle *Standard Minimum Rules* avrebbero certamente potuto costituire — come di fatto era nelle intenzioni dei congressisti — il punto di avvio per la definitiva affermazione della funzione rieducativa della pena, col corollario del lavoro penitenziario a carattere riabilitativo. Ma tale ambizione fu destinata a rimanere per lungo

tempo frustrata, sia a livello internazionale che, soprattutto, con riferimento alla situazione italiana.

Sotto il primo aspetto rileva che, a soli cinque anni di distanza, il Secondo Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e il trattamento dei criminali tornò sul tema del lavoro dei detenuti, esordendo con la constatazione che “la maggior parte di queste conclusioni [del Congresso del 1955] non sono state messe in pratica”<sup>5</sup>. Il documento, peraltro, si incentra in particolare sul profilo della “integrazione del lavoro penitenziario nell’economia nazionale”<sup>6</sup>, arricchendo i principi già posti nel 1955 di spunti di natura sia teorica che pratica. La concezione di fondo, come recita il secondo punto, è quella per cui “nella maggior parte dei casi il detenuto è un lavoratore privato della sua libertà”, di talché il lavoro penitenziario “deve essere considerato alla stessa stregua dell’attività normale e regolare di un uomo libero” e si deve “ugualmente integrare nell’organizzazione generale del lavoro nei Paesi” (terzo punto). A questo ultimo proposito il documento fornisce delle indicazioni concrete, sotto i tre diversi aspetti della formazione professionale, dell’organizzazione del lavoro penitenziario e della remunerazione<sup>7</sup>.

Come si è visto, intorno alla metà del XX secolo e a livello internazionale, l’evoluzione delle teorie sulla funzione della pena, da quella retributivo-sanzionatoria a quella rieducativa, ha inciso profondamente anche sul tema del lavoro penitenziario, risolvendo in modo inequivoco la contrapposizione tra le antiche concezioni che lo vedevano come uno strumento di afflizione ed emenda morale e quelle che lo consideravano il principale mezzo di addestramento dei detenuti in funzione del loro reinserimento<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Per il testo integrale della mozione approvata dal Congresso, si veda *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1960, I, pp. 725-732.

<sup>6</sup> Così recita la stessa rubrica della sezione III-A della mozione finale.

<sup>7</sup> Si veda, in proposito, il testo integrale dell’ottavo punto della mozione, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1960, I, p. 730.

<sup>8</sup> Cfr. G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 22.

## 1.2. La lunga gestazione della riforma penitenziaria in Italia

Spostando l'oggetto dell'attenzione dal piano internazionale a quello nazionale, la situazione italiana risultò caratterizzata da una sorta di impermeabilità, tanto della normativa quanto della cultura penitenziaristica, verso le concezioni più evolute del trattamento penitenziario rieducativo e del lavoro come strumento volto al reinserimento sociale dei detenuti. All'opposto, quest'ultimo — nella inveterata vigenza del regolamento penitenziario fascista — continuò a connotarsi come strumento per aggravare, o quantomeno per graduare, l'afflittività della pena, a nulla rilevando l'avvenuta costituzionalizzazione della funzione rieducativa, sancita dall'art. 27, terzo comma, della Carta fondamentale.

Diversi i fattori che contribuirono alla stagnazione della elaborazione scientifica nella materia in esame e alla conseguente lentezza nella gestazione della riforma penitenziaria<sup>9</sup>, in primo luogo una dottrina fortemente legata agli schemi interpretativi tradizionali e attenta a rivestire di contenuti ideologici la normativa vigente. Non a caso, proprio sul tema del lavoro penitenziario, frequentemente ne fu affermata la natura di fattore rieducativo in sé, indipendentemente dalle modalità con le quali viene organizzato e dalle prospettive che offre ai detenuti<sup>10</sup>, senza mai abbandonare del tutto la sua valenza punitiva<sup>11</sup>. Questo “conservatorismo

---

<sup>9</sup> Si veda, per una ricostruzione molto efficace della situazione complessiva italiana, e in particolare per l'analisi delle ragioni del ritardo nell'elaborazione scientifica, M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 105-176.

<sup>10</sup> In questo senso, C. ERRA, *L'organizzazione del lavoro penitenziario*, in *Rassegna di studi penitenziari*, II, 1951, pp. 310-311, ove si afferma, dopo una formale adesione all'idea che “il lavoro penitenziario non deve essere più considerato come un elemento della pena, ma come un metodo di trattamento dei delinquenti”, che il lavoro è rieducativo “per se stesso, perché fa perdere all'individuo ogni abitudine di pigrizia”. Considera criticamente questo tipo di approccio U. ROMAGNOLI, *Il lavoro nella riforma carceraria*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, p. 97.

<sup>11</sup> Si veda E. EULA, *Il lavoro carcerario nella economia della espiazione, della purificazione, della redenzione*, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1958, II, pp. 154 e ss.,

culturale”<sup>12</sup> trovò immediato riflesso nell’atteggiamento della giurisprudenza, anche costituzionale, piuttosto refrattaria a pronunciarsi o a prendere una posizione netta a sostegno della funzione rieducativa<sup>13</sup>. Più in particolare, con riferimento al tema del lavoro carcerario, la Corte ha in più occasioni dimostrato di aderire, sotto lo schermo della “polifunzionalità della pena”, alla suddetta retorica della rieducatività intrinseca del lavoro<sup>14</sup>, se non altro accentuandone la natura di diversivo alla monotonia della vita carceraria<sup>15</sup>.

Questo stato di cose subì un mutamento, tanto sul piano dottrinale e giurisprudenziale che su quello politico, intorno agli anni Settanta, in concomitanza con l’avvio dell’*iter* legislativo che condusse, nel 1975, all’approvazione del nuovo ordinamento penitenziario. Senza indugiare a ripercorrere le numerose tappe della riforma penitenziaria<sup>16</sup>, sia sufficiente ricordare come il testo dell’originale progetto Gonella mantenesse pressoché inalterata l’ideologia punitiva del regolamento fascista, ancorché facendo

---

per il quale la pena è essenzialmente afflizione e “purificazione”, mentre il lavoro, che primeggia tra i metodi rieducativi, ha in se stesso “la capacità dell’elevazione”.

<sup>12</sup> L’espressione è di M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell’ordinamento penitenziario*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 107.

<sup>13</sup> Per lungo tempo, infatti, la Corte costituzionale si dichiarò incompetente a pronunciarsi sulle disposizioni più arcaiche in materia di lavoro penitenziario, in ragione della natura regolamentare della normativa. Si vedano, tra le ultime decisioni in questa direzione, le sentenze nn. 72 e 91 del 1968, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1968, I, p. 1033 e ss., e II, p. 1494 e ss.

<sup>14</sup> In proposito, si veda la sentenza della Corte costituzionale n. 264 del 1974, con nota di M. PAVARINI, *La Corte costituzionale di fronte al problema penitenziario: un primo approccio in tema di lavoro carcerario*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1976, I, p. 269.

<sup>15</sup> Sempre M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell’ordinamento penitenziario*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 121 e ss., che sottolinea come la pretesa efficacia rieducativa del lavoro si esaurisca nel solo momento disciplinare che lo accompagna.

<sup>16</sup> Una sintetica ricostruzione della “storia delle iniziative di riforma” è contenuta nell’introduzione al d.d.l. n. 538 del 1972, presentato al Senato dal ministro Gonella, il cui testo è riportato in appendice a AA. VV., *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1974, pp. 297-313.

sparsi e vaghi riferimenti al principio della rieducazione<sup>17</sup>. Dopo numerose modifiche, il progetto Gonella fu ripresentato con il d.d.l. 538 del 1972<sup>18</sup>, che formalmente mostrava di aver accolto i moderni orientamenti circa il trattamento penitenziario finalizzato alla riabilitazione del detenuto, soprattutto nella disciplina del lavoro carcerario, che in più passi riproduceva i menzionati principi delle *Standard Minimum Rules* del 1955. Così, all'art. 6 si prevedeva che il trattamento penitenziario dovesse tendere alla “rieducazione dei soggetti”; all'art 8 — con formulazione destinata a subire una successiva compressione — che il lavoro dovesse essere assicurato ai condannati e agli internati, di talché sull'Amministrazione incombesse il dovere di prendere “tutte le iniziative utili” per rendere effettivo questo precetto (art. 46). Inoltre, il progetto non mancò di pronunciarsi in favore della natura produttiva del lavoro dei detenuti, in modo che valesse ad agevolarne il reinserimento sociale. Sotto il profilo della remunerazione, la normativa mostrò invece un forte legame con la tradizione: da una parte, le mercedi, determinate da un'apposita commissione<sup>19</sup>, potevano essere ridotte fino ai due terzi delle normali tariffe sindacali; dall'altra, su queste continuava a operare una sottrazione nella misura dei tre decimi (eccetto che per gli internati), per cui la remunerazione risultava ulteriormente decurtata (art. 48<sup>20</sup>).

---

<sup>17</sup> Si veda, per esempio, il testo della relazione presentata dal ministro Gonella al senato il 28 ottobre del 1968, n. 285, in [http://www.senato.it/leg/05/BGT/Elenchi/DDL/index\\_5\\_1.html](http://www.senato.it/leg/05/BGT/Elenchi/DDL/index_5_1.html), in particolare alle pp. 29-32.

<sup>18</sup> Più ampiamente M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 123 e ss. Per il testo del disegno di legge, si veda l'appendice a AA. VV., *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1974, pp. 297-313.

<sup>19</sup> Della quale, inizialmente, non fecero parte le organizzazioni sindacali dei lavoratori. Tuttavia, tale previsione fu inserita nel corso dell'iter parlamentare, come riporta M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 124.

<sup>20</sup> La norma stabiliva che i tre decimi della mercede dei condannati fossero versati alla “Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto” di cui all'art. 73. Per gli

Invero, nel corso della discussione parlamentare, il testo del progetto Gonella fu ulteriormente modificato, e in alcuni punti stravolto, prima di giungere alla formulazione finale poi confluita nella legge n. 354 del 1975, con la quale si formalizzò definitivamente il principio della rieducazione (art. 1) e, per la prima volta, si attribuì al lavoro penitenziario la natura di elemento del trattamento (art. 15), e non di mera modalità dell'esecuzione<sup>21</sup>. Tuttavia, proprio alcuni ritocchi che furono apportati al disegno originario ingenerano il dubbio che anche i suaccennati profili apparentemente innovativi costituiscano più uno schermo ideologico, che non il frutto di una reale volontà riformatrice<sup>22</sup>.

## **2. Funzione e caratteri del lavoro penitenziario nella nuova disciplina**

### **2.1. Funzione normativa e funzioni materiali del lavoro carcerario**

Prendendo le mosse dagli spunti cui si è fatto cenno nelle pagine precedenti, l'indagine proseguirà attraverso un'analisi della funzione (o delle funzioni) e delle caratteristiche del lavoro penitenziario, così come risultanti dalla disciplina posta dall'ordinamento penitenziario e dal regolamento esecutivo (prima il d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, poi sostituito dal d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230). Con l'avvertenza, tuttavia, che alla riflessione sul dato normativo se ne accompagnerà un'altra più attenta a valutare il dato della realtà, in modo da verificare fino a che punto le pur innovative disposizioni

---

imputati, invece, tale somma veniva accantonata e successivamente corrisposta all'avente diritto, in caso di assoluzione, o versata nella casa predetta, in caso di condanna.

<sup>21</sup> Cfr. M. R. MARCHETTI, *Art. 20. Lavoro*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 270.

<sup>22</sup> Per la critica agli aspetti più marcatamente ideologici dell'ordinamento penitenziario, al tempo della sua promulgazione, si vedano, tra i molti, M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 127, nonché E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, pp. 157-174.

introdotte abbiano ricevuto effettiva attuazione e quanto invece sia rimasto solo a livello di aspettativa, aprendo il cammino a prassi o interpretazioni riduttive o contrastanti.

Innanzitutto, dalla lettura combinata degli artt. 1, sesto comma, e 15 ord. penit. si ricava che i condannati e gli internati sono sottoposti ad un trattamento rieducativo<sup>23</sup>, il quale si estrinseca nell'offerta di attività tra le quali, principalmente ma non esclusivamente, la tradizionale triade costituita da istruzione, lavoro e religione, affiancata da attività di tipo culturale, ricreativo e sportivo. Per ciò che qui interessa, ossia il lavoro penitenziario, si ribadisce che, ai fini della rieducazione, esso è persino assicurato, ma con la considerevole limitazione derivante da non meglio specificati "casi di impossibilità"<sup>24</sup> (art. 15, secondo comma). Tuttavia, un'elaborazione del concetto di lavoro rieducativo, pur se debolmente o apoditticamente argomentata, era stata abbozzata già decenni prima<sup>25</sup>, onde la portata innovativa della nuova disciplina è tutta racchiusa nella circostanza per cui si accoglie, tra le varie concezioni della rieducazione, quella che mira al reinserimento del reo nella società e non alla sua emenda morale<sup>26</sup>. Conseguenza diretta è la conclusione che il lavoro penitenziario,

---

<sup>23</sup> Diversamente, per gli imputati il trattamento consiste nell'offerta di interventi diretti semplicemente a non alterare i loro interessi preesistenti, come disposto dall'art. 1 reg. esec. del 2000.

<sup>24</sup> G. DI GENNARO-R. BREDA-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 142, suggerisce che si tratti di "difficoltà oggettive e insormontabili".

<sup>25</sup> Nel tentativo, che si è analizzato, di mantenere in vita e armonizzare una normativa apertamente ispirata a criteri di afflittività con il principio costituzionale della pena rieducativa di cui all'art. 27, terzo comma, Cost.

<sup>26</sup> In verità, la portata potenzialmente eversiva dell'espressione si attenua sol che si considerino le disposizioni di cui all'art. 13, secondo comma, ord. penit. e all'art. 1 reg. esec., dalle quali emerge una logica arcaica di sapore positivistico. In particolare, la prima concerne "l'osservazione scientifica della personalità", rivolta all'individuazione delle "carenze fisiopsichiche e le altre cause del disadattamento sociale" del detenuto, mentre la seconda finalizza il trattamento rieducativo alla promozione di "un processo di modificazione delle condizioni e degli atteggiamenti personali". In proposito, si veda il contributo di V. FURFARO, *Il lavoro penitenziario. Aspetti giuridici e sociologici*, 2008, in <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/misure/furfaro/index.htm>, che riporta la critica per cui il paradigma del lavoro come strumento di reinserimento non sarebbe più adeguato

affinché sia realmente riabilitante, debba impegnare il detenuto in un'attività di tipo produttivo (e quindi professionalizzante), non configurarsi come un aggravio della pena, e soprattutto procurare al lavoratore un reddito in grado di soddisfare i bisogni propri e della famiglia<sup>27</sup> (come peraltro imporrebbe l'art. 36, primo comma, Cost.). Tutto ciò troverebbe conferma — evidenziando quantomeno una certa coerenza di impostazione del legislatore — nel testo dell'art. 20, primo e secondo comma, ord. penit., che per l'appunto sanciscono, rispettivamente, l'apertura del mondo del lavoro carcerario verso le imprese private<sup>28</sup>, la non afflittività e la remuneratività<sup>29</sup>. Pertanto, dalle scelte del legislatore emerge chiaramente la nobile intenzione di assegnare al lavoro penitenziario l'esclusiva funzione di agevolare il reinserimento sociale del detenuto, rivelando l'adesione ad una politica criminale ispirata alla prevenzione speciale positiva<sup>30</sup>.

Tuttavia, a questo punto, occorre prendere atto di una constatazione: non sempre il dato normativo — e soprattutto l'ideale che porta con sé — e il dato della realtà collimano, generando ostacoli difficilmente superabili in

---

rispetto alle nuove forme di criminalità organizzata, di tipo lucrativo o, ancora, terroristico. Critico sulle contraddizioni normative in materia di reinserimento sociale appare anche V. MUCARIA, *Lavoro dei detenuti e trattamento penitenziario*, in *Rivista penale*, 1987, V, p. 401, proprio argomentando sull'art. 1 reg. esec., ancorché del precedente regolamento, ma sostanzialmente analogo.

<sup>27</sup> Cfr., in questa direzione e per tutti, G. DI GENNARO-R. BREDA-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 139-140.

<sup>28</sup> A ciò si aggiunga la previsione del quinto comma, per cui l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nel mondo libero, al fine di far acquisire una preparazione professionale adeguata alle condizioni del mercato del lavoro.

<sup>29</sup> Si badi, però, che le disposizioni fin qui elencate non fanno che recepire, con un ventennio di ritardo, quanto già affermato dalle *Standard Minimum Rules* del 1955.

<sup>30</sup> Sul punto, si veda G. DI GENNARO-R. BREDA-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 139-140, che riporta, *a contrario*, il dato per cui la maggioranza dei soggetti tendenti al crimine non ha una occupazione professionale. Anche A. RACITI, *Le attività lavorative svolte durante l'esecuzione di pene privative della libertà personale*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2001, I-III, p. 268, rileva un "parallelismo tra fenomeni criminali e stato di disoccupazione cronica".

sede di attuazione<sup>31</sup>. Più drasticamente, è stato osservato come lo scopo generale della rieducazione, e il suo corollario particolare del lavoro riabilitante mai sono divenuti realtà, consentendo alle funzioni materiali della pena di emergere dalle trame normative<sup>32</sup>.

Nello specifico settore del lavoro penitenziario, ragionando con uno sguardo rivolto alla reale dimensione carceraria italiana (ma non solo), e in particolare alle condizioni strutturali del mercato del lavoro al suo interno, vi si può agevolmente scorgere il carattere della multifunzionalità<sup>33</sup>. Per meglio comprendere i termini di questa affermazione, si possono considerare separatamente i due profili — tra loro apparentemente antitetici — del detenuto e dell'Amministrazione penitenziaria, e constatare come il lavoro penitenziario svolga, in relazione a ciascuno, peculiari funzioni non sempre contrastanti tra loro.

Così, per il detenuto l'accesso a un'occupazione lavorativa potrebbe significare un miglioramento delle proprie condizioni di vita nel corso della detenzione. In primo luogo, e senza necessariamente giungere al riconoscimento di una finalità di umanizzazione della pena<sup>34</sup>, il lavoro è considerato dai detenuti (e purtroppo non solo da loro) un efficace rimedio all'ozio forzato e alla monotonia della vita carceraria, tale persino da salvaguardarne l'integrità psico-fisica<sup>35</sup>. In secondo luogo, la circostanza per

---

<sup>31</sup> Cfr. A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 88, il quale parla di “rigetto delle disposizioni più innovative”.

<sup>32</sup> Per un'ampia dissertazione sugli scopi della pena, e in particolare sul tramonto dell'ideale rieducativo, si veda il saggio di M. PAVARINI, *La pena «utile», la sua crisi e il disincanto: verso una pena senza scopo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1983, I, pp. 2-45.

<sup>33</sup> Cfr. V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario: diritto vs obbligo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2009, II, p. 68.

<sup>34</sup> Ancora V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario: diritto vs obbligo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2009, II, p. 68, si mostra scettico verso tale finalità, argomentando dal permanente carattere di obbligatorietà del lavoro.

<sup>35</sup> Cfr. A. RACITI, *Le attività lavorative svolte durante l'esecuzione di pene privative della libertà personale*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2001, I-III, pp. 267-268, che utilizza l'espressione “benefici sulla vita carceraria”. Si veda anche M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in F.

cui il lavoro è remunerato — anche se, come si vedrà, con notevoli sperequazioni — consente ai detenuti lavoratori di ottenere una minima quota di reddito, utile sia per effettuare eventuali spese all'interno dell'istituto (c.d. sopravvitto) che per il sostentamento dei familiari<sup>36</sup>. Peraltro, le suddette funzioni materiali del lavoro penitenziario (di diversivo all'ozio e di assistenza) non possono dirsi estranee alla stessa Amministrazione penitenziaria, la quale fa largo impiego dello strumento del lavoro (in particolare quello svolto all'interno degli istituti) per scopi non sempre normati.

Venendo, pertanto, al secondo profilo cui si faceva riferimento, è stato osservato come l'Amministrazione si serva delle occasioni lavorative per sopperire alle pressanti e imprescindibili esigenze di ordine e sicurezza interne agli istituti. Come dire che il lavoro penitenziario diviene uno strumento di controllo (c.d. "approccio situazionale al controllo")<sup>37</sup>, rivelando prepotentemente la sua funzione disciplinare. Quest'ultima si estrinsecerebbe attraverso due momenti: uno, per così dire, negativo, e uno positivo. Rispetto al primo, assumono rilievo le disposizioni del regolamento esecutivo che pongono delle sanzioni disciplinari in capo al detenuto che si rifiuti di lavorare (artt. 53 e 77 reg. esec.)<sup>38</sup>; il secondo,

---

Bricola (a cura di), *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 121, ove si sottolinea come la concezione del lavoro penitenziario come diversivo alla monotonia sia un luogo comune trito e ritrito.

<sup>36</sup> Nuovamente V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario: diritto vs obbligo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2009, II, p. 68, nonché G. DI GENNARO-R. BREDA-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 139-140.

<sup>37</sup> Per una più compiuta elaborazione di questa tesi, si veda G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 70 e ss. In particolare a p. 76 e ss. si illustra il meccanismo attraverso il quale la funzione assistenziale del lavoro viene ricondotta alle esigenze di mantenimento dell'ordine: le c.d. turnazioni.

<sup>38</sup> Invero, questa tematica risulta fortemente influenzata, come si vedrà, dalla circostanza che il lavoro penitenziario è obbligatorio per i condannati e gli internati sottoposti alle misure di sicurezza della casa di lavoro e della colonia agricola (art. 20, terzo comma, ord. penit.).

invece, si sostanzia nella concezione del lavoro in chiave premiale, ossia come ricompensa per una buona condotta carceraria<sup>39</sup>.

In conclusione di questa analisi sulle funzioni del lavoro nell'ambito della disciplina penitenziaria, è opportuno segnalare un'opinione, assai diffusa negli anni immediatamente successivi all'emanazione dell'ordinamento penitenziario, secondo la quale la funzione afflittiva della pena sarebbe ancora dominante, risultando evidente proprio dalle disposizioni relative al lavoro dei detenuti<sup>40</sup>. Tale ricostruzione ne rinviene la funzione essenzialmente punitiva, argomentando in particolare dal carattere della obbligatorietà del lavoro, come detto sanzionato disciplinarmente. Ma al di là della fondatezza teorica delle argomentazioni, e tralasciando il dibattito volto a smascherare gli sfondi ideologici della normativa<sup>41</sup>, appare quantomeno discutibile, ad oggi e alla luce di quanto detto finora, che il lavoro penitenziario sia vissuto unicamente e propriamente come un elemento volto ad aumentare la gravosità della pena.

## **2.2. L'obbligatorietà del lavoro**

Accennando alla obbligatorietà del lavoro penitenziario, si è anticipata una questione certamente nodale, concernente l'individuazione di quale sia la posizione soggettiva dei detenuti nei confronti dell'elemento trattamentale del lavoro. Si comprende l'importanza dell'argomento solo che si rifletta sulla diversa intensità dell'onere incombente sull'Amministrazione penitenziaria, a seconda della soluzione che si accoglie.

---

<sup>39</sup> Cfr. M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 121.

<sup>40</sup> Si veda, per tutti, A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 86 e ss.

<sup>41</sup> Il riferimento è, tra i molti che hanno autorevolmente sostenuto questa impostazione, a E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, pp. 157-174.

Partendo dall'analisi del dato normativo, bisogna innanzitutto constatare la presenza di soluzioni diversificate in relazione alle diverse categorie di soggetti detenuti. Così, l'art. 15, terzo comma, ord. penit., stabilisce che gli imputati possano svolgere attività lavorativa ove ne facciano richiesta<sup>42</sup>, mentre lo sforzo richiesto all'Amministrazione appare decisamente ridotto, potendovi derogare in presenza di un giustificato motivo o di una contraria disposizione dell'autorità giudiziaria precedente. Per quanto riguarda, invece, gli internati sottoposti alle misure di sicurezza della casa di cura e di custodia e dell'ospedale psichiatrico giudiziario, l'art. 20, quarto comma, ord. penit., consente che siano ammessi a svolgere attività lavorativa ove ciò risponda a finalità terapeutiche. Peraltro, si dovrebbe ritenere che al ricorrere di questa evenienza l'Amministrazione sia tenuta a fornire un lavoro, salvi i casi di impossibilità di cui all'art. 15, secondo comma, ord. penit.<sup>43</sup>.

Decisamente più controversa, anche per la formulazione confusa adoperata dal legislatore, appare la situazione dei soggetti condannati o sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola o della casa di lavoro, per i quali l'art. 20, terzo comma, ord. penit. stabilisce l'obbligatorietà del lavoro<sup>44</sup>. A questa disposizione fa da sponda l'onere dell'Amministrazione penitenziaria di assicurare, ove ciò non sia impossibile, un'occasione di lavoro (art. 15,

---

<sup>42</sup> In questo punto la normativa dell'ord. penit. stravolge l'impostazione del regolamento del 1931, che all'art. 1, secondo comma, obbligava al lavoro anche gli imputati, ove non potessero mantenersi con mezzi propri. Per una convincente argomentazione sulla *ratio* di quest'ultima disposizione, si veda G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 147, ove si afferma che non essendoci ancora "una pena alla cui esecuzione legare l'espletamento del lavoro con il vincolo dell'obbligatorietà [...] l'attività lavorativa diventava soltanto una maniera di «guadagnarsi la vita»", laddove spettasse allo Stato provvedere al mantenimento.

<sup>43</sup> La disposizione, infatti, fa riferimento a condannati e internati in generale, senza ulteriori specificazioni.

<sup>44</sup> Infatti, la legge di riforma del 1975, pur avendo bandito la funzione afflittiva del lavoro propria della regolamentazione fascista, ha ommesso di procedere a una contestuale abrogazione dell'art. 22 e ss. del codice penale, i quali impongono l'esecuzione delle pene detentive con l'obbligo del lavoro.

secondo comma, ord. penit.)<sup>45</sup>. Questa contraddittorietà nel linguaggio del legislatore si manifesta anche in altre disposizioni dell'ordinamento penitenziario e del regolamento esecutivo (d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230). Così, l'art. 20 ord. penit. esordisce affermando che, all'interno degli istituti, il lavoro deve essere favorito in ogni modo, quasi riconoscendo un diritto al detenuto, mentre all'art. 50 del regolamento se ne conferma la natura di obbligo, quand'anche non vi sia la disponibilità di un lavoro rispondente ai criteri legali (tra cui la professionalità e le precedenti esperienze)<sup>46</sup>. A tutto ciò si aggiunga che il suddetto obbligo risulta dotato di sanzione, ancorché disciplinare, come sancito dall'art. 77 reg. esec., che configura un'infrazione disciplinare nel volontario inadempimento degli obblighi lavorativi, nonché dall'art. 53 reg. esec., che consente l'esclusione dall'attività lavorativa in caso di sostanziale rifiuto dell'adempimento<sup>47</sup>.

Ebbene, proprio muovendo da queste contraddizioni normative è stato ravvisato il contrasto con il principio della non-afflittività del lavoro penitenziario (*ex art. 20, secondo comma, ord. penit.*), e quindi la permanenza della sua funzione punitiva<sup>48</sup>. Diversamente, volendo fornire un'interpretazione più coerente con la nuova impostazione fatta propria dall'ordinamento penitenziario, il carattere dell'obbligatorietà è stato

---

<sup>45</sup> G. DI GENNARO-R. BREDA-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 141-142, ribadiscono la maggiore intensità del dovere dell'Amministrazione nei confronti di condannati ed internati, rispetto a quello verso gli imputati.

<sup>46</sup> Invero la disposizione prevede questa eventualità come *extrema ratio*, ove non sia possibile accedere a modalità più vantaggiose, dalla semilibertà al lavoro a domicilio.

<sup>47</sup> Si veda, per una interpretazione alternativa delle suddette disposizioni, R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2007, I, p. 21. L'autore ritiene che gli obblighi di cui all'art. 77 reg. esec. siano quelli derivanti da un rapporto di lavoro già sorto, e non l'obbligo generale del lavoro, il quale non avrebbe copertura sanzionatoria. Inoltre, la sanzione dell'esclusione dal lavoro, sancita dall'art. 53 reg. esec., altro non sarebbe che la trasposizione, in ambito penitenziario, del licenziamento disciplinare, e non un presidio all'obbligo di lavorare.

<sup>48</sup> Cfr. A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 86 e ss, nonché G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 151.

ritenuto non più un retaggio del passato, bensì un corollario del trattamento finalizzato al reinserimento sociale del detenuto. Come dire che il valore rieducativo del lavoro è tale da giustificare che sia l'unico elemento ad essere configurato come imprescindibile<sup>49</sup>. Ma questo modo di argomentare, seppur capace di ricondurre a coerenza l'impianto normativo, presta il fianco a critiche insidiose. Innanzitutto, sembrerebbe riproporre l'antica e insistente teorica del lavoro come elemento medicinale in sé, per giunta collegandone l'indiscussa valenza risocializzante all'esistenza dell'obbligo stesso, senza tener conto che quest'ultimo preesiste, e di gran lunga, alla moderna finalità del reinserimento sociale. In secondo luogo, anche volendo accogliere la premessa del valore rieducativo oggettivo del lavoro, allora la conclusione avrebbe dovuto essere l'imposizione chiara e inequivoca di un obbligo bilaterale, ossia anche in capo all'Amministrazione<sup>50</sup>, in modo da non frustrarne lo spirito e da condurre all'implicito riconoscimento di un diritto al lavoro del detenuto (ove non si fosse voluto procedere ad un riconoscimento in termini espliciti)<sup>51</sup>.

Ad ogni modo, la questione che si agita intorno alla sussistenza o meno di un diritto al lavoro penitenziario, che faccia da contraltare all'obbligo del detenuto, non appare di chiara soluzione sulla base della formulazione,

---

<sup>49</sup> In questi termini, G. DI GENNARO-R. BREDA-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 140; V. GREVI, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 34. Più recentemente, M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 21.

<sup>50</sup> Invero, è su questa convinzione che si è affermato che il lavoro possiede una "capacità di promozione del soggetto, per così dire, oggettiva o de-ideologizzata, che ne fa il cardine insopprimibile di qualsiasi teorica di reinserimento sociale", in E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, pp. 163-164.

<sup>51</sup> Si veda V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario: diritto vs obbligo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2009, II, p. 73 e ss., per una efficace critica alla previsione dell'obbligo del lavoro, sostenendo che la sua abolizione, accompagnata da una lettura costituzionalmente orientata del trattamento rieducativo e del diritto al lavoro, sarebbe di per sé sufficiente alla piena equiparazione tra lavoratori detenuti e liberi, senza la necessità di porre un diritto in termini precettivi.

come detto ambigua, delle disposizioni in materia. In origine, in maniera molto opportuna, il menzionato progetto Gonella (d.d.l. 28 ottobre 1978, n. 538), all'art. 8, assicurava il lavoro a condannati e internati senza limitazioni, facendo ritenere pacifica la sussistenza di un corrispondente diritto del detenuto, con plausibili conseguenze anche di natura risarcitoria in caso di inadempimento da parte dell'Amministrazione<sup>52</sup>. Senonché il testo definitivo della legge n. 354 del 1975 ha introdotto l'inciso "salvo casi di impossibilità", che insieme alla formula dell'art. 20, primo comma<sup>53</sup>, ne ha fortemente attenuato la portata, sino a rendere la disposizione di cui all'art. 15 una sorta di dichiarazione di principio non vincolante<sup>54</sup>. Cionondimeno, qualora si accedesse all'interpretazione per cui l'obbligatorietà del lavoro segue come corollario del trattamento rieducativo, sarebbe configurabile in capo al detenuto, se non un vero e proprio diritto, quantomeno un interesse qualificato all'ottenimento di una occasione lavorativa<sup>55</sup>, oppure una semplice aspettativa a che l'Amministrazione penitenziaria si impegni a favorirne l'occupazione creandone le possibilità (in questo senso andrebbe inteso, allora, l'esordio dell'art. 20 ord. penit.)<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> Sul punto, una risalente ma efficace ricostruzione è fornita da G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *Foro italiano*, 1971, V, col. 65.

<sup>53</sup> "Negli istituti penitenziari devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro".

<sup>54</sup> G. PERA, *Il lavoro dei detenuti nel progetto di riforma*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, p. 107. Si veda G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 150, che riporta sinteticamente i passaggi dell'iter legislativo.

<sup>55</sup> Cfr. V. GREVI, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, pp. 34-35, ove si rinviene un riflesso di tale interesse specifico nei criteri di assegnazione al lavoro di cui all'art. 20, sesto comma, ord. penit. (in particolare le attività precedenti e future del soggetto).

<sup>56</sup> Interessante la riconduzione di una simile aspettativa nell'ambito del principio dell'art. 4, primo comma, Cost., per cui la Repubblica si impegna a promuovere le condizioni che rendano effettivo il diritto al lavoro, riportata da R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2007, I, p. 22.

Proseguire oltre nel tentativo — pure ammirevole — di individuare tra le righe della legge un diritto al lavoro del detenuto, a mio avviso, conduce a forzature interpretative destinate a scontrarsi comunque con il dato di realtà, con la conclusione di formulare l'esistenza sulla carta di un diritto, salvo poi effettuare concessioni che ne svuotano il contenuto<sup>57</sup>. Probabilmente, la riflessione più convincente in tale direzione è quella che, dalla tesi dell'esistenza di un obbligo giuridico dell'Amministrazione a realizzare un trattamento rieducativo (desumibile dall'art. 1 ord. penit.), fa discendere un diritto del detenuto alla sua fruizione, diritto che non può non riflettersi sui singoli elementi del trattamento, e quindi anche sul lavoro<sup>58</sup>. Tuttavia, una simile argomentazione esplicherebbe la propria efficacia solo a livello negativo, nel senso di delegittimare (o attenuare) l'imposizione dell'obbligatorietà del lavoro, capovolgendone il significato; mentre non sembra sufficiente a esplicitare efficacia positiva, nel senso di attribuire ai detenuti una posizione soggettiva tutelabile in termini assoluti.

A conferma dell'importanza delle questioni che si sono sviluppate intorno al carattere dell'obbligatorietà, è opportuno ricordare come esso abbia notevolmente inciso anche sulla diversa tematica della qualificazione giuridica (o della natura) del rapporto di lavoro penitenziario. Basti qui accennare che, in un primo momento, le riflessioni furono incentrate esclusivamente sul dato della prestazione lavorativa e della sua derivazione da un obbligo legale, senza distinzione tra lavoro svolto all'interno e all'esterno, né sotto il profilo del datore. Questo tipo di impostazione, comunque, diede luogo a opinioni diversificate. A coloro che,

---

<sup>57</sup> G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, pp. 68-69, parla di "diritto sociale", che quindi pone un'obbligazione di fare in capo all'Amministrazione, ma non il corrispondente diritto soggettivo, azionabile in giudizio, del detenuto. V. MUCARIA, *Lavoro dei detenuti e trattamento penitenziario*, in *Rivista penale*, 1987, V, p. 402, ricava dalle norme dell'ordinamento penitenziario un diritto al lavoro del detenuto, escludendo che possa deporre per la inconfigurabilità l'assenza fattuale di inserimenti lavorativi, dovuta a situazioni congiunturali di elevata disoccupazione.

