

**ANTIGONE**

# Modifiche alla disciplina del lavoro in carcere e l'introduzione dei lavori di pubblica utilità

La riforma non stravolge la disciplina previgente ma introduce alcune importanti novità. La più controversa però è quella dei lavori di pubblica utilità. E intanto si nega al detenuto che ha lavorato in carcere l'indennità di disoccupazione.

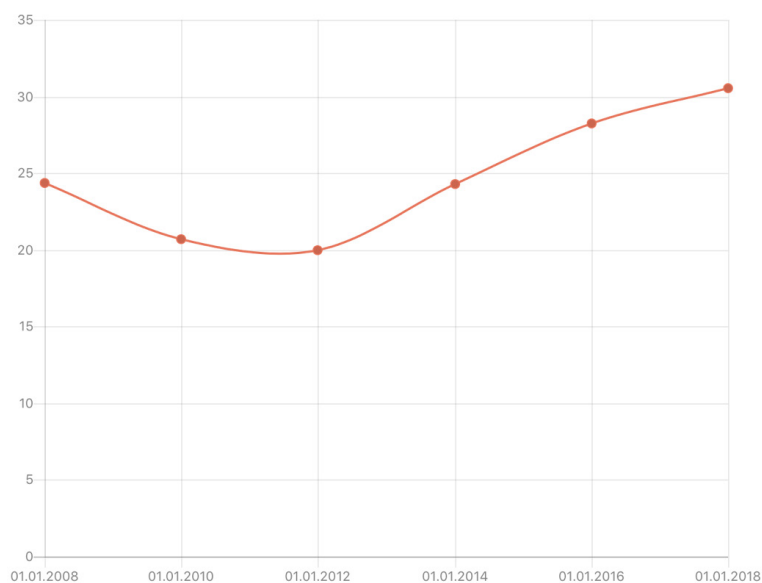


## Numeri e statistiche

«Il lavoro dei detenuti è senz'altro un tema centrale in un sistema di esecuzione penale volto a favorire il reinserimento della persona condannata. È in questa prospettiva che occorre promuovere percorsi di formazione professionale, portare all'interno degli Istituti lavorazioni di aziende piccole, medie e grandi attraverso incentivi fiscali, sostenere il lavoro esterno attraverso l'applicazione di misure alternative, sostenere le attività delle cooperative sociali dentro e fuori gli Istituti». Con queste parole si apre la [Relazione al Parlamento](#) del Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, presentata nel marzo del 2019. Eppure gli ultimi dati pubblicati dal Ministero della Giustizia fotografano una situazione che si discosta non poco dagli auspici del Garante.

Al 31 dicembre 2018 su 59.655 detenuti complessivamente presenti nelle carceri italiane, i lavoranti erano 17.614, di cui 6.373 stranieri e 809 donne. Questo dato registra il primo – seppur lieve – calo dopo un costante incremento nella serie storica delle rilevazioni che, dall'inizio degli anni novanta, hanno visto sostanzialmente crescere in modo progressivo il numero dei detenuti impiegati in attività lavorative.

### Percentuale degli occupati tra i detenuti

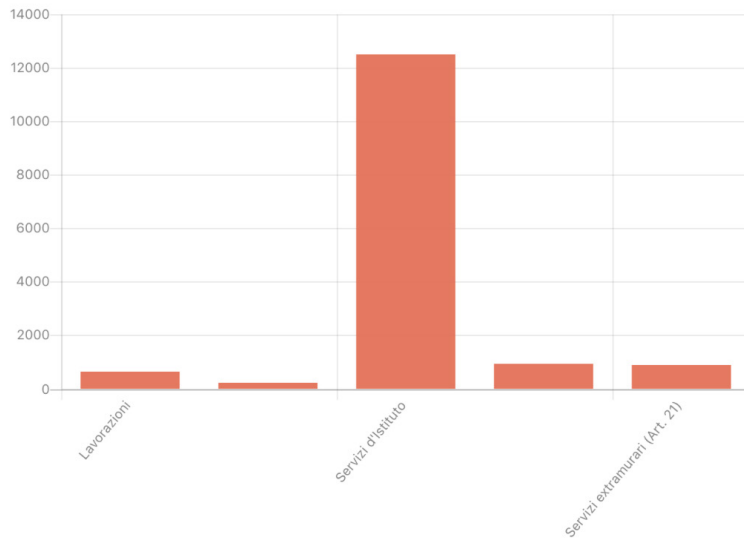


Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

Per consultare i grafici interattivi dell'articolo clicca [qui](#)

