



DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO

Carceri: materiali per la riforma

Working paper

PREMESSA

L'idea.

Le ragioni che mi hanno indotto ad assumere questa iniziativa sono collegate ad una certa lettura dell'attuale situazione, dopo le tante cose accadute sotto il cielo penitenziario nell'ultimo biennio: tante, importanti e in concitata successione.

Le cause all'origine del periodo di fibrillazione politica e legislativa appena trascorso – una indegna situazione penitenziaria e l'umiliante condanna inflitta al nostro Paese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sent. 8 gennaio 2013, Torreggiani ed altri contro Italia) – conferiscono indubbiamente un sapore amaro alle recenti, rapsodiche, riforme; e l'urgenza con cui si è dovuto provvedere non ha mancato di lasciare il segno nella formulazione tecnica delle norme, spesso approssimativa. Nondimeno, pare altrettanto innegabile che le ultime novelle "penitenziarie" abbiano fatto registrare un rapido e assai significativo progresso del nostro ordinamento.

In genere, nell'eterno pendolarismo che caratterizza la politica penale italiana, ad una apertura ai diritti degli imputati o, come in questo caso, dei condannati, fa seguito un reflusso motivato con la prima reale o inventata preoccupazione per la sicurezza sociale. Né può tranquillizzare la circostanza che – come pure è stato da più parti sottolineato – le recenti "folate" riformistiche siano state originate, e forse rese ineludibili, da una situazione eccezionale ed inedita. Inedita, in realtà, era soltanto la censura dei giudici di Strasburgo, non certo la condizione carceraria che ad esse aveva dato causa: basta un disincantato sguardo al passato, infatti, per restituirci la realtà di un fenomeno che si ripropone con ciclica puntualità. Ed è dato, questo, che ha una precisa valenza politica e culturale. Testimonia la tendenza del nostro potere politico a risolvere ogni reale o supposto motivo di insicurezza sociale ricorrendo allo strumento meno impegnativo, più scontato e più inefficace: aumentare il numero dei reati e l'entità delle pene, diminuendo nel contempo le possibilità di graduale reinserimento del condannato nel consorzio civile. Una politica criminale di tal fatta non può non risolversi in una risposta penale "carcerocentrica", destinata a produrre un crescente sovraffollamento penitenziario, che fatalmente raggiunge nel volgere di pochi anni soglie intollerabili di insicurezza e di inciviltà. Nel passato meno recente, quando si superavano i livelli di guardia della demografia penitenziaria, soccorreva l'istituto dell'amnistia, esso sì vero e proprio "svuotacarceri". Adesso che tale strada del provvedimento clemenziale è diventata politicamente molto meno percorribile, non vorremmo che le recenti riforme ne costituissero un nobile sucedaneo.

Un non trascurabile motivo di ottimismo è oggi però costituito dal disegno di legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario: non soltanto per il suo contenuto, che, se pur declinato in criteri direttivi di discutibile genericità, sembra decisamente orientato alle finalità della individualizzazione dell'offerta rieducativa e del recupero sociale del condannato, ma anche per la confortante consapevolezza culturale ad esso sottesa. La necessità di una risistemazione organica dell'ordinamento penitenziario – si legge nella Relazione accompagnatoria al disegno di legge delega – è dovuta al fatto che «in esso convivono, con inevitabili frizioni interne, l'istanza rieducativa e di risocializzazione con quella di sicurezza sociale, che fin dai primi anni

Novanta si è sovrapposta alla prima, piegando alcuni istituti alla funzione di incentivazione della collaborazione con l'autorità giudiziaria ed escludendone altri dal trattamento rieducativo proprio in ragione di un incremento dell'efficacia meramente punitiva dell'esecuzione penale». Affermazioni molto rassicuranti e, vorrei dire, promettenti, soprattutto se ricollegate all'iniziativa degli *Stati generali dell'esecuzione penale*. Iniziativa di nuovissima concezione per il nostro Paese, con la quale il Ministro della giustizia ha inteso promuovere una mobilitazione culturale che ha tra gli obiettivi prioritari quello di sensibilizzare l'opinione pubblica in ordine alla riforma dell'esecuzione penale e di preparare l'*habitat* sociale per l'attuazione della Delega, nella consapevolezza che nessuna novità legislativa farà mai presa sulla realtà, se prima le ragioni che la ispirano non avranno messo radici nella coscienza civile del Paese.