<sup>58</sup> In questi termini V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario: diritto vs obbligo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2009, II, p. 70 e ss.

focalizzandosi sull'obbligo legale, rinvennero nel lavoro penitenziario la natura di rapporto di diritto pubblico, si opposero i sostenitori della natura privatistica, pur con elementi di specialità, non rilevando affatto la derivazione *ex lege*, e non contrattuale, del rapporto<sup>59</sup>. Tuttavia, in tempi più recenti si è imposto un diverso e più sofisticato modo di concepire il problema, che tende a distinguere il momento punitivo da quello lavorativo in senso stretto, rilevando solo nel primo l'aspetto dell'obbligatorietà. Questa operazione condurrebbe — come si vedrà parlando delle varie tipologie di lavoro penitenziario — a soluzioni diversificate a seconda che il datore di lavoro sia l'Amministrazione (nel qual caso vi sarebbe sovrapposizione tra i due momenti) oppure l'impresa privata, con conseguenze non trascurabili sotto i profili dell'applicabilità o meno della normativa protettiva del lavoro libero e della tutela giurisdizionale<sup>60</sup>.

In conclusione dell'analisi svolta in questo paragrafo, mi pare opportuno riferire come, a livello internazionale, le più moderne concezioni del trattamento penitenziario, espresse dalle Nazioni Unite nelle c.d. *Mandela Rules* del 2015<sup>61</sup>, abbiano optato per il superamento della natura obbligatoria del lavoro penitenziario, che all'opposto viene a essere configurato come un'"opportunità" da offrire ai detenuti condannati al fine della loro riabilitazione (regola 96)<sup>62</sup>. Non passa inosservato il mutamento del paradigma del trattamento penitenziario fatto proprio dalle Nazioni Unite, che cessa di essere inteso come strumento di correzione del reo, per

---

<sup>59</sup> Per una riflessione risalente ma approfondita sulla natura privatistica del rapporto, sempre senza distinzione di sorta, si rinvia a G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *Foro italiano*, 1971, V, col. 59.

<sup>60</sup> Cfr., per una generale rassegna delle varie posizioni menzionate, M. R. MARCHETTI, *Art. 20. Lavoro*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 273 e ss.

<sup>61</sup> In italiano presso <http://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/MandelaRulesITA.pdf>.

<sup>62</sup> Sulla scia di questo mutamento, l'ipotesi di sostituire l'obbligo di lavoro con l'offerta di "opportunità" lavorative ha trovato sostegno anche a livello nazionale, nell'ambito del documento finale degli Stati generali dell'esecuzione penale (presso il sito [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/documento\\_finale\\_SGEP.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/documento_finale_SGEP.pdf), nello specifico a p. 24).

divenire un insieme di attività volte a facilitarne (o a non ostacolarne) il reinserimento sociale.

### **2.3. La tendenziale equiparazione al lavoro libero**

Un'altra fondamentale caratteristica del lavoro penitenziario, come delineato nel nuovo assetto risultante dalla riforma del 1975, è quella della progressiva uniformazione al modello del lavoro libero<sup>63</sup>. Questa prospettiva, infatti, è rinvenibile in più punti della disciplina dettata dall'ordinamento penitenziario, anche se in modo più o meno esplicito. Si potrebbe persino sostenere che tutte le caratteristiche del lavoro penitenziario, in quanto pensate e formulate come esplicazioni del principio del reinserimento sociale, in qualche modo concorrano alla suddetta equiparazione, che di questo principio è — sempre a livello teorico — il presupposto fondamentale. Così è per il carattere della non-afflittività, o per la necessità della remunerazione, ma anche per l'apertura del mondo del lavoro carcerario alla gestione imprenditoriale<sup>64</sup>. Tuttavia, la disposizione che meglio sintetizza l'intenzione di procedere a un graduale abbattimento delle barriere esistenti tra lavoratori detenuti e liberi è quella contenuta all'art. 20, quinto comma, ord. penit., che pone l'imperativo per cui “L'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera”, ulteriormente arricchito dal fine del conseguimento di una “preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative”. L'ideale che ne sta alla base è facilmente intuibile: se il trattamento deve tendere al reinserimento del reo nella società, e se uno

---

<sup>63</sup> G. DI GENNARO-R. BREDA-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 136, ne evidenziano il carattere innovativo rispetto alla precedente pretesa dell'Amministrazione penitenziaria di creare un'organizzazione lavorativa *sui generis*, “svincolata dalle grandi leggi economiche del mercato”.

<sup>64</sup> Ad esempio, ciò risulta dal primo comma dell'art. 20 ord. penit., per cui possono essere istituite lavorazioni a gestione diretta di imprese, sia pubbliche che private.

degli elementi cardine dell'integrazione sociale nel mondo libero è costituito dal lavoro, allora negli istituti deve essere allestito un sistema lavorativo che sia, se non proprio identico, almeno tendenzialmente omogeneo a quello esterno<sup>65</sup>. Il tutto poggerebbe sulla convinzione che “nella maggior parte dei casi il detenuto è un lavoratore privato della sua libertà”<sup>66</sup>, onde le uniche difformità ammesse, rispetto alla condizione del lavoratore libero, dovrebbero essere quelle direttamente inerenti tale limitazione.

A questo punto, però, ove si proceda al raffronto del dato normativo isolatamente considerato con il sistema complessivo, nonché con la realtà di fatto, si apre il fronte alle problematiche, tanto a livello teorico che a livello pratico. Sotto il primo profilo, tralasciando la dibattuta questione del successo (o dell'insuccesso) dell'ideologia rieducativa, è condivisibile la critica per cui, se veramente si fosse voluto potenziare il lavoro penitenziario come strumento riabilitante, attraverso l'eliminazione delle disparità con quello libero, sarebbe stato più opportuno procedere a una equiparazione totale tra le due realtà (e non solo tendenziale, nell'organizzazione e nei metodi), quindi anche a una applicazione la più estesa possibile dei diritti e delle tutele previsti dalla legislazione protettiva del lavoro<sup>67</sup>. Procedendo in questa direzione, si sarebbe potuta ricomporre la frattura tra l'interno e l'esterno dell'istituzione carceraria, o meglio tra lavoratori detenuti e liberi, così da rendere effettivo il principio della reintegrazione sociale dei soggetti ristretti<sup>68</sup>. Ma a ciò non si è giunti, e la

---

<sup>65</sup> Si ricordi come un contenuto del tutto analogo a quello della disposizione in esame era già esplicitato nelle *Standard Minimum Rules* del 1955 (art. 72), e ribadito nelle *European Prison Rules* del 1973 (art. 72).

<sup>66</sup> Così recita la mozione finale del Secondo Congresso delle Nazioni Unite sulla Prevenzione del Crimine e il Trattamento dei Criminali del 1960, in *Revue de science criminelle et de droit pénal comparé*, 1960, I, pp. 725-732.

<sup>67</sup> Sul punto, peraltro ampiamente sostenuto in dottrina, si veda E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 167.

<sup>68</sup> Cfr. D. MELOSSI-M. PAVARINI, *Diritti costituzionali negli istituti carcerari*, in *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1974, p. 290 e ss., ove si ipotizza, peraltro ancora prima dell'introduzione dell'ordinamento penitenziario, che

specificazione dell'affermazione programmatica<sup>69</sup> di cui al quinto comma dell'art. 20 è rimasta circoscritta a poche disposizioni che esauriscono lo sforzo del legislatore in tal senso<sup>70</sup>.

Muovendo dal profilo teorico a quello pratico, e con specifico riferimento al lavoro organizzato all'interno degli istituti, le difficoltà incontrate nell'attuazione del principio della tendenziale equiparazione al lavoro libero meritano una particolare attenzione. Infatti, se l'intenzione del legislatore era quella di realizzare un duplice guadagno, *in primis* il recupero dei detenuti ma anche un aumento della produttività delle lavorazioni, sì da contenere le spese sostenute<sup>71</sup>, tale intenzione è stata doppiamente mortificata. Innanzitutto, le norme dell'ordinamento penitenziario in materia di retribuzione e di oneri sociali hanno determinato una sensibile diminuzione delle occasioni lavorative per i detenuti. Le imprese private non hanno più trovato economicamente vantaggioso il ricorso a questo settore della forza lavoro, di talché tutto il peso dell'organizzazione si è riversato sull'Amministrazione penitenziaria, a sua volta incapace di gestire direttamente e proficuamente attività produttive<sup>72</sup>.

---

ric conducendo a unità le forze della classe lavoratrice, il reinserimento sociale avrebbe potuto contare sulla coscienza di classe, sì da trasformare il carcere stesso in "luogo di lotta e di auto-rieducazione politica".

<sup>69</sup> Così M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 4, che ribadisce come la stessa direttiva di principio sia stata disattesa già a livello di regolamento di attuazione.

<sup>70</sup> Mi riferisco alle norme che espressamente estendono al lavoro penitenziario alcuni aspetti della disciplina prevista per quello libero, ad esempio in materia di orario di lavoro e riposo festivo, tutela assicurativa e previdenziale (art. 20 ord. penit.), assegni familiari (art. 23 ord. penit.). Diversamente, per il lavoro all'esterno lo sforzo appare più intenso, come risulta dall'art. 48, undicesimo comma, del regolamento esecutivo, secondo il quale i soggetti che vi sono ammessi esercitano i diritti dei lavoratori liberi, salve le limitazioni derivanti dalla privazione della libertà.

<sup>71</sup> Cfr. G. DI GENNARO-R. BREDA-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 145.

<sup>72</sup> Così E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 173. Più recentemente, M. R. MARCHETTI, *Art. 20. Lavoro*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 276, che riconduce al tentativo di sopperire a queste difficoltà alcune delle novità introdotte dalla legge Gozzini (n. 663 del 1986), come la possibilità di

D'altro canto, le difficoltà riscontrate nell'organizzazione di un tipo di lavoro il più simile possibile a quello produttivo non devono stupire, allorché si considerino le peculiarità oggettive e soggettive dell'ambiente carcerario. Infatti, gli istituti di pena generalmente non consentono la creazione di veri e propri luoghi di produzione, mentre sul versante del mercato del lavoro l'evoluzione ha reso ormai obsolete le attività storicamente affidate ai detenuti. Sotto il profilo soggettivo, più volte è stato sottolineato come a una manodopera talvolta refrattaria al lavoro, spesso scarsamente qualificata e quasi sempre caratterizzata da eccessiva mobilità, si aggiunga una Amministrazione penitenziaria inadeguata ad assumere la veste di impresa (ove gestisca direttamente le lavorazioni), e comunque rallentata dalle incombenze burocratiche<sup>73</sup>.

Si è in queste pagine inteso dimostrare come, spesso, una disposizione formalmente innovativa, espressione delle più avanzate (per l'epoca) teorizzazioni della pena rieducativa, sia destinata a rimanere solo una dichiarazione di principio ove manchino la volontà politica per condurre una solida campagna di attuazione e le condizioni strutturali per la sua realizzazione. Questo non significa che passi avanti non siano stati compiuti sulla via dell'equiparazione tra lavoro penitenziario e lavoro libero, ma ciò è avvenuto, anche ad opera della più accorta giurisprudenza, sul piano prima menzionato della equiparazione normativa, cioè dell'estensione ai detenuti lavoratori delle tutele previste dalla disciplina ordinaria. Diversamente, sul diverso piano dell'implementazione di un sistema lavorativo carcerario realmente ispirato a criteri di efficienza e produttività, le aspettative sono

---

vendere i beni prodotti a prezzo uguale o inferiore al costo di produzione (art. 20, tredicesimo comma, ord. penit.).

<sup>73</sup> Si veda E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 171 e ss. In termini sostanzialmente analoghi, BERNARDI A., *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 98 e ss.

state ampiamente frustrate, benché non siano mancati tentativi di privatizzare, o industrializzare, il lavoro penitenziario.

### **3. La remunerazione del lavoro penitenziario**

Nel quadro che si è finora delineato in tema di lavoro penitenziario, un aspetto di estrema rilevanza è quello concernente la remunerazione spettante ai detenuti per l'attività lavorativa prestata, il quale non può certo dirsi una novità, ma che ha assunto nelle varie epoche connotazioni differenti, a seconda della funzione di volta in volta attribuita alla pena, da quella prevalentemente afflittiva a quella rieducativa. Nell'ambito dell'ordinamento penitenziario, il tema della remunerazione va coerentemente interpretato in funzione del reinserimento sociale del detenuto, facendo leva sull'assunto che mai un lavoro può dirsi realmente riabilitante ove non fornisca a chi lo svolge un compenso idoneo a eliminare, o quantomeno a ridurre al minimo, le disparità economico-sociali esistenti tra forza lavoro detenuta e libera<sup>74</sup>.

Adottando questa prospettiva di indagine, si cercherà in primo luogo di individuare i punti di continuità e quelli di rottura rispetto alla precedente disciplina, ispirata a tutt'altra ideologia della pena; in secondo luogo si procederà ad apprezzare se, e in che misura, proprio sul campo della remunerazione siano stati compiuti i tentativi di realizzare il già menzionato principio dell'equiparazione del lavoro penitenziario a quello libero.

---

<sup>74</sup> Invero, non sono rare enunciazioni più moraleggianti, volte a sottolineare la necessità di una remunerazione per il lavoro penitenziario che, pur non equivalente a quella del lavoro libero, sia "idonea a responsabilizzare il detenuto ed a farlo sembrare utile a se stesso ed alla propria famiglia" (così V. MUCARIA, *Lavoro dei detenuti e trattamento penitenziario*, in *Rivista penale*, 1987, V, p. 404, e più recentemente M. R. MARCHETTI, *Art. 22. Determinazione delle mercedi*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 302, entrambi riferendosi al pensiero di G. VIDIRI, *Il lavoro carcerario: problemi e prospettive*, in *Lavoro* 80, 1986, I, p. 48).

### 3.1. Mercede e remunerazione nella legge n. 354 del 1975

Partendo dall'analisi del dato normativo, la legge n. 354 del 1975, all'art. 20, secondo comma, impone che il lavoro penitenziario sia remunerato, ed è a mio avviso significativo che questo imperativo sia fatto seguire, nella stessa disposizione, all'affermazione per cui lo stesso non presenta caratteri di afflittività, come a voler ribadire sin dal principio la rottura rispetto all'impostazione precedente. Tuttavia, a ben vedere, il principio della remunerazione, così considerato nella sua dimensione formale, aveva già in precedenza trovato espressa formulazione nel codice penale Rocco<sup>75</sup>, all'art. 145, primo comma, ove si afferma che “ai condannati è corrisposta una remunerazione per il lavoro prestato”, quindi vanno ricercati altrove gli elementi che possano denotare l'eventuale mutamento di prospettiva realizzato dall'ordinamento penitenziario. È noto, infatti, che sotto la vigenza della regolamentazione del periodo fascista (r.d. 18 giugno 1931, n. 787), il lavoro costituiva una componente della pena, e in quanto tale era insuscettibile di generare in capo al lavoratore detenuto il diritto a un vero e proprio salario<sup>76</sup>, ma soltanto a un compenso avente funzione prevalentemente premiale e assistenziale<sup>77</sup>.

Ebbene, il legislatore della riforma, una volta accolto il principio del trattamento rieducativo volto al reinserimento sociale (art. 1 ord. penit.), avrebbe potuto e dovuto proseguire tenendo a mente il dettato costituzionale, cioè gli artt. 35, primo comma, secondo il quale “La

---

<sup>75</sup> In realtà, già il regolamento penitenziario del 1891 imponeva il versamento di un compenso per il lavoro del detenuto, ancorché esprimendosi in termini di “gratificazione”, sottolineandone la natura di concessione da parte dell'Amministrazione in un'ottica paternalistica e caritativa.

<sup>76</sup> Si veda G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 152, che parafrasa la Relazione del Ministro Rocco al codice penale.

<sup>77</sup> A dimostrazione della spiccata valenza premiale del lavoro penitenziario, possono ricordarsi le previsioni del regolamento del 1931 che individuavano, tra i criteri per la formazione delle categorie di lavoratori, la capacità e il rendimento del detenuto (art. 145, primo comma), e che consentivano di assegnare premi ai detenuti che avessero dimostrato uno speciale rendimento (settimo comma).

Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”, e soprattutto 36, primo comma, per cui “Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione *proporzionata* alla quantità e alla qualità del suo lavoro e in ogni caso *sufficiente* ad assicurare a sé e alla famiglia un’esistenza libera e dignitosa”<sup>78</sup>, senza operare distinzione alcuna tra lavoratori ristretti e liberi. Se così fosse stato, si sarebbe altresì proceduto alla piena equiparazione, almeno sotto il profilo retributivo, del lavoro penitenziario a quello ordinario.

Diversamente, la soluzione accolta agli artt. 22 e ss. ord. penit. apparve sin da subito apertamente compromissoria. Vi si stabilì, infatti, che per il lavoro svolto dai ristretti fosse corrisposta una mercede determinata in via equitativa da un’apposita commissione, ma comunque per un ammontare inferiore fino a un terzo rispetto alle tariffe previste dai contratti collettivi nazionali di lavoro (art. 22). Si aggiunga che il successivo art. 23, nella sua formulazione originaria, continuava a prevedere il meccanismo dei decimi<sup>79</sup>: in sostanza, per i condannati, tre decimi della mercede venivano prelevati e versati alla Cassa per il soccorso e l’assistenza alle vittime del reato (art. 73 ord. penit.), mentre per gli imputati questi venivano accantonati e restituiti, ove non fosse giunta la condanna, o versati alla suddetta Cassa nel caso contrario<sup>80</sup>. Sulla somma così residuata, indicata come remunerazione, operavano poi gli ulteriori prelievi previsti dall’art. 145 c.p., oggi sostanzialmente confermati dall’art. 24 ord. penit.<sup>81</sup>, relativi alle somme

---

<sup>78</sup> Corsivi miei.

<sup>79</sup> Riprodotto, con qualche lieve modifica, dalla previsione di cui all’art. 125 dell’abrogato regolamento penitenziario del 1931.

<sup>80</sup> Invero, la Cassa fu soppressa pochi anni dopo, con il d. l. 18 agosto 1978, n. 481, convertito in legge 21 ottobre 1978, n. 641, ma il prelievo continuò ad operare e le somme così ricavate furono destinate agli enti locali, come previsto dal d.P.R. 9 marzo 1979, fino all’espressa abrogazione dei primi tre commi dell’art. 23 ord. penit., ad opera della legge n. 663 del 1986.

<sup>81</sup> La differenza tra le due disposizioni citate consiste nella diversa indicazione della quota riservata al condannato, che va a costituire il c.d. peculio (art. 25 ord. penit.), non sottoponibile a pignoramento, sequestro o prelievo, individuata in un terzo dall’art. 145 c.p., da ritenersi abrogato dall’art. 24 ord. penit., che invece la estende ai tre quinti.

dovute a titolo di risarcimento del danno, di rimborso delle spese di procedimento, nonché di quelle sostenute dallo Stato per il mantenimento (ad eccezione degli imputati).

Si comprende facilmente, dalla lettura di queste disposizioni, che l'impianto strutturale della disciplina della remunerazione, anche con la riforma del 1975, rimase fedele a quello della tradizione, ossia caratterizzato da una terminologia (mercede, remunerazione, lavoratori) che già di per sé evidenzia le differenze rispetto alla retribuzione di cui all'art. 36 Cost., nonché permeato dall'idea per cui la remunerazione è anzitutto una fonte di reddito dalla quale attingere con priorità per rivalersi di somme già anticipate dallo Stato.

D'altro canto, a questi elementi indicatori delle resistenze conservatrici, pure se ne affiancavano in chiave dialettica altri maggiormente innovativi, se non altro ispirati dalla volontà di avvicinamento del lavoro penitenziario a quello del mondo libero. Così, la determinazione delle mercedi viene sottratta alla discrezionalità dell'esecutivo<sup>82</sup> e affidata a una commissione portatrice di una pluralità di interessi, tra i quali assume massima rilevanza proprio quello della classe lavoratrice, stante la partecipazione di "un delegato per ciascuna delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale"<sup>83</sup>. Inoltre, il riferimento al vago criterio dell'equità nella determinazione<sup>84</sup> viene opportunamente circostanziato e posto in relazione

---

<sup>82</sup> Come previsto dall'art. 125 del regolamento del 1931, secondo il quale vi provvedeva il Ministero di Grazia e Giustizia.

<sup>83</sup> Si badi che ancora nel progetto di legge Gonella presentato al Senato nell'ottobre del 1972, la partecipazione dei sindacati non era prevista dall'art. 47, che sarebbe diventato l'attuale art. 22 ord. penit. La sua introduzione avvenne successivamente, come riportato da M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 124. Esprime un giudizio positivo, circa questa "indiretta" introduzione del sindacato nelle prigioni, R. CANOSA, *Il lavoro dei detenuti*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, p. 112.

<sup>84</sup> Criterio che il legislatore ha recepito da fonti di livello internazionale, come le citate *Standard Minimum Rules* del 1955 (art. 76), a loro volta riprese dalle *European Prison Rules*, adottate nel 1987 dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa (consultabili presso <http://www.legislationline.org/documents/id/8022>), e più recentemente, ma negli

(ma non in proporzione) a parametri come la quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato (che richiamano i contenuti dell'art. 36 Cost.)<sup>85</sup>, nonché l'organizzazione e il tipo del lavoro del detenuto<sup>86</sup>.

Ma il punto sicuramente più discusso della nuova disciplina fu quello concernente la possibilità, per la suddetta commissione, di determinare le mercedi in una somma inferiore (fino a un terzo) rispetto alle normali retribuzioni praticate nel mondo libero. Ebbene, se anche il legislatore, con la disposizione in esame, avesse voluto ancorare le mercedi a un parametro esterno, ossia le tariffe sindacali, al duplice fine di scongiurare un'eccessiva discrezionalità al ribasso della commissione e di consentire un progressivo adeguamento nel tempo delle mercedi all'evoluzione dei contratti collettivi di lavoro<sup>87</sup>, si può obiettare che ciò svelerebbe l'accettazione dell'idea che il lavoro penitenziario sia a prescindere deteriore — e quindi bisognoso di tali garanzie — rispetto a quello libero, laddove i problemi di bassa produttività avrebbero richiesto interventi strutturali più che una consacrazione normativa. Diversamente argomentando: se pure è astrattamente possibile

---

stessi termini, dalle *European Prison Rules* del 2006 (art. 26, decimo comma) (<http://www.refworld.org/docid/43f3134810.html>).

<sup>85</sup> Cfr. M. R. MARCHETTI, *Art. 22. Determinazione delle mercedi*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 302. Tale riferimento è stato ritenuto dalla Corte costituzionale sufficiente a garantire il rispetto del principio di cui all'art. 36 (sentenza n. 1087 del 1988, in <http://www.cortecostituzionale.it>).

<sup>86</sup> Di recente, nell'ambito degli Stati generali dell'esecuzione penale, è stata avanzata la proposta di sostituire il criterio dell'equità, poiché eccessivamente generico, e di introdurre una quantificazione della retribuzione in misura percentuale rispetto alle previsioni dei contratti collettivi (vedi il documento finale approvato, spec. p. 24, reperibile all'indirizzo [https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/documento\\_finale\\_SGEP.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/documento_finale_SGEP.pdf)).

<sup>87</sup> Cfr. M. R. MARCHETTI, *Art. 22. Determinazione delle mercedi*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 302. Favorevolmente circa la previsione del limite minimo dei due terzi rispetto alle previsioni dei contratti collettivi, V. GREVI, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 36, che apprezza l'aver posto un rapporto di decurtazione insuperabile, pur riconoscendone la dubbia giustificabilità, nonché E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 166, che lo ritiene "accettabile" ove si consideri che le spese di mantenimento, peraltro suscettibili di remissione, sono poste a carico dei condannati fino al limite dei due terzi del costo reale.

che la mercede sia determinata in una somma equivalente a quella delle tariffe sindacali<sup>88</sup>, rimane che, una volta operata una determinazione inferiore (come spesso accade<sup>89</sup>), il lavoratore detenuto possa ricevere una remunerazione minore rispetto a quello libero a fronte della medesima attività lavorativa, con ciò determinando un'evidente sperequazione<sup>90</sup>.

Infine, se a tutto ciò si aggiunge che la formulazione letterale delle disposizioni introdotte nel 1975 non forniva alcun elemento in grado di operare una distinzione tra le varie tipologie di lavoro penitenziario, autorizzando un'applicazione indiscriminata della disciplina *ex art. 22* e seguenti, si comprende come, in materia di remunerazione, si fosse ancora lontani dalla piena attuazione del principio della retribuzione proporzionata e sufficiente, nonché dalla equiparazione al lavoro nella società libera<sup>91</sup>.

### **3.2. Il parziale avvicinamento alle retribuzioni esterne**

Il panorama normativo appena esaminato, in particolare le previsioni circa la possibile riduzione delle mercedi rispetto ai salari esterni e il prelievo di tre decimi sulla somma così determinata, fu da subito oggetto di aspre critiche, perché in presunto contrasto con il principio di uguaglianza e con i diritti costituzionalmente riconosciuti al lavoratore (rispettivamente, artt. 3 e

---

<sup>88</sup> Cfr. G. PERA, *Il lavoro dei detenuti nel progetto di riforma*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, pp. 108.

<sup>89</sup> Ancora M. R. MARCHETTI, *Art. 22. Determinazione delle mercedi*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 302, secondo cui "la commissione ha la tendenza ad avvalersi frequentemente della facoltà" concessa dall'art. 22 ord. penit.

<sup>90</sup> Cfr. M. N. BETTINI, (voce) *Il lavoro carcerario*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVIII, 1990, p. 3.

<sup>91</sup> G. GALLI, «Mercede» e «remunerazione» del lavoro del detenuto, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, X, p. 5306, ritiene l'art. 22 ord. penit "l'occasione mancata per una completa parificazione tra retribuzione dei lavoratori liberi e retribuzione dei lavoratori detenuti". *Contra* V. GREVI, *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 37, secondo cui la disciplina posta dall'ordinamento penitenziario complessivamente realizza un passo in avanti verso la "normalizzazione" degli aspetti retributivi del lavoro carcerario.

36 Cost.). Pertanto, si affermò la tesi interpretativa volta a circoscrivere l'applicabilità della normativa penitenziaria (in particolare dell'art. 22 ord. penit.) alle sole ipotesi di lavoro carcerario svolto all'interno degli istituti e alle dirette dipendenze dell'Amministrazione, in sintonia con quanto già previsto dalla dottrina penitenziaria a livello internazionale<sup>92</sup>. Diversamente, si argomentava, l'imprenditore esterno avrebbe potuto corrispondere ai lavoratori detenuti un compenso inferiore rispetto a quello praticato sul mercato del lavoro libero, ottenendo un ingiustificato vantaggio e determinando un'irragionevole disparità di trattamento tra lavoratori liberi e non<sup>93</sup>.

Ebbene, nel solco dell'acceso dibattito che ne seguì, furono realizzati significativi passi avanti verso un parziale avvicinamento delle remunerazioni del lavoro penitenziario alle retribuzioni del lavoro ordinario, ad opera tanto del legislatore quanto, e soprattutto, della giurisprudenza costituzionale.

Sotto il primo profilo, un primo intervento di riforma è stato realizzato con la legge n. 663 del 1986 (c.d. legge Gozzini), il cui art. 29 ha espressamente abrogato i primi tre commi dell'art. 23 ord. penit.<sup>94</sup>, eliminando il

---

<sup>92</sup> Il riferimento è alle Regole Minime adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa con Risoluzione (73) 5 del 1973, laddove affermano che ai detenuti lavoratori alle dipendenze di privati spetti un "normale salario" (74.2). In tal senso, E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 166, nota 45.

<sup>93</sup> Si veda, sinteticamente e per tutti, M. R. MARCHETTI, *Art. 22. Determinazione delle mercedi*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 304. *Contra*, S. BELLOMIA, (voce) *Ordinamento penitenziario*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, 1980, pp. 926, secondo il quale la differenziazione tra le tipologie di lavoro penitenziario, "oltre a non trovare conferma nei dati normativi, sembra contrastare con il principio di ragionevolezza per la illogica discriminazione che presuppone tra lavoro eseguito all'interno dello stabilimento in favore dell'Amministrazione penitenziaria e lavoro eseguito in favore di imprese pubbliche o private all'interno o all'esterno (in regime di semilibertà) dell'istituto".

<sup>94</sup> Si veda A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 107-115, per un riepilogo delle innovazioni introdotte, in materia di lavoro penitenziario, dalla legge Gozzini. M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura

menzionato meccanismo dei decimi, e quindi superando la distinzione tra mercede e remunerazione (benché il riferimento a quest'ultimo termine sia ancora presente tanto nella rubrica dell'art. 23 quanto nel testo dell'art. 24 ord. penit.). Dopo questo intervento legislativo, giunto a porre fine<sup>95</sup> ad un sistema ormai difficilmente conciliabile con il principio di uguaglianza, ai lavoratori detenuti fu quindi riconosciuta la totalità della mercede, ovviamente soggetta agli invariati prelievi di cui agli artt. 145 c.p. e 24 ord. penit.

Tuttavia, non avendo la legge Gozzini operato più incisivamente nel senso di un definitivo superamento dell'istituto della mercede, o quantomeno della sua riduzione fino a un terzo rispetto alle tariffe sindacali<sup>96</sup>, il compito di dare un'adeguata soluzione al problema del trattamento economico dei detenuti lavoratori fu assunto dalla Corte costituzionale, che già in passato era stata chiamata in causa — senza mai pronunciarsi nel merito — per vagliare la legittimità della normativa penitenziaria in relazione agli artt. 3 e 36 Cost.<sup>97</sup>.

A questo proposito, un momento di svolta si verificò con la sentenza n. 1087 del 1988<sup>98</sup>, che pur dichiarando infondata la questione di legittimità

---

di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 221, ritiene la modifica in esame la più significativa di tutta la riforma.

<sup>95</sup> Si badi che la citata legge Gozzini ha operato un'abrogazione *ex nunc* delle disposizioni dell'art. 23 ord. penit., pertanto, con riferimento alle trattenute operate anteriormente ma entro i limiti di prescrizione, è intervenuta la Corte costituzionale, con sentenza n. 49 del 1992, a dichiarare la illegittimità dell'art. 23, per contrasto con l'art. 3 Cost., dal momento che dopo la soppressione della Cassa ex art. 73 ord. penit., le somme prelevate e versate agli enti locali, finivano per assolvere a funzioni di "beneficenza pubblica", che ingiustamente si facevano gravare sui soli detenuti lavoratori.

<sup>96</sup> A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 113, riporta come in sede di discussione (in commissione Affari costituzionali) siano stati presentati vari emendamenti diretti a modificare tale impianto normativo.

<sup>97</sup> Per una esaustiva rassegna delle pronunce della Corte costituzionale sul tema in esame, tutte di inammissibilità, si veda G. GALLI, «Mercede» e «remunerazione» del lavoro del detenuto, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, X, pp. 5298-5300.

<sup>98</sup> In <http://www.cortecostituzionale.it>.

prospettata nei confronti dell'art. 22 ord. penit.<sup>99</sup>, propose spunti significativi in materia di retribuzione del lavoro penitenziario. La Corte, optando per una soluzione di compromesso, avallò la tesi suesposta della applicazione selettiva dell'art. 22 ord. penit. al solo lavoro intramurario alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, sostenendone la diversità ontologica rispetto alle altre situazioni<sup>100</sup>, per le quali il rapporto di lavoro si ritenne “disciplinato dal diritto comune negli elementi essenziali tra cui la retribuzione”<sup>101</sup>.

A questo punto, pur riconoscendo alla Corte il merito di aver esteso, attraverso un'interpretazione restrittiva dell'art. 22 ord. penit., la disciplina ordinaria in tema di retribuzione alle ipotesi di lavoro esterno o eseguito a favore di imprese private, pare opportuno evidenziare alcune criticità nel ragionamento svolto dai Giudici delle leggi, con riguardo al lavoro intramurario alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria.

Nello specifico, le peculiarità che ne avrebbero legittimato una minore remunerazione sono state individuate, tra l'altro, nelle finalità che si attribuiscono a siffatta tipologia di lavoro (*in primis* “il riadattamento del detenuto alla vita sociale”), da ritenersi assolutamente prevalenti, tanto che “l'amministrazione non si prefigge né utili né guadagni [e] si avvale di una manodopera disorganica, a volte non qualificata”. Da un simile ragionamento, pare si possa intuire che proprio la finalità rieducativa che avrebbe potuto e dovuto giustificare l'equiparazione dei livelli retributivi tra

---

<sup>99</sup> Invero, era stata sollevata una seconda questione di legittimità, in relazione all'art. 23 ord. penit., ma la Corte, essendo nel frattempo intervenuta la legge Gozzini ad abrogare la disposizione censurata, ha ordinato la rimessione degli atti al giudice *a quo* per una nuova valutazione della questione.

<sup>100</sup> In particolare, la Corte ne individua altre due: quella del detenuto in semilibertà che svolga un'attività lavorativa all'esterno e quella del lavoro prestato alle dipendenze di imprese private, benché sotto il controllo diretto della direzione dell'istituto cui il soggetto è assegnato.

<sup>101</sup> M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 230, sostiene che una simile differenziazione abbia finito per qualificare il (solo) lavoro intramurario come metodo trattamentale, valorizzando quello extramurario come “modalità alternativa della esecuzione della pena”.

l'interno e l'esterno degli istituti penitenziari — ovviamente per attività lavorative qualitativamente e quantitativamente omogenee —, sia stata concettualmente capovolta per legittimare la minore entità delle mercedi<sup>102</sup>, per di più adducendo a sostegno dell'argomento una circostanza, quella della bassa qualificazione e produttività del lavoro carcerario, che si vorrebbe superare e non assumere come dato immodificabile.

A conclusione di questa ricostruzione del processo evolutivo verso l'avvicinamento dei livelli retributivi del lavoro penitenziario a quelli del lavoro libero, bisogna qui anticipare che la situazione pare essere parzialmente mutata in seguito alla promulgazione della legge n. 193 del 2000 (c.d. legge Smuraglia). Come si vedrà, infatti, parlando della retribuzione dei soggetti assunti da imprese all'interno degli istituti<sup>103</sup>, la legge citata avrebbe introdotto la possibilità di ridurre in via convenzionale la retribuzione di questi ultimi, fino a farla coincidere con la remunerazione spettante ai detenuti impiegati dall'Amministrazione *ex art. 22 ord. penit.*

---

<sup>102</sup> Cfr. S. VITELLO, *Lavoro penitenziario: brevi riflessioni alla luce della sentenza n. 1087 del 30 novembre 1988*, in *Cassazione penale*, 1989, VI, p. 950, definisce tale argomentazione un "escamotage formale" per confermare la discriminazione del lavoro intramurario in favore dell'Amministrazione.