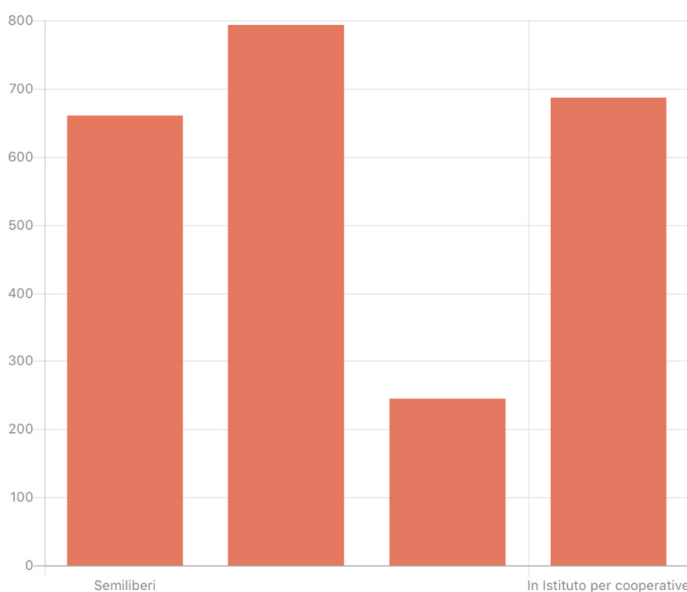
L'anno precedente, ad esempio, a fronte di un più basso numero di detenuti presenti nei nostri istituti penitenziari (57.608) i lavoranti erano, infatti, 18.804. Inoltre, scomponendo il dato dell'ultima rilevazione, si può capire meglio quali siano le peculiarità del lavoro in carcere.

### Detenuti impiegati dall'Amministrazione penitenziaria



Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

### Detenuti impiegati da datori di lavoro esterni



Fonte: nostra elaborazione su dati DAP

Dei detenuti impiegati, 15.228 risultano lavorare alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (pari al 86,45 %) e 2.386 alle dipendenze di altri lavoratori (pari al 13,55 %). All'interno della prima categoria, 637 sono impiegati in lavorazioni, 249 nelle colonie agricole, ben 12.522 nei servizi di istituto, 938 nella manutenzione ordinaria di fabbricati e solo 882 in servizi extramurari ex art. 21 OP. Tra coloro che non lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, i semiliberi impiegati in attività lavorative sono 661, di cui 39 lavorano in proprio e 622 per datori di lavoro esterni; 749 detenuti lavorano all'esterno ex art. 21, mentre lavorano in istituto ma per conto di imprese o cooperative rispettivamente 245 e 686 detenuti.

La stragrande maggioranza dei detenuti lavoratori, dunque, presta la propria attività per la stessa Amministrazione penitenziaria e, per lo più, all'interno dell'istituto. Secondo quanto rilevato dall'**Osservatorio di Antigone nel corso delle visite del 2018** sono ben 17 gli istituti (pari al 20%) in cui non ci sono lavoratori alle dipendenze di soggetti diversi dall'amministrazione.

Pochissimi sono i lavori qualificati, come basso è l'accesso a percorsi professionalizzanti all'interno del carcere. La media dei detenuti attualmente coinvolti nei corsi di formazione professionale, sempre secondo quanto osservato da Antigone, è del 4,7%, mentre, ad esempio, quella delle persone coinvolte nei corsi scolastici è 27,2%. A fronte di alcune rare eccellenze come, ad esempio, la Casa di Reclusione di Chiavari, dove la percentuale media di detenuti attualmente coinvolti nei corsi di formazione professionale raggiunge la cifra record del 44,2%, si deve riscontrare che in ben 31 istituti, pari al 36,5% del totale, sono del tutto assenti corsi di formazione professionale.