È dunque, quella attuale, una fase particolarmente delicata per l'universo carcerario: un presente che fa fatica ad assimilare i concitati fermenti legislativi degli ultimissimi tempi ed un futuro prossimo incerto, che potrebbe conoscere uno sviluppo assai importante della politica penitenziaria oppure un esiziale contraccolpo, se dovesse prevalere la stentorea voce di certo populismo securitario, per la verità mai afono, poiché taluni politici tutto ignorano, tranne quanto sia remunerativa la retorica della sicurezza pubblica, potente mezzo di procacciamento di consensi da parte di una collettività insicura e non disinteressatamente allarmata.

Mi è sembrato allora che la proposta culturale, prima ancora che tecnico-giuridica, della Delega andasse colta, valorizzata, sostenuta, fornendo spunti per migliorarla ed integrarla. In questa imbarazzante penisola in cui dinanzi a qualsiasi iniziativa o si inverte o si plaude, sempre senza un condizionale, senza un dubbio, senza un distinguo, si è cercato di offrire, per quel poco che si poteva, un contributo critico costruttivo, chiamando a raccolta alcune tra le voci a vario titolo più competenti. Convinto dell'enorme importanza della posta in gioco, ho pensato di sollecitare professori, magistrati, avvocati, operatori penitenziari, rappresentanti di associazioni impegnate nel e per il carcere a fornire suggerimenti rispetto ai contenuti sia dei criteri direttivi della legge di delega sia della loro realizzazione. Colgo l'occasione per ringraziare quanti con sicura competenza, con sensibilità civile e con rara disponibilità hanno voluto concorrere a quest'opera di riflessione, di critica e di proposta e quanti, per mia disattenzione non ancora interpellati, vorranno domani aggiungere anche il loro apporto.

Un ringraziamento tutto speciale va a Fabio Fiorentin, che non soltanto ha arricchito questa raccolta con i suoi lucidi e puntuali interventi, ma ha anche offerto – con generosità, incisività e prontezza impagabili – un compendio ragionato dei contributi relativi a ciascun criterio di delega, offrendo un intelligente sguardo di sintesi e indicando possibili percorsi di lettura.

A Pasquale Bronzo va un ringraziamento per così dire "pregiudiziale", nel senso che senza la sua collaborazione l'idea non si sarebbe potuta realizzare. Lo ringrazio con sincera gratitudine, non soltanto per la attenta e sapiente opera di coordinamento con cui ha saputo realizzare una "rilegatura" contenutistica ed editoriale dei diversi contributi, ma anche per i preziosi suggerimenti, per la costante e proficua interlocuzione con gli autori e, più in generale, per la infaticabile disponibilità con cui ha saputo divenire punto di riferimento di questa corale avventura culturale (*Glauco Giostra*)

Istruzioni per l'uso.

La realizzazione dell'idea di chiamare a raccolta giuristi ed operatori che si occupano di carcere per una sorta di informale istruttoria legislativa ha chiesto qualche scelta 'di metodo'.

Nella selezione delle persone da interpellare, anzitutto. Si è cercato di fare in modo che nei questi 'materiali' potessero trovare posto le sensibilità di tutte le categorie interessate: gli studiosi che si occupano di carcere e pena, i magistrati e in particolare i magistrati di sorveglianza, gli avvocati, portatori delle loro esperienze individuali e spesso anche di riflessioni maturate nelle Camere penali, esponenti dell'amministrazione penitenziaria, le voci dell'associazionismo civile che si dedica al mondo del carcere.

Ad ognuna delle persone invitate a partecipare è stato chiesto di volgere l'attenzione ad almeno uno temi posti dal progetto di delega contenuto nel disegno di legge governativo (n. 2798/C) presentato alla Camera dei deputati ed attualmente all'esame della Commissione giustizia, nella duplice prospettiva della formulazione del criterio di delega e della sua possibile attuazione. Gli interpellati sono stati invitati anche a formulare proposte su temi non toccati dal disegno di legge ipotizzando i nuovi criteri direttivi di cui si auspicherebbe l'introduzione da parte del Delegante.

L'ambizione è stata quella di accumulare, come in un *dossier*, idee ed opinioni in grado di fornire suggerimenti o argomenti di riflessione, anche critica, prima al legislatore 'delegante', e poi al Governo quando dovrà (come ci si auspica) porre mano finalmente alla redazione di un decreto legislativo di riforma dell'ordinamento penitenziario.