<sup>103</sup> Vedi *infra*, Cap. III, par. 2.2.4., p. 109 e ss.



### III. Le tipologie di lavoro penitenziario

#### 1. Premessa

Nelle pagine di questo capitolo l'analisi del fenomeno del lavoro penitenziario verrà affrontata seguendo una distinzione tra le varie tipologie in cui questo può articolarsi, in base alle previsioni dell'ordinamento penitenziario e del regolamento di esecuzione (d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230). In particolare, si porrà maggiore attenzione agli aspetti riguardanti il rapporto di lavoro che di volta in volta si instaura, il suo contenuto, nonché il trattamento normativo riservato al detenuto lavoratore.

Occorre qui brevemente accennare alla circostanza che l'esigenza di operare una distinzione tipologica all'interno dell'ampio *genus* del lavoro carcerario storicamente è sempre stata avvertita. Ma si è trattato comunque di classificazioni formali, che nelle varie epoche e con riferimento alle diverse normative hanno trovato giustificazione in ragioni pratiche o giuridiche differenti, onde la mutevolezza del criterio distintivo di volta in volta adottato. In particolare, con l'adozione dell'ordinamento penitenziario del 1975<sup>1</sup>, e ancor di più in seguito agli interventi della giurisprudenza<sup>2</sup> e del legislatore<sup>3</sup>, si è assistito ad un processo che ha condotto dalla tradizionale

---

<sup>1</sup> L'ordinamento penitenziario, infatti, già nella formulazione originaria conteneva disposizioni, perlopiù dichiarazioni di principio, che ben si prestavano ad una siffatta evoluzione. Ad es. quella per cui il "L'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera" (art. 20, quinto comma, prima parte, ord. penit.).

<sup>2</sup> Ad es. la già citata sentenza n. 1087 del 1988, che pur confermando nella sostanza la distinzione tra lavoro intramurario (caratterizzato da specialità) e lavoro extramurario (assimilabile a quello libero), getta le basi per l'adozione del criterio *ratione datoris*, considerato che al momento della pronuncia il lavoro interno poteva essere gestito solo dall'Amministrazione, e che dal ragionamento svolto pare potersi dubitare che gli elementi di specialità individuati nel lavoro per l'Amministrazione possano estendersi al lavoro, pur intramurario, per conto di soggetti diversi (si veda il "considerato in diritto" della sentenza, al punto 2, consultabile presso <http://www.cortecostituzionale.it>).

<sup>3</sup> Si fa riferimento alla legislazione che, a partire dagli anni Novanta, ha avviato il tentativo di introdurre, nell'ambito del lavoro penitenziario, le regole del libero mercato del lavoro. In particolare, la legge n. 296 del 1993, che ha introdotto la possibilità di realizzare

distinzione tra lavoro interno ed esterno agli istituti penitenziari, a quella che vede contrapporsi l'attività lavorativa prestata in favore dell'Amministrazione penitenziaria (perlopiù all'interno degli istituti<sup>4</sup>) a quella eseguita per soggetti diversi (imprese pubbliche o private, sia all'interno che all'esterno). Ebbene, il fondamento di tale evoluzione, dal criterio *ratione loci* a quello *ratione datoris*, va rinvenuto negli sforzi man mano compiuti verso la massima estensione possibile delle tutele della legislazione lavoristica ordinaria anche al lavoro dei soggetti detenuti, sì da adempiere alla missione del reinserimento sociale attraverso l'avvicinamento delle due realtà.

Tuttavia, alcune considerazioni pratiche e giuridiche<sup>5</sup> consigliano di operare una sovrapposizione tra i due criteri citati, pertanto si tratterà separatamente del lavoro all'interno e all'esterno degli istituti penitenziari, distinguendo inoltre, all'interno del primo tipo, quello svolto alle dipendenze dell'Amministrazione (prevalentemente lavoro c.d. "domestico") da quello eseguito in favore di soggetti terzi (c.d. lavorazioni produttive).

Per completezza, si farà riferimento anche a ulteriori tipologie di lavoro dei soggetti ristretti — pure previste dalla normativa penitenziaria —, ovvero le c.d. "attività artigianali, culturali o artistiche" (*ex art. 20*, quindicesimo comma, ord. penit.), le ipotesi di lavoro a domicilio (di cui all'art. 52 del reg. esec.), e infine quelle di lavoro autonomo all'esterno (*ex art. 48* reg. esec.).

---

lavorazioni private all'interno degli istituti (art. 20, primo comma, ord. penit.), e la legge n. 193 del 2000 (c.d. legge Smuraglia), con la quale sono stati previsti, tra l'altro, notevoli incentivi a vantaggio delle imprese che decidono di avvalersi di manodopera detenuta.

<sup>4</sup> Astrattamente, infatti, l'art. 47 del vigente regolamento esecutivo pare consentire alle direzioni degli istituti di organizzare e gestire lavorazioni anche all'esterno degli istituti.

<sup>5</sup> Si fa riferimento alla circostanza di fatto per cui l'Amministrazione si è spesso rivelata incapace di organizzare lavorazioni produttive interne agli istituti (men che meno all'esterno), nonché alla considerazione che il lavoro all'esterno mantiene (o va assumendo sempre più) una certa autonomia, quanto a natura e presupposti, rispetto alle altre tipologie, tanto da farlo ritenere una "modalità alternativa di esecuzione della pena" (così M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 230).

## **2. Il lavoro all'interno degli istituti penitenziari**

### **2.1. Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria**

#### **2.1.1. Nozione ed evoluzione normativa**

Se si guarda al fenomeno del lavoro penitenziario nella sua dimensione effettiva, ossia attraverso i dati ufficiali forniti dal Ministero della Giustizia e dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, la prima desolante constatazione cui si va incontro è che il numero dei detenuti impiegati in qualsivoglia attività lavorativa, rispetto al numero totale dei ristretti, è veramente esiguo (vedi Grafico 1) — mai superiore alla soglia del 30% nell'ultimo ventennio<sup>6</sup> —, e comunque tale da non lasciare alcun dubbio in merito alla totale inattuazione dei principi di cui agli artt. 15, secondo comma (“Ai fini del trattamento rieducativo, salvo casi di impossibilità, al condannato e all'internato è assicurato il lavoro”), e 20, primo comma, ord. penit. (“Negli istituti penitenziari [deve essere favorita] in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro”).

Ma la circostanza ancora più rilevante è che una parte elevatissima del totale dei detenuti lavoranti trova impiego alle dipendenze dell'Amministrazione<sup>7</sup>, perlopiù — come si vedrà — in attività che comunemente vengono indicate con le locuzioni “lavoro domestico” o “servizi di istituto”<sup>8</sup>, e solo raramente in occupazioni a carattere produttivo. In sostanza, a tutt'oggi risulta

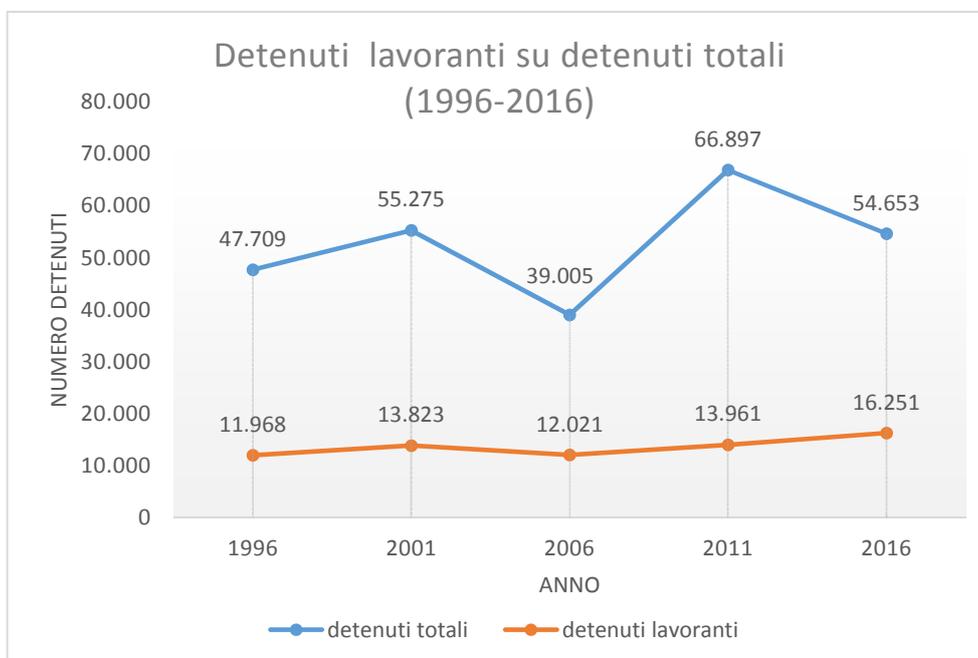
---

<sup>6</sup> G. NEPPI MODONA, *La storia infinita del non lavoro carcerario*, in *Antigone*, 2015, I, p. 33, riporta l'esistenza di alcune rare eccezioni (“isole felici”) alla normale realtà di ozio forzato, come ad esempio il carcere di Bollate, in cui l'80% della popolazione detenuta svolge attività lavorativa. Sull'esperienza di Bollate, si veda, inoltre, G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p.116 e ss.

<sup>7</sup> Si tratta di una percentuale che oscilla tra l'82% e l'86% dei lavoranti nel periodo, a noi più prossimo, che va dal 2010 al 2016 (vedi Grafico 2).

<sup>8</sup> Con una percentuale sul totale dei lavoranti che, nel solo periodo 2010-2016, va da un massimo del 76% (2010) ad un minimo del 65% (2016), mostrando un leggero decremento.

confermata la costante per cui l'Amministrazione penitenziaria è il principale datore di lavoro in ambito penitenziario.



**Grafico 1** – Detenuti lavoratori su detenuti totali<sup>9</sup>.

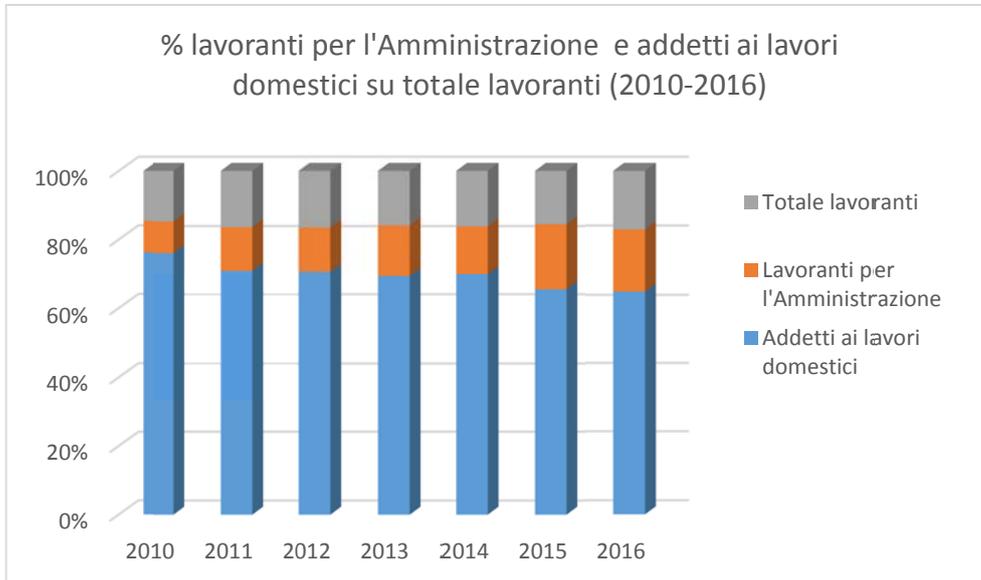
Il grafico mostra come il numero dei detenuti lavoratori, che mantiene un andamento pressoché costante nell'arco di venti anni, sia totalmente irrelato rispetto alle notevoli variazioni nel numero totale dei detenuti.

A questo punto, bisogna ricordare che in seguito all'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario si è registrata un'evoluzione normativa, ispirata al principio della privatizzazione delle attività produttive organizzate all'interno del carcere<sup>10</sup>, che pur non eliminando del tutto la possibilità in astratto che l'Amministrazione penitenziaria assuma un ruolo — per così dire — imprenditoriale, le ha attribuito una posizione prevalentemente organizzativa e di programmazione. D'altro canto, laddove la stessa Amministrazione ha mantenuto il compito di datrice di lavoro, ciò

<sup>9</sup> Fonte: Ministero della Giustizia – Strumenti – Statistiche – *Detenuti lavoratori serie storica:* anni 1991-2017, presso [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14.page?frame10\\_item=6](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page?frame10_item=6).

<sup>10</sup> Vedi *infra*, Cap. III, par. 2.2.1., p. 101 e ss.

è avvenuto attraverso la distribuzione di posti di lavoro del tutto improduttivi, nonché privi di qualsivoglia capacità professionalizzante.



**Grafico 2** – Percentuale lavoratori per l'Amministrazione e addetti ai lavori domestici su totale lavoratori<sup>11</sup>.

Il grafico mostra come la percentuale dei detenuti impiegati dall'Amministrazione sul totale dei detenuti lavoratori rimanga praticamente invariata, mentre quella relativa agli addetti ai lavori domestici registra una lieve flessione.

Per ciò che concerne l'aspetto (sulla carta) imprenditoriale, rileva la disposizione dell'art. 47, primo comma, reg. esec., secondo cui "Le lavorazioni penitenziarie, sia all'interno sia all'esterno dell'istituto, possono essere organizzate e gestite dalle direzioni degli istituti, secondo le linee programmatiche determinate dai provveditorati [regionali]". A questo proposito, e sempre nell'ottica di rendere il lavoro penitenziario il più possibile modellato su quello della società libera (*ex art. 20, quinto comma, ord. penit.*), è previsto che la nuova figura del Provveditore regionale possa affidare la direzione tecnica delle lavorazioni a persone estranee all'Amministrazione (*art. 20-bis, ord. penit.*), la cui competenza specifica

<sup>11</sup> Fonti: per i dati relativi al totale dei lavoratori e ai lavoratori per l'Amministrazione, si veda *Detenuti lavoratori serie storica: anni 1991-2017*, presso [www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14.page?frame10\\_item=6](http://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page?frame10_item=6); per i dati relativi al numero degli addetti ai lavori domestici, si vedano le relazioni annuali sull'attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti, presso [www.senato.it/ric/generale/risultati.do](http://www.senato.it/ric/generale/risultati.do) (legislature XVI e XVII).

dovrebbe consentire di superare la situazione di stallo in cui versa il lavoro carcerario<sup>12</sup>. Sotto un diverso profilo, di notevole interesse è anche l'introduzione, nella medesima norma, di una forma di collaborazione tra direzione degli istituti e imprese, per cui la prima può istituire nuove lavorazioni sperimentali avvalendosi di servizi o di progettazioni acquistati dalle seconde.

A completare questo quadro normativo si trovano numerose previsioni volte a disciplinare aspetti tecnici, quali la gestione delle commesse e l'individuazione degli sbocchi sul mercato dei prodotti. Già ad una prima lettura delle disposizioni, tuttavia, emerge una concezione che oscilla tra un'aspirazione autarchica<sup>13</sup> — forse discendente dall'antico timore della concorrenza tra lavoro carcerario e libero — e una cosciente rassegnazione alla diversità del lavoro dei detenuti. Sotto il primo profilo, si prevede che le lavorazioni organizzate dall'Amministrazione siano prioritariamente rivolte alla produzione di quei beni (vestiario, corredo e arredi) che sono necessari agli istituti stessi<sup>14</sup>; inoltre, che siano soddisfatte, nell'ordine, prima le commesse delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici, e per

---

<sup>12</sup> Cfr. M. R. MARCHETTI, *Art. 20-bis. Modalità di organizzazione del lavoro*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 284. M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 234, osserva che tale novità sia riconducibile alla presa di coscienza da parte dell'Amministrazione della propria incapacità di organizzare un lavoro intramurario di tipo produttivo. Più di recente, nell'ambito degli Stati generali dell'esecuzione penale (Tavolo 8, Lavoro e formazione), è stata avanzata la proposta di istituire un apposito ente a livello centrale, dotato di competenze in materia di marketing, organizzazione produttiva e gestione del personale, cui affidare la promozione e lo sviluppo del lavoro nelle carceri, sul modello del *Centre d'Initiatives per a la Reinserció*, attivo in Catalogna. Per un approfondimento circa l'applicabilità di tale modello alla situazione italiana, si veda M. TIRABOSCHI, *Carcere e lavoro: note sulla trasferibilità in Italia del modello spagnolo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, I, pp. 295-313.

<sup>13</sup> Cfr. V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 2010, VIII-IX, p. 833.

<sup>14</sup> V. il quarto comma dell'art. 47 reg. esec. del 2000, che consente di ricorrere alle forniture dei privati solo ove vi sia una significativa convenienza economica, la quale deve essere valutata tenuto conto dell'essenziale funzione trattamentale delle lavorazioni penitenziarie.

ultime quelle degli enti privati (art. 47, quinto comma, reg. esec.)<sup>15</sup>. D'altro canto, all'Amministrazione è consentito stipulare convenzioni con imprese pubbliche o private, dotate di proprie reti di distribuzione, per promuovere la vendita dei prodotti delle lavorazioni penitenziarie, anche a un prezzo inferiore rispetto al costo di produzione (artt. 20-*bis*, secondo comma, e 20, tredicesimo comma, ord. penit.)<sup>16</sup>.

Tuttavia, compiuta questa rapida ricognizione del dato regolativo, e passando alla verifica dell'esperienza reale, bisogna purtroppo constatare che le difficoltà dell'Amministrazione penitenziaria nella organizzazione di lavorazioni di tipo produttivo all'interno degli istituti risultano tutt'altro che superate. Basti, a tal proposito, dare uno sguardo ai dati ufficiali forniti dal Ministero della Giustizia nella Relazione sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative, relativa all'anno 2016<sup>17</sup>: alla data del 30 giugno, su un totale di detenuti lavoratori pari a 15.272 unità, soltanto 578 risultavano impiegati, alle dipendenze dell'Amministrazione, in attività produttive.

Proprio questa realtà di fatto, che già da tempo lascia sospettare l'incolmabilità del *gap* tra lavoro intramurario e lavoro libero<sup>18</sup>, probabilmente fu tenuta a mente dal legislatore quando, intervenuto con la

---

<sup>15</sup> Inoltre, le commesse di provenienza pubblica sono distribuite dall'Amministrazione stessa, mentre quelle private possono essere direttamente accolte dalle direzioni degli istituti (comma sesto).

<sup>16</sup> Su questo punto, introdotto dalla legge Gozzini, si vedano A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 123, che rinvia i sintomi di una politica rinunciataria che accetta la "diversità" del lavoro dei detenuti, nonché G. DI GENNARO-R. BREDA-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 146, che evidenziano la nocività di tale previsione, laddove venga utilizzata per colmare i dislivelli tra l'organizzazione produttiva penitenziaria e il mercato, piuttosto che realizzare una "razionale ristrutturazione dei processi produttivi".

<sup>17</sup> Consultabile presso <http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/34180.htm>.

<sup>18</sup> In questi termini, già decenni addietro, M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 217, ove si sosteneva l'irrimediabile arretratezza del lavoro in carcere.

legge n. 296 del 1993, ha delineato un quadro normativo che assegna all'Amministrazione, al di là del ruolo imprenditoriale che è stato brevemente analizzato, un secondario — ma non per questo marginale — compito di organizzazione e programmazione del lavoro dei detenuti, che risulta evidente dalle previsioni del nuovo art. 25-*bis* ord. penit.

Con la norma in esame, infatti, si è tentato di realizzare un nuovo modello di gestione del lavoro penitenziario, attraverso la creazione di nuovi soggetti istituzionali, nonché la predisposizione di strumenti in grado di fornire un quadro il più realistico possibile della situazione lavorativa in carcere. Sotto il primo profilo, si deve segnalare la nuova Commissione regionale per il lavoro penitenziario, punto di incontro tra lavoro dei detenuti, enti locali e mercato del lavoro libero<sup>19</sup>, la quale funge da organo consultivo del Provveditore regionale, cui spetta in ultima istanza l'organizzazione delle lavorazioni (art. 25-*bis*, secondo comma).

Alle direzioni dei singoli istituti, come si è detto, residua un duplice compito: fotografare la reale situazione del lavoro dei detenuti, redigendo un'apposita tabella in cui è fissato il numero dei posti di lavoro disponibili, suddivisi a seconda che si tratti di lavorazioni industriali o agricole, servizi interni e persino lavoro all'esterno; effettuare una pur generica programmazione, sulla base di un piano di lavoro annuale, delle attività produttive penitenziarie, fissando opportunamente programmi e metodologie in relazione anche al numero dei detenuti<sup>20</sup>.

Da quanto si è detto finora, si comprende chiaramente l'intento del legislatore di risolvere, o quanto meno allentare, la crisi del lavoro

---

<sup>19</sup> Ciò risulta evidente dalla sua composizione, che vede affiancarsi rappresentanti delle associazioni imprenditoriali locali e rappresentanti regionali che operano nel settore del lavoro e della formazione professionali (art. 25-*bis*, primo comma, ord. penit.). Cfr. B. GIORDANO, *Art. 2 (legge n. 296 del 1993) – Lavoro dei detenuti*, in *Legislazione penale*, 1993, IV, pp. 689-690, che la ritiene la novità più importante introdotta dalla legge n. 296 del 1993.

<sup>20</sup> Cfr. B. GIORDANO, *Art. 2 – Lavoro dei detenuti*, in *Legislazione penale*, 1993, IV, pp. 689.

intramurario, affidandone principalmente la responsabilità all’iniziativa imprenditoriale privata, e riservando all’Amministrazione penitenziaria un più defilato ruolo sussidiario di programmazione e monitoraggio<sup>21</sup>. Tutto ciò, naturalmente, ha fatto sì che il lavoro entro le mura del carcere, che invece è rimasto appannaggio quasi esclusivo dell’Amministrazione, abbia assunto sempre di più il carattere di attività improduttiva e di natura assistenziale, concretizzandosi nella forma del c.d. lavoro domestico.

### **2.1.2. Il lavoro “domestico” in favore dell’Amministrazione**

Preliminarmente, e a livello definitorio, con le espressioni lavoro domestico o servizi di istituto si fa riferimento a tutta quell’ampia gamma di attività lavorative che vengono organizzate all’interno degli istituti e che si presentano come necessarie per il soddisfacimento dei bisogni propri della vita penitenziaria. Nello specifico, si tratta di occupazioni a bassissima qualificazione professionale, testimoniata dai termini gergali storicamente adottati per indicare i soggetti che vi sono assegnati<sup>22</sup>: gli “scopini”, addetti alla pulizia dell’ambiente carcerario; i “cucinieri”, che assistono nella preparazione del vitto, che sarà poi distribuito ai detenuti dai “porta-vitto”; gli “spesini”, che distribuiscono i beni appartenenti al c.d. sopravvitto; gli “scrivani”, che redigono qualsivoglia tipo di scrittura per i compagni ristretti; i “pionieri”, adibiti all’assistenza dei detenuti con disabilità o

---

<sup>21</sup> M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L’ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, pp. 234-235, ove si rilevava questo tentativo di deresponsabilizzazione dell’Amministrazione penitenziaria, tuttavia realizzato attraverso una disciplina “puntuale e tassativa per disciplinare l’inesistente”. Parimenti scettici rispetto le reali possibilità di miglioramento derivanti dalle disposizioni commentate, G. DI GENNARO-R. BREDA-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 167.

<sup>22</sup> Storicamente appunto, dato che una recente circolare del Dipartimento dell’Amministrazione penitenziaria (n. 0112426 del 31 marzo 2017) è intervenuta allo scopo di superare tale prassi lessicale, definita “infantilizzante e diminutiva”, attraverso la sostituzione con formule più consone a quelle del mondo libero (es. addetti alla pulizia o alla spesa, in luogo di “scopini” o “spesini”).

difficoltà a deambulare. A questa lista si aggiungono, infine, gli addetti alla manutenzione ordinaria del fabbricato (c.d. M.O.F.)<sup>23</sup>, i quali tuttavia occupano posizioni di sensibile privilegio rispetto ai lavoratori in precedenza menzionati, in quanto impiegati in attività in grado di fornire una seppur bassa qualificazione professionale (idraulici, elettricisti, muratori).

Inutile dire che siffatte occupazioni, nell'ambito dell'ampia categoria del lavoro penitenziario, abbiano mantenuto nel tempo gli originari caratteri di specialità — come del resto tutto il lavoro dei detenuti svolto alle dipendenze dell'Amministrazione — in particolare sotto il profilo della natura del rapporto che lega il detenuto lavorante e l'Amministrazione datrice di lavoro. In sostanza, ci si è interrogati intorno alla possibilità che tali tipologie di rapporto siano o meno configurabili come lavoro subordinato, con conseguenze di non secondario rilievo in termini di applicazione della disciplina lavoristica ordinaria e di tutela delle posizioni giuridiche dei soggetti.

### **2.1.3. Assegnazione al lavoro e costituzione del rapporto**

Passando adesso all'analisi della normativa relativa alle vicende del rapporto di lavoro intercorrente tra detenuto e Amministrazione penitenziaria, il punto di partenza è rappresentato dalla disciplina concernente la costituzione di tale rapporto, e in particolare i criteri e le procedure previsti dall'art. 20 ord. penit. per l'assegnazione dei posti di lavoro intramurario<sup>24</sup>.

Sul tema, invero, si è registrata nell'ultimo secolo una ricca evoluzione normativa che, pur mantenendo invariati alcuni aspetti, ha consentito di

---

<sup>23</sup> Cfr., per l'elencazione delle varie attività rientranti nei servizi domestici, V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 2010, VIII-IX, p. 830, nota 40.

<sup>24</sup> Bisogna infatti precisare che i criteri ivi individuati si applicano a tutte le ipotesi di lavoro all'interno degli istituti penitenziari, senza distinguere tra quelli eseguiti alle dipendenze dell'Amministrazione e quelli svolti in favore di terzi.

superare la precedente impostazione estremamente discrezionale, che riconosceva pieni poteri al direttore dell'istituto<sup>25</sup>, per giungere all'attuale assetto ispirato — almeno a livello formale — a criteri di eguaglianza, imparzialità e trasparenza. In questa direzione, in verità, i primi interventi di riforma si rivelarono scarsamente incisivi: l'originaria formulazione dell'art. 20 ord. penit., infatti, pur eliminando i riferimenti al tipo e alla durata della pena comminata, affiancava al criterio oggettivo delle attività precedentemente svolte, o da svolgere dopo la detenzione, quello soggettivo e scarsamente determinato dei “desideri e [delle] attitudini” dei soggetti<sup>26</sup>; la legge Gozzini del 1986 (n. 663), d'altro canto, sostituì il determinante criterio della professionalità già acquisita (o da acquisire) con quello “delle condizioni economiche della famiglia”, così riconoscendo a livello formale la sempre più marcata funzione assistenziale del lavoro intramurario, piuttosto che professionalizzante ai fini del reinserimento lavorativo<sup>27</sup>.

Ad oggi, in seguito all'intervento di riforma realizzato con la legge n. 296 del 1993, nel senso di ripristinare i principi di legalità e imparzialità nella materia in esame, i criteri per l'assegnazione dei detenuti al lavoro sono così individuati dall'art. 20, sesto comma, ord. penit.: anzianità di disoccupazione durante la detenzione; carichi familiari; professionalità; attività precedentemente svolte e documentate, e infine quelle cui il detenuto potrebbe dedicarsi dopo le dimissioni. A sostegno di questa scelta verso una maggiore tassatività, il nuovo regolamento esecutivo del 2000 ha poi

---

<sup>25</sup> L'art. 119 del r.d. 787 del 1931, infatti, stabiliva che l'assegnazione dei detenuti al lavoro “è fatta dal direttore”, tenendo conto, oltre che delle attività precedentemente svolte dal detenuto, o di quelle cui avrebbe potuto accedere dopo la detenzione, anche del tipo e della durata della pena comminata, così rivelando una concezione ancora punitiva del lavoro penitenziario.

<sup>26</sup> Inoltre, l'art. 47 del reg. esec. del 1976 individuava, tra gli altri “criteri di priorità”, quello del “comportamento tenuto” dai ristretti, secondo una concezione essenzialmente premiale del lavoro penitenziario.

<sup>27</sup> Cfr., per un commento a questa e alle altre novità introdotte dall'art. 5 della legge Gozzini, M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 217.

opportunamente eliminato i precedenti e fuorvianti “criteri di priorità per l’assegnazione al lavoro”, introducendo inoltre il dovere della direzione di assicurare l’imparzialità e la trasparenza delle procedure (art. 49).

Ma non è tutto. La stessa legge del 1993 ha poi previsto un’accurata procedura per il collocamento dei detenuti all’interno dell’istituto, che avviene “nel rispetto di graduatorie fissate in due apposite liste, delle quali una generica e una per qualifica e mestiere”, alla cui formazione provvede un’apposita commissione che vede la partecipazione, tra gli altri, di un delegato delle organizzazioni sindacali più importanti e di un rappresentante, senza potere deliberativo, dei detenuti (art. 20, settimo comma e ss., ord. penit.). Infine, a chiusura del sistema così predisposto, è stata inserita l’ulteriore previsione per cui “Per tutto quanto non previsto [...] si applica la disciplina generale sul collocamento”.

Sulla base di questo articolato meccanismo, una volta individuato il soggetto cui assegnare un posto di lavoro disponibile all’interno dell’istituto, si procederà alla instaurazione del rapporto con l’Amministrazione in veste di datrice di lavoro.

Fino a qui, tuttavia, si è svolta un’analisi sul solo dato formale costituito dalle previsioni legali e regolamentari, senza tener conto della realtà pratica e dell’effettività dei principi suesposti. Adesso, occorre riferire come la reale distribuzione dei pochi posti di lavoro all’interno degli istituti avvenga secondo regole e prassi completamente difformi da quanto sinora detto, nel tentativo di mantenere sufficienti livelli occupazionali a fronte di insormontabili difficoltà finanziarie e organizzative. Si cercherà pertanto di dimostrare che lo scopo di tali distorsioni risiede nella malcelata concezione del lavoro intramurario, e quello domestico in particolare, come strumento

assistenziale finalizzato al mantenimento dell'ordine e della disciplina all'interno degli istituti<sup>28</sup>.

Per ciò che concerne i criteri di assegnazione, l'elevatissimo numero di ingressi giornalieri in istituto e la carenza di personale impediscono che, in sede di primo colloquio o anche in fase di osservazione, siano raccolti sufficienti dati sulla condizione familiare e lavorativa del detenuto, di talché l'unico criterio utilizzabile rimane quello dell'anzianità di disoccupazione<sup>29</sup>: come dire che bisogna semplicemente attendere a lungo il proprio turno, per poi godere di un'occupazione dequalificante e mal pagata. Inoltre, persino la disciplina del collocamento tramite le graduatorie rimane lettera morta, in ragione del disinteressamento dei soggetti che dovrebbero prendere parte alla commissione incaricata della loro formazione, inclusi i rappresentanti delle organizzazioni sindacali<sup>30</sup>.

Resa sterile la farraginoso normativa garantista, e a fronte di un'offerta di lavoro come visto straripante rispetto alla domanda, le direzioni distribuiscono i pochi posti di lavoro a un numero superiore di detenuti, similmente a quanto accade nel modello del *part-time* verticale, riducendo l'orario lavorativo *pro capite* (c.d. turnazioni)<sup>31</sup>, ma tale meccanismo ne aumenta esponenzialmente la discrezionalità, storicamente impiegata per il governo delle prigioni.

A sostegno di quanto detto, si consideri un diverso profilo riguardante sempre la fase iniziale del rapporto di lavoro penitenziario. Nel momento genetico, a fronte della ipotizzata inefficacia dei criteri legali, potrebbe infatti occultamente rivivere il formalmente abolito criterio del

---

<sup>28</sup> Si veda, per una esaustiva esposizione della tesi in esame, il lavoro di G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 69 e ss.

<sup>29</sup> Cfr. G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 72 e ss.

<sup>30</sup> Ancora G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, pp. 74-75, secondo cui sovente le graduatorie stesse sono formate dal solo personale di polizia, e non dalle commissioni che vi sarebbero preposte.

<sup>31</sup> G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 72 e ss., evidenzia il fatto che un tale meccanismo riduce ulteriormente le già basse remunerazioni, pregiudicando altresì l'accesso ai benefici previdenziali dei detenuti lavoratori.

“comportamento del detenuto” previsto dal regolamento previgente (art. 47). A ben vedere, tale criterio è già rivissuto, anche se in una diversa forma. Esso trova espressione nell’ultimo capoverso dell’art. 20, sesto comma, ord. penit., che dopo aver elencato i criteri citati impone l’esclusione dal lavoro dei soggetti sottoposti al regime della sorveglianza particolare ai sensi dell’art. 14-*bis* ord. penit. Non deve stupire, quindi, che proprio il primo e più generico presupposto di applicazione di tale regime sia individuato nei comportamenti dei detenuti che “compromettono la sicurezza ovvero turbano l’ordine negli istituti” (lett. a). Se infine si considera che il relativo provvedimento è adottato dall’Amministrazione, e in casi di necessità e urgenza anche senza il prescritto parere del consiglio di disciplina, si comprende la grande discrezionalità che residua nelle mani delle direzioni degli istituti.

In conclusione, i criteri e le procedure legali per l’assegnazione dei posti di lavoro intramurario risultano nella sostanza disattesi, allo scopo, bisogna ribadirlo, di mantenere un livello di occupazione ampio, anche se qualitativamente infimo, nell’ottica di una strategia tesa al controllo e al mantenimento dell’ordine all’interno degli stabilimenti penitenziari.

#### **2.1.4. Le tutele nel rapporto: diritti dei lavoratori e poteri datoriali**

Venendo ora agli aspetti relativi allo svolgimento del rapporto di lavoro, bisogna innanzitutto affrontare la questione della sua natura, ossia della qualificazione giuridica, in modo da individuare il contenuto dei diritti e delle tutele spettanti al detenuto lavoratore alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria. Ebbene, questa tipologia di lavoro risulta caratterizzata da una forte specialità rispetto tanto al lavoro libero, quanto a quello dei detenuti svolto in favore di soggetti terzi, in seguito alla progressiva assimilazione di quest’ultimo a quello ordinario.

In particolare, pur essendo stata superata da tempo la concezione secondo cui l'obbligo del lavoro penitenziario (art. 20, terzo comma, ord. penit.) avrebbe fatto sorgere uno speciale rapporto di diritto pubblico tra detenuto e Amministrazione, e senza avvalorare ulteriormente le tesi che fanno discendere la specialità di questi rapporti ora dalla origine non contrattuale<sup>32</sup>, ora dalle finalità trattamentali rieducative che perseguono<sup>33</sup>, non può negarsi come, a tutt'oggi, risulti difficile inquadrare un simile vincolo nello schema del lavoro subordinato, ancorché dotato di tratti di specialità<sup>34</sup>.