Per questo motivo ogni contributo è stato suddiviso fondamentalmente in due parti, a seconda che le proposte formulate dall'Autore si riferiscano alla definizione dei criteri di indirizzo della riforma legislativa ovvero alla loro concreta attuazione. Ciò dovrebbe far sì che questi 'materiali' possano essere letti (o anche solo consultati) più agevolmente, come è imposto dalla loro funzione tecnica e strumentale.

Ultimo 'problema', ordinare i contributi individuali. E' stato naturale seguire la scansione dei criteri di delega elencati nell'art. 26 del disegno di legge, che dunque costituiscono altrettanti capitoli della prima parte del *paper*.

In una seconda parte, sono raccolte invece le proposte di criteri direttivi ulteriori rispetto a quelli presenti nel disegno di legge delega. Insieme a queste ultime sono state raccolte le riflessioni 'generalì' che alcuni autori hanno voluto formulare, o i suggerimenti che hanno rivolto a singoli aspetti della disciplina penitenziaria che meriterebbero di essere ripensati o corretti, e che potrebbero esserlo in occasione e nel contesto di un intervento sistematico di riforma.

La denominazione di *working paper*, presa in prestito dal lessico della ricerca scientifica, allude all'intento di consegnare alla discussione altrui le proposte degli esperti che hanno risposto all'appello. Una sede privilegiata sarà costituita dai 'tavoli tematici' degli *Stati generali dell'esecuzione penale*, che in questi giorni danno inizio ai lavori. Tra i fruitori ideali di questo *paper* figurano certamente la Commissione Giustizia della Camera attualmente impegnata nell'esame del disegno di legge, quella del Senato, gli organi governativi che saranno chiamati ad attuare la delega, oltre ovviamente a tutti gli operatori. L'auspicio più grande è che questi 'materiali' – a prescindere dalla sede in cui saranno utilizzati e dai chi vorrà avvalersene - possano presto arricchire il dibattito che condurrà alla tanto attesa riforma normativa. (*Pasquale Bronzo*)

AUTORI

Rossano Adorno, *Professore associato Università del Salento*
Alessandro Albano, *Funzionario Dipartim. Amm. Penitenziaria*
Marcello Bortolato, *Magistrato di sorveglianza*
Pasquale Bronzo, *Ricercatore Sapienza Università di Roma*
Pietro Buffa *Provveditore Regionale Amministrazione Penitenziaria*
Silvia Buzzelli, *Professore ordinario Università di Milano Bicocca*
Carmelo Cantone, *Dirigente Generale dell'Amministrazione Penitenziaria*
Lina Caraceni, *Ricercatrice Università di Macerata*
Stefania Carnevale, *Professore associato Università di Ferrara*
Claudia Cesari, *Professore ordinario Università di Macerata*
Laura Cesaris, *Prof. agg. di Diritto dell'esecuzione penale Università degli Studi di Pavia*
Agata Ciavola, *Ricercatrice Università di Enna*
Maria Grazia Coppetta, *Professore associato Università di Urbino*
Franco Corleone, *Garante dei detenuti Toscana*
Alessandro De Federicis, *Avvocato, Camera Penale di Roma, Commissione carcere*
Massimo De Pascalis, *Direttore gen. Ist. Sup. studi penitenz. Min. Giustizia*
Angela Della Bella, *Ricercatrice Università di Milano*
Franco Della Casa, *Professore ordinario Università di Genova*
Maria Lucia Di Bitonto, *Professore associato Università di Camerino*
Giovanna Di Rosa, *Magistrato di sorveglianza*
Federico Falzone, *Magistrato, Dipartim. Amm. Penitenziaria*
Vittorio Fanchiotti, *Professore Ordinario Università di Genova*
Fabio Fiorentin, *Magistrato di sorveglianza*
Carlo Fiorio, *Professore straordinario Università di Perugia*
Benedetta Galgani, *Ricercatore Università di Pisa*
Marco Gambardella, *Ricercatore Sapienza Università di Roma*
Maria Gaspari, *Magistrato di sorveglianza*
Maria Pia Giuffrida *Ex Provveditore Regionale amministrazione penitenziaria*
Patrizio Gonnella, *Associazione Antigone*
Stefano Grillo, *Magistrato di sorveglianza*
Anna Maria Marin, *Avvocato, Camera Penale Veneziana*
Nicola Mazzamuto, *Magistrato, Coordinatore nazionale CONAMS*
Michele Passione, *Avvocato, Camera penale di Firenze*
Vania Patanè, *Professore ordinario Università di Catania*
Francesco Picozzi, *Funzionario Dipartim. Amm. Penitenziaria*
Riccardo Polidoro, *Responsabile "Osservatorio Carcere" Unione Camere Penali Italiane*
Adonella Presutti, *Professore ordinario Università di Verona*
Ettore Randazzo, *Avvocato*
Carlo Renoldi, *Magistrato*
Paolo Renon, *Professore associato Università di Pavia*
Massimo Ruaro, *Dottore di ricerca Università di Genova*
Marco Ruotolo, *Professore Ordinario Università Roma Tre*
Fabrizio Siracusano, *Professore associato Università di Catania*
Paola Spagnolo, *Professore associato Università LUMSA di Roma*
Valerio Spigarelli, *Avvocato*
Andrea Tassi, *Ricercatore Università di Macerata*
Daniela Verrina *Magistrato di sorveglianza*
Daniele Vicoli, *Professore associato Università di Bologna*

Contributo

di

Pasquale Bronzo

Ricercatore Sapienza Università di Roma

SOMMARIO: 1. Modifica della formulazione del criterio direttivo . – 2. Suggestimenti per l'attuazione del criterio.

1. Modifica della formulazione del criterio direttivo.

Nessuna osservazione

2. Suggestimenti per l'attuazione del criterio.

In un trattamento che deve ricostituire la dignità sociale compromessa, quella del lavoro è la più importante tra le offerte di riabilitazione¹. Rispetto a tale centralità (che peraltro emerge chiaramente dalla normativa penitenziaria: cfr. art. 15 comma 1 ord. penit.) stridono le basse percentuali dei detenuti che nel nostro attuale sistema penitenziario hanno accesso al lavoro.

In particolare, una disposizione legislativa totalmente priva di effettività è quella secondo cui i posti di lavoro a disposizione della popolazione penitenziaria devono essere qualitativamente e quantitativamente dimensionati alle effettive esigenze degli istituti penitenziari (art. 25 *bis* comma 3 ord. penit.). Invece, soltanto un esiguo numero di persone ristrette nella propria libertà personale gode del "privilegio" dell'ammissione al lavoro. Non solo quello esterno, ma anche quello alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, che da alcuni punti di vista dovrebbe presentare minori complessità organizzative e che in effetti rappresenta la forma di gran lunga prevalente.

Il lavoro penitenziario 'domestico' nella prassi funziona come metodo di 'controllo' della popolazione carceraria, che al più consente ad una piccola quota di detenuti una momentanea sottrazione all'ozio ed una piccola fonte di reddito, ed è dunque privo sia di funzione professionalizzante e che di valenza trattamentale.

La scarsità dei fondi destinati alle attività lavorative dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, da una parte, e il sovraffollamento degli istituti, dall'altra, conducono infatti ad una sottoutilizzazione di questo strumento rieducativo: l'accesso al lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è oggi garantito ad una percentuale minima di detenuti, e quando ai detenuti è permesso svolgere attività lavorativa 'domestica', è molto frequente il *turn-over* negli impieghi con conseguente estrema saltuarietà del lavoro: le serrate turnazioni sono dovute alla necessità

¹ Sia come riavvicinamento ad uno stile di vita e ad un sistema di valori sia come preparazione alla riammissione alla libertà (Cfr. TAMBURINO, *Emergenza lavoro nelle carceri*, in *Rass. Penit. crim.*, 2014, f. 1-2, p. 189).

di garantire al maggior numero possibile di soggetti accesso all'attività lavorativa, seppur per brevi periodi².

A proposito dei costi del lavoro domestico, si può fare la seguente riflessione. L'art. 22 ord. penit. stabilisce che «Le mercedi per ciascuna categoria di lavoratori sono equitativamente stabilite in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione e al tipo del lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro. A tale fine è costituita una commissione composta dal direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena, che la presiede, dal direttore dell'ufficio del lavoro dei detenuti e degli internati della direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, da un ispettore generale degli istituti di prevenzione e di pena, da un rappresentante del ministero del tesoro, da un rappresentante del ministero del lavoro e della previdenza sociale e da un delegato per ciascuna delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale».