Infatti, considerato che nella maggioranza dei casi si tratta di lavori domestici, bisogna riconoscere che la posizione del detenuto lavoratore mal si concilia con quella del prestatore di lavoro subordinato (2094 cod. civ.), se non altro per la mancanza tanto del requisito dell'impresa quale "attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi", quanto dell'imprenditore quale soggetto che la "esercita professionalmente" (art. 2082 cod. civ.)<sup>35</sup>. Inoltre, anche nel caso del tutto residuale di detenuti impiegati dall'Amministrazione in attività produttive, il relativo rapporto di lavoro, pur presentando i suddetti requisiti, finisce col sovrapporsi al rapporto punitivo intercorrente tra i medesimi soggetti, rendendo angusta la ricerca dei confini dei poteri derivanti

---

<sup>32</sup> Tra i più risalenti sostenitori, C. ERRA, *L'organizzazione del lavoro penitenziario*, in *Rassegna di studi penitenziari*, II, 1951, p. 328. Più recentemente, si veda M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 20.

<sup>33</sup> È il principio scolpito dalla sentenza n. 1087 del 1988 della Corte costituzionale.

<sup>34</sup> Per una rapida ma efficace analisi di queste e altre posizioni assunte nel tempo dalla dottrina sul tema in esame, si veda M. R. MARCHETTI, *Art. 20. Lavoro*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 273.

<sup>35</sup> Similmente, R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2007, I, p. 23, secondo cui il lavoro alle dipendenze dello "stabilimento penitenziario si colloca al di fuori della libera offerta ed accettazione delle prestazioni lavorative". Aveva diversamente argomentato M. BARBERA, *Lavoro carcerario*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, UTET, Torino, 1992, VIII, p. 222, ritenendo che la inapplicabilità della disciplina ordinaria dipendesse dall'esigenza di rispettare le regole di sicurezza e disciplina vigenti all'interno degli istituti.

all'Amministrazione ora dal suo pubblico ufficio, ora dalla qualità di datore di lavoro<sup>36</sup>.

Non rimane allora che cercare di individuare tali confini, ovvero l'estensione del patrimonio di diritti del detenuto che svolga lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione, che certamente risulterà meno ampio di quello del lavoratore libero, o di quello detenuto ma assunto da un datore privato.

A tal proposito, rileva in primo luogo la previsione del diciassettesimo comma dell'art. 20 ord. penit., secondo cui "la durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e, alla stregua di tali leggi, sono garantiti il riposo festivo e la tutela assicurativa e previdenziale"<sup>37</sup>. Inoltre, l'art. 23 opportunamente riconosce ai detenuti e internati che prestano attività lavorativa gli assegni familiari per le persone a carico, da determinarsi nella misura e secondo le modalità di legge.

Si noti, tuttavia, come la legge abbia taciuto circa il diritto alle ferie annuali retribuite, pure riconosciuto come irrinunciabile a livello costituzionale (art. 36, terzo comma, Cost.), nonostante condivida la medesima *ratio* della garanzia della durata massima della giornata lavorativa (otto ore) e del riposo festivo, ossia l'esigenza di reintegrazione delle energie psicofisiche

---

<sup>36</sup> Cfr. M. AGLIATA, *Il lavoro carcerario in Italia alla luce dei recenti interventi normativi e del rispetto dei diritti fondamentali a tutela della persona*, in *I diritti dell'uomo*, 2014, III, p. 523 e s., che sottolinea la mancanza di trilateralità dei rapporti di lavoro in esame. Si veda, inoltre, la sentenza costituzionale n. 158 del 2001 (in <https://www.cortecostituzionale.it>), in particolare il considerato in diritto n. 4, che pur riconoscendo la necessità di procedere a una tendenziale assimilazione tra lavoro in carcere e lavoro libero riferisce delle "peculiarità [del primo,] derivanti dalla inevitabile connessione tra profili del rapporto di lavoro e profili organizzativi, disciplinari e di sicurezza, propri dell'ambiente carcerario".

<sup>37</sup> M. AGLIATA, *Il lavoro carcerario in Italia alla luce dei recenti interventi normativi e del rispetto dei diritti fondamentali a tutela della persona*, in *I diritti dell'uomo*, 2014, III, p. 541, riconosce il merito di tale innovazione operata con legge del 1975, rispetto alla precedente disciplina del 1931, che invece limitava le tutele all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, l'invalidità, la vecchiaia e la tubercolosi, senza richiamare l'assicurazione contro le malattie e la disoccupazione.

del lavoratore<sup>38</sup>. Tuttavia, la lacuna è stata colmata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 158 del 2001, la quale ha dichiarato la illegittimità della norma in esame, nella parte in cui non riconosce ai detenuti lavoranti per l'Amministrazione penitenziaria il diritto al riposo annuale retribuito<sup>39</sup>. In particolare, la Corte ha richiamato il principio precedentemente espresso nella sentenza n. 26 del 1999, secondo cui la restrizione della libertà personale non comporta affatto una *capitis deminutio* dei detenuti, per concludere che “il diritto al riposo annuale integra appunto una di quelle ‘posizioni soggettive’ che non possono essere in alcun modo negate a chi presti attività lavorativa in stato di detenzione”.

Sulla base del medesimo principio, oramai acquisito dalla giurisprudenza costituzionale, deve pertanto concludersi per l'applicabilità anche ai detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria di tutti i diritti riconosciuti costituzionalmente ai lavoratori liberi, non potendosi sostenere la loro esclusione in ragione della restrizione della libertà personale<sup>40</sup>. Naturalmente, vista la particolare condizione dei ristretti, l'effettivo contenuto di tali diritti dovrà essere declinato compatibilmente con le esigenze interne agli istituti. Così deve dirsi, pertanto, con riferimento ai diritti sindacali<sup>41</sup>, ad esempio quello di costituire o aderire ad associazioni

---

<sup>38</sup> Si veda M. R. MARCHETTI, *Art. 20. Lavoro*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, pp. 281-282, per una compiuta rassegna delle varie posizioni dottrinali in materia di diritto alle ferie.

<sup>39</sup> Cfr. M. AGLIATA, *Il lavoro carcerario in Italia alla luce dei recenti interventi normativi e del rispetto dei diritti fondamentali a tutela della persona*, in *I diritti dell'uomo*, 2014, III, p. 535. Peraltro la dottrina aveva già in precedenza sostenuto l'estensione di tale diritto anche ai lavoratori detenuti (cfr., in particolare, M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 53, che prima della citata sentenza ha sostenuto il riconoscimento del diritto alle ferie e ipotizzato di collegarne la fruizione allo strumento dei permessi premio *ex art. 30-ter*, ord. penit.).

<sup>40</sup> Cfr. M. BARBERA, *Lavoro carcerario*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, UTET, Torino, 1992, VIII, p. 222, che ritiene comunque possibile distinguere giuridicamente tra il rapporto punitivo e quello lavorativo, di talché devono riconoscersi i diritti dei lavoratori di rango costituzionale.

<sup>41</sup> Peraltro, l'art. 14 dello Statuto dei lavoratori (legge n. 300 del 1970) stabilisce che “Il diritto di costituire associazioni sindacali, di aderirvi e di svolgere attività sindacale, è garantito a *tutti* i lavoratori all'interno dei *luoghi di lavoro*” (corsivi miei), senza operare distinzione alcuna tra lavoratori liberi e non.

sindacali (art. 39 Cost.), nonché il diritto di svolgere assemblee nei luoghi di lavoro e di esercitare lo sciopero (art. 40), ovviamente limitandolo, se del caso, alla sola sua essenza di astensione collettiva dall'attività lavorativa<sup>42</sup>. In tutti questi casi, il condizionamento sarà rappresentato dal regime dei tempi e degli spazi in cui si articola la vita penitenziaria<sup>43</sup>.

Discorso diverso è quello relativo alle tutele previste dalla disciplina ordinaria, affermata la specialità del lavoro svolto alle dipendenze dell'Amministrazione, e in particolare la non riconducibilità del lavoro domestico entro lo schema tipico del lavoro subordinato. In sostanza, la menzionata commistione tra il potere punitivo e quello datoriale, che si cumulano in capo all'Amministrazione, imporrebbe di verificare caso per caso l'estensione delle garanzie lavoristiche ai detenuti lavoratori.

Ad esempio, per quanto riguarda il potere direttivo e organizzativo, deve ritenersi esclusa l'applicabilità dell'art. 2103 cod. civ., circa l'assegnazione a mansioni inferiori a quelle di assunzione (o successivamente acquisite), sia perché la direzione dello stabilimento gode — come si è visto — di ampia discrezionalità nell'assegnare i detenuti ai vari posti di lavoro disponibili, sia perché si tratta, almeno nel caso di lavori domestici, di prestazioni di così basso livello da poter essere ritenute omogenee tra loro<sup>44</sup>. Parimenti, e

---

<sup>42</sup> In tema di diritto di sciopero, in realtà, si è registrato un lungo dibattito dottrinale tra coloro che ne hanno sostenuto la incompatibilità con il regime carcerario (ad es, G. TRANCHINA, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, pp. 154-156, sulla base del carattere obbligatorio del lavoro penitenziario) e coloro che ne hanno energicamente affermato la sussistenza in capo ai lavoratori anche detenuti, sul presupposto che la restrizione della libertà personale non comporterebbe la compressione di ulteriori diritti costituzionali (per tutti M. PAVARINI, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 147 e ss., ove si sottolinea la valenza politica dello sciopero).

<sup>43</sup> Cfr. M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 28-28, secondo cui l'esercizio di tali diritti andrebbe declinato tenendo a mente che “i vari momenti della vita penitenziaria si inquadrano, di regola, entro uno schema organizzativo predeterminato da parte dell'autorità”, salvo poi fare un passo indietro in tema di diritto di sciopero, ritenuto difficilmente conciliabile con “la condizione di detenuto, nel caso di addetti ai lavori domestici”, in ragione della particolare natura del datore di lavoro (p. 54).

<sup>44</sup> Cfr. R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2007, I, p. 32 e ss.

per ovvie esigenze penitenziarie, molto esteso risulterà il potere di controllo in capo all'Amministrazione. Si pensi alla possibilità di effettuare perquisizioni sui detenuti: difficilmente potrà applicarsi l'art. 6 dello Statuto dei lavoratori, per cui "le visite personali di controllo sul lavoratore sono vietate fuorché nei casi in cui siano indispensabili ai fini della tutela del patrimonio aziendale", per di più concordandone preventivamente ipotesi e modalità con le rappresentanze sindacali aziendali; se non altro perché la disciplina autonoma risultante dagli artt. 34 ord. penit. e 74 reg. esec. consente le perquisizioni dei detenuti in generale al ricorrere di semplici "motivi di sicurezza", pur nel rispetto della personalità e della dignità dei soggetti.

Infine, anche il potere disciplinare trova regolamentazione nella normativa penitenziaria, la quale prevede una specifica ipotesi di infrazione disciplinare, quella del "volontario inadempimento degli obblighi lavorativi" (art. 77, primo comma, n. 3, reg. esec.), cui si riconnettono le sanzioni individuate dall'art. 39 ord. penit. (richiamo, ammonizione, isolamento durante la permanenza all'aria aperta ed esclusione dalle attività in comune).

### **2.1.5. Segue: la remunerazione e la tutela previdenziale**

Come è stato anticipato parlando della evoluzione normativa circa il carattere della remuneratività del lavoro penitenziario<sup>45</sup>, al giorno d'oggi l'attività dei detenuti impiegati all'interno degli istituti e alle dipendenze dell'Amministrazione trova la propria disciplina nell'art. 22 e seguenti ord. penit. In particolare, la disposizione stabilisce che il trattamento economico relativo a ciascuna categoria di lavoratori debba essere determinato equitativamente in relazione alla quantità e alla qualità del lavoro effettivamente prestato, nonché all'organizzazione e al tipo del lavoro

---

<sup>45</sup> Vedi *supra*, Cap. II, par. 3.2., p. 71 e ss.

svolto, ma in un ammontare che può essere inferiore fino a un terzo rispetto al trattamento previsto dai contratti collettivi di lavoro. Alla suddetta determinazione provvederà un'apposita commissione, alla quale in linea teorica dovranno prendere parte, tra gli altri, anche i delegati delle organizzazioni sindacali più rappresentative. Sulla somma così determinata verranno poi effettuati i prelievi previsti dall'art. 24 ord. penit., a titolo di risarcimento del danno e rimborso delle spese di procedimento (per i soli condannati) e di mantenimento (anche per gli internati).

Rinviando alle considerazioni già svolte in merito al riconoscimento della legittimità costituzionale, a partire dalla sentenza n. 1087 del 1988, del quadro normativo così delineato in relazione agli artt. 3 e 36 Cost.<sup>46</sup>, si deve in questa sede precisare che, nella medesima circostanza, la Corte ha tuttavia ribadito che, nonostante l'applicazione dell'art. 22 ord. penit., la remunerazione non potrà legittimamente essere determinata in una somma "di gran lunga inferiore alle normali retribuzioni", e che in tal caso il lavoratore potrà adire il giudice del lavoro per la disapplicazione dell'atto determinativo della mercede non conforme al principio *ex* art. 36 Cost. In questo modo, si deve senz'altro ritenere che la Consulta, pur rimarcando la discriminazione nei confronti del lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione (in particolare quello domestico), abbia inteso lasciare aperto uno spiraglio per un suo avvicinamento in via giudiziale al lavoro libero<sup>47</sup>, ossia attraverso gli strumenti di tutela giurisdizionale.

---

<sup>46</sup> Vedi *supra*, Cap. II, par. 3.2., p. 71 e ss. Brevemente, la Corte ha sostenuto la diversità ontologica del lavoro intramurario svolto alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, sottolineando la assoluta preminenza delle finalità trattamentali rieducative su quelle di ricerca del profitto economico, nonché la particolare natura del datore di lavoro che è appunto l'Amministrazione. In considerazione di ciò, è legittima una remunerazione inferiore a quella prevista nel mondo libero, purché — si precisa — tale disparità non obliteri del tutto il criterio costituzionale della idoneità a garantire, al lavoratore e alla famiglia, una esistenza libera e dignitosa. Si veda, per un commento a tale sentenza, G. GALLI, «Mercede» e «remunerazione» del lavoro del detenuto, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, X, pp. 5298-5311.

<sup>47</sup> Cfr. M. BARBERA, *Lavoro carcerario*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, UTET, Torino, 1992, VIII, p. 223.

Cionondimeno, nella pratica le remunerazioni spettanti ai detenuti dipendenti dall'Amministrazione — che, si ricordi, sono perlopiù adibiti a mansioni domestiche — risultano notevolmente inferiori rispetto alle retribuzioni corrisposte, a parità di lavoro svolto, ai soggetti liberi, riproponendo il quesito circa l'attuale idoneità dell'art. 22 ord. penit. a soddisfare i criteri *ex art.* 36 Cost. Infatti, la suddetta determinazione delle mercedi ad opera della commissione, che in linea di massima avrebbe dovuto garantire un costante aggiornamento in relazione all'evoluzione della contrattazione collettiva, non è più stata effettuata dal lontano 1993, onde risultano a tutt'oggi vigenti le percentuali allora stabilite, e per di più in relazione ai contratti collettivi dell'epoca: l'88,20% della paga base per l'operaio qualificato e l'84,48% per l'operaio comune<sup>48</sup>; determinate facendo riferimento ai contratti collettivi delle categorie alberghi e mense, metalmeccanici, falegnami, calzaturieri, edilizia, grafici, agricoltori, tessili e abbigliamento, lavorazioni pelle e cuoio<sup>49</sup>. A eliminare questa evidente distorsione è intervenuta la Corte di cassazione, con le due sentenze consecutive nn. 3275 e 3276 del 2004, stabilendo che i deliberati effettuati dalla commissione nel 1993, pur essendo ancora vincolanti a norma di legge, devono essere aggiornati in sede giurisdizionale facendo riferimento allo sviluppo avuto negli anni dai corrispondenti contratti di lavoro, al fine di determinare l'equa mercede<sup>50</sup>. Ma nonostante il merito delle decisioni, rimane il fatto che il lavoratore detenuto che intenda ricevere una remunerazione adeguata alle tariffe sindacali attuali dovrà portare in giudizio l'Amministrazione<sup>51</sup>, vista la invariata inerzia di quest'ultima circa

---

<sup>48</sup> Cfr., sul tema, G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 79 e ss.

<sup>49</sup> Cfr. G. CAPUTO, *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro e diritto*, 2014, IV, p. 702.

<sup>50</sup> Ancora G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 80 e ss.

<sup>51</sup> Peraltro, rispetto a tali ricorsi, "l'Amministrazione è, naturalmente, sempre soccombente", come testimonia la stessa relazione annuale presentata dal Ministro Orlando alle Camere e relativa all'anno 2014 (<http://www.camera.it/temiap/t/news/post-OCD150009691>, spec. p. 8).

l'aggiornamento delle mercedi in via generale<sup>52</sup>. A ciò si aggiunga che, in seguito alla sentenza costituzionale n. 341 del 2006, la competenza in materia spetta al giudice del lavoro, e non più al magistrato di sorveglianza, di talché la lentezza e i costi del relativo rito finiscono per scoraggiare i detenuti dall'agire in giudizio<sup>53</sup>.

Infine, si consideri che sulle somme spettanti ai lavoratori ristretti a titolo di remunerazione operano i citati prelievi previsti dagli artt. 2 e 24 ord. penit., onde si stima che il lavoro del detenuto alle dipendenze dell'Amministrazione sia complessivamente remunerato poco più di un terzo di quello di un lavoratore libero assunto sulla base del medesimo contratto collettivo di categoria<sup>54</sup>. Se quanto detto finora può essere valido anche per i detenuti impiegati in lavorazioni produttive gestite dall'Amministrazione, nel caso assai più consistente degli addetti ai servizi di istituto la situazione si fa ancora più complicata. Infatti, si è già visto che, attraverso il meccanismo delle turnazioni, questi soggetti finiscono per spartirsi un numero molto ridotto di posti di lavoro, e per pochissime ore, di talché l'ammontare complessivo del loro compenso risulterà ancora inferiore.

Alla luce di quanto si detto, è il caso di accennare all'eventualità che la discriminazione economica subita dai ristretti che lavorano per l'Amministrazione si traduca in un'ulteriore discriminazione previdenziale, incidendo negativamente sulla possibilità per i detenuti lavoratori di accedere alle tutele previste dal nostro ordinamento, quantomeno a quelle che hanno base contributiva. Esemplificativamente, si considererà il caso

---

<sup>52</sup> Si veda G. CAPUTO, *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro e diritto*, 2014, IV, pp. 703-704., per l'interessante ipotesi che "tale sistematica violazione del diritto alla retribuzione dei detenuti possa costituire un'inosservanza [...] dell'art. 4 [CEDU] che vieta ogni forma di lavoro obbligatorio o forzato, alla luce dei recenti orientamenti espressi dalla Corte".

<sup>53</sup> Così è riportato da G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 81.

<sup>54</sup> Cfr. G. CAPUTO, *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro e diritto*, 2014, IV, p. 705.

della tutela contro la disoccupazione involontaria, sia perché l'ozio forzato è storicamente una piaga della realtà penitenziaria, sia perché la relativa disciplina ha subito recenti rimaneggiamenti.

In particolare, l'intervento operato con la legge n. 92 del 2012 (c.d. riforma Fornero) aveva decisamente ridotto le tutele dei detenuti che avessero perso la propria occupazione, avendo reso inderogabile il requisito della contribuzione minima tanto per l'Assicurazione sociale per l'impiego (c.d. Aspi), accessibile con 52 settimane di contributi versati nel biennio precedente, quanto per la c.d. Mini-Aspi, per la quale era richiesto il versamento di 13 settimane di contributi nell'anno precedente. In entrambi i casi, sulla base delle remunerazioni medie del lavoro per l'Amministrazione, si stimava che i detenuti avrebbero dovuto lavorare circa il triplo di un lavoratore libero assunto con il medesimo contratto collettivo<sup>55</sup>.

Ad oggi, in seguito al d.lgs. n. 22 del 2015, l'Aspi e la Mini-Aspi sono state sostituite con la Nuova assicurazione sociale per l'impiego (c.d. Naspi), un'indennità mensile spettante ai lavoratori dipendenti che abbiano involontariamente perso la propria occupazione. In linea di massima, la nuova misura unica pare maggiormente compatibile con la condizione di detenuto impiegato dalla Amministrazione penitenziaria. Infatti, almeno per quanto riguarda il requisito contributivo, l'art. 3 del decreto citato ("Requisiti"<sup>56</sup>) richiede sì il versamento di 13 settimane di contributi, ma estende il periodo di contribuzione da uno a quattro anni, il che consentirebbe anche ai detenuti dipendenti dagli istituti penitenziari di soddisfare il suddetto requisito. Inoltre, anche l'ulteriore previsione dello

---

<sup>55</sup> Approfonditamente sul tema della tutela previdenziale dei detenuti impiegati dall'Amministrazione, alla luce della riforma Fornero, si veda G. CAPUTO, *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro e diritto*, 2014, IV, pp. 697-720, spec. 706 e 711 e ss, in relazione, rispettivamente, ad Aspi e Mini-Aspi.

<sup>56</sup> Vedi <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2015-03-04;22>.

svolgimento, nei dodici mesi precedenti l'inizio della disoccupazione, di almeno trenta giornate di lavoro effettivo pare conciliabile con l'attività svolta da tali soggetti, considerato che rilevano le giornate di effettiva presenza a lavoro, a prescindere dalla loro durata oraria<sup>57</sup>. In ultimo, non mi sembra plausibile aderire all'interpretazione secondo cui il requisito fondamentale della perdita involontaria del posto di lavoro non sia soddisfatto dalle due situazioni tipiche di cessazione-interruzione del rapporto di lavoro dei detenuti assunti dall'Amministrazione, ossia l'esclusione dalle attività lavorative *ex art. 53 reg. esec.* e la turnazione di più soggetti sul medesimo posto di lavoro<sup>58</sup>, atteso che in nessuno dei due casi l'evento estintivo-sospensivo può dirsi direttamente dipendente dalla volontà del soggetto.

#### **2.1.6. La cessazione del rapporto**

A conclusione dell'analisi delle vicende relative allo svolgimento del rapporto di lavoro intramurario alle dipendenze dell'Amministrazione, si prenderà adesso in considerazione l'aspetto della cessazione dello stesso, rispetto al quale non pare applicabile il regime ordinario della giusta causa o

---

<sup>57</sup> [www.inps.it/NuovoportaleINPS/default.aspx?itemdir=50593&lang=IT#h3heading34](http://www.inps.it/NuovoportaleINPS/default.aspx?itemdir=50593&lang=IT#h3heading34).

<sup>58</sup> Con riferimento alle turnazioni, tale interpretazione sarebbe avallata dalla pronuncia costituzionale n. 121 del 2006, che ha confermato un solido orientamento della Cassazione in materia di lavoro *part-time* verticale. In particolare, la Corte ha sostenuto che “nel lavoro a tempo parziale verticale [...] il rapporto ‘prosegue’ anche durante il periodo di sosta, pur con la sospensione delle corrispettive prestazioni, in attesa dell'inizio della nuova fase lavorativa. Pertanto [...] il lavoratore a tempo parziale può fare affidamento sulla retribuzione per il lavoro che presterà dopo il periodo di pausa”, di talché non avrà diritto all'indennità di disoccupazione. *Contra*, G. CAPUTO, *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro e diritto*, 2014, IV, p. 709 e ss., le cui argomentazioni, ancorché riferite alla previgente normativa, sembrano estensibili a quella attuale, non essendo variato il requisito dell'involontaria perdita del posto di lavoro. L'Autore ritiene che nel caso delle turnazioni penitenziarie i periodi di sospensione non siano affatto prevedibili dal lavoratore, il quale non ha nemmeno alcuna garanzia di riprendere l'attività dopo il periodo di pausa, posto che le turnazioni stesse non sono previste in un contratto ma derivano dall'inadempienza dell'Amministrazione. Per ciò, sotto questo particolare punto di vista, il principio dettato dalla Corte con riferimento all'ipotesi generale di *part-time* verticale, non sarà applicabile al caso in esame.

del giustificato motivo di licenziamento, trovando esclusiva vigenza la peculiare disciplina prevista dal regolamento esecutivo (d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230). Infatti — come già anticipato — la sovrapposizione del potere punitivo statale e del rapporto di lavoro, facenti capo entrambi al medesimo soggetto dell'Amministrazione penitenziaria, impedisce di scindere chiaramente gli aspetti lavoristici e di applicarvi la relativa disciplina ordinaria.

Pertanto, la normativa penitenziaria formalmente individua come unica ipotesi di cessazione del rapporto di lavoro quella disciplinata dall'art. 53 reg. esec., che riconosce al direttore dell'istituto il potere di adottare l'“esclusione dalle attività lavorative” del detenuto, nel caso in cui questo manifesti “un sostanziale rifiuto nell'adempimento dei suoi compiti e doveri lavorativi”.

Già in via di prima analisi, colpisce la similarità del comportamento tipizzato con il concetto di insubordinazione, intesa come violazione degli obblighi di diligenza e obbedienza posti in capo al lavoratore, la quale rientra nelle ipotesi di giusta causa di licenziamento generalmente previste dalla contrattazione collettiva<sup>59</sup>. Tuttavia, la specificità di tale strumento penitenziario consiste nell'accentuata natura sanzionatoria, sotto l'aspetto della privazione del detenuto di quel limitato spazio di libertà e contatti consistente nel lavoro.

Esaminando adesso i presupposti individuati dalla norma, bisogna innanzitutto evidenziare l'opportunità della soppressione del precedente requisito della “mancanza di rendimento”, previsto dal regolamento del 1976 (art. 50), suscettibile di generare abusi discrezionali. È rimasto invece invariato il presupposto fondamentale, per cui il rifiuto nell'adempimento deve essere “sostanziale”, limitandosi la sua rilevanza ai soli casi in cui si

---

<sup>59</sup> Cfr. M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 30, che ravvisa anche i tratti della comune nozione di inesatto inadempimento, causa generale di risoluzione del contratto a prestazioni sinallagmatiche.

riferisca al nucleo essenziale dei compiti affidati al lavoratore, e non anche ad aspetti di dettaglio<sup>60</sup>. D'altro canto, nel passaggio dalla formulazione precedente a quella attuale, l'ambito dell'inadempimento ha subito un'estensione, attraverso il riferimento anche ai "doveri lavorativi", ciò contribuendo a sfumare la previsione, avvicinandola al più generico caso di inadempimento degli obblighi nascenti dal rapporto di lavoro<sup>61</sup>.

Ad ogni modo, nella realtà pratica può accadere che lo strumento dell'esclusione dalle attività lavorative sia utilizzato dalle direzioni in funzione disciplinare, ossia prescindendo del tutto dai comportamenti tenuti dal detenuto sul posto di lavoro<sup>62</sup>. Per fornire una garanzia, invero minima, rispetto a tale eventualità, l'art. 53 reg. esec. prevede che l'atto di esclusione possa essere adottato solo dopo aver sentito il parere del gruppo di osservazione e, nel caso di lavorazioni produttive organizzate dalla stessa Amministrazione, anche quello del preposto alle lavorazioni<sup>63</sup>. D'altro canto, non può escludersi al detenuto abusivamente escluso dalle attività lavorative la possibilità di adire il giudice del lavoro per la tutela dei propri diritti, e segnatamente per ottenere la reintegrazione nel posto di lavoro.

Tuttavia, come si è già anticipato parlando dell'assegnazione al lavoro dei ristretti impiegati dall'Amministrazione, nella realtà pratica le poche occasioni lavorative sono spartite tra numerosi detenuti attraverso il metodo delle turnazioni; ebbene, deve adesso specificarsi che tale meccanismo gioca un ruolo centrale anche con riferimento al momento conclusivo del rapporto di lavoro. Le direzioni, infatti, possono estromettere i soggetti dal lavoro in modo ampiamente discrezionale, giustificando ciò con l'esigenza oggettiva di garantire a un numero maggiore di detenuti l'accesso alle

---

<sup>60</sup> Cfr. M. AGLIATA, *Il lavoro carcerario in Italia alla luce dei recenti interventi normativi e del rispetto dei diritti fondamentali a tutela della persona*, in *I diritti dell'uomo*, 2014, III, p. 536.

<sup>61</sup> Cfr. M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 30.

<sup>62</sup> Ancora M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 31.

<sup>63</sup> Si noti che, dalla lettera della norma ("sentito il parere"), non pare trattarsi di un parere vincolante per la direzione.

occasioni lavorative, e ai modesti profitti che ne derivano. Ma le turnazioni, che non sono oggetto di regolamentazione normativa, né di previsioni contrattuali, consistendo in una mera prassi derivante dal comportamento inadempiente dell'Amministrazione, dalla scarsità di posti di lavoro e dei fondi necessari, consentono alle direzioni di aggirare non solo i criteri di assegnazione *ex art. 20 ord. penit.*<sup>64</sup>, ma anche la procedura e i presupposti tipici per l'esclusione dalle attività lavorative ai sensi dell'art. 53 reg. esec. Ancora una volta, quindi, le garanzie dei detenuti lavoratori risultano compresse in ragione delle pratiche e delle esigenze proprie della realtà penitenziaria.

## **2.2. Il lavoro alle dipendenze di terzi**

### **2.2.1. Nozione ed evoluzione normativa**

Il lavoro all'interno degli stabilimenti penitenziari, oltre che alle dirette dipendenze della Amministrazione, può essere svolto anche in favore di soggetti terzi, ossia imprese pubbliche o private cui è consentito organizzare e gestire direttamente lavorazioni produttive. A tal proposito, tuttavia, è opportuno dare brevemente conto dell'evoluzione normativa che ha interessato le relazioni tra il mondo imprenditoriale e l'ambiente carcerario, evidenziando le principali tappe del processo che ha condotto alla privatizzazione delle attività produttive in carcere<sup>65</sup>.

Risalendo al periodo precedente all'ordinamento penitenziario del 1975 (legge n. 354), sotto la vigenza del regolamento penitenziario del 1931 (r.d. 18 giugno 1931, n. 787) il lavoro di tipo produttivo all'interno degli istituti si reggeva essenzialmente sul cospicuo vantaggio derivante alle imprese private dall'impiego di manodopera detenuta. Infatti, da una parte il già

---

<sup>64</sup> Si veda G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 76.

<sup>65</sup> L'espressione risale a M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 232.

menzionato istituto dell'appalto di manodopera<sup>66</sup>, dall'altra la previsione per cui le mercedi dei detenuti lavoratori erano disancorate dalle tariffe sindacali<sup>67</sup>, consentivano di perseguire ampi profitti in ragione del costo contenuto della forza lavoro.

La situazione subì una decisa inversione di rotta con l'introduzione dell'ordinamento penitenziario e del relativo regolamento di esecuzione (d.P.R. 29 aprile 1976, n. 431). L'adesione al principio del lavoro come elemento del trattamento rieducativo e la volontà di bandire ogni forma di sfruttamento eccessivo del lavoro dei detenuti suggerirono di chiudere le porte del carcere alla realtà imprenditoriale privata, impedendo l'instaurazione, all'interno degli istituti, di rapporti di lavoro direttamente intercorrenti tra detenuti e imprese<sup>68</sup>. Se a tutto ciò si aggiunge l'aumento del costo del lavoro derivante dal principio della tendenziale equiparazione al lavoro libero, soprattutto sotto il profilo retributivo e previdenziale, ben si comprende che la conseguenza ovvia di questa scelta legislativa, pur ispirata da nobili intenti, fu un drammatico calo delle occasioni lavorative all'interno degli istituti<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Vedi *supra*, Cap. I, par. 4.3., p. 38 e ss. Si veda G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *Foro italiano*, 1971, V, col. 54-56, per l'interessante tesi secondo cui i relativi rapporti di lavoro intercorrevano direttamente tra detenuto e impresa privata.

<sup>67</sup> L'art. 125 del regolamento del 1931, inoltre, lasciava ampia discrezionalità all'esecutivo, attraverso il riferimento ai criteri della capacità e del rendimento dei detenuti (cfr. il testo, in <http://www.infoleges.it/Service1/scheda.aspx?id=89849&service=1&ordinal=0>)

<sup>68</sup> Non lasciava dubbi, in proposito, l'art. 45 del reg. esec. del 1976, per cui "Le lavorazioni penitenziarie, sia all'interno che all'esterno dell'istituto, sono organizzate e gestite, secondo le direttive dell'amministrazione penitenziaria, [soltanto] dalle direzioni degli istituti". M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 233, ove si rileva la contraddittorietà, oltre che il pregiudizio, di una simile scelta, posto che rapporti diretti si instauravano già all'epoca tra detenuto ammesso al lavoro esterno e datore di lavoro privato, in una situazione dove i controlli dell'Amministrazione diretti a impedire gli sfruttamenti risultavano più difficili.

<sup>69</sup> Cfr. E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 173, nonché, recentemente M. R. MARCHETTI, *Art. 20. Lavoro*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 276.

Di fronte alla gravità della crisi che investiva il lavoro carcerario<sup>70</sup>, l'inerzia del legislatore fu interrotta soltanto dalla legge n. 663 del 1986 (c.d. legge Gozzini), che tuttavia mostrò, sul punto in questione, un atteggiamento ispirato più dal desiderio di assecondare una realtà disastrosa, che non dalla volontà di rilanciare l'occupazione della popolazione detenuta: il riferimento, nell'individuazione dei criteri per l'assegnazione dei posti di lavoro, alle condizioni economiche della famiglia rivelava infatti una concezione del lavoro penitenziario in chiave assistenziale; mentre la possibilità di vendere i prodotti delle lavorazioni ad un prezzo inferiore al costo di produzione ne sanzionava definitivamente la non concorrenzialità<sup>71</sup>. Bisognò attendere oltre un decennio per assistere, in materia di lavorazioni penitenziarie, al radicale mutamento di prospettiva che fu compiuto dal legislatore in due tempi, dapprima con il d.l. 14 giugno 1993, n. 181, convertito in legge n. 296 del 1993, e in seguito con la legge n. 193 del 2000 (c.d. legge Smuraglia), che ne completò la disciplina.

Limitando qui l'indagine ai soli aspetti più rilevanti e innovativi, occorre innanzitutto sottolineare che, con il primo intervento, si consentì alle imprese (pubbliche e private) di organizzare e gestire direttamente lavorazioni produttive all'interno degli istituti (art. 20, primo comma, ord. penit.)<sup>72</sup>. Rimosso così il divieto implicito dell'art. 45 reg. esec. del 1976, la citata legge proseguì nella direzione di relegare l'Amministrazione ad un ruolo principalmente organizzativo, avvalendosi — come si è visto in

---

<sup>70</sup> M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, pp. 197-198, riporta che nel decennio 1976-1987 il numero dei detenuti impiegati in lavorazioni produttive passò da 5351 unità a sole 2392.

<sup>71</sup> Cfr., per il commento alle suddette novità introdotte dall'art. 5 della legge Gozzini, M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 217.