Va premesso che un'equa retribuzione del lavoro dei detenuti (oggi privo di profili afflittivi) oltre che costituzionalmente rilevante (art. 36 Cost.) è anche condizione per necessaria per l'effetto rieducativo. E che la sotto-retribuzione del lavoro penitenziario integrerebbe una violazione non solo dell'art. 22 ord. penit., ma anche dell'art. 4 CEDU per come esso è interpretato dalla Corte europea per i diritti dell'uomo³.

Bisogna tuttavia rilevare come l'aver collegato alla contrattazione collettiva nazionale la mercede dei detenuti abbia reso molto onerosa la gestione del lavoro penitenziario (tanto che la Commissione di cui all'art. 22 ord. penit. ha smesso di aggiornare i livelli retributivi dal 1994).⁴

Da allora, si è sviluppato un filone di contenzioso giudiziario tra detenuti ed ex-detenuti, da una parte, ed Amministrazione penitenziaria dall'altra. I ricorrenti, sostanzialmente, chiedono l'aggiornamento delle mercedi, e correlativamente l'adeguamento della tredicesime, del trattamento di fine rapporto, monetizzazione delle ferie, e di altre tutele giuslavoristiche. I giudici di regola riconoscono il diritto dei detenuti ad ottenere l'aggiornamento delle mercedi, in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro vigenti, con adeguamento delle tutele giuridiche collegate all'entità della retribuzione. E la Corte di cassazione ha chiarito che una retribuzione adeguata è solo quella calcolata aggiornando le percentuali stabilite dalla citata Commissione ex art. 22 ai contratti collettivi susseguitisi nel tempo dal 1993 ad oggi⁵.

² L'amministrazione penitenziaria, infatti, i detenuti con contratti di lavoro a part-time verticale, la cui durata può essere anche di poche settimane.

³ La Corte edu. mutando alla luce delle *European Prison Rules* (Raccomandazione n. R(2006)2 dell'11 gennaio 2006) un proprio precedente orientamento, va oggi affermando che una retribuzione mancante od inadeguata possono costituire 'lavoro forzato' (cfr. Corte edu 9 ottobre 2012, Zhelyazkov c. Bulgaria, nonché Corte edu 12 marzo 2013, Floiroiu c. Romania).

⁴ La Commissione, nel 2006, stimava la necessità di una integrazione sui corrispondenti capitoli di bilancio - per il solo anno preso in esame - di circa 27.000 euro.

⁵ Cass., 8 luglio 2004, n. 3275 e n. 3276 (cfr. G. CAPUTO, *Il danno contributivo da lavoro penitenziario*, in *Rass. penit.* 2011, f. 2, 47 ss.)

Il problema maggiore è costituito tuttavia dal fatto che tale elevata *onerosità* del sistema di 'gestione' del lavoro penitenziario consente ad una bassa percentuale di detenuti di lavorare (cfr. le statistiche dei detenuti lavoranti 1991-2014 fornite dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, in *www.giustizia.it*), così incidendo in modo esiziale sulla capacità del sistema penitenziario di assicurare questo fondamentale strumento di rieducazione⁶. E' noto che non esiste un vero e proprio 'diritto al lavoro' del detenuto: l'art. 15 O.P. prevede infatti che «al condannato e all'internato è assicurato il lavoro», ma fa salvi «i casi di impossibilità». Ciò significa, da un lato, che i detenuti non possono far valere in sede giudiziaria alcuna pretesa ad essere adibiti ad una attività lavorativa, e dall'altro che, data la scarsità dei fondi messi a disposizione dell'amministrazione penitenziaria per il lavoro dei detenuti, l'Amministrazione penitenziaria non possa di fatto essere ritenuta 'responsabile' per la mancata attuazione della disposizione⁷.

E tuttavia la situazione ora descritta presenta evidenti criticità. Per un verso, il mancato adeguamento delle mercedi - irrispettoso sia delle norme penitenziarie sia dei principi costituzionali, per come interpretati dal nostro giudice delle leggi - non sembra ulteriormente tollerabile⁸.

Per altro verso, la scarsità finanziaria di certo non esonera lo Stato ed il legislatore dal dovere di porre in opera ogni sforzo per adempiere alle previsioni normative che tanto valorizzano il lavoro penitenziario.

Sembrano, quindi, interessanti le soluzioni adottate in altri Paesi come l'Austria, in cui la retribuzione del lavoro detentivo è tutt'altro che esigua, ed è dunque rispettosa del diritto di ogni lavoratore ad una equa retribuzione, ma il 75% della medesima viene trattenuto a titolo di compensazione rispetto al debito del detenuto-lavoratore, costituito tra l'altro dal pagamento delle spese di mantenimento in carcere⁹. Ben più, si noti, di quanto nel nostro sistema è consentito dalla disposizione di cui all'art. 24 ord. penit. che esclude una quota di tre quinti da qualsiasi meccanismo di trattenuta erariale.

Si può avanzare una proposta. Non vi è dubbio che anzitutto sia necessario aggiornare le mercedi. E tuttavia - tenendo fermo il rapporto di proporzione tra la remunerazione e la "qualità e quantità del lavoro" - sembrerebbe utile studiare un modo per "sganciare" le mercedi dai contratti collettivi nazionali, individuando altri meccanismi in grado di coniugare 'giusta' retribuzione e gestione "sostenibile" del lavoro penitenziario. Ad es., una contrattazione collettiva decentrata (a livello regionale, o inferiore) nella quale possano essere adeguatamente rappresentati i

⁶ Per la proposta di rendere 'obbligatorio' per l'Amministrazione penitenziaria l'affidamento ai detenuti alcuni dei servizi che attualmente sono esternalizzati, v. il contributo di M. DE PASCALIS, *infra*, Parte seconda.

⁷ Cfr. G. CAPUTO, *La tutela contro la disoccupazione*

⁸ E' appena il caso di notare che il giudice non ha alcun potere di sostituirsi all'amministrazione penitenziaria per determinare un adeguamento generale delle mercedi ai CCNL, cosicché in mancanza di un nuovo provvedimento della Commissione ex art. 20, le mercedi continuano ad essere le stesse stabilite nel 1993, salvo per quei detenuti che convengano in giudizio l'amministrazione.

⁹ Cfr. Corte edu, 7 luglio 2011, *Stummer c. Austria*.

peculiari interessi dei lavoratori-detenuti, da una parte, e del datore-amministrazione dall'altra) nella determinazione delle retribuzioni¹⁰

Rispetto a *queste* retribuzioni - adeguate (ancorchè non allineate) ai livelli retributivi assicurati ai lavoratori 'liberi' - le spese di mantenimento in carcere dovrebbero essere *sempre* trattenute in compensazione, salvo i casi davvero meritevoli di remissione del debito.

L'obiettivo complessivo sarebbe quello di un sistema che consenta l'accesso al lavoro, 'equamente' retribuito, ad un numero di detenuti ben più alto di quello attuale.

Lo sganciamento dai contratti collettivi nazionali sarebbe costituzionalmente tollerabile: la differenziazione della retribuzione del lavoro penitenziario rispetto a quello delle persone 'libere' (già presente, peraltro, nell'attuale disciplina¹¹) è da ritenersi giustificabile nella misura in cui essa corrisponda alla tutela di altri valori costituzionalmente apprezzabili; qui entrerebbe in gioco anche il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost., visto che la regolamentazione differenziata aumenterebbe l'accessibilità dello strumento rieducativo¹².

Quanto al recupero delle spese di mantenimento, è noto che esso nel nostro sistema rappresenta un problema, non privo di incidenza anche sui costi del carcere, a loro volta problematici¹³. Qui gioca anche un'applicazione non sempre ben ponderata della 'remissione del debito' (art. 6 D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115). Quest'ultimo istituto - che trova la sua giustificazione sistematica non solo nel valore *promozionale* derivante dal collegamento alla «regolare condotta», ma anche nell'effetto '*protettivo*' rispetto agli oneri finanziari gravanti sul detenuto nel momento delicato della scarcerazione - andrebbe razionalizzato. In particolare, occorrerebbe conferire maggior pregnanza al presupposto del 'disagio economico', che attualmente la giurisprudenza, anche di legittimità, legge in maniera *lata*¹⁴: la situazione di difficoltà andrebbe normativamente precisata, anche prestabilendo un livello di reddito, o comunque rafforzando sia l'onere di allegazione dell'istante sia il dovere istruttorio del magistrato¹⁵.