<sup>72</sup> Coerentemente, ribadisce tale possibilità il nuovo art. 47 del regolamento esecutivo del 2000.

precedenza — di nuovi strumenti, quali convenzioni, tabelle e piani di lavoro (ai sensi dell'art. 25-*bis* ord. penit.)<sup>73</sup>.

Su questo panorama normativo, intervenne la citata legge Smuraglia<sup>74</sup>, con l'intento di ridurre il costo del lavoro penitenziario, sia attraverso sgravi e agevolazioni economiche per le imprese interessate a organizzare lavorazioni interne agli istituti, sia mediante la possibilità di ridurre i livelli retributivi dei detenuti impiegati, richiamando la disciplina *ex art.* 22 ord. penit.<sup>75</sup>.

Ma l'intento riformatore volto alla privatizzazione delle attività lavorative all'interno degli istituti non limitò la propria attenzione soltanto alle attività produttive, atteso che a pochissimo tempo dalla legge Smuraglia fu emanato il vigente regolamento esecutivo, che all'art. 47, terzo comma, stabilisce che le convenzioni con cui sono definiti i rapporti tra le direzioni degli stabilimenti e le imprese possono “anche avere ad oggetto servizi interni, come quello di somministrazione del vitto, di pulizia e di manutenzione dei fabbricati”. Si è, pertanto, cercato di esternalizzare anche questo tipo di attività, storicamente appannaggio esclusivo dell'Amministrazione, allo scopo plausibile di stimolare l'attenzione del c.d. privato sociale e di aumentare i livelli occupazionali in carcere. Peraltro, il duplice sistema di gestione dei lavori domestici che ne risulta sembrerebbe determinare una differenziazione dello *status* giuridico dei detenuti che vi sono addetti, in ragione della diversa natura del datore e non dell'attività svolta<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Vedi *supra*, Cap. III, par. 2.1.1., p. 82.

<sup>74</sup> La cui rubrica, significativamente, reca la dicitura “Norme per favorire l'attività dei detenuti”.

<sup>75</sup> Vedi meglio *infra*, Cap. III, par. 2.2.4., p. 109 e ss. Cfr. A. MORRONE, *Lavoro penitenziario: nuove norme su “privatizzazione” ed incentivi*, in *Diritto penale e processo*, 2000, XI, p. 1434.

<sup>76</sup> Cfr. M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 40-41.

### **2.2.2. La costituzione del rapporto**

Per quanto riguarda la fase genetica del rapporto di lavoro intramurario da svolgersi alle dipendenze di soggetti privati, pare non possa dubitarsi della applicabilità dei medesimi criteri previsti dall'art. 20, sesto comma, ord. penit., già individuati parlando del lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione. Pertanto, l'assegnazione al lavoro dovrà avvenire tenendo conto dell'anzianità di disoccupazione durante lo stato di detenzione, dei carichi familiari, della professionalità, delle attività in precedenza svolte dal soggetto (e documentate) e di quelle cui lo stesso potrà dedicarsi al termine della espiazione.

Tuttavia, bisogna rilevare in questa sede come alcuni dei criteri appena menzionati assumano una particolare importanza nello specifico caso di lavoro svolto in favore di imprese. Si pensi, ad esempio, al criterio della professionalità, o a quello della precedente attività lavorativa svolta, nell'ipotesi di un'officina specializzata organizzata all'interno dell'istituto da un privato. Se non altro, questa circostanza consente di scongiurare in parte i pericoli che si sono visti, invece, con riferimento all'assegnazione al lavoro domestico, ove i criteri legali risultano sostanzialmente disattesi: il pericolo, cioè, che si pieghi il lavoro penitenziario a esigenze di controllo situazionale e mantenimento dell'ordine.

D'altro canto, considerato che il datore di lavoro è un'impresa, e che quindi persegue obiettivi di massima efficienza e produttività, non pare fuori luogo che proprio tali obiettivi emergano anche in sede di scelta dei detenuti da assumere, ad esempio prevedendo in via convenzionale lo svolgimento di un certo periodo di formazione, al termine del quale procedere all'assunzione vera e propria ove il soggetto abbia acquisito le necessarie capacità.

Ad ogni modo, avvenuto il collocamento secondo i criteri e le procedure previste dall'ordinamento penitenziario, tra il detenuto e l'impresa datrice di

lavoro si instaurerà un rapporto di lavoro che rimane distinto dal diverso rapporto punitivo che lega il soggetto all'Amministrazione penitenziaria.

### **2.2.3. Le tutele nel rapporto: diritti dei lavoratori e poteri datoriali**

Per quanto riguarda la natura del rapporto intercorrente tra i detenuti e l'impresa, bisogna preliminarmente rilevare come qui i tratti di specialità siano notevolmente ridotti, limitandosi sostanzialmente alla circostanza che luogo della prestazione è lo stabilimento penitenziario, nel quale vigono specifici regimi di impiego del tempo e dello spazio. Si noti, infatti, che il carattere trilaterale del rapporto (detenuto, datore di lavoro, direzione), impedisce che i profili punitivi offuschino quelli lavorativi.

Pertanto, posto che in base alla lettera dell'art. 47 del nuovo regolamento esecutivo ("i detenuti e gli internati che prestano la propria opera in tali lavorazioni *dipendono* [...] *direttamente* dalle imprese che le gestiscono"<sup>77</sup>) tale rapporto pare assumere la natura privatistica tipica del lavoro subordinato, bisognerà verificare il grado di permeabilità della disciplina penitenziaria rispetto a quella ordinaria.

La prima fondamentale questione che si pone è quella relativa ai diritti spettanti ai detenuti lavoratori alle dipendenze di imprese. Ovviamente, le difficoltà non sorgono in relazione a quei diritti che l'ordinamento penitenziario espressamente riconosce, ad esempio in materia di durata massima della giornata lavorativa (otto ore), di riposo festivo e di tutela assicurativa e previdenziale, per i quali l'art. 20, diciassettesimo comma,

---

<sup>77</sup> Corsivi miei. Cfr. M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 232. M. R. MARCHETTI, *Art. 20. Lavoro*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 276, che sottolinea il superamento della necessaria intermediazione dell'Amministrazione penitenziaria, come prevedeva l'art. 45 del previgente regolamento esecutivo.

ord. penit. effettua un rinvio alle “leggi vigenti in materia di lavoro”<sup>78</sup>. Peraltro, nella situazione in esame non è escluso che possano trovare applicazione anche le migliori condizioni previste dai contratti collettivi di lavoro, ove richiamate nel contratto individuale tra detenuto e impresa<sup>79</sup>. Per quanto invece riguarda i diritti, costituzionali e non, attribuiti ai lavoratori liberi ma non richiamati dalla normativa penitenziaria, si è già detto dell’evoluzione giurisprudenziale che ha condotto al superamento del principio *ubi lex voluit dixit* e al loro tendenziale riconoscimento anche ai detenuti lavoratori all’interno degli istituti<sup>80</sup>; si aggiunga adesso che già nella sentenza costituzionale n. 1087 del 1988, che pure postulava l’ontologica diversità tra lavoro intra- ed extramurario, è possibile rinvenire i presupposti per sostenere l’applicabilità della disciplina di diritto comune alla categoria dei detenuti impiegati in lavorazioni interne. Infatti, laddove i Giudici delle leggi hanno sostenuto la diversità del lavoro interno agli istituti, lo hanno fatto in ragione della particolare qualità del “datore di lavoro che è l’Amministrazione penitenziaria”, la quale “non si prefigge né utili né guadagni”, bensì solo “la redenzione e il riadattamento del detenuto alla vita sociale”. Ugualmente, laddove hanno sostenuto non potersi dubitare dell’estensione della disciplina di diritto comune al lavoro all’esterno, lo hanno fatto in virtù della circostanza per cui tale lavoro è svolto “alle dipendenze di imprese private”. Ebbene, nell’ipotesi che le lavorazioni all’interno degli istituti siano organizzate da soggetti diversi dall’Amministrazione penitenziaria, cioè da imprese pubbliche o private, che per definizione si prefiggono di ricavare utili dalla propria attività, non si vede come possa escludersi che il rapporto di lavoro sia “disciplinato dal diritto comune negli elementi essenziali”.

---

<sup>78</sup> Si veda R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2007, I, p. 29, per un approfondimento sulle conseguenze risarcitorie in caso di violazione di tali prescrizioni.

<sup>79</sup> Cfr. M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 52-53.

<sup>80</sup> Vedi *supra*, 2.1.4., p. 89.

Alla luce di quanto detto, si dovrà concludere per l'applicabilità di tutti i diritti spettanti ai lavoratori liberi, da esercitarsi ovviamente nel rispetto delle esigenze proprie degli stabilimenti penitenziari. Pertanto, oltre al diritto alle ferie riconosciuto dalla sentenza costituzionale n. 158 del 2001, saranno riconosciuti i diritti sindacali, di costituire e aderire ad associazioni, di svolgere assemblee, nonché il diritto di astensione collettiva dal lavoro in esercizio dello sciopero.

Al di là delle prerogative dotate di copertura costituzionale, il riconoscimento della natura di prestatore di lavoro subordinato<sup>81</sup> ai detenuti addetti a lavorazioni interne organizzate da imprese comporterebbe anche l'estensione di quelle tutele previste dalla legislazione protettiva del lavoro. Ad esempio, sotto l'aspetto direttivo-organizzativo, troveranno applicazione le previsioni dell'art. 2103 cod. civ., recentemente riscritto dal d.lgs. n. 81 del 2015, riguardanti l'assegnazione e il mutamento delle mansioni, nonché il trasferimento del lavoratore ad altra unità produttiva. In verità, in seguito alla novella citata, si è registrata una riduzione delle garanzie dei lavoratori in tema di assegnazione a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore a quello di assunzione, ancorché rientranti nella medesima categoria legale: in breve, ciò è adesso possibile, oltre che nell'ipotesi tipizzata di "modifica degli assetti organizzativi aziendali" incidenti sulla posizione del lavoratore, anche in ulteriori ipotesi la cui definizione puntuale è rimessa alla contrattazione collettiva; inoltre, anche il "diritto alla conservazione del livello di inquadramento e del trattamento retributivo", nel caso di assegnazione a mansioni inferiori, risulta derogabile dalla previsione per cui "possono essere stipulati accordi individuali di modifica

---

<sup>81</sup> Ai sensi dell'art. 2094 cod. civ., infatti, è tale "chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore", mentre ai sensi dell'art. 2082 cod. civ. "è imprenditore chi esercita professionalmente una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi".

delle mansioni, della categoria legale e del livello di inquadramento e della relativa retribuzione”<sup>82</sup>.

Diversamente, nell’ipotesi in cui l’impresa abbia anche sedi al di fuori dell’istituto, il potere di trasferimento del lavoratore, consentito ove ricorrano “comprovate ragioni tecniche organizzative e produttive”, pare inevitabilmente precluso al datore di lavoro, atteso che il luogo della prestazione non può che essere lo stabilimento penitenziario dove avviene l’espiazione<sup>83</sup>.

Sotto il diverso profilo dei poteri di controllo del datore di lavoro, trattandosi di un soggetto terzo bisognerà distinguere l’aspetto lavorativo da quello punitivo. In relazione al primo, il datore sarà vincolato al rispetto dell’art. 6 dello Statuto dei lavoratori, per cui “le visite personali di controllo sul lavoratore sono vietate fuorché nei casi in cui siano indispensabili ai fini della tutela del patrimonio aziendale”, e delle ulteriori garanzie in esso previste<sup>84</sup>. Diversamente, e sotto il profilo punitivo, la direzione potrà procedere alle perquisizioni al ricorrere di generici motivi di sicurezza (art. 34 ord. penit.).

Stesso discorso può essere fatto con riferimento ai poteri disciplinari del datore. L’impresa, infatti, dovrà attenersi alle procedure e garanzie individuate dall’art. 7 dello Statuto, tra le quali: previa affissione delle norme disciplinari concernenti le infrazioni e le relative sanzioni; preventiva contestazione dell’addebito e audizione delle difese del lavoratore; divieto di sanzioni consistenti in mutamenti definitivi del rapporto e rispetto dei

---

<sup>82</sup> Così recita il sesto comma dell’art. 2103 cod. civ., ricollegando, peraltro, la previsione all’“interesse del lavoratore alla conservazione dell’occupazione, all’acquisizione di una diversa professionalità o al miglioramento delle condizioni di vita”.

<sup>83</sup> Peraltro, non pare possibile avvalersi dello strumento dei trasferimenti ex art. 42 ord. penit., dato che la norma individua come unici presupposti le comprovate ragioni di sicurezza, le esigenze dell’istituto, i motivi di giustizia, di studio e di famiglia, e non fa alcun riferimento a eventuali esigenze di lavoro.

<sup>84</sup> I controlli, infatti, possono essere eseguiti solo all’uscita dai luoghi di lavoro, nel rispetto della dignità e della riservatezza del lavoratore e con sistemi di selezione automatica.

limiti massimi individuati<sup>85</sup>. Dalla parte della direzione dello stabilimento, si può legittimamente dubitare della possibilità di ricorso alla infrazione disciplinare individuata dall'art. 77, n. 3, reg. esec. nel “volontario inadempimento degli obblighi lavorativi”, dovendosi correttamente limitare questi ultimi a quelli inerenti il rapporto di lavoro con la stessa direzione<sup>86</sup>.

#### **2.2.4. Segue: la retribuzione**

Venendo adesso al tema del trattamento economico, si è già detto che con la sentenza costituzionale n. 1087 del 1988 era stata avallata la tesi della limitazione della sfera di operatività dell'art. 22 ord. penit. alla sola tipologia del lavoro svolto alle dipendenze dell'Amministrazione<sup>87</sup>; si è anche anticipato, tuttavia, che la conseguente equiparazione dei livelli retributivi dei detenuti impiegati in attività intramurarie in favore di terzi a quelli dei lavoratori liberi avrebbe subito un arresto in seguito alle innovazioni introdotte dalla legge n. 193 del 2000.

Entrando nel merito, infatti, l'art. 5 della c.d. legge Smuraglia ha introdotto, all'art. 20 ord. penit., un comma tredicesimo in cui si stabilisce che le amministrazioni hanno la possibilità di stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati interessati a fornire occasioni di lavoro ai detenuti; convenzioni che devono disciplinare, oltre che l'oggetto e le modalità di svolgimento delle attività lavorative, anche il trattamento retributivo dei detenuti impiegati. Tuttavia, l'art. 2 della stessa legge consente che tale trattamento possa essere determinato “in misura non inferiore a quanto

---

<sup>85</sup> Quattro ore di retribuzione base per la multa, e dieci giorni per la sospensione dal lavoro e dalla retribuzione.

<sup>86</sup> D'altro canto, ove l'inadempimento sia tale da configurare il “sostanziale rifiuto” ex art. 53 reg. esec., la direzione potrà adottare l'atto di esclusione dalle attività lavorative.

<sup>87</sup> Vedi *supra*, Cap. II, par. 3.2., p. 71 e ss.

previsto dalla normativa vigente per il lavoro carcerario”, il che parrebbe costituire un richiamo alla disciplina *ex art. 22 ord. penit.*<sup>88</sup>.

In sostanza, in seguito a questo intervento normativo ispirato dalla volontà di realizzare una maggiore occupazione della popolazione detenuta, il lavoro intramurario svolto alle dipendenze di soggetti diversi dall’Amministrazione — imprese pubbliche o private, tra cui cooperative sociali — potrà essere retribuito, su determinazione convenzionale, fino a un terzo in meno rispetto al lavoro libero, nonché rispetto al lavoro extramurario<sup>89</sup>. Tale soluzione, tuttavia, parrebbe porsi in contrasto con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza del 1988, laddove si sanciva la legittimità dell’art. 22 ord. penit. in ragione delle peculiarità del lavoro svolto alle dipendenze dell’Amministrazione, tra cui la particolare natura del datore di lavoro e la circostanza che il fine delle attività non sia l’utile economico, bensì la rieducazione dei soggetti. Ebbene, tali peculiarità non sembrano essere presenti nella diversa ipotesi del detenuto lavorante all’interno dell’istituto alle dipendenze di soggetti terzi, i quali certamente agiscono secondo le leggi del mercato e per la ricerca del profitto<sup>90</sup>.

Inoltre, si tratta di comprendere se la previsione della legge Smuraglia abbia inteso rinviare all’intero meccanismo previsto dall’art. 22 ord. penit. per la determinazione delle mercedi, o se invece abbia semplicemente stabilito che la retribuzione possa essere ridotta, al massimo fino a un terzo, rispetto a

---

<sup>88</sup> Sostiene la tesi del richiamo all’art. 22 ord. penit., operato dall’art. 2 della legge Smuraglia, A. MORRONE, *Lavoro penitenziario: nuove norme su “privatizzazione” ed incentivi*, in *Diritto penale e processo*, 2000, XI, p. 1434. *Contra*, M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 61, nota 27, secondo cui tale disposizione non autorizzerebbe affatto l’obliterazione di quanto affermato dalla Corte costituzionale in sent. n. 1087 del 1988, per cui un rapporto di diritto privato sarà disciplinato dal diritto comune nei suoi elementi essenziali, tra cui la retribuzione.

<sup>89</sup> Cfr. M. R. MARCHETTI, *Art. 22. Determinazione delle mercedi*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 304.

<sup>90</sup> Per una più compiuta argomentazione di questa tesi, si veda A. MORRONE, *Lavoro penitenziario: nuove norme su “privatizzazione” ed incentivi*, in *Diritto penale e processo*, 2000, XI, pp. 1434, ove non si esclude che la disposizione in esame subisca censure di legittimità costituzionale.

quella prevista dalle tariffe sindacali per i lavoratori liberi. Nel primo caso, infatti, dovrà farsi riferimento alle determinazioni effettuate dall'apposita commissione *ex art. 22 ord. penit.*, ossia ai parametri individuati nel 1993 con riferimento ai contratti collettivi dell'epoca<sup>91</sup>. Diversamente, la retribuzione dei detenuti assunti da imprese andrà determinata sulla base della contrattazione collettiva attuale relativa alla categoria di appartenenza: così, a titolo esemplificativo, ai soggetti assunti all'interno degli istituti da cooperative sociali si applicherà il relativo contratto collettivo nazionale di lavoro stipulato tra l'Unione nazionale delle cooperative italiane (Unici) e CISAL e CISAL TERZIARIO.

Alla luce delle considerazioni svolte in merito al processo di tendenziale equiparazione tra lavoro dei detenuti in favore di soggetti terzi e lavoro libero, nonché dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale a partire dalla sentenza 1087 del 1988, sembra preferibile la seconda soluzione, costituendo la prima un irragionevole passo indietro verso un'ulteriore discriminazione del lavoro penitenziario.

### **2.2.5. La cessazione del rapporto**

Anche in materia di cessazione del rapporto, la trilateralità tipica del lavoro alle dipendenze di terzi, che coinvolge il detenuto lavoratore, il datore di lavoro e la direzione dell'istituto, comporta la difficile coesistenza tra la disciplina ordinaria lavoristica e quella penitenziaria, di talché sarà necessario individuare il punto di raccordo tra le due. Infatti, sebbene sarebbe stato auspicabile escludere l'applicabilità dell'art. 53 reg. esec., limitandola al solo lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione, la lettera della norma non lascia dubbi in proposito, data la previsione per cui l'esclusione dalle attività lavorative può essere disposta dal direttore sentito il parere, "se del caso, [anche] del datore di lavoro", oltre che dei

---

<sup>91</sup> Vedi *supra*, Cap. III, par. 2.1.5. pp. 94-95.

componenti del gruppo di osservazione. Pertanto, nell'ipotesi che si verifichi il presupposto legittimante, cioè il comportamento del detenuto che esprima un rifiuto sostanziale in ordine all'adempimento dei propri compiti lavorativi<sup>92</sup>, il direttore potrà disporre l'estromissione dal posto di lavoro, ancorché il titolare del rapporto sia un soggetto terzo.

Nondimeno, ai fini dell'individuazione del corretto ambito delle regolamentazioni, ancora una volta la tesi più convincente è quella che distingue il rapporto detenuto-impresa, essenzialmente privatistico, da quello detenuto-Amministrazione penitenziaria, cogliendone le divergenze e gli eventuali aspetti in comune.

Così, se il recesso concerne il primo, non può dubitarsi dell'applicazione del regime ordinario della giusta causa o del giustificato motivo (soggettivo e oggettivo) di licenziamento ad opera del datore. Peraltro, ad una sommaria analisi può intravedersi una certa specularità tra i citati presupposti e quelli individuati dall'art. 53 reg. esec., o meglio questi ultimi possono ritenersi rientranti nei primi: così, la categoria del recesso per giusta causa, in via di prima approssimazione comprensiva di quelle ipotesi in cui il comportamento del lavoratore sia così grave da non consentire la prosecuzione del rapporto, neanche in via temporanea<sup>93</sup>, certamente include il sostanziale rifiuto dei "compiti" lavorativi *ex art. 53 reg. esec.*; analogamente, il rifiuto dei "doveri lavorativi"<sup>94</sup> deve ritenersi rientrante tra quei comportamenti inadempienti del lavoratore, rispetto agli obblighi nascenti dal rapporto, suscettibili di legittimare il recesso per giustificato motivo soggettivo. Infine, si consideri che il licenziamento del detenuto impiegato da un'impresa esterna potrà avvenire anche al ricorrere di un

---

<sup>92</sup> Vedi anche, per l'analisi dei presupposti individuati dalla norma, *supra*, Cap. III, par. 2.1.6., p. 98 e ss., relative alla cessazione del rapporto di lavoro tra detenuto e Amministrazione penitenziaria.

<sup>93</sup> Questa la definizione generalissima individuata dall'art. 2119 cod. civ. ("Recesso per giusta causa"), che esclude persino l'obbligo di preavviso incombente sulla parte recedente.

<sup>94</sup> Il reg. esec. del 2000 ha appositamente arricchito la precedente formulazione, che si limitava ai soli "compiti" del lavoratore.

giustificato motivo oggettivo, ossia indipendente dal comportamento del soggetto e riconducibile, appunto, a circostanze oggettive “inerenti all’attività produttiva, all’organizzazione del lavoro e al regolare funzionamento di essa”<sup>95</sup>.

Paradossalmente, e limitando l’analisi alla sola comparazione del dato normativo, il novero delle possibili ipotesi di cessazione del rapporto sembra essere più ampio con riferimento al detenuto impiegato da imprese esterne, rispetto a quello assunto alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria.

Per quanto riguarda, infine, le interferenze tra la disciplina penitenziaria e quella lavoristica in tema di cessazione del rapporto, si può sinteticamente dire che se il recesso è intimato dal datore di lavoro, per giusta causa o giustificato motivo, la direzione dovrà semplicemente prendere atto dell’avvenuta cessazione della posizione lavorativa<sup>96</sup>. Nel caso, invece, in cui sia la direzione a procedere per prima alla esclusione dalle attività lavorative, ai sensi dell’art. 53 reg. esec., il relativo atto costituirà per il datore di lavoro, ferma restando la possibilità del detenuto di opporre reclamo, un giustificato motivo di recesso<sup>97</sup>.

### **3. Il lavoro all’esterno degli istituti**

#### **3.1. Nozione ed evoluzione normativa**

L’istituto che qui si intende esaminare trova la propria disciplina legale all’art. 21 ord. penit., appositamente rubricato “Lavoro all’esterno”, e si

---

<sup>95</sup> Il riferimento è alla definizione classica di cui all’art. 3 della legge n. 604 del 1966 (“Norme sui licenziamenti individuali”).

<sup>96</sup> Cfr. M. AGLIATA, *Il lavoro carcerario in Italia alla luce dei recenti interventi normativi e del rispetto dei diritti fondamentali a tutela della persona*, in *I diritti dell’uomo*, 2014, III, p. 537, la quale sottolinea la circostanza come, vista la qualità di detenuto e il luogo in cui la prestazione si svolge, le due fattispecie “di giusta causa e giustificato motivo assumano caratteristiche particolari”.

<sup>97</sup> Cfr. M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 57 e ss.

sostanza nella possibilità concessa a detenuti (anche imputati) e internati di essere ammessi a svolgere un'attività lavorativa al di fuori delle mura del carcere. Già da questa primissima definizione si comprende come tale istituto rappresenti una compiuta sintesi dei principi e degli elementi posti dall'ordinamento penitenziario a fondamento del trattamento rieducativo. Il lavoro all'esterno, infatti, riunisce e realizza in un'unica soluzione i due strumenti cardine di cui all'art. 15, primo comma, ossia le attività lavorative da una parte, e gli "opportuni contatti con il mondo esterno" dall'altra, ponendosi in piena sintonia, inoltre, con il principio per cui il lavoro penitenziario deve riflettere quello del mondo libero (art. 20, quinto comma).

Prima, però, di analizzare la configurazione attuale di questa tipologia di lavoro dei detenuti, è opportuno segnalare l'evoluzione normativa che ne ha profondamente modificato l'impianto e la natura stessa.

In epoca moderna, l'antesignano storico del lavoro all'esterno è rinvenibile nel regolamento fascista del 1931, che all'art. 117 disciplinava la figura del "Lavoro all'aperto", in particolare mediante la creazione di colonie mobili di detenuti, cui era fatto obbligo di rientro al termine dell'attività. Con l'espressione, tuttavia, si intendeva indicare il solo lavoro agricolo — all'epoca decisamente riscoperto e idealizzato<sup>98</sup> — perlopiù di bonifica dei terreni, organizzato dalla stessa Amministrazione penitenziaria<sup>99</sup>, di talché si trattava di una semplice modalità di espiazione<sup>100</sup>, probabilmente riservata ai detenuti più meritevoli.

---

<sup>98</sup> Si veda *supra*, Cap. I, par. 4.3., spec. p. 38.

<sup>99</sup> Cfr. M. R. MARCHETTI, *Art. 21. Lavoro all'esterno*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 286, che sottolinea come l'attuale art. 21 ord. penit. possa altresì includere l'ipotesi in cui sia l'Amministrazione a organizzare e gestire attività lavorative all'esterno degli istituti.

<sup>100</sup> A escludere ogni intento rieducativo, l'art. 118 del regolamento fascista individuava il fine di tali attività nella "progressiva e graduale cessione dei terreni, migliorati, ai lavoratori liberi".

Ancora nella formulazione originaria dell'ordinamento penitenziario, l'art. 21 disciplinava niente di più che le "Modalità del lavoro", onde l'istituto assumeva la natura di mera modalità di esecuzione extramuraria della pena detentiva, variando soltanto il luogo di adempimento dell'obbligo legale di prestare attività lavorativa<sup>101</sup>.

Tale situazione mutò notevolmente in seguito alla riforma operata con la legge n. 663 del 1986 (c.d. legge Gozzini), il cui art. 6 ridisegnò l'art. 21, dedicandolo interamente al solo lavoro all'esterno, con l'intento di rivitalizzare un istituto che nel primo decennio di applicazione aveva giocato un ruolo piuttosto marginale<sup>102</sup>. Tra le innovazioni di maggiore rilievo fu subito segnalata la previsione dell'approvazione da parte del magistrato di sorveglianza del provvedimento di ammissione al lavoro esterno, emanato dalla direzione degli istituti<sup>103</sup>, al fine di incentivarne l'impiego<sup>104</sup>. Ebbene, proprio tale intervento dell'organo giurisdizionale avrebbe provocato lo spostamento del lavoro all'esterno dalla sua sede originaria di modalità esecutiva della sanzione penale — pur caratterizzata da finalità marcatamente trattamentali, in ragione dei contatti col mondo esterno — a quella propria delle misure alternative alla detenzione, in particolare la semilibertà<sup>105</sup>.

---

<sup>101</sup> Cfr. A. BENEDETTI, *Sul lavoro all'esterno: interpretazione giuridica e caratteristiche*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1983, I, pp. 337-338.

<sup>102</sup> Si veda A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 115-122, per un quadro esaustivo delle innovazioni introdotte dalla legge Gozzini. Specialmente a p. 117 si individua come causa principale del limitato sviluppo del lavoro all'esterno la lentezza delle trafale burocratiche previste per la concessione dell'istituto.

<sup>103</sup> Approvazione richiesta con riferimento ai soggetti condannati o internati (art. 48, primo comma, reg. esec. del 2000), mentre per gli imputati, pure ammissibili al lavoro all'esterno, gli artt. 20, secondo comma, ord. penit. e 48, secondo comma, reg. esec., richiedono la previa autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente.

<sup>104</sup> Si veda, per tutti, A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 120, per la tesi secondo cui l'approvazione del magistrato di sorveglianza, alleggerendo il carico di responsabilità in capo alle direzioni, avrebbe comportato una più estesa applicazione dell'istituto.

<sup>105</sup> Cfr. M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994,

Invero, la tesi appena accennata è stata suffragata, sotto diversi profili, anche dai vari interventi di riforma che si sono susseguiti fino ai giorni nostri. In particolare, la legge n. 203 del 1991 (“recante provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata”), introducendo nell’ordinamento penitenziario l’art. 4-*bis* e modificando l’art. 21, primo comma, ha sottoposto — come si vedrà — la fruizione del lavoro all’esterno alle stesse limitazioni soggettive previste per le misure alternative, accentuandone la natura di beneficio penitenziario<sup>106</sup>. Sotto un diverso aspetto, persino la legge n. 193 del 2000 (c.d. legge Smuraglia) parrebbe rivelare questa tendenza, specie laddove considera unitariamente, nell’individuazione delle “persone svantaggiate” ai fini delle agevolazioni fiscali per le imprese datrici di lavoro, “i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 [ord. penit.]”<sup>107</sup>. Nella medesima prospettiva si pongono le previsioni del d.l. 1 luglio 2013, n. 78, convertito in legge n. 94 del 2013 (di modifica della legge Smuraglia), le quali riconoscono un credito di imposta mensile alle imprese che assumono, per un periodo di tempo non inferiore a trenta giorni, tanto i detenuti e internati ammessi al lavoro esterno, quanto i

---

pp. 217-220, che riconosce al lavoro all’esterno la natura di modalità di esecuzione “attenuata” della detenzione, la cui diversità dal regime della semilibertà può continuare a essere sostenuta solo a livello formale. Similmente, L. DAGA, (voce) *Trattamento penitenziario*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, 1992, p. 1326, che vi rinviene una “misura trattamentale preparatoria” alle misure alternative (o sostitutiva, ove queste non siano accessibili), riconoscendone quindi le affinità.

<sup>106</sup> Significativamente lo stesso art. 4-*bis* ricomprende sotto la medesima categoria “benefici” tanto il lavoro all’esterno (e i permessi premio), quanto le misure alternative alla detenzione (eccettuata la liberazione anticipata). Cfr. M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L’ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 220. Più recentemente, M. R. MARCHETTI, *Art. 21. Lavoro all’esterno*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 287.

<sup>107</sup> Si veda M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 65. Tuttavia, l’argomento perde valore se si considera che, nella medesima categoria, l’art. 1 della legge Smuraglia include anche “le persone [semplicemente] detenute e internate negli istituti penitenziari”.

“detenuti semiliberi provenienti dalla detenzione”<sup>108</sup>, per un periodo di tempo di diciotto mesi successivo alla cessazione dello stato di detenzione<sup>109</sup>.

Le osservazioni sin qui svolte, pur incentrate sull’analisi letterale del diritto positivo, senz’altro consentono di ritenere fondato l’assunto del tendenziale avvicinamento — almeno a livello concettuale — tra la figura del lavoro all’esterno e le misure alternative alla detenzione, specie la semilibertà. Cionondimeno, questa constatazione non deve impedire di individuare i pur labili confini tra le due situazioni, come evidenziati dai residui elementi di diversità nella disciplina.

### **3.2. I profili costitutivi del rapporto: procedure di assegnazione e revoca**

Con riferimento al lavoro all’esterno, la normativa penitenziaria prevede un’articolata procedura relativa alla selezione dei destinatari, alle condizioni di ammissibilità e all’assegnazione, all’esito della quale il detenuto sarà avviato al lavoro secondo “la disciplina generale del collocamento ordinario ed agricolo” (art. 20, tredicesimo comma, ord. penit.), a testimonianza della maggiore vicinanza con le attività lavorative nel mondo libero.

Passando adesso ad esaminare gli aspetti più spiccatamente procedurali, la prima operazione da svolgere consiste nella delimitazione dell’ambito di applicazione soggettivo dell’istituto. Sul punto, l’art. 21 ord. penit. individua come destinatari “i detenuti e gli internati”, specificando che tra i primi sono inclusi anche gli imputati sottoposti a misure custodiali in

---

<sup>108</sup> La differenza consiste nel diverso importo del credito d’imposta: settecento euro mensili nel primo caso, e trecentocinquanta nel secondo. Si veda il testo coordinato del decreto legge, con le modifiche apportate in sede di conversione, presso l’indirizzo <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2013/08/19/13A07047/sg>.

<sup>109</sup> Tale periodo si estende a ventiquattro mesi nel caso in cui le imprese abbiano assunto, sempre per un periodo di tempo non inferiore a trenta giorni, detenuti e internati che non hanno beneficiato di misure alternative o del lavoro all’esterno.

carcere. Tuttavia, lo stesso primo comma dell'art. 21 pone delle limitazioni con riferimento a due categorie di soggetti, ossia i condannati per uno dei reati previsti dall'art. 4-*bis*, commi 1, 1-*ter* e 1-*quater* — come visto introdotto dalla legge n. 203 del 1991 — e quelli cui è stata comminata la pena dell'ergastolo: i primi possono accedere al lavoro all'esterno quando ricorrono i vari presupposti previsti dalle disposizioni suddette, e solo dopo aver espiato “almeno un terzo della pena” (ma non più di cinque anni); i secondi, invece, possono accedere solo “dopo l'espiazione di almeno dieci anni”<sup>110</sup>. Tuttavia, per l'assegnazione al lavoro extramurario dei soggetti così individuati (ad eccezione, però, degli imputati), l'art. 48, primo comma, reg. exec. prevede l'ulteriore condizione che ciò sia espressamente previsto nel programma di trattamento. A tal proposito bisogna svolgere alcune importanti considerazioni, le quali consentono forse di recuperare una spiccata valenza trattamentale all'istituto in esame: in primo luogo, tale programma è redatto in seguito all'osservazione scientifica della personalità dei ristretti, in modo da individuarne gli specifici bisogni; secondariamente, esso deve essere approvato, ai sensi dell'art. 69, quinto comma, ord. penit., dal magistrato di sorveglianza, che in questo modo esercita un controllo di legittimità preventivo in relazione al futuro provvedimento di assegnazione al lavoro all'esterno. È chiaro, poi, che la semplice previsione nel programma di trattamento non costituisce un dato immutabile, né di per sé sufficiente a legittimare, ogniqualvolta ricorra, una indiscriminata applicazione dell'istituto, dovendosi porre attenzione a ulteriori condizioni e valutazioni. Infatti, si ritiene che la direzione dello stabilimento, ai fini dell'assegnazione al lavoro extramurario, debba tenere in considerazione alcuni fattori non espressamente normati, di carattere sia soggettivo

---

<sup>110</sup> In realtà, le limitazioni e i divieti assoluti di concessione di benefici penitenziari, tra cui anche il lavoro all'esterno, sono stati nel tempo disseminati nel corpo dell'ordinamento penitenziario, sulla scia delle politiche criminali di differenziazione dei detenuti in ragione della gravità del reato commesso. Si rinvia, per una disamina degli ulteriori divieti, a M. R. MARCHETTI, *Art. 21. Lavoro all'esterno*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 289.