In questo modo, mentre la retribuzione del lavoro penitenziario potrebbe mantenere livelli adeguati¹⁶, l'effettivo recupero delle spese di mantenimento in carcere

¹⁰ Considerando la specificità sia della prestazione lavorativa, resa da una «mano d'opera disorganica, a volte non qualificata, disomogenea, variabile» (Corte Cost. 13 dicembre 1988, n. 1087, cit.) che del datore, il quale non si prefigge utili, e dispone di fondi economici la cui entità è condizionata dalle - mutevoli - esigenze del bilancio statale.

¹¹ Cfr. Corte Cost. 13 dicembre 1988, n. 1087, in *Cass. pen.*, 1989, 852.

¹² Almeno per il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria (cfr. Corte Cost., 13 dicembre 1988, n. 1087, cit.)

¹³ Cfr. TAMBURINO, *I costi del carcere*, in *Rassegna penit. e crimin.* 2014, f. 1-2, p. 106 ss. Particolarmente significativo lo scarto, nell'ambito del 'costo' mensile di un detenuto (mediamente 3.511 euro), tra la quota correlata alle esigenze specifiche e proprie del singolo detenuto (255 euro) e quella destinata al funzionamento del circuito penitenziario.

¹⁴ Cfr. Cass., Sez. III, 23 aprile 1997, n. 2932, in *Giust. Pen.*, 1998, III, 53.

¹⁵ Attualmente disciplinato dall'art. 106 reg. esec. penit..

¹⁶ Il mancato aggiornamento delle mercedi non comporta soltanto una violazione dei principi costituzionali e sovranazionali in tema di trattamento penitenziario, ma danneggia anche i detenuti lavoratori provocando un danno contributivo, in quanto le persone che espiano pene lunghe, e

(non basse, nel nostro sistema) consentirebbe al sistema penitenziario alcune positive economie.

Per quanto riguarda il lavoro esterno, il meccanismo di compensazione garantirebbe il recupero delle spese in misura assai maggiore all'attuale. Ma sarebbe soprattutto il lavoro domestico a giovare delle maggiori entrate, poiché grazie ad esse l'offerta lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione potrebbe raggiungere una platea di detenuti ben più vasta di quella attuale, pur mantenendo livelli di sostenibilità economica per l'erario

In termini di tutela dei diritti economici dei lavoratori non si abbasserebbe il tasso di garanzia, in termini trattamentali si avrebbe un progresso netto; senza contare la deflazione del contenzioso giuslavoristico.

magari adibiti al lavoro per periodi consistenti, ciò nonostante rischiano di non accumulare una quota di contributi da lavoro dipendente adeguata alla maturazione del diritto di accesso alle varie forme di previdenza sociale (cfr. G. CAPUTO, *La tutela contro la disoccupazione*, cit., 701). I soggetti reclusi riescono così a fruire quasi solo di prestazioni di natura assistenziale (es. di invalidità civile), che non comportano la necessità di posizioni contributive, mentre gli sono spesso precluse le prestazioni previdenziali, in particolar modo quelle pensionistiche (e non si tratta solo dell'aspettativa a maturare una posizione pensionistica alla scarcerazione ma anche di quella a costituirne una perfino nel caso di un nuovo impiego da libero, poiché il deficit è talmente incisivo da non permetterne un recupero nemmeno tramite un successivo lavoro: cfr. NIBBIO, *Detenuti al lavoro: da costo a risorsa?* in *www.lavoro@confronto.it*

Sugli inconvenienti della scelta (peraltro condivisibile) del legislatore del 1975 di legare le prestazioni sociali a favore dei detenuti e delle famiglie al sistema previdenziale sociale nazionale, così legando i diritti sociali al lavoro penitenziario, il quale ha una disciplina e un trattamento retributivo diversi rispetto a quelli del mondo libero, ed ha finito così per escludere da ogni forma di tutela quei detenuti (la stragrande maggioranza, oggi) che non svolgono attività lavorativa, cfr. G. CAPUTO, *Il danno contributivo*, cit., 49.

con la collaborazione scientifica di



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI MILANO



Università
Bocconi
MILANO

ISSN 2039-1676



DIRITTO PENALE CONTEMPORANEO

[HOME](#)

[MISSION](#)

[CHI SIAMO](#)

[AUTORI](#)

[CONTATTI](#)

[RICERCA](#)