(affidabilità del soggetto, inclinazione all'attività lavorativa prospettata) che oggettivo (assenza di posti di lavoro all'interno, caratteristiche dell'attività all'esterno, condizioni ambientali incentivanti la recidiva), la cui importanza consente di riconoscervi delle vere e proprie condizioni di ammissibilità<sup>111</sup>. A questo punto, ove la valutazione abbia esito positivo, il direttore potrà emanare il provvedimento di assegnazione al lavoro esterno, il quale dovrà contenere tutte le prescrizioni che il detenuto o l'internato dovrà rispettare nel tempo trascorso al di fuori dell'istituto (ove non scortato), ad esempio in materia di orari di uscita e rientro in istituto (art. 48, tredicesimo comma, reg. esec.)<sup>112</sup>. Ma come si è visto, in seguito alla riforma del 1986 tale provvedimento non si presenta come un atto perfetto, essendo la sua efficacia ed esecutività subordinata, a seconda che si tratti di condannati e internati, oppure di imputati, rispettivamente all'approvazione del magistrato di sorveglianza (art. 48, primo comma, reg. esec.) e all'autorizzazione dell'autorità giudiziaria competente (art. 48, secondo comma, reg. esec.)<sup>113</sup>. Ciascuno dei suddetti organi giurisdizionali è pertanto chiamato ad effettuare un controllo successivo sul provvedimento di assegnazione, non più sulla legittimità bensì nel merito<sup>114</sup>, con la possibilità di restituzione dell'atto al direttore dell'istituto con le necessarie

---

<sup>111</sup> La tesi risale, in epoca precedente alla stessa legge Gozzini, a G. CANGEMI, *Delimitazioni di competenze fra organi della Amministrazione penitenziaria e Magistratura di sorveglianza nei casi di semilibertà e nei casi di lavoro all'esterno*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1982, III-IV, pp. 682-683.

<sup>112</sup> Si segnala la tesi di G. CANGEMI, *Delimitazioni di competenze fra organi della Amministrazione penitenziaria e Magistratura di sorveglianza nei casi di semilibertà e nei casi di lavoro all'esterno*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1982, III-IV, p. 682, secondo la quale tali prescrizioni, potendo comportare una violazione dei diritti dei soggetti, siano sottoposte ad approvazione da parte del magistrato di sorveglianza.

<sup>113</sup> Ai sensi del successivo terzo comma, tanto la richiesta di approvazione, quanto quella di autorizzazione per gli imputati, devono essere adeguatamente motivate dal direttore, il quale è tenuto a fornire tutta la documentazione necessaria.

<sup>114</sup> In proposito, il regolamento esecutivo prevede che tale valutazione sia effettuata tenendo conto "del tipo di reato, della durata, effettiva o prevista, della misura privativa della libertà e della residua parte di essa, nonché dell'esigenza di prevenire il pericolo che l'ampresso al lavoro all'esterno commetta altri reati" (art. 48, quarto comma).

osservazioni per una nuova formulazione, in caso di esito negativo<sup>115</sup>. Tuttavia, pur riconoscendo l'indubbia opportunità del duplice controllo del magistrato di sorveglianza (per i soli condannati e internati), si deve prendere atto che il processo di giurisdizionalizzazione del procedimento di assegnazione al lavoro extramurario è stato compiuto in maniera solo parziale. Innanzitutto, si è osservato che ben più efficace sarebbe stato conferire all'organo della sorveglianza, anziché una semplice potestà autorizzativa, un vero e proprio potere di iniziativa in materia di ammissione al lavoro all'esterno, sì da prevenire il rischio di una Amministrazione inerte<sup>116</sup>. In secondo luogo, l'atto con cui il provvedimento direttoriale di assegnazione viene approvato assume la forma del decreto non motivato — per di più assunto a seguito di una procedura semplificata rispetto all'ordinario rito di sorveglianza<sup>117</sup> — avverso il quale parrebbe potersi escludere la ricorribilità per cassazione<sup>118</sup>, ferma restando la possibilità di reclamo ai sensi dell'art. 69 ord. penit.

Per concludere la ricostruzione delle vicende costitutive del rapporto di lavoro extramurario, un cenno va fatto al tema della revoca del provvedimento di assegnazione, rispetto al quale l'attuale normativa risulta certamente lacunosa, in particolare per ciò che concerne le cause giustificative. In assenza di situazioni tipizzate, si può comunque rinvenire una valida causa di revoca nella violazione delle puntuali prescrizioni

---

<sup>115</sup> Cfr. M. R. MARCHETTI, *Art. 21. Lavoro all'esterno*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 291.

<sup>116</sup> Cfr. L. FILIPPI-G. SPANGHER-M. F. CORTESI, *Manuale di diritto penitenziario*, 4<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2016, p. 117. Sul punto, già in precedenza, A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 121-122, il quale, inoltre, paventa il pericolo di un uso transattivo dell'istituto ad opera dell'Amministrazione, in seguito a patteggiamenti con i detenuti.

<sup>117</sup> M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 68, da questa circostanza conclude per la natura sostanzialmente amministrativa dell'atto.

<sup>118</sup> Cfr. A. MONTELEONE, *Art. 6 (legge n. 663 del 1986)*, in (la) *Legislazione penale*, 1987, I, p. 130. Si veda, inoltre, M. R. MARCHETTI, *Art. 21. Lavoro all'esterno*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 291, ove si riporta anche la diversa opinione che sostiene la ricorribilità del decreto, poiché incidente sulla libertà personale dei soggetti.

imposte con il provvedimento direttoriale di ammissione<sup>119</sup>; o ancora nel legittimo licenziamento del detenuto (per giusta causa o giustificato motivo). Volendo invece elaborare un'ipotesi di revoca di carattere generale, si potrebbe far leva sull'inciso di esordio dell'art. 21 ord. penit., secondo cui "I detenuti e gli internati possono essere assegnati al lavoro all'esterno in condizioni idonee a garantire l'attuazione positiva degli scopi previsti dall'articolo 15", di talché il provvedimento ammissivo potrebbe essere revocato laddove tali scopi rieducativi risultino pregiudicati, essendo venute meno le relative condizioni<sup>120</sup>.

Per quanto riguarda invece il potere decisionale, esso spetta esclusivamente all'autorità amministrativa, ossia al direttore dello stabilimento, che effettua una valutazione discrezionale. Tuttavia, il nuovo regolamento esecutivo ha opportunamente previsto che il provvedimento di revoca divenga esecutivo, coerentemente con il regime dell'ammissione, solo in seguito all'approvazione da parte del magistrato di sorveglianza, potendo il direttore disporre, nelle more, solo la sospensione dell'atto (art. 48, quindicesimo comma)<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Cfr. G. CANGEMI, *Delimitazioni di competenze fra organi della Amministrazione penitenziaria e Magistratura di sorveglianza nei casi di semilibertà e nei casi di lavoro all'esterno*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1982, III-IV, p. 684.

<sup>120</sup> Peraltro, dovrebbe poi specificarsi se il venir meno delle suddette condizioni assuma rilevanza solo nel caso in cui sia dipeso da ragioni soggettive, cioè legate al comportamento del soggetto, oppure anche oggettive e indipendenti da quest'ultimo. Si segnala che, qualora si adotti la prima opzione, l'ipotesi generalizzata di revoca che ne risulta parrebbe del tutto simile a quella prevista dall'art. 51 ord. penit. in relazione alla semilibertà ("Il provvedimento di semilibertà può essere in ogni tempo revocato quando il soggetto non si appalesi idoneo al trattamento").

<sup>121</sup> La stessa norma pone, in aggiunta, l'obbligo in capo alla direzione di comunicare il provvedimento di revoca (al pari di quello di ammissione) al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, al Provveditore regionale e all'organo giurisdizionale che ha approvato (o autorizzato, nel caso degli imputati) l'atto di ammissione.

### 3.3. L'esecuzione del lavoro extramurario

Rivolgendo l'attenzione all'aspetto della esecuzione del lavoro all'esterno degli istituti, bisogna innanzitutto accennare ai vari tipi di attività che possono essere svolti dai detenuti e internati che vi sono ammessi.

*In primis*, dall'inciso iniziale dell'art. 21, terzo comma, ord. penit. (“quando si tratta di imprese private”), si evince la possibilità che i soggetti possano trovare impiego indipendentemente presso aziende private o pubbliche<sup>122</sup>. Inoltre, la menzionata riforma del 1986 ha convenientemente eliminato il riferimento alle sole aziende industriali o agricole, aprendo la strada all'opportunità di assunzioni presso il settore terziario, ossia presso imprese commerciali<sup>123</sup>.

In secondo luogo, e proseguendo nella lettura del dato testuale, l'art. 21, comma 4-*bis*, ord. penit. espressamente estende la disciplina sin qui analizzata anche ai “corsi di formazione professionale all'esterno degli istituti penitenziari”, di fatto equiparando tale situazione a quella dell'attività lavorativa vera e propria<sup>124</sup>.

Inoltre, il successivo comma 4-*ter*, recentemente introdotto dalla legge n. 94 del 2013, di conversione del d.l. 1° luglio 2013, n. 78, contempla due ipotesi di attività a titolo volontario e gratuito: quelle “in progetti di pubblica utilità in favore della collettività”, da svolgersi presso una serie tassativa di soggetti istituzionali; e quelle “a sostegno delle famiglie delle vittime dei

---

<sup>122</sup> A conferma di ciò, l'ultimo comma dell'art. 48 reg. esec. fa espresso riferimento al lavoro svolto “presso imprese pubbliche”.

<sup>123</sup> Cfr. A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 118, che sottolinea la natura incentivante di tale modifica. Si veda, inoltre, G. DI GENNARO-R. BREDA-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 154, che individuano le ragioni della precedente limitazione nella duplice esigenza di controllare meglio i detenuti lavoratori e di impiegarli in un lavoro, ancorché all'esterno, “separato dal pubblico”.

<sup>124</sup> Peraltro, la giurisprudenza di legittimità ha ritenuto applicabile l'istituto del lavoro all'esterno anche per la frequenza del minore ad un istituto di istruzione, come riportato da M. R. MARCHETTI, *Art. 21. Lavoro all'esterno*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 288.

reati”. Tuttavia, le numerose e rilevanti peculiarità di queste nuove attività lavorative — che peraltro pare possano essere affiancate e cumulate a quelle ordinarie *ex artt.* 20 e 21 *ord. penit.*<sup>125</sup> — ne suggeriscono una trattazione separata.

Infine, l’art. 48, dodicesimo comma, *reg. exec.* riferisce della possibilità di svolgere, sempre all’esterno, un’attività rientrante nel concetto di lavoro autonomo, se “regolarmente autorizzata [...] ed il detenuto o l’internato dimostri di possedere le attitudini necessarie e si possa dedicare ad essa con impegno professionale”<sup>126</sup>.

Per concludere il novero delle attività che possono essere svolte ai sensi dell’art. 21 *ord. penit.*, non pare possa escludersi, pur nel silenzio della legge, il caso del lavoro subordinato svolto alle dipendenze di famiglie o professionisti<sup>127</sup>.

Per ciò che concerne, invece, i profili più strettamente legati alle concrete modalità di svolgimento del lavoro all’esterno, oltre alla obsoleta ma prudente previsione secondo cui i soggetti ammessi “indossano abiti civili [e] ad essi non possono essere imposte manette” (art. 48, quinto comma, *reg. exec.*), si devono segnalare le disposizioni riguardanti i regimi della scorta e dei controlli effettuati dalla direzione degli stabilimenti.

In relazione alla scorta, basti ricordare che in seguito alla legge Gozzini del 1986 si è optato per la sua non obbligatorietà, salvo che sia necessaria per ragioni di sicurezza<sup>128</sup>, e che essa è effettuata tramite il Corpo di polizia

---

<sup>125</sup> Cfr. M. R. MARCHETTI, *Art. 21. Lavoro all’esterno*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 288.

<sup>126</sup> Il successivo diciassettesimo comma estende anche a tali attività il regime dei controlli previsto dall’art. 21, terzo comma, *ord. penit.*

<sup>127</sup> Cfr. M. CANEPA-S. MERLO, *Manuale di diritto penitenziario*, 9<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2010, p. 186.

<sup>128</sup> Si veda M. MONTELEONE, *Art. 6 (legge n. 663 del 1986)*, in (la) *Legislazione penale*, 1987, I, p. 128, per l’interpretazione secondo cui i motivi di sicurezza riguardano la tutela del lavoratore detenuto e non il pericolo della sua fuga, poiché, se tale rischio sussistesse, l’istituto in esame non sarebbe applicabile.

penitenziaria, con le modalità stabilite dalla direzione (art. 48, sesto comma, reg. esec.).

Sotto il secondo profilo — come si è anticipato — i soggetti ammessi al lavoro all'esterno devono conformare il proprio comportamento, durante il periodo trascorso all'esterno dell'istituto, alle prescrizioni imposte dal direttore nell'atto di assegnazione. Si aggiunga adesso che, a tutela di questa previsione, la normativa predispone un apposito regime di controlli, che si articola diversamente a seconda che i ristretti siano impiegati presso aziende private o pubbliche. Nel primo caso, l'attività lavorativa deve svolgersi “sotto il diretto controllo della direzione”, la quale si avvale dell'opera del personale dipendente, nonché del servizio sociale<sup>129</sup>, anche a tutela “dei diritti e della dignità” del soggetto (art. 48, sedicesimo comma, reg. esec.). Questa ambivalenza del regime dei controlli, tra verifica dei comportamenti e tutela del lavoratore, non si presenta quando il lavoro si svolge presso imprese pubbliche, nel qual caso gli interventi di controllo seguiranno soltanto alla segnalazione di atteggiamenti ritenuti gravi, effettuata dai responsabili di dette imprese (art. 48, ultimo comma, reg. esec.)<sup>130</sup>.

In conclusione dell'analisi sin qui svolta sulle vicende relative alla esecuzione del lavoro all'esterno, occorre fare un rapido cenno alla posizione giuridica dei soggetti che vi sono stati assegnati. Rapido, se non altro, perché con riferimento a questa categoria di detenuti lavoratori trova la sua massima estensione il principio per cui la limitazione della libertà personale — si badi che l'istituto in esame non fa venir meno il regime detentivo — non comporta la compressione del restante patrimonio di diritti

---

<sup>129</sup> Su questa novità della legge Gozzini, A. BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, p. 117, il quale ritiene che il controllo assuma così un tono meno “poliziesco”, indirizzandosi più verso il controllo “a favore del lavoratore”, che non “sul lavoratore”.

<sup>130</sup> M. R. MARCHETTI, *Art. 21. Lavoro all'esterno*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 292, intravede in questa peculiarità la presunzione che, trattandosi di imprese pubbliche, siano scongiurati i pericoli di sfruttamento o di lesione dei diritti del lavoratore detenuto.

riconosciuti ai cittadini lavoratori. Questa affermazione trova, infatti, puntuale riscontro nella norma di cui all'art. 48, undicesimo comma, reg. esec., secondo cui "I detenuti e gli internati ammessi al lavoro all'esterno esercitano i diritti riconosciuti ai lavoratori liberi, con le sole limitazioni che conseguono agli obblighi inerenti alla esecuzione della misura privativa della libertà". Pertanto, la questione che si pone non è tanto quella di individuare quali diritti sono esercitabili o meno — come si è visto, invece, per i detenuti lavoratori all'interno degli istituti e alle dipendenze dell'Amministrazione — bensì quella di definirne i limiti, in ragione dello *status detentionis*. Prendendo a esempio i diritti sindacali, considerata la grande incidenza sul profilo del lavoro, si può ritenere che il lavoratore all'esterno sia pienamente libero di costituire associazioni sindacali o di aderirvi, così come di partecipare ad eventi assembleari al di fuori dell'istituto penitenziario, purché ciò avvenga negli orari e nei modi in cui gli è consentito dalle prescrizioni.

Per quanto concerne, invece, il diritto di sciopero — il cui esercizio non può essere escluso in ragione della sua previsione a livello costituzionale (art. 40) —, si deve ritenere che l'astensione dal lavoro implichi la permanenza in istituto del detenuto, dato che, presumibilmente, l'autorizzazione a recarsi all'esterno riguarderà esclusivamente lo svolgimento dell'attività lavorativa. Nondimeno, per garantire una maggiore estensione al contenuto del diritto in esame, ad esempio consentendo la partecipazione a manifestazioni in occasione dello sciopero, pare lecito avvalersi della possibilità di modifica delle prescrizioni contenute nel provvedimento di assegnazione, desumibile dall'art. 48, tredicesimo comma, reg. esec. Peraltro, tale norma appare insoddisfacente, nella misura in cui non specifica se il potere di iniziativa spetti al solo direttore dello stabilimento, oppure sia riconosciuta una facoltà

di impulso all'interessato, o persino al magistrato di sorveglianza<sup>131</sup>. In secondo luogo, il medesimo risultato potrà essere conseguito qualora l'interessato richieda e ottenga, dal magistrato di sorveglianza, un permesso premio ai sensi dell'art. 30-ter ord. penit., per coltivare interessi di lavoro<sup>132</sup>. Parimenti fuori discussione è l'applicazione della normativa lavoristica ordinaria<sup>133</sup>, nonostante l'ordinamento penitenziario richiami soltanto la disciplina generale in materia di collocamento ordinario e agricolo (art. 20, undicesimo comma). Si pensi, ad esempio, all'applicazione dei contratti collettivi nazionali di categoria e alle statuizioni ivi contenute, alla normativa relativa alla assegnazione a mansioni appartenenti al livello di inquadramento inferiore (*ex* 2103 cod. civ.)<sup>134</sup>, al divieto di licenziamento se non per giusta causa o per giustificato motivo. Risulta peculiare, invece, la materia dei trasferimenti del lavoratore da un'unità produttiva a un'altra, ordinariamente consentita al ricorrere di comprovate ragioni tecniche, organizzative o produttive, considerato che si tratta di soggetti sottoposti a limitazione della libertà personale. In tal caso, pertanto, si impone la necessità di modificare le prescrizioni contenute nell'atto di assegnazione, adeguandole al nuovo luogo di svolgimento della prestazione<sup>135</sup>.

Eppure, un ultimo ostacolo si frappone alla totale equiparazione al lavoro libero, e proprio nella storicamente dibattuta materia retributiva. Ferma restando l'assodata inapplicabilità dell'art. 22 ord. penit. — di cui già si è

---

<sup>131</sup> La stessa disposizione, imponendo che le modifiche delle prescrizioni siano semplicemente comunicate al magistrato di sorveglianza (o all'autorità giudiziaria procedente nel caso di imputati), consente di escludere che tali modifiche richiedano un'espressa approvazione, al pari dell'originario provvedimento di assegnazione.

<sup>132</sup> Cfr. M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 78, nota 26.

<sup>133</sup> Sul punto, si veda M. AGLIATA, *Il lavoro carcerario in Italia alla luce dei recenti interventi normativi e del rispetto dei diritti fondamentali a tutela della persona*, in *I diritti dell'uomo*, 2014, III, p. 533.

<sup>134</sup> È possibile, pertanto, estendere all'ipotesi in esame le brevi osservazioni effettuate con riferimento ai detenuti impiegati all'interno dell'istituto da soggetti terzi (vedi *supra*, Cap. III, par. 2.2.3., p. 108).

<sup>135</sup> Ancora M. AGLIATA, *Il lavoro carcerario in Italia alla luce dei recenti interventi normativi e del rispetto dei diritti fondamentali a tutela della persona*, in *I diritti dell'uomo*, 2014, III, p. 533.

detto — la vigente normativa in materia di lavoro all'esterno continua a prevedere l'intermediazione dell'Amministrazione, nella misura in cui si impone al datore di lavoro di versare la retribuzione alla direzione degli istituti, al probabile fine di rendere più agevoli e immediati i prelievi di cui all'art. 24 ord. penit.

### **3.4. Lavoro all'esterno e semilibertà**

Per completezza della trattazione, è appena il caso di portare a compimento la questione introdotta in precedenza, relativa all'individuazione dei confini tra l'istituto del lavoro extramurario ai sensi dell'art. 21 ord. penit. e la misura alternativa della semilibertà.

Ebbene, è chiaro che nella prassi le due situazioni si presentano in modo pressoché identico: in entrambi i casi, ai soggetti ristretti (ma per gli imputati opera solo l'art. 21<sup>136</sup>), pur permanendo lo *status detentionis*, viene concesso di “trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto per svolgere attività lavorative”, per poi farvi rientro nelle ore notturne; inoltre, anche i semiliberi esercitano gli stessi diritti spettanti ai lavoratori liberi, con le usuali limitazioni derivanti dalla condizione di ristretti.

Sotto un diverso angolo visuale, questa progressiva assimilazione ha trovato conforto in una prassi giurisprudenziale incline ad attribuire al lavoro un ruolo centrale, o talvolta esclusivo, nell'ambito dei presupposti per la concessione della semilibertà<sup>137</sup>, di talché il reperimento (o anche il semplice mantenimento) di un'occasione lavorativa generalmente sfocia in una ammissione quasi automatica alla misura. Tuttavia, non bisogna dimenticare che l'art. 48 ord. penit. individua ulteriori attività che pure

---

<sup>136</sup> Non è infatti ipotizzabile, nei loro confronti, alcun trattamento rieducativo cui agganciare la misura alternativa.

<sup>137</sup> M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 63 e ss., criticamente parla di “ossessione lavoristica” in relazione a queste prassi della magistratura di sorveglianza, che si spingono “a costruire l'attività lavorativa come presupposto necessario per l'ammissione a molte misure alternative”, per le quali non sarebbe invece richiesto.

legittimano la concessione della semilibertà, ossia quelle istruttive e tutte quelle che si rivelino “comunque utili al reinserimento sociale” del detenuto, con ciò evitando che situazioni indipendenti dalla volontà dell’interessato (per esempio la carenza di lavoro) pregiudichino l’ammissione di soggetti altrimenti idonei al beneficio<sup>138</sup>.

La conclusione per cui la misura alternativa della semilibertà non si fonda esclusivamente sull’elemento del lavoro risulta confermata ove si consideri l’ipotesi del venir meno di quest’ultimo, che si è detto legittimerebbe la revoca del provvedimento di ammissione ad attività extramurarie ai sensi dell’art. 21 ord. penit., anche nel caso in cui non sia dipeso da causa imputabile all’interessato (giustificato motivo oggettivo). Diversamente, con riferimento alla semilibertà, si deve ritenere che la perdita dell’attività lavorativa per la quale era stata originariamente concessa possa giustificarne la revoca solo laddove sia dipesa da un comportamento volontario dell’interessato<sup>139</sup> (cioè nei casi di giusta causa o giustificato motivo soggettivo), tale da integrare il requisito della palese inidoneità al trattamento (*ex art. 51 ord. penit.*). Si è in questo modo correttamente definito il diverso ambito di applicazione oggettivo della semilibertà, e in particolare il diverso grado di incidenza del reperimento (o della perdita) di un posto di lavoro rispetto all’ipotesi di attività extramurarie *ex art. 21 ord. penit.*

A ciò si aggiunga che anche sotto il profilo soggettivo i due istituti differiscono notevolmente, e non solo per l’esclusione degli imputati dal novero dei soggetti che possono fruire della semilibertà. Senza qui indugiare

---

<sup>138</sup> A. PRESUTTI, *Art. 48. Regime di semilibertà*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 613.

<sup>139</sup> Cfr. A. PRESUTTI, *Art. 51. Sospensione e revoca del regime di semilibertà*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 641, che sottolinea l’inaccettabilità dell’automatismo che deriverebbe dalla soluzione contraria. L’Autore riporta, inoltre, l’esistenza di un consolidato, ma ormai obsoleto, orientamento giurisprudenziale restrittivo per cui la revoca sarebbe stata doverosa in caso di perdita del posto di lavoro, anche se in assenza di colpa dell’interessato.

sulla complessa articolazione normativa in tema di presupposti, basti ricordare che l'art. 50 ord. penit. ("Ammissione alla semilibertà") opera delle distinzioni a seconda che ai soggetti sia stata comminata una misura di sicurezza oppure una pena (arresto o reclusione), e nel secondo caso distingue ulteriormente in ragione della durata della pena residua o del tipo di reato commesso.

In sostanza, quanto a presupposti, la semilibertà e il lavoro all'esterno mantengono notevoli profili di divergenza, e alla stessa conclusione si giunge ove si passino brevemente in rassegna gli aspetti strettamente procedurali: la competenza spetta al tribunale di sorveglianza e non alla direzione degli istituti (ancorché sia prevista l'approvazione del magistrato di sorveglianza); il relativo procedimento appare compiutamente giurisdizionalizzato (e non solo parzialmente), tanto che si conclude con ordinanza motivata, la cui incidenza sulla libertà personale legittimerebbe il ricorso per cassazione (art. 111 Cost.); di uguale natura giurisdizionale è anche il procedimento di revoca della misura<sup>140</sup>.

Le sintetiche osservazioni qui riportate credo siano sufficienti a ripristinare, almeno a livello concettuale e prescindendo dalla situazione pratica<sup>141</sup>, la rispettiva sfera di autonomia dei due istituti presi in esame.

#### **4. Le ulteriori tipologie di lavoro dei detenuti**

Nell'attuale panorama normativo in materia di lavoro dei detenuti, oltre a quelle principali già viste, sono individuate anche ulteriori realtà lavorative, che tuttavia ricoprono presumibilmente un ruolo del tutto marginale da un punto di vista quantitativo. Nelle seguenti pagine si passerà brevemente in

---

<sup>140</sup> Cfr. M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 65 e ss.

<sup>141</sup> Oltre a quanto si è già detto in precedenza circa la similarità delle attività svolte dai soggetti ammessi al lavoro esterno e da quelli semiliberi, si consideri che nella realtà dei fatti le due categorie sono reclusi nelle medesime sezioni detentive all'interno degli istituti, come riportato da G. CAPUTO, *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24, p. 89.

rassegna la scarna disciplina relativa a queste tipologie di lavoro penitenziario, in modo da individuarne descrittivamente i tratti essenziali.

#### **4.1. Le attività artigianali, intellettuali o artistiche**

In primo luogo, rilevano le c.d. attività artigianali, intellettuali o artistiche cui fa riferimento l'art. 20, quindicesimo comma, ord. penit.<sup>142</sup>, e la cui disciplina di dettaglio è invece contenuta all'art. 51 del regolamento esecutivo.

Analizzando l'istituto si può subito notare come i beneficiari siano individuati genericamente nei detenuti (quindi anche imputati) e negli internati, purché manifestino spiccate attitudini di tipo artigianale, intellettuale o artistico. Su questo punto, la versione definitiva dell'ordinamento penitenziario ha decisamente innovato rispetto all'originario disegno di legge, che individuandone i presupposti nei meri "interessi culturali o artistici" avrebbe potuto prestarsi agli intenti elusivi dei detenuti che volessero sottrarsi al lavoro ordinario<sup>143</sup>.

Dalla lettura dei primi tre commi dell'art. 51 reg. esec., inoltre, si deduce che siffatte attività possono assumere una duplice natura, ossia di semplice passatempo, e in tal caso verranno svolte al di fuori del normale orario di lavoro, oppure di occupazione professionale vera e propria, che si sostituisce al lavoro penitenziario comune. In questa seconda circostanza — che è quella che più interessa il tema del lavoro dei detenuti — la procedura di ammissione risulta diversificata, a seconda che si tratti di imputati oppure di condannati e internati: infatti, i primi possono essere autorizzati sulla base di una semplice richiesta indirizzata al direttore dell'istituto, in perfetta coerenza con la previsione dell'art. 15, terzo comma, ord. penit., per cui gli

---

<sup>142</sup> "I detenuti e gli internati che mostrino attitudini artigianali, culturali o artistiche possono essere esonerati dal lavoro ordinario ed essere ammessi ad esercitare, per proprio conto, attività artigianali, intellettuali o artistiche".

<sup>143</sup> Cfr. G. PERA, *Il lavoro dei detenuti nel progetto di riforma*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, pp. 107-108.

imputati sono ammessi a svolgere attività lavorative in seguito a richiesta; i condannati e gli internati, per i quali sussiste l'obbligo di lavoro ai sensi dell'art. 20, terzo comma, ord. penit., devono essere espressamente esonerati dal lavoro ordinario<sup>144</sup>, e quindi autorizzati a svolgere le attività in esame. Peraltro, l'autorizzazione può essere concessa dal direttore dell'istituto, sentito il gruppo di osservazione e trattamento, solo ove i soggetti diano dimostrazione di possedere le suddette attitudini e si dedichino alle attività con "impegno professionale" (art. 51, terzo comma, reg. esec.)<sup>145</sup>.

Le ulteriori disposizioni in tema di attività artigianali, intellettuali o artistiche riguardano alcuni marginali aspetti esecutivi e il profilo economico. Si stabilisce così che le attività possono essere svolte in appositi locali oppure nelle camere, ove non richiedano l'uso di macchinari ingombranti o che recano molestia (art. 51, primo comma, reg. esec.). Sotto il versante economico, da una parte si vuole incentivare la remuneratività di questo tipo di lavoro, consentendo che i beni prodotti possano essere inviati e venduti ai destinatari fuori dell'istituto (comma quinto), dall'altra si estende anche a questa categoria di lavoratori detenuti la disciplina dei prelievi (comma sesto), ai sensi dell'art. 24, primo comma, ord. penit., al plausibile scopo di evitare eventuali vantaggi economici per coloro che riescano a essere esonerati dal lavoro ordinario<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> Cfr. G. DI GENNARO-R. BREDÀ-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 149, che riferiscono dell'indirizzo giurisprudenziale secondo cui la mancanza di un espresso provvedimento di esonero impedirebbe che l'eventuale attività svolta sia considerata lavorativa, e pertanto anche l'applicazione dell'art. 69 ord. penit. in tema di reclami al magistrato di sorveglianza.

<sup>145</sup> Non è però specificato né come debba essere fornita la prova di possedere le attitudini artigianali, intellettuali o artistiche, né cosa debba intendersi per "impegno professionale".

<sup>146</sup> Ancora G. DI GENNARO-R. BREDÀ-G. LA GRECA, *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 149.

## 4.2. Il lavoro a domicilio

La figura tipologica del lavoro carcerario a domicilio è stata introdotta nel nostro ordinamento ben dopo l'entrata in vigore della legge n. 354 del 1975, ad opera della legge n. 56 del 1987 ("Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro")<sup>147</sup>, che ne reca la disciplina all'art. 19, sesto e settimo comma.

A livello definitorio, e tenendo conto della specificità del luogo della prestazione, si tratta di una particolare fattispecie di lavoro subordinato<sup>148</sup>, che si connota in ragione dell'espletamento delle attività presso locali che sono nella disponibilità dell'Amministrazione penitenziaria.

Le richiamate disposizioni dell'art. 19, tuttavia, si limitano a disciplinare alcuni aspetti retributivi e previdenziali, rinviando per il resto alla regolamentazione dettata "in materia di svolgimento di attività artigianali, intellettuali o artistiche"<sup>149</sup>, di talché possono estendersi le considerazioni svolte nelle pagine precedenti, quanto a procedura di autorizzazione e modalità di svolgimento della peculiare attività lavorativa.

Sotto il primo profilo di intervento cui si è accennato, quello retributivo, l'art. 19, sesto comma, della legge del 1987 ripropone la soluzione già adottata per i detenuti ammessi al lavoro all'esterno, per cui "il datore di lavoro versa alla direzione dell'istituto [...] le somme dovute al lavoratore"<sup>150</sup>, ma nulla dice in merito alla determinazione della retribuzione, ovvero sull'applicabilità o meno dell'art. 22 ord. penit. Sembra comunque pacifico che, per le medesime considerazioni già svolte circa la natura subordinata del rapporto di lavoro, essa non potrà essere inferiore a

---

<sup>147</sup> V. il testo, presso <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1987/03/03/087U0056/sg>.

<sup>148</sup> L'art. 2128 cod. civ. ("Lavoro a domicilio"), infatti, vi estende l'applicazione delle norme relative al lavoro nell'impresa (art. 2082 e ss.).

<sup>149</sup> Il nuovo regolamento esecutivo del 2000, peraltro, conferma tale rinvio (art. 52, rubricato "Lavoro a domicilio").

<sup>150</sup> La norma prosegue stabilendo che tali somme devono essere "al netto delle ritenute previste dalle leggi vigenti", e che al datore spetta inoltre dimostrare "l'adempimento degli obblighi relativi alla tutela assicurativa, previdenziale ed infortunistica".

quella spettante al lavoratore libero<sup>151</sup>. A fugare ogni dubbio, si consideri che l'art. 52 del vigente regolamento esecutivo opportunamente impone il “rispetto della normativa in materia [di lavoro a domicilio]”, pertanto troverà applicazione l'art. 1 della legge n. 877 del 1973 (“Nuove norme per la tutela del lavoro a domicilio”)<sup>152</sup>, per il quale la retribuzione è determinata “sulla base di tariffe di cottimo pieno risultanti dai contratti collettivi della categoria”<sup>153</sup>.

### **4.3. Il lavoro autonomo**

Al di là delle attività artigianali, intellettuali o artistiche svolte all'interno degli istituti, alcune scarse disposizioni del regolamento esecutivo riconoscono inoltre ai detenuti la possibilità di svolgere lavoro autonomo all'esterno delle strutture, pur non fornendone alcuna definizione. Tuttavia, dalla lettura degli artt. 48, dodicesimo comma (relativo al lavoro all'esterno) e 54, terzo comma (riguardante i soggetti semiliberi), si evince trattarsi di una fattispecie particolare di lavoro extramurario, caratterizzata dalla prestazione di un'attività simile a quella individuata dall'art. 51 reg. esec., se non altro con riguardo alla tipologia artigianale. Una conferma di ciò sembra provenire dall'identità dei presupposti richiesti per l'ammissione al lavoro autonomo all'esterno dell'istituto: il detenuto deve, infatti, dimostrare di possedere le “attitudini necessarie” a questo tipo di lavoro e di potersi dedicare al suo svolgimento con “impegno professionale”. Tuttavia, anche in questo caso — come già osservato con riferimento alle attività artigianali, intellettuali o artistiche svolte all'interno dell'istituto —, non è

---

<sup>151</sup> Cfr. M. BARBERA, *Lavoro carcerario*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, UTET, Torino, 1992, VIII, p. 224.

<sup>152</sup> Si veda il testo presso <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1974/01/05/073U0877/sg>.

<sup>153</sup> Cfr. M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 12, nota 20.

specificato né in che modo il soggetto possa dimostrare il possesso delle attitudini, né cosa debba intendersi con “impegno professionale”<sup>154</sup>.

Per il resto, le disposizioni del regolamento di esecuzione si limitano a prevedere che le condizioni per l’ammissione al lavoro autonomo extramurario sono quelle previste in relazione ai detenuti e internati che intendano accedere al lavoro all’esterno *ex art. 21, primo comma, ord. penit.* e che l’utile derivante dall’attività sia corrisposto alla direzione dell’istituto, cosicché siano effettuati i prelievi di cui all’art. 24 ord. penit. (art. 48, dodicesimo comma, reg. esec.)<sup>155</sup>.

D’altro canto, per sopperire all’esiguità delle previsioni del regolamento penitenziario, potrà farsi riferimento alla definizione di contratto d’opera contenuta nell’art. 2222 cod. civ. — di apertura del Titolo III del libro V, dedicato appunto al lavoro autonomo —, per cui oggetto dell’attività è il compimento, verso corrispettivo, di un’opera o di un servizio, “con lavoro prevalentemente proprio e senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente”. Per quanto riguarda, invece, la normativa applicabile, si potrà fare ricorso alle disposizioni generali contenute nel Capo I del medesimo titolo, riguardanti, tra l’altro, le modalità e i termini di esecuzione dell’opera, nonché la determinazione del corrispettivo. Sotto quest’ultimo aspetto, l’art. 2225 cod. civ. stabilisce che sia determinato con il consenso delle parti, o in assenza attraverso le tariffe professionali e gli usi, di talché non possono trovare estensione le regole per la determinazione delle mercedi individuate in via generale dall’art. 22 ord. penit.

Sotto il profilo delle tutele relative al rapporto di lavoro, bisogna brevemente segnalare il recente intervento del legislatore, con la legge n. 81 del 2017, volto ad approntare misure di tutela del lavoro autonomo in generale, e quindi anche di quello eseguito da soggetti detenuti. Sul piano

---

<sup>154</sup> Invero, il requisito della professionalità, elaborato con riferimento alla figura dell’imprenditore *ex art. 2082 cod. civ.*, si ritiene soddisfatto quando un’attività presenti i caratteri di abitudine, stabilità e sistematicità.

<sup>155</sup> Cfr. M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 14.

del rapporto di lavoro, sono state introdotte alcune garanzie volte a tutelare la figura del lavoratore autonomo nei confronti del committente: a titolo esemplificativo, l'art. 3 stabilisce che sono prive di effetto le clausole con le quali si attribuisce a quest'ultimo la facoltà di modificare unilateralmente le condizioni del contratto, o di recedere da esso senza un congruo preavviso nel caso in cui la prestazione abbia carattere continuativo; allo stesso modo, sono prive di effetto le clausole con cui le parti concordano termini di pagamento superiori ai sessanta giorni dalla richiesta di pagamento. Altre previsioni sono state poste a tutela della stabilità del rapporto nei casi di gravidanza, maternità, malattia o infortunio, al fine di impedire che simili eventi possano determinare l'estinzione del rapporto di lavoro autonomo (art. 14).

Ad ogni modo, effettuata questa rapida ricognizione delle previsioni normative, deve segnalarsi la scarsa diffusione dello strumento del lavoro autonomo — all'esterno così come all'interno degli istituti — in ambito penitenziario, nonostante proprio questa categoria tipologica presenti un potenziale risocializzante e di promozione dell'individuo certamente superiore rispetto alla maggior parte delle attività di tipo domestico riservate ai soggetti ristretti.



## **IV. Fenomeni e interventi recenti in materia di lavoro penitenziario**

### **1. L'esperienza cooperativistica**

Nei capitoli precedenti si è più volte fatto riferimento alla figura delle cooperative sociali e al fenomeno della progressiva apertura del mondo del lavoro penitenziario nei confronti di questi nuovi soggetti: si è detto, infatti, della possibilità loro riconosciuta di organizzare e gestire lavorazioni produttive all'interno degli istituti penitenziari; dell'eventualità che attraverso lo strumento delle convenzioni sia loro affidata anche la gestione dei servizi interni (art. 47, primo e terzo comma, reg. esec.); nonché delle politiche legislative che hanno tentato di dare impulso al fenomeno, attraverso la previsione di agevolazioni e sgravi contributivi.

Adesso, si cercherà di mettere ordine nelle considerazioni sin qui incidentalmente svolte, e quindi ricostruire il processo di origine e diffusione di uno degli aspetti certamente più interessanti in tema di lavoro dei detenuti. Come è stato opportunamente osservato, infatti, l'impresa cooperativa sociale, con il suo carattere *non profit* e la sua capacità di coniugare le metodologie operative dell'impresa classica con gli obiettivi solidaristici dell'Amministrazione penitenziaria, può costituire un valido strumento sia per arginare lo storico problema della mancanza di risorse (o di interesse) per lo sviluppo delle potenzialità lavorative dei soggetti sottoposti ad esecuzione penale, sia per sperimentarne le reali capacità di reinserimento nella società libera<sup>1</sup>. A quest'ultimo proposito, si consideri attentamente che il lavoro in cooperativa sociale, all'interno degli istituti e

---

<sup>1</sup> Cfr. C. A. ROMANO, *Carcere, lavoro e cooperazione sociale*, in U. Gatti-B. Gualco (a cura di), *Carcere e territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 283-285, che ottimisticamente individua "spazi di concreta operatività" per le cooperative sociali sul terreno del lavoro penitenziario, dominato da un generale clima di sfiducia del mondo imprenditoriale tradizionale.

ancor di più all'esterno, consente innanzitutto di attenuare quei caratteri di separatezza e impermeabilità che da sempre contrappongono il carcere al mondo libero, e conseguentemente di allocare (e quindi gestire) direttamente a livello della collettività il problema della risocializzazione dei detenuti, che cessa così di rientrare nei compiti esclusivi di uno Stato paternalistico.

### **1.1. Origine ed evoluzione della cooperazione sociale in carcere**

I primi passi della cooperazione sociale in Italia furono mossi intorno alla metà degli anni Sessanta, tuttavia solo un ventennio dopo il fenomeno conobbe una rapida accelerazione e fece il suo ingresso nella dimensione carceraria, con la creazione della prima società cooperativa a responsabilità limitata composta anche da soci detenuti (la “Rebibbia 29 giugno”), il cui scopo sociale era individuato nell’“ottenimento di continuità occupazionale alle migliori condizioni economiche, sociali e professionali”<sup>2</sup>.

Viste le proporzioni via via assunte dall’esperienza cooperativistica, e soprattutto le opportunità che offriva nel settore del lavoro penitenziario, il legislatore intervenne a regolare organicamente la materia con la legge n. 381 del 1991 (“Disciplina delle cooperative sociali”). L’art. 1 della legge citata definisce come sociali le cooperative che perseguono “l’interesse generale della collettività alla promozione umana e all’integrazione sociale dei cittadini”, anche attraverso — per quel che qui interessa — lo svolgimento di attività produttive volte all’“inserimento lavorativo di persone svantaggiate”<sup>3</sup>. Tuttavia, l’incentivo alle iniziative sociali sul

---

<sup>2</sup> Si vedano C. A. ROMANO, *Carcere, lavoro e cooperazione sociale*, in U. Gatti-B. Gualco (a cura di), *Carcere e territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 279 e ss., per una breve ricostruzione della cooperazione sociale in Italia, e M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L’ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 212, note 82-83, per le vicende relative alla nascita della prima cooperativa e per il contenuto del relativo statuto sociale.

<sup>3</sup> Sono queste le cooperative sociali c.d. di tipo B, mentre quelle di tipo A si occupano della gestione di servizi socio-sanitari ed educativi. Per una analisi approfondita sul tema della

terreno del lavoro penitenziario sortì inizialmente limitati effetti, in ragione della presenza di ostacoli giuridici a un pieno sviluppo dello strumento cooperativistico all'interno degli istituti. Infatti, l'originario art. 4 della legge del 1991 annoverava, tra le "persone svantaggiate" in ambito penitenziario, i soli condannati ammessi alle misure alternative, così indirizzando l'interesse delle cooperative verso le sole attività extramurarie<sup>4</sup> (e per converso impedendo che fossero qualificate come sociali quelle in cui lavoravano solo detenuti impegnati in attività interne<sup>5</sup>). Inoltre, dalla disciplina civilistica comune provenivano ulteriori ostacoli, quali ad esempio l'impossibilità di stipulare l'atto costitutivo della società — per il quale l'art. 2521 cod. civ. richiede la forma dell'atto pubblico — direttamente da parte dei soggetti detenuti, stante l'incapacità di agire conseguente alla sentenza di condanna<sup>6</sup>.

A questi problemi si è cercato di far fronte con la più volte menzionata legge Smuraglia (n. 193 del 2000), che ha operato nella direzione di ampliare la sfera di intervento delle cooperative sociali in ambito penitenziario, sia incentivando l'assunzione dei soggetti ristretti, sia rimuovendo alcuni degli impedimenti normativi allo sviluppo di tale strumento associativo.

Nel primo senso, l'art. 1 ha modificato l'art. 4 della legge n. 381 del 1991, annoverando nella categoria delle "persone svantaggiate" anche quelle "detenute o internate negli istituti penitenziari", nonché i condannati definitivi ammessi — oltre che, come nella precedente formulazione, alle

---

cooperazione sociale finalizzata all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate in generale, si rinvia a C. BORZAGA, *Cooperazione sociale e inserimento lavorativo: il contributo dell'analisi economica*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2006, I, pp. 101-129.

<sup>4</sup> Cfr. A. MORRONE., *Lavoro penitenziario: nuove norme su "privatizzazione" ed incentivi*, in *Diritto penale e processo*, 2000, XI, p. 1432.

<sup>5</sup> Si veda M. VITALI, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 44.

<sup>6</sup> V. approfonditamente sul tema M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 214, anche per la soluzione autorevolmente prospettata al problema.

misure alternative alla detenzione — al lavoro all'esterno *ex art. 21 ord. penit.* In questo modo, si è proceduto al riconoscimento della qualifica di cooperative sociali anche a quelle che impiegano detenuti impegnati in attività intramurarie<sup>7</sup>, con ciò garantendo l'accesso alla riduzione delle aliquote contributive per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale, relativamente alle retribuzioni corrisposte<sup>8</sup>. Rimane, tuttavia, da sottolineare che tale riduzione è solo parziale per i nuovi soggetti svantaggiati introdotti dalla legge Smuraglia, mentre è totale per quelli originariamente previsti, di talché risulta confermata la preferenza espressa nei confronti delle attività sociali extramurarie<sup>9</sup>.

Per quel che concerne, invece, l'accennato limite alla possibilità di costituire società cooperative da parte dei ristretti, la legge Smuraglia ha opportunamente inserito un nuovo comma diciottesimo all'art. 20 ord. penit., il quale stabilisce la non applicabilità delle incapacità derivanti dalle condanne penali e civili “per la costituzione e lo svolgimento di rapporti di lavoro nonché per l'assunzione della qualità di socio nelle cooperative sociali” (art. 20, diciottesimo comma, ord. penit.)<sup>10</sup>. Peraltro, tale innovazione lascia irrisolto l'ulteriore problema relativo alle cariche di

---

<sup>7</sup> Purché nel rispetto del generale limite del 30% del totale dei lavoratori, come impone l'art. 4, secondo comma, della legge n. 381 del 1991.

<sup>8</sup> Si aggiunga, per completezza, che tali sgravi contributivi “si applicano per un periodo successivo alla cessazione dello stato di detenzione di diciotto mesi, per i detenuti o internati che hanno beneficiato di misure alternative o del lavoro all'esterno [...], e di ventiquattro mesi per i detenuti ed internati che non ne hanno beneficiato” (art. 4, comma 3-bis, capoverso). La legge Smuraglia, invero, aveva previsto un unico termine di proroga per le due situazioni, riduttivamente individuato in sei mesi (si veda, per una critica a tale sistema, A. MORRONE., *Lavoro penitenziario: nuove norme su “privatizzazione” ed incentivi*, in *Diritto penale e processo*, 2000, XI, p. 1434).

<sup>9</sup> Si ricordi, inoltre, che la percentuale di riduzione delle aliquote deve essere stabilita con cadenza biennale, con decreto del Ministro della Giustizia. Sulla inopportunità del regime diversificato, in quanto continua a favorire le sole iniziative extramurarie, oltre che presentare profili di irragionevolezza, si veda A. MORRONE, *Lavoro penitenziario: nuove norme su “privatizzazione” ed incentivi*, in *Diritto penale e processo*, 2000, XI, p. 1433, che sottolinea, inoltre, il rischio che l'inerzia dell'esecutivo nell'emanazione del decreto biennale conduca ad un mancato adeguamento delle percentuali della suddetta riduzione.

<sup>10</sup> Cfr. AGLIATA M., *Il lavoro carcerario in Italia alla luce dei recenti interventi normativi e del rispetto dei diritti fondamentali a tutela della persona*, in *I diritti dell'uomo*, 2014, III, p. 545.

amministratore o sindaco delle società cooperative, posto che l'art. 2382 cod. civ. vieta espressamente la nomina dei soggetti interdetti, rendendo tali cariche appannaggio dei soli soci con capacità piena<sup>11</sup>.

In definitiva, può dirsi che l'esperienza della cooperazione sociale in carcere ha indubbiamente attirato l'attenzione degli organi statali, che vi hanno a ragione ravvisato un efficace rimedio alle storiche insufficienze della gestione centrale, o puramente imprenditoriale, del lavoro penitenziario.

## **1.2. Il ruolo dell'Amministrazione penitenziaria in tema di cooperative sociali**

A più di quindici anni dall'entrata in vigore della legge Smuraglia, occorre brevemente analizzare quali siano stati i risultati raggiunti dalla legislazione incentivante vista nelle pagine precedenti, e quale sia stato l'atteggiamento assunto dall'Amministrazione penitenziaria nei confronti del fenomeno della cooperazione sociale in tema di lavoro dei detenuti. A questo proposito, una significativa testimonianza proviene dalla documentazione ufficiale prodotta dal Ministero della Giustizia, in particolare dalle relazioni ("sull'attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti") presentate annualmente al Parlamento, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 20 ord. penit.<sup>12</sup>.

Ebbene, dalla lettura di tali relazioni, il primo dato ricorrente riguarda una non meglio specificata "opera di divulgazione posta in essere dall'Amministrazione" ("affinché i soggetti imprenditoriali conoscessero gli incentivi previsti" per l'assunzione dei detenuti), grazie alla quale si sarebbe registrato un passaggio dai 644 detenuti assunti da imprese e cooperative

---

<sup>11</sup> Così riporta M. PAVARINI, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, p. 215.

<sup>12</sup> Vedi <https://www.senato.it/static/bgt/listadocumenti/16/1/1080/0/index.html?static=true>, per le relazioni degli anni 2008-2011, nonché, per quelle degli anni 2012-2016, <https://www.senato.it/static/bgt/listadocumenti/17/1/1427/0/index.html?static=true>.

sociali nel 2003, ai 1342 del 2010, fino alle 1400 unità al dicembre 2015<sup>13</sup>. Cionondimeno, è il caso di evidenziare che nel biennio 2010-2011, in ragione del raggiungimento del limite di spesa previsto per l'applicazione della legge Smuraglia, non è stato possibile erogare alcuno sgravio fiscale, così determinando una brusca battuta d'arresto all'assunzione dei ristretti da parte delle cooperative sociali. A fronte di ciò, e a ulteriore testimonianza del grande affidamento riposto sulla legge in questione per il rilancio di questo tipo di iniziative, si è proceduto, per il solo anno 2013, ad uno stanziamento eccezionale di 16 milioni di euro per la sua applicazione, e a decorrere dal 2014 ad un aumento della relativa copertura annua<sup>14</sup> (da 4,6 milioni di euro del 2012 a poco più di 10 milioni fino al 2015, per finire ai 9 del 2016).

Sotto altro aspetto, lo sforzo profuso a livello statale per lo sviluppo dello strumento cooperativistico non si è limitato allo stanziamento di maggiori fondi da destinarsi agli incentivi economici. Infatti, nelle suddette relazioni si fa spesso riferimento al fatto che l'Amministrazione "opera d'intesa e in accordo con i maggiori consorzi del mondo della cooperazione, nell'ambito di percorsi di collaborazione e integrazione delle risorse", allo scopo di far acquisire ai detenuti capacità e competenze professionali spendibili nel mercato del lavoro. A questo proposito, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha provveduto a siglare convenzioni e protocolli di intesa con i maggiori consorzi di cooperative sociali, tra cui si segnalano il Consorzio Gino Mattarelli (che è il consorzio nazionale che riunisce quelli locali) e il Consorzio per l'Ambiente (COPA), dando vita "ad una serie di iniziative particolarmente interessanti [e] offrendo possibilità occupazionali" ai soggetti in esecuzione penale. Nella stessa direzione,

---

<sup>13</sup> Il dato numerico, tuttavia, comprende unitariamente i detenuti assunti da cooperative sociali e da imprese di altro tipo, non essendo possibile, sulla base delle relazioni, isolare soltanto i primi.

<sup>14</sup> Così riporta la Relazione per l'anno 2013, presentata alla Presidenza del Senato il 27 ottobre 2014 (<http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/docnonleg/29582.htm>).

occorre evidenziare il protocollo d'intesa stipulato nel marzo 2013 tra il Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria) e Federsolidarietà, Confcooperative, Legacoopsociale e Agci Solidarietà<sup>15</sup>, in base al quale questi ultimi soggetti istituzionali, attraverso le proprie organizzazioni nazionali e regionali, "si impegnano [...] al fine di avviare progetti imprenditoriali finalizzati all'inserimento lavorativo intra ed extramurario e al recupero sociale" dei detenuti; mentre l'Amministrazione si impegna, *in primis*, a sensibilizzare i Provveditorati regionali, i direttori degli istituti penitenziari e degli Uffici per l'esecuzione penale esterna a individuare "progetti idonei alla realizzazione di attività di recupero sociale e inserimento lavorativo", e in secondo luogo a collaborare con i suddetti organismi cooperativi per l'elaborazione di progetti condivisi da presentare alla Commissione Europea per l'ottenimento di fondi sociali.

## **2. Le sanzioni penali consistenti in lavori di pubblica utilità**

Fino a questo punto della trattazione l'interesse è stato concentrato sul tema fondamentale del lavoro penitenziario, essenzialmente inteso, nelle sue varie forme e dimensioni, come attività lavorativa che si accompagna alla privazione della libertà a titolo di pena, anche nei casi di svolgimento all'esterno degli istituti.

Adesso, invece, si porrà l'attenzione su una diversa ma complementare tematica, relativa alla configurazione del lavoro libero da svolgersi in favore della collettività come sanzione penale vera e propria, ossia come strumento di controllo sociale alternativo<sup>16</sup> in un sistema penale che tradizionalmente

---

<sup>15</sup> Consultabile presso [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), sezione "Strumenti – Convenzioni, accordi, protocolli".

<sup>16</sup> Cfr. A. MORRONE, *Nuove sanzioni alternative alla detenzione: il lavoro a favore della collettività*, in *Diritto penale e processo*, 2000, VIII, p. 1033.

si fonda sulla privazione della libertà personale, o al più sul binomio pena detentiva-pena pecuniaria<sup>17</sup>.

## 2.1. Origini del fenomeno e sviluppo nell'ordinamento italiano

In verità, una sanzione di tal genere non costituisce una novità assoluta, potendo rinvenirsi degli antecedenti non soltanto nella legislazione di altri Paesi<sup>18</sup>, ma anche nel previgente ordinamento penale italiano. Infatti, gli artt. 19, quinto comma, e 24, secondo comma, del codice Zanardelli del 1889 prevedevano, nell'ambito della conversione in pena detentiva, rispettivamente, della multa e dell'ammenda non esigibili dal condannato, la possibilità che la detenzione fosse sostituita, su richiesta dello stesso, nella "prestazione di un'opera determinata a favore dello Stato, della Provincia o del Comune". Tuttavia, la scarsissima applicazione dell'istituto, probabilmente imputabile all'assenza dei necessari strumenti giuridici e organizzativi, ne comportò l'estromissione dal successivo codice penale Rocco del 1930<sup>19</sup>.

Nondimeno, l'interesse verso l'introduzione di un'ipotesi di lavoro libero in favore della collettività quale pena principale per determinati reati meno gravi, o quale pena sostitutiva nel caso di conversione della pena pecuniaria non eseguita per insolvibilità del condannato, ricevette nuovo impulso sul finire degli anni Settanta del XX secolo, in seguito all'esortazione operata

---

<sup>17</sup> Ciò trova una solida conferma nella lettera dell'art. 17 cod. pen. ("Pene principali: specie"), che annovera, oltre la pena di morte non più compatibile con l'assetto costituzionale, da una parte l'ergastolo, la reclusione e l'arresto, dall'altra la multa e l'ammenda.

<sup>18</sup> Si veda E. DOLCINI, *Lavoro libero e controllo sociale: profili comparatistici e politico-criminali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1977, II, pp. 484-508, per una compiuta analisi comparata del fenomeno, in riferimento alle esperienze di Gran Bretagna, Germania, URSS e altri Paesi socialisti dell'Est Europa.

<sup>19</sup> Cfr. A. MORRONE, *Il lavoro sostitutivo nel sistema penale italiano: profili giuridici e problematiche applicative*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1997, I-II, p. 98. A. DI MARTINO, *Art. 54 (d.lgs. n. 274 del 2000)*, in (Ia) *Legislazione penale*, 2001, I-II, p. 260, riconnette lo scarso sviluppo di tale sanzione alla sua posizione marginale nel sistema sanzionatorio e alla refrattarietà della prassi giudiziaria per ragioni culturali.

dal Consiglio d'Europa con Risoluzione (76) 10, adottata il 1° marzo 1976<sup>20</sup>.

Pochi anni dopo, infatti, la figura dell'attività non retribuita a favore della collettività, quale sanzione penale, è stata reintrodotta nell'ordinamento italiano dalla legge n. 689 del 1981 ("Modifiche al sistema penale"), che vi dedica l'art. 102 e seguenti, in particolare l'art. 105.

La prima delle norme citate stabilisce che le pene pecuniarie della multa e dell'ammenda, ove non eseguite per insolvibilità del condannato, possano essere convertite — oltre che nella libertà controllata<sup>21</sup> — anche nel lavoro sostitutivo, qualora il condannato ne faccia espressa richiesta<sup>22</sup>, secondo un indice di ragguaglio individuato "calcolando [venticinque euro], o frazione di [venticinque euro], per un giorno di lavoro sostitutivo" (art. 102, terzo comma), e fino a un massimo di sessanta giorni. Tale conversione spetta alla competenza del magistrato di sorveglianza, che dispone altresì, sentito se del caso il servizio sociale, le modalità di esecuzione dell'attività, tenendo conto delle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato<sup>23</sup> (art. 107).

Sotto il profilo contenutistico, l'art. 105 della legge del 1981 definisce il lavoro sostitutivo come la prestazione di un'attività lavorativa non retribuita a favore della collettività, da svolgersi presso lo Stato, le regioni, le province e i comuni, oppure presso enti e organizzazioni, anche private, impegnate in programmi di assistenza, istruzione, protezione civile e tutela dell'ambiente,

---

<sup>20</sup> Di tale circostanza riferisce E. DOLCINI, *Lavoro libero e controllo sociale: profili comparatistici e politico-criminali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1977, II, p. 482.

<sup>21</sup> Per un periodo massimo di sei mesi o un anno, a seconda che si tratti di multa o ammenda (art. 102, primo comma, legge n. 689 del 1981).

<sup>22</sup> La previsione del consenso del condannato è plausibilmente rivolta a evitare la configurazione di un'ipotesi di lavoro forzato, vietata ai sensi dell'art. 4 CEDU.

<sup>23</sup> Si è voluto evitare che la prestazione di lavoro sostitutivo influisca negativamente sulle fondamentali esigenze di vita del condannato, in modo da compromettere l'aspetto risocializzante della misura, soprattutto con riferimento al mantenimento della precedente attività lavorativa.

anche mediante la stipula di apposite convenzioni quadro da parte del Ministero della Giustizia.

Da quanto detto finora, emerge chiaramente la scelta operata dal legislatore, nel senso di configurare tale ipotesi di lavoro in guisa di sanzione sostitutiva della pena pecuniaria inesigibile, con ciò superando la rigidità del previgente sistema, in forza del quale il procedimento di conversione culminava nell'irrogazione della pena detentiva. Il pregio della previsione sta evidentemente nell'aver compiuto un passo in avanti nella tutela della libertà personale, in particolare limitando le ricadute discriminatorie prima operanti nei confronti dei soggetti meno abbienti<sup>24</sup>. D'altro canto, la scarsa regolamentazione degli aspetti esecutivi dell'istituto, le incertezze circa la natura della prestazione e il rapporto cui dà luogo, nonché la mancanza delle necessarie strutture organizzative hanno fatto sì che il lavoro sostitutivo, anche a distanza di decenni, abbia conosciuto un'applicazione molto limitata<sup>25</sup>.

Una seconda e distinta ipotesi di pena-lavoro è stata successivamente introdotta nel nostro ordinamento dal d.l. 26 aprile 1993, n. 122 (recante misure urgenti in materia di discriminazione etnica, razziale e religiosa), convertito in legge n. 205 del 1993. In particolare, l'art. 1, comma 1-*bis*, prevede che con la sentenza di condanna per i reati a sfondo razziale o

---

<sup>24</sup> In verità, deve dirsi che con la legge in esame il legislatore si è limitato a dare attuazione ai principi già posti dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 131 del 1979, con la quale era stato sostanzialmente demolito il precedente sistema di conversione delle pene pecuniarie ineseguite, risultante dagli artt. 135 cod. pen. e 586 del previgente cod. proc. pen., in ragione della violazione dei principi di eguaglianza e rieducazione (artt. 3 e 27 Cost.). Cfr. A. MORRONE, *Il lavoro sostitutivo nel sistema penale italiano: profili giuridici e problematiche applicative*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1997, I-II, p. 98 e ss., il quale, tuttavia, ritiene che anche il nuovo meccanismo esprima preferenza per la più afflittiva sanzione della libertà controllata.

<sup>25</sup> Così riporta A. MORRONE, *Nuove sanzioni alternative alla detenzione: il lavoro a favore della collettività*, in *Diritto penale e processo*, 2000, VIII, p. 1034. A. DI MARTINO, *Art. 54 (d.lgs. n. 274 del 2000)*, in (la) *Legislazione penale*, 2001, I-II, p. 260, che riferisce, inoltre, di una "reazione di rigetto della magistratura" nei confronti della misura.

discriminatorio<sup>26</sup>, nonché per il reato di genocidio, il giudice possa altresì disporre la sanzione consistente nell'“obbligo di prestare un'attività non retribuita a favore della collettività”, genericamente indirizzata a finalità sociali o di pubblica utilità<sup>27</sup>, con modalità da determinarsi con decreto del Ministro della Giustizia.

A differenza dell'ipotesi prevista dalla legge del 1981, nel caso in esame il lavoro di pubblica utilità è costruito secondo il modello della pena accessoria, che pertanto si aggiunge a quella principale limitativa della libertà, tanto che ne è previsto lo svolgimento “al termine dell'espiazione della pena detentiva”, per un periodo non superiore a dodici settimane (comma 1-*quater*).

Invero, proprio questa configurazione offre lo spunto per alcune rapide riflessioni. Innanzitutto, al di là dell'ovvia considerazione per cui competente sarà lo stesso giudice della cognizione (e non il magistrato di sorveglianza), si noti che, trattandosi di pena accessoria e quindi effetto penale della condanna stessa, non è qui richiesta alcuna forma di consenso del condannato<sup>28</sup>. In secondo luogo, l'istituto sembra essere animato, più che da finalità risocializzanti (o almeno non-desocializzanti), da intenti marcatamente afflittivi, come peraltro risulterebbe dalla stessa lettera del comma 1-*quater*, secondo cui il giudice deve determinare le modalità dell'attività in modo da non pregiudicare, oltre che le esigenze di lavoro e di

---

<sup>26</sup> Questi sono individuati dall'art. 3 della legge n. 654 del 1975 nella condotta di chi “diffonde in qualsiasi modo idee fondate sulla superiorità o sull'odio razziale” (lett. a), oppure “incita in qualsiasi modo alla discriminazione, o incita a commettere o commette atti di violenza o di provocazione alla violenza, nei confronti di persone perché appartenenti ad un gruppo nazionale, etnico o razziale” (lett. b).

<sup>27</sup> Il comma 1-*quinqes* individua, tra le possibili attività, le opere di bonifica o di restauro di edifici danneggiati con scritte o emblemi che incitano all'odio razziale, le attività di assistenza nei confronti di portatori di handicap, tossicodipendenti, anziani o extracomunitari, o ancora di protezione civile o tutela dell'ambiente.

<sup>28</sup> Cfr., sul punto, G. DE FRANCESCO, *Art. 1 (d.l. 26/4/1993, n. 22, conv. in legge n. 205 del 1993)*, in (Ia) *Legislazione penale*, 1994, II, p. 199.

studio, anche quelle relative al “reinserimento sociale del condannato”, come si trattasse di situazioni confliggenti<sup>29</sup>.

Ad ogni modo, similmente a quanto visto per il lavoro sostitutivo, le difficoltà di dare attuazione pratica alla pena accessoria del lavoro di pubblica utilità, nonché la preferenza accordata a figure più restrittive (come la semidetenzione), ne hanno determinato un’applicazione molto ridotta<sup>30</sup>.

## **2.2. Il lavoro di pubblica utilità ex art. 54 d.lgs. n. 274 del 2000**

L’attenzione verso forme sanzionatorie diverse dalla pena detentiva ottenne nuovo impulso sul finire degli anni Novanta, in particolare con l’approvazione della legge n. 468 del 1999, con la quale il Parlamento delegò il Governo a ridisegnare “la competenza in materia penale del giudice di pace”, nonché ad approntare un autonomo “sistema sanzionatorio dei reati ad esso devoluti” (art. 14)<sup>31</sup>. A tal ultimo proposito, tra i principi e criteri direttivi l’art. 16 individuava: la sostituzione delle pene detentive con quelle pecuniarie, e solo nei casi di maggiore gravità o recidiva con altre “sanzioni alternative alla detenzione, quali la prestazione di attività non retribuita a favore della collettività [...] per un periodo non superiore a sei mesi” (lett. a)<sup>32</sup>; la previsione di una nuova ipotesi di lavoro sostitutivo (dopo quella — per così dire, “generale” — della legge del 1981) nel caso di inesigibilità della pena pecuniaria (lett. b); in ultimo, a chiusura del sistema

---

<sup>29</sup> In questo senso, si veda G. DE FRANCESCO, *Art. 1 (d.l. 26/4/1993, n. 22, conv. in legge n. 205 del 1993)*, in (la) *Legislazione penale*, 1994, II, pp. 196-197, il quale sottolinea, inoltre, che dall’elenco di attività di cui al successivo comma 1-*quinques* (vedi *infra*, nota 26) emerge l’idea di una “pena-contrappasso”.

<sup>30</sup> Ancora G. DE FRANCESCO, *Art. 1 (d.l. 26/4/1993, n. 22, conv. in legge n. 205 del 1993)*, in (la) *Legislazione penale*, 1994, II, p. 195, già in sede di commento alla legge di conversione, esprimeva perplessità sul futuro dell’istituto.

<sup>31</sup> Invero la citata legge giunge all’esito di un periodo di particolare fermento sul tema della sanzione del lavoro di pubblica utilità. Si veda A. MORRONE, *Nuove sanzioni alternative alla detenzione: il lavoro a favore della collettività*, in *Diritto penale e processo*, 2000, VIII, pp. 1033-1036, per un’efficace rassegna dei vari progetti avanzati sull’argomento.

<sup>32</sup> In alternativa, la norma prevedeva la sanzione della permanenza domiciliare per un periodo non superiore a quarantacinque giorni.

così creato, l'introduzione di uno specifico delitto, punito con la detenzione fino a un anno (non sostituibile), in caso di inosservanza grave o reiterata degli obblighi connessi allo svolgimento del lavoro di pubblica utilità (o della permanenza domiciliare) (lett. c).

A dare attuazione alla suddetta delega, il Governo ha provveduto con il d.lgs. n. 274 del 2000<sup>33</sup>, che innanzitutto ha ridefinito la competenza penale del giudice di pace (art. 4)<sup>34</sup>, e in secondo luogo ha individuato le nuove sanzioni applicabili dallo stesso (titolo II, artt. da 52 a 62-*bis*)<sup>35</sup>.

L'innovazione consiste nell'aver configurato per la prima volta il lavoro di pubblica utilità come una sanzione principale — e non solo sostitutiva o addirittura accessoria — che trova applicazione secondo lo schema predisposto dall'art. 52, in alternativa alla pena pecuniaria o all'obbligo di permanenza domiciliare<sup>36</sup>, in misura diversa a seconda della gravità della fattispecie di reato.

Tuttavia, occorre precisare che, in ottemperanza al mandato conferito dalla legge di delega, il legislatore delegato ha previsto anche una forma di lavoro sostitutivo “speciale” — per i soli reati di competenza del giudice di pace — nel caso in cui l'irrogazione della sanzione pecuniaria abbia sortito esito

---

<sup>33</sup> Presso <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2000-08-28;274!vig=>.

<sup>34</sup> Vi rientrano reati tra loro estremamente eterogenei, dalle percosse e lesioni colpose all'omissione di soccorso; dall'ingiuria e diffamazione all'invasione di terreni o edifici, e ancora l'imbrattamento di cose altrui, la somministrazione di bevande alcoliche a minori. Peraltro, si è osservato trattarsi di situazioni rientranti nella c.d. “micro-conflittualità privata”, la cui attribuzione al giudice di pace risponderebbe alla duplice esigenza di deflazione del carico di lavoro della magistratura ordinaria, nonché di risposta alle istanze di una giustizia celere ed effettiva avanzate dalla società civile (cfr. A. MORRONE, *Mediazione e riparazione del danno nella competenza penale del giudice di pace*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2000, I-III, pp. 55-56).

<sup>35</sup> In sostanza, si è introdotto un sotto-sistema sanzionatorio del tutto innovativo, nonché autonomo rispetto a quello delineato dall'art. 17 cod. pen., tanto da far parlare di “doppia cornice editale” (A. MORRONE, *Mediazione e riparazione del danno nella competenza penale del giudice di pace*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2000, I-III, p. 60, nota 12).

<sup>36</sup> In concreto, il giudice dovrà operare la scelta secondo la “gravità interna del fatto”, desumibile dai criteri *ex art.* 133 cod. pen., con particolare onere motivazionale in ordine alla scelta tra lavoro di pubblica utilità e permanenza domiciliare, come riporta A. DI MARTINO, *Art. 52 (d.lgs. n. 274 del 2000)*, in (Ia) *Legislazione penale*, 2001, I-II, p. 254.

negativo per l'insolvibilità del condannato (art. 55). È bene sottolineare che tale ipotesi di lavoro sostitutivo segue la disciplina dell'art. 54 del d.lgs. del 2000, e non quella della legge n. 689 del 1981<sup>37</sup>.

Tornando al lavoro di pubblica utilità in funzione di pena principale, e con riferimento alle condizioni di applicabilità e le modalità esecutive, l'art. 54 stabilisce che la sanzione possa essere disposta dal giudice di pace soltanto ove l'imputato ne abbia fatto richiesta, e comunque per un intervallo di tempo che va da un minimo di dieci giorni a un massimo di sei mesi<sup>38</sup>.

Con riguardo all'oggetto dell'attività non retribuita in favore della collettività, la norma si limita a prevedere che debba svolgersi "presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale e di volontariato", rimettendo al Ministro della Giustizia la determinazione specifica delle possibili attività e delle concrete modalità del loro svolgimento. A ciò ha provveduto il d.m. 26 marzo 2001, muovendosi in una duplice direzione: da un lato fornendo un'elencazione (non esaustiva) delle mansioni cui il condannato può essere assegnato, dall'altra rinviando ad apposite convenzioni da stipularsi con il Ministero della Giustizia per la definizione degli aspetti di dettaglio<sup>39</sup>. Sotto il primo aspetto, il decreto citato, all'art. 1, annovera: le prestazioni da svolgersi presso organizzazioni di assistenza sociale o volontariato, in particolare nei confronti di soggetti deboli (tossicodipendenti, persone affette da HIV, portatori di *handicap*, malati, *ex* detenuti, etc.); prestazioni di lavoro per

---

<sup>37</sup> In proposito, A. MORRONE, *Mediazione e riparazione del danno nella competenza penale del giudice di pace*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2000, I-III, p. 63, ritiene questo nuovo assetto complessivamente più gravoso rispetto a quello generale, posto che l'alternativa risiede ora nella permanenza domiciliare, misura certamente più afflittiva della libertà vigilata prevista dalla legge del 1981.

<sup>38</sup> Ordinariamente, l'attività dovrà essere svolta per un massimo di sei ore settimanali, ferma restando la possibilità, per l'interessato, di chiedere e ottenere di dedicarsi con un impegno maggiore, ma nel limite delle otto ore giornaliere (art. 53, terzo e quarto comma).

<sup>39</sup> Ad esempio, nelle convenzioni possono essere indicate specificamente le attività in cui può consistere il lavoro di pubblica utilità, oppure individuati i soggetti preposti al coordinamento delle prestazioni, o infine stabilite le modalità di copertura assicurativa del condannato contro infortuni, malattie professionali o responsabilità civile verso terzi.

finalità di protezione civile o tutela del patrimonio ambientale e culturale; attività di manutenzione dei beni del demanio o del patrimonio pubblico; e infine, sottolineando il carattere aperto della elencazione, le “altre prestazioni di lavoro di pubblica utilità pertinenti la specifica professionalità del condannato”<sup>40</sup>.

Infine, di particolare rilievo è anche l’art. 6 del suddetto decreto ministeriale, in base al quale i soggetti preposti a coordinare le prestazioni dei condannati, individuati presso le amministrazioni, gli enti o le organizzazioni, sono tenuti a redigere una relazione al termine della esecuzione della pena, nella quale documentare “l’assolvimento degli obblighi inerenti il lavoro svolto dal condannato”.

Per completezza, si deve segnalare che, diversamente da quanto si è visto con riferimento ai precedenti tentativi, l’ipotesi in esame di lavoro di pubblica utilità ha conosciuto una vasta applicazione. E ciò non soltanto perché i reati attribuiti alla competenza del giudice di pace costituiscono una parte importante e per nulla marginale della criminalità comune, ma anche perché lo spettro di applicazione della sanzione è stato oggetto di un progressivo ampliamento, in ragione dei numerosi rinvii operati nel corso del tempo all’art. 54 d.lgs. 274 del 2000<sup>41</sup>.

### **2.3. Considerazioni conclusive**

Al termine della analisi svolta nei paragrafi precedenti, avente ad oggetto le diverse forme e articolazioni nelle quali ha trovato realizzazione, nel sistema

---

<sup>40</sup> Cfr. A. DI MARTINO, *D. m. 26.3.2001 (commento)*, in M. Chiavario-E. Marzaduri (diretto da), *Giudice di pace e processo penale: commento al d. lgs. 28 agosto 2000 n. 274 e alle successive modifiche*, UTET, Torino, 2002, p. 574, che ritiene tale previsione espressione di un particolare favore per il reo.

<sup>41</sup> Tanto che, ad oggi, può essere considerato un vero e proprio “statuto del lavoro di pubblica utilità”, secondo V. AIUTI, *Il nuovo “decreto carceri” (d.l. n. 78 del 1° luglio 2013)*, in *Studium Iuris*, 2014, III, p. 279. Solo a titolo di esempio, si vedano gli artt. 186 e 187 del “Nuovo codice della strada” (d.lgs. n. 285 del 1992), oppure l’art. 73, comma 5-bis del testo unico stupefacenti (d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).

penale, il fenomeno del lavoro di pubblica utilità, si cercherà adesso di avanzare qualche osservazione circa le ragioni di politica criminale sottostanti all'istituto, nonché le implicazioni sulla funzione stessa della pena.

Ebbene, il punto di partenza è individuabile nella presa di coscienza, nient'affatto recente ma oggi di più limpida evidenza, dell'inefficacia general- e specialpreventiva della detenzione nei confronti della piccola e media criminalità comune, onde la necessità di pervenire a soluzioni alternative alla privazione della libertà<sup>42</sup>.

A queste considerazioni di carattere teleologico, si aggiungano quelle politiche e pratiche, relative le prime alle crescenti istanze provenienti dalla collettività, richiedenti una risposta sanzionatoria maggiormente pronta ed effettiva nei confronti delle violazioni della legge penale, e le seconde ai cronici problemi di sovraffollamento che da sempre affliggono gli istituti di pena<sup>43</sup>.

In questo panorama, il lavoro di pubblica utilità ben si presta a divenire il principale strumento sanzionatorio alternativo alla pena tradizionale. Esso, infatti, si presenta doppiamente utile: per il condannato, nei confronti del quale costituisce un valido mezzo di risocializzazione, o quantomeno di non-desocializzazione, in ragione del mantenimento delle relazioni con il mondo esterno; e per la società, alla quale giova non solo perché si tratta di attività svolte a favore della collettività, ma anche perché, in una dimensione più teorica, consente di percepire la ricomposizione del conflitto generato

---

<sup>42</sup> Sul punto, molto prima dei recenti sviluppi del lavoro di pubblica utilità, E. DOLCINI, *Lavoro libero e controllo sociale: profili comparatistici e politico-criminali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1977, II, pp. 480-481. Più recentemente, A. MORRONE, *Mediazione e riparazione del danno nella competenza penale del giudice di pace*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2000, I-III, pp. 60-61.

<sup>43</sup> Problema, quest'ultimo, definitivamente sanzionato dalla sentenza della Corte EDU, sez. II, dell'8 gennaio 2013 (sentenza Torreggiani e altri c. Italia, v. oltre nel testo, a p. 138, nota 46).

dalla commissione del reato<sup>44</sup>, nonché alla società stessa di prendere attivamente parte alla gestione del problema della criminalità.

Tutto ciò — è stato osservato — conduce a una nuova concezione della sanzione punitiva, la quale perderebbe il connotato classico di castigo per il reato commesso, per assumere quello di mezzo riparatorio del danno sociale derivante dalla violazione della norma, in un'ottica in cui tanto la pena quanto il reato acquistano una valenza *lato sensu* patrimoniale<sup>45</sup>.

### **3. Segue: le attività volontarie e gratuite ex art. 21, co. 4-ter, ord. penit.**

Come si è detto in sede di trattazione del lavoro all'esterno<sup>46</sup>, la scelta di trattare separatamente il tema delle attività di cui all'art. 21, comma 4-ter, ord. penit. — introdotte dal d.l. 1° luglio 2013, n. 78, convertito in legge n. 94 del 2013<sup>47</sup> — deriva dalle peculiarità di queste ultime, nonché dall'affinità di contenuto che presentano con il fenomeno del lavoro di pubblica utilità analizzato nelle pagine precedenti, come peraltro testimonia l'inciso finale della norma citata, secondo cui si applicano, “in quanto compatibili, le modalità previste dall'art. 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274”.

---

<sup>44</sup> Cfr. A. DI MARTINO, *Art. 54 (d.lgs. n. 274 del 2000)*, in (Ia) *Legislazione penale*, 2001, I-II, p. 262.

<sup>45</sup> Sul punto, si veda in particolare A. MORRONE, *Nuove sanzioni alternative alla detenzione: il lavoro a favore della collettività*, in *Diritto penale e processo*, 2000, VIII, p. 1033 e ss., specie 1037, il quale ritiene questo dato difficilmente conciliabile con il principio rieducativo posto dall'art. 27, terzo comma, Cost., stante la preminenza accordata al carattere retributivo-riparatorio della pena. L'Autore, inoltre, espone la forte critica secondo cui la vera finalità perseguita, lungi dall'essere la predisposizione di strumenti sanzionatori più efficaci e altamente rieducativi, è quella di creare un bacino di manodopera a costo zero.

<sup>46</sup> Vedi *supra*, Cap. III, par. 3.3., p. 123.

<sup>47</sup> Con tale intervento lo Stato Italiano ha cercato di ottemperare alla pronuncia della Corte EDU, sez. II, dell'8 gennaio 2013 (sentenza Torreggiani e altri c. Italia), con la quale si intimava all'Italia di adottare gli opportuni provvedimenti interni volti alla riduzione del sovraffollamento carcerario, e quindi alla predisposizione di strumenti compensativi alternativi alla detenzione. Si veda, in argomento, V. AIUTI, *Il nuovo “decreto carceri” (d.l. n. 78 del 1° luglio 2013)*, in *Studium Iuris*, 2014, III, p. 274.

Venendo ora all'analisi della disciplina, occorre innanzitutto delimitare l'ambito di operatività delle nuove<sup>48</sup> "attività a titolo volontario e gratuito". Sotto il profilo soggettivo, si specifica che vi possono essere assegnati tanto i detenuti quanto gli internati, con la sola eccezione degli autori del reato di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. (associazione mafiosa) o di altri delitti commessi avvalendosi delle condizioni ivi previste o al fine di agevolare le attività delle relative associazioni. A differenza, quindi, di quanto si è visto in tema di lavoro di pubblica utilità in funzione di pena, questa singolare forma di lavoro all'esterno vanta una platea di beneficiari molto più ampia. Dal punto di vista delle attività, esse possono consistere innanzitutto "nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività", da svolgere presso Stato, regioni, enti locali, oppure presso aziende e organizzazioni, anche private o internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato. In secondo luogo, può trattarsi di non meglio specificate attività "a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati" commessi dai soggetti che vi sono ammessi.

Nel primo caso, in mancanza di ulteriori specificazioni, si deve ricorrere al rinvio all'art. 54 del d.lgs. del 2000, onde le concrete attività da svolgere sono quelle determinate in base al d.m. 26 marzo 2001 e alle singole convenzioni stipulate dal Ministero della Giustizia con gli enti e le organizzazioni interessate.

Per quanto invece riguarda le attività a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati, pare si sia posta, per il momento, una semplice dichiarazione di

---

<sup>48</sup> Invero, la novità dell'istituto è solo relativa, poiché già con l'abrogato d.lgs. n. 468 del 1997, art. 4, era stata prevista la possibilità di utilizzare nei c.d. "lavori socialmente utili" le persone detenute per le quali fosse stata prevista l'ammissione al lavoro esterno come modalità del programma di trattamento (comma primo, lett. g), nonché, per i progetti predisposti dall'Amministrazione penitenziaria e concernenti attività da svolgersi all'interno degli istituti, "persone detenute diverse da quelle di cui alla lettera g) del comma uno, con preferenza per quelle per le quali il termine di espiazione della pena ricada nell'ambito di durata del progetto (comma secondo)". In tema, si veda A. MORRONE, *Nuove sanzioni alternative alla detenzione: il lavoro a favore della collettività*, in *Diritto penale e processo*, 2000, VIII, p. 1036.

principio, atteso che non è specificato né in che modo debba concretizzarsi tale sostegno — se a livello materiale-economico oppure morale — né se esso debba implicare o meno un contatto diretto tra autore del reato e i familiari della vittima<sup>49</sup>. Senza contare, poi, che si limiterebbe l'applicazione dell'istituto alle sole fattispecie che prevedono una vittima.

In ogni caso, è bene precisare che, a differenza di quanto accade nel lavoro all'esterno ordinario, entrambe le tipologie di attività in esame non sembrano essere configurate come occupazioni professionali vere e proprie, come dimostrerebbe — oltre ovviamente il carattere non retribuito<sup>50</sup> — la circostanza per cui esse devono essere svolte con modalità che non pregiudichino, tra le altre esigenze fondamentali dell'interessato, anche quelle di lavoro. Si tratterebbe, pertanto, di attività alternative o sussidiarie<sup>51</sup>, ovvero occupazioni che da un lato si presumono essere altamente risocializzanti, e dall'altro — come si è visto — consentirebbero la riconciliazione tra il soggetto deviante e la società osservante. In altre parole, le attività spontaneamente e gratuitamente offerte dal condannato realizzerebbero una forma di risarcimento verso la collettività, ora indiretto, laddove si tratti di progetti di pubblica utilità, ora diretto, nel caso di opere a sostegno delle famiglie della vittima del reato<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Cfr. A. PULVIRENTI, *Le modifiche dell'ordinamento penitenziario alla ricerca di nuovi spazi di libertà*, in (Ia) *Legislazione penale*, 2013, IV, pp. 1038-1039, che sottolinea come la differenza non sia irrilevante, poiché nel caso di “sostegno senza contatto” si accentuerebbe il solo carattere risarcitorio dell'istituto, mentre quello “con contatto comunicativo” realizzerebbe un percorso di mediazione penale, che tuttavia non gode di alcuna regolamentazione.

<sup>50</sup> Cfr. V. AIUTI, *Il nuovo “decreto carceri” (d.l. n. 78 del 1° luglio 2013)*, in *Studium Iuris*, 2014, III, p. 279, con la considerazione per cui tale carattere, più che mai nell'istituto in esame, finisca per “minimizzare il profondo significato psicologico della remunerazione come conseguenza ‘normale’ del lavoro ‘ordinario’”

<sup>51</sup> Cfr. M. R. MARCHETTI, *Art. 21. Lavoro all'esterno*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, p. 288, secondo cui tale forma di lavoro può affiancarsi a quello ordinario svolto ai sensi degli artt. 20 e 21 ord. penit.

<sup>52</sup> Si veda, per questa interpretazione, A. PULVIRENTI, *Le modifiche dell'ordinamento penitenziario alla ricerca di nuovi spazi di libertà*, in (Ia) *Legislazione penale*, 2013, IV, pp. 1037-1038.

Quest'ultimo assunto necessita, tuttavia, di una correzione, dal momento che può essere riferito soltanto ai soggetti condannati, nei cui confronti vi è stato un accertamento di responsabilità, e non anche ai detenuti imputati, che pure sono ammissibili all'istituto. In relazione a questi ultimi, pertanto, la misura in esame sembra avere essenzialmente lo scopo di ridurre il sovraffollamento carcerario.

In conclusione, non resta che sottolineare l'applicabilità alle attività in esame delle modalità individuate dall'art. 54 del d.lgs. n. 274 del 2000, ovviamente in quanto compatibili, stante la essenziale diversità delle due situazioni, l'una pena principale, l'altra assimilabile a un beneficio penitenziario. Pertanto, si riterrà certamente necessaria la richiesta del detenuto per l'ammissione alla misura, ma questa sarà rivolta alla direzione dell'istituto, cui compete l'assegnazione ai sensi dell'art. 48 reg. exec. Inoltre, non può esservi dubbio sulla necessità dell'approvazione ad opera del magistrato di sorveglianza del provvedimento di ammissione, richiesta senza eccezioni dal comma 4 dell'art. 21 ord. penit.<sup>53</sup>. Parimenti deve dirsi per quanto concerne la durata delle singole prestazioni, individuata nella misura ordinaria di sei ore settimanali, salvo che si richieda — sempre al direttore dell'istituto — un impegno maggiore, che potrà essere accordato senza comunque superare le otto ore giornaliere. Infine, non pare invece conciliabile con la natura dell'istituto in esame la previsione per cui l'attività deve svolgersi in un intervallo di tempo compreso tra i dieci giorni e i sei mesi, posto che si tratta di una cornice edittale che pertiene soltanto alle sanzioni penali<sup>54</sup>, non trovando giustificazione con riferimento ad attività a contenuto trattamentale.

---

<sup>53</sup> *Contra*, C. FIORIO, *Strasburgo chiama. Roma non risponde*, in *Diritto penale e processo*, 2013, X, p. 1141.

<sup>54</sup> Cfr. A. PULVIRENTI, *Le modifiche dell'ordinamento penitenziario alla ricerca di nuovi spazi di libertà*, in (la) *Legislazione penale*, 2013, IV, p. 1040.

## Conclusioni

In ossequio alle indicazioni metodologiche fornite nella parte introduttiva di questo elaborato, e cioè attraverso l'adozione di una duplice prospettiva, ora di carattere storico-ricostruttivo ora rivolta alla verifica dell'effettività della norma nella realtà empirica, è stato a mio avviso possibile trarre alcune conclusioni in merito ai propositi di questa ricerca.

Innanzitutto, si è avuto modo di dimostrare come il fenomeno del lavoro penitenziario, nel corso della sua lunghissima evoluzione, abbia rivestito numerose funzioni, spesso difficilmente compatibili tra loro, in corrispondenza delle diverse situazioni sociali, politiche ed economiche di riferimento. Così, in un primo momento di passaggio dal sistema feudale a quello proto-capitalistico, il lavoro dei soggetti detenuti fu essenzialmente asservito al fine primario della produttività, attraverso l'ammaestramento coatto delle masse alla disciplina del nuovo sistema di produzione. Soltanto quando ciò non fu più necessario, poiché la trasformazione socio-economica era stata ultimata, l'istituto del lavoro penitenziario perse il suo ruolo originario, e sulla scorta delle teorie retributivo-espiative della pena assunse via via una funzione afflittiva, volta ad accrescere, o a graduare, le sofferenze inflitte con la condanna. L'ulteriore rovesciamento di funzioni subito dal lavoro dei detenuti, intorno alla metà del XX secolo, ancora una volta corrispose a un'epoca di trasformazione della società, dal modello totalitaristico a quello del *welfare state*, nel cui contesto prosperarono le nuove concezioni della pena rieducativa e del lavoro penitenziario come elemento trattamentale, rivolto ora all'emenda morale ora al reinserimento sociale del reo.

Proseguendo secondo questa prospettiva di indagine, e sulla base di quanto è emerso dall'analisi svolta, pare che ad oggi il lavoro penitenziario come strumento risocializzante abbia fatto il suo tempo, come del resto anche le teorie specialpreventive che lo avevano giustificato. Infatti, come si è visto,

il numero dei ristretti che possono fruire di un posto di lavoro rimane estremamente basso, nonostante il perdurante carattere dell'obbligatorietà, mentre le attività lavorative sono svolte perlopiù alle dipendenze della stessa Amministrazione penitenziaria, all'interno degli istituti, e consistono in occupazioni poco o affatto qualificanti (c.d. lavori domestici), mal remunerate e distribuite a rotazione ad un numero elevatissimo di soggetti. D'altro canto, i pur apprezzabili tentativi di incentivare l'assunzione dei detenuti da parte di figure imprenditoriali, in particolare le cooperative sociali in seguito alla c.d. legge Smuraglia, al momento non hanno sortito gli effetti sperati, interessando solo una piccola parte della popolazione ristretta.

Sotto il diverso profilo delle posizioni giuridiche dei detenuti lavoratori, la situazione attuale non consente di giungere a conclusioni differenti. Nonostante l'evoluzione normativa e, soprattutto, giurisprudenziale abbiano enormemente contribuito a ridurre la storica separatezza tra l'interno e l'esterno degli istituti penitenziari, attraverso il progressivo riconoscimento anche ai lavoratori detenuti dei diritti e delle tutele attribuiti a quelli liberi, bisogna constatare il perdurante rigetto delle disposizioni più innovative ad opera della realtà carceraria. Infatti, si è visto come la condizione di soggetti *in vinculis* continui a determinare una compressione dell'esercizio dei tipici diritti dei lavoratori, in particolare in materia sindacale, in ragione delle esigenze di ordine e sicurezza proprie degli stabilimenti penitenziari. Tale discriminazione risulta ancora più accentuata solo che si consideri che la gran parte dei detenuti è addetta alla tipologia dei servizi d'istituto, rispetto alla quale permangono i maggiori profili di specialità, in forza della sovrapposizione tra il profilo lavorativo e quello punitivo intercorrenti tra i medesimi soggetti.

Alla luce di quanto emerso, stante la crisi della stessa ideologia rieducativa, e in mancanza delle condizioni strutturali per il suo sviluppo, pare legittimo ipotizzare che il lavoro penitenziario continuerà a essere concepito

dall'Amministrazione in funzione meramente assistenziale-disciplinare, quale metodo razionale per la distribuzione di posizioni di privilegio tra i detenuti, al fine di assicurare il controllo e la gestione della tensione all'interno delle carceri.

Sotto altro aspetto, non pare che l'elemento del lavoro dei soggetti in esecuzione penale abbia perso ogni ruolo nell'ambito delle politiche criminali. Si è visto, infatti, come già a partire dagli ultimi decenni del XX secolo e nell'ambito delle nuove teorie della pena riparatoria del danno sociale cagionato dal reato, abbiano conosciuto ampia diffusione le sanzioni penali consistenti in lavori di pubblica utilità, intesi come una forma di risarcimento che il reo effettua nei confronti della società.



## Bibliografia

AGLIATA M., *Il lavoro carcerario in Italia alla luce dei recenti interventi normativi e del rispetto dei diritti fondamentali a tutela della persona*, in *I diritti dell'uomo*, 2014, III, pp. 519-551.

AIUTI V., *Il nuovo "decreto carceri" (d.l. n. 78 del 1° luglio 2013)*, in *Studium Iuris*, 2014, III, pp. 274-281.

ALBORGHETTI D., *Il lavoro penitenziario. Evoluzioni e prospettive*, Tesi di dottorato di ricerca, Università degli Studi di Bergamo, a. a. 2010-2011, in <http://hdl.handle.net/10446/30592>.

BARBERA M., *Lavoro carcerario*, in *Digesto delle discipline privatistiche. Sezione commerciale*, UTET, Torino, 1992, VIII, pp. 212-225.

BELLOMIA S., (voce) *Ordinamento penitenziario*, in *Enciclopedia del diritto*, XXX, 1980, pp. 925-927.

BENEDETTI A., *Sul lavoro all'esterno: interpretazione giuridica e caratteristiche*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1983, I, pp. 337-346.

BERNARDI A., *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, Giuffrè, Milano, 1987, pp. 77-129.

BERNASCONI A., *Art. 15. Elementi del trattamento*, in F. Della Casa-Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, pp. 179-182.

BETTINI M. N., (voce) *Il lavoro carcerario*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, XVIII, 1990, pp.1-4.

BORTOLATO M., *Art. 35-bis. Reclamo giurisdizionale*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, pp. 394-414.

BORZAGA C., *Cooperazione sociale e inserimento lavorativo: il contributo dell'analisi economica*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2006, I, pp. 101-129.

BORZACCHIELLO A., *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2005, II-III, pp. 83-147.

CANEPA M.-MERLO S., *Manuale di diritto penitenziario*, 9<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2010.

CANGEMI G., *Delimitazioni di competenze fra organi della Amministrazione penitenziaria e Magistratura di sorveglianza nei casi di semilibertà e nei casi di lavoro all'esterno*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1982, III-IV, pp. 671-688.

CANOSA R., *Il lavoro dei detenuti*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, pp. 111-113.

CANOSA R.-COLONNELLO I., *Storia del carcere in Italia dalla fine del '500 all'Unità*, Sapere 2000, Roma, 1984.

CAPUTO G., *Carcere e diritti sociali*, in *Briciole*, 2010, n. 24.

CAPUTO G., *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro e diritto*, 2014, IV, pp. 697-720.

CAPUTO G., *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuiti?*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, II.

CICCOTTI R.-PITTAU F., *Il lavoro in carcere. Aspetti giuridici e operativi*, Franco Angeli, Milano, 1987.

COCCO C., *Note sul disegno di legge n. 538 comunicato alla presidenza del Senato il 31-10-1972*, in *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1974, pp. 268-275.

DAGA L., (voce) *Sistemi penitenziari*, in *Enciclopedia del diritto*, XLII, 1990, p. 752 e ss.

DAGA L., (voce) *Trattamento penitenziario*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIV, 1992, p. 1304 e ss.

DAL PANE L., *Storia del lavoro in Italia dagli inizi del secolo XVIII al 1815*, 2<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 1958.

DELLA CASA F., *Art. 69. Funzioni e provvedimenti del magistrato di sorveglianza*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, pp. 800-824.

DI GENNARO G.-BREDA R.-LAGRECA G., *Ordinamento penitenziario e misure alternative alla detenzione*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 135-167.

DE FRANCESCO G., *Art. 1 (d.l. 26/4/1993, n. 22, conv. in legge n. 205 del 1993)*, in (Ia) *Legislazione penale*, 1994, II, pp. 174-200.

DI MARTINO A., *Art. 52 (d.lgs. n. 274 del 2000)*, in (Ia) *Legislazione penale*, 2001, I-II, pp. 252-255.

DI MARTINO A., *Art. 54 (d.lgs. n. 274 del 2000)*, in (Ia) *Legislazione penale*, 2001, I-II, pp. 259-262.

DI MARTINO A., *Art. 55 (d.lgs. n. 274 del 2000)*, in (Ia) *Legislazione penale*, 2001, I-II, pp. 262-265.

DI MARTINO A., *D. m. 26.3.2001 (commento)*, in M. Chiavario-E. Marzaduri (diretto da), *Giudice di pace e processo penale: commento al D. lgs. 28 agosto 2000 n. 274 e alle successive modifiche*, UTET, Torino, 2002.

DOLCINI E., *Lavoro libero e controllo sociale: profili comparatistici e politico-criminali*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1977, II, pp. 479-541.

ERRA C., *L'organizzazione del lavoro penitenziario*, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1951, II, pp. 310-331.

EULA E., *Il lavoro carcerario nella economia della espiazione, della purificazione, della redenzione*, in *Rassegna di studi penitenziari*, 1958, II, pp. 153-162.

FANFANI A., *Storia del lavoro in Italia dalla fine del secolo XV agli inizi del XVIII*, 2<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 1959.

FASSONE E., *Prospettive di riforma dell'ordinamento penitenziario e della pena in generale*, in *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1974, pp. 251-267.

FASSONE E., *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, pp. 157-174.

FILIPPI L.-SPANGHER G.-CORTESI M. F., *Manuale di diritto penitenziario*, 4<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2016.

FIORIO C., *Strasburgo chiama. Roma non risponde*, in *Diritto penale e processo*, 2013, X, pp. 1133-1142.

FOUCAULT M., *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Einaudi, Torino, 1976.

FRANGEAMORE M. P. C., *Lo sviluppo del lavoro penitenziario: prodotto e prezzo*, in *Diritto penale e processo*, 1999, VI, pp. 780-783.

FURFARO V., *Il lavoro penitenziario. Aspetti giuridici e sociologici*, 2008, in <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/misure/furfaro/index.htm>.

GALLI G., «Mercede» e «remunerazione» del lavoro del detenuto, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1988, X, pp. 5298-5311.

GALLI G., *Sulla retribuzione del lavoro dei detenuti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, I, pp. 503-505.

GIORDANO B., *Art. 2 (legge n. 296 del 1993) – Lavoro dei detenuti*, in (la) *Legislazione penale*, 1993, IV, pp. 685-692.

GIOSTRA G., *Il «nuovo» procedimento di conversione delle pene pecuniarie insolute*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1982, II, pp. 532-554.

GIULIANELLI R., «Chi non lavora non mangia». *L'impiego dei detenuti nelle manifatture carcerarie nell'Italia tra Otto e Novecento*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2008, III, pp. 83-106.

GREVI V., *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario a cinque anni dalla riforma*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, pp. 1-38.

KOSTORIS S., (voce) *Lavoro penitenziario*, in *Novissimo digesto italiano. Appendice IV*, 1983, 748-754.

LAMONACA V., *Il lavoro penitenziario: diritto vs obbligo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2009, II, pp. 49-84.

LAMONACA V., *Il lavoro penitenziario tra qualificazione giuridica e tutela processuale*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 2010, VIII-IX, pp. 824-860.

LAMONACA V., *Profili storici del lavoro carcerario*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2012, III, pp. 43-78.

LUGNANO F., *Il nuovo ordinamento penitenziario nel disegno di legge in discussione al parlamento*, in *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1974, pp. 29-39.

MANCINI F., *Dovere e libertà di lavorare*, in *Politica del diritto*, 1974, V, pp. 565-599.

MARCHETTI M. R., *Art. 20. Lavoro*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, pp. 269-283.

MARCHETTI M. R., *Art. 20-bis. Modalità di organizzazione del lavoro*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, pp. 283-285.

MARCHETTI M. R., *Art. 21. Lavoro all'esterno*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, pp. 285-293.

MARCHETTI M. R., *Art. 22. Determinazione delle mercedi*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, pp. 301-305.

MARCHETTI M. R., *Art. 24. Pignorabilità e sequestrabilità della remunerazione*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, pp. 308-309.

MARCHETTI M. R., *Art. 25-bis. Commissioni regionali per il lavoro*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, pp. 312-313.

MARGARA S., *La modifica della legge penitenziaria: una scommessa per il carcere, una scommessa contro il carcere*, in *Questione giustizia*, 1986, III, pp. 519-548.

MARX K., *Il capitale: critica dell'economia politica*, I, Edizioni Rinascita, Roma, 1956.

MARRA L., *Lavoro carcerario ed equa retribuzione*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 1993, I, pp. 16-18.

MELOSSI D., *Il lavoro in carcere: alcune osservazioni storiche*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, pp. 135-149.

MELOSSI D.-PAVARINI M., *Diritti costituzionali negli istituti carcerari*, in *Giustizia penale e riforma carceraria in Italia*, Editori Riuniti, Roma, 1974, pp. 286-293.

MELOSSI D.-PAVARINI M., *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977.

MONTELEONE M., *Art. 6 (legge n. 663 del 1986)*, in (Ia) *Legislazione penale*, 1987, I, pp. 127-131.

MORRONE A., *Il lavoro sostitutivo nel sistema penale italiano: profili giuridici e problematiche applicative*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1997, I-II, pp. 97-110.

MORRONE A., *Nuove sanzioni alternative alla detenzione: il lavoro a favore della collettività*, in *Diritto penale e processo*, 2000, VIII, pp. 1033-1038.

MORRONE A., *Lavoro penitenziario: nuove norme su "privatizzazione" ed incentivi*, in *Diritto penale e processo*, 2000, XI, pp. 1429-1436.

MORRONE A., *Mediazione e riparazione del danno nella competenza penale del giudice di pace*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2000, I-III, pp. 55-68.

MUCARIA V., *Lavoro dei detenuti e trattamento penitenziario*, in *Rivista penale*, 1987, V, pp. 401-405.

MUCI G., *Le organizzazioni sindacali di fronte alla riforma penitenziaria*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, pp. 118-126.

NEPPI MODONA G., *Vecchio e nuovo nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, pp. 64-84.

NEPPI MODONA G., *Presentazione*, in D. Melossi-M. Pavarini, *Carcere e fabbrica*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 7-15.

NEPPI MODONA G., *La storia infinita del non lavoro carcerario*, in *Antigone*, 2015, I, pp. 21-36.

PAVARINI M., *La Corte costituzionale di fronte al problema penitenziario: un primo approccio in tema di lavoro carcerario*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1976, I, pp. 262-276.

PAVARINI M., *La rilevanza del fattore lavoro nell'organizzazione carceraria: l'esperienza inglese*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, pp. 150-160.

PAVARINI M., *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1977, pp. 105-176.

PAVARINI M., *La pena «utile», la sua crisi e il disincanto: verso una pena senza scopo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1983, I, pp. 2-45.

PAVARINI M., *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in V. Grevi (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforme ed emergenza: 1986-1993*, Cedam, Padova, 1994, pp. 193-242.

PERA G., *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *Foro italiano*, 1971, V, col. 53-68.

PERA G., *Il lavoro dei detenuti nel progetto di riforma*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, pp. 107-110.

PESSI R., *Il rapporto di lavoro del detenuto: a proposito della concessione in uso della manodopera dei detenuti ad imprese private appaltatrici*, in (il) *Diritto del lavoro*, 1978, II, pp. 93-118.

POCHINI FREDIANI F., *Il lavoro subordinato nel vecchio e nel nuovo ordinamento penitenziario*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, pp. 114-117.

PRESUTTI A., *Art. 48. Regime di semilibertà*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, pp. 611-615.

PRESUTTI A., *Art. 51. Sospensione e revoca del regime di semilibertà*, in F. Della Casa-G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, 5<sup>a</sup> ed., Cedam, Padova, 2015, pp. 640-643.

PULVIRENTI A., *Le modifiche dell'ordinamento penitenziario alla ricerca di nuovi spazi di libertà*, in (Ia) *Legislazione penale*, 2013, IV, pp. 1037-1040.

RACITI A., *Le attività lavorative svolte durante l'esecuzione di pene privative della libertà personale*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2001, I-III, pp. 265-295.

RICCI A.- SALIERNO G., *Il carcere in Italia*, Einaudi, Torino, 1971.

ROMAGNOLI U., *Il lavoro nella riforma carceraria*, in M. Cappelletto-A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio, Venezia, 1976, pp. 92-106.

ROMANO C. A., *Carcere, lavoro e cooperazione sociale*, in U. Gatti-B. Gualco (a cura di), *Carcere e territorio*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 279-292.

RUSCHE G.-KIRCHHEIMER O., *Pena e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978.

RUSTIA R., *Il lavoro del detenuto*, in *Giurisprudenza di merito*, 1973, IV, pp. 73-86.

SALERNO F., *Ad metalla: aspetti giuridici del lavoro in miniera*, Jovene, Napoli, 2003.

SCOGNAMIGLIO R., *Il lavoro carcerario*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2007, I, pp. 15-40.

TIRABOSCHI M., *Carcere e lavoro: note sulla trasferibilità in Italia del modello spagnolo*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, I, pp. 295-313.

TRANCHINA G., *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, pp. 143-156.

VANACORE G., *Lavoro penitenziario e diritti del detenuto*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2007, IV, pp. 1130-1155.

VIDIRI G., *Ordinamento penitenziario e lavoro carcerario*, in *La giustizia penale*, 1986, I, col. 48-61.

VITELLO S., *Lavoro penitenziario: brevi riflessioni alla luce della sentenza n. 1087 del 30 novembre 1988*, in *Cassazione penale*, 1989, VI, pp. 947-952.

VITALI M., *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001.

VITALI M., *Un passo indietro della Corte di Cassazione nell'assimilazione tra lavoro libero e lavoro penitenziario*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2008, II, pp. 454-459.

WEBB S. e B., *English prisons under local government*, Frank Cass, Londra, 1963.