## **La recente riforma dell'Ordinamento penitenziario**

È in questo quadro che si è inserita la recente riforma dell'ordinamento penitenziario, che ha interessato anche il lavoro in carcere. Il Capo II del d.lgs 2 ottobre 2018, n. 124, in attuazione della legge 13 giugno 2017, n. 103, ha apportato alcune modifiche che non hanno stravolto la disciplina del lavoro penitenziario ma hanno introdotto alcune importanti novità. Tra queste: un nuovo articolo dedicato al lavoro, in cui viene espunto il suo carattere obbligatorio; la sostituzione della vecchia commissione

incaricata di formare le graduatorie con un nuovo organo con attribuzioni più articolate; una maggiore pubblicità delle convenzioni stipulate tra amministrazione penitenziaria e soggetti interessati a fornire opportunità di lavoro ai detenuti, anche attraverso la pubblicazione sul sito del Dap; l'introduzione del nuovo art. 20-ter che disciplina dettagliatamente il lavoro di pubblica utilità, sino a ora diffuso come sanzione penale sostitutiva ma marginale nella fase di esecuzione; l'obbligo per l'amministrazione penitenziaria di fornire assistenza ai detenuti in materia di lavoro e previdenza mediante il ricorso a enti specializzati; il diritto all'assegno di ricollocazione anche a favore dei detenuti, una volta dimessi; la valorizzazione della possibilità per i detenuti di produrre beni destinati all'autoconsumo, che sembra accogliere in parte gli auspici degli Stati generali, così come la modifica del criterio di quantificazione della retribuzione, ora determinata in misura proporzionale (due terzi) rispetto a quella stabilita, a parità di attività, dai contratti collettivi, eliminando la discrezionalità dell'amministrazione e il riferimento al criterio dell'equità.

## **Luci e ombre nell'attuazione della riforma: Il lavoro di pubblica utilità**

La riforma della disciplina del lavoro penitenziario segna sicuramente un passo in avanti rispetto alla normativa previgente, anche se non mancano alcuni profili problematici e nodi irrisolti.

Restano dubbi sulla effettiva attuazione della delega, laddove prevedeva l'obiettivo dell'incremento delle opportunità di lavoro retribuito e delle attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati anche attraverso il potenziamento del ricorso al lavoro domestico e a quello con committenza esterna. Oltre alla succitata disciplina volta alla valorizzazione delle produzioni carcerarie, infatti, tale potenziamento sembra essere stato affidato unicamente alla nuova disciplina del lavoro di pubblica utilità. Sul nuovo art. 20-ter, tra l'altro, occorre evidenziare che, ancora una volta, le "esigenze di sicurezza" sono state anteposte ai principi di rieducazione e reinserimento dei detenuti, con la previsione, ad esempio, di preclusioni per i condannati per associazione mafiosa e di limitazioni per i "detenuti ostativi" ex art. 4-bis. Inoltre va segnalata l'espunzione dal testo definitivo pubblicato in Gazzetta ufficiale delle modifiche all'art. 54 previste, invece,

dallo schema di decreto legislativo n. 16, che disponeva una ulteriore detrazione di pena nella misura di un giorno per ogni cinque di proficua partecipazione ai progetti di pubblica utilità, la cui valutazione sarebbe stata demandata al gruppo di osservazione e trattamento dell'istituto.

Resta tuttavia il dubbio che, così come evidenziato anche dal Garante, il lavoro di pubblica utilità, così come, in generale, ogni altra forma di lavoro in carcere, possa continuare ad essere considerato come una «attività risarcitoria della collettività, quasi che alla privazione della libertà – che è in sé il contenuto della sanzione penale – debba aggiungersi qualcos'altro perché la comunità esterna possa vedere l'effettività della punizione». È infatti noto che, recentemente, alcuni Comuni italiani hanno siglato protocolli con l'Amministrazione coinvolgendo detenuti in attività considerate di pubblica utilità, senza contemplare una retribuzione a fronte del loro impiego (come, ad esempio, il caso del Comune di Roma che ha utilizzato alcune decine di detenuti in attività di recupero ambientale). Solo recentemente la Cassa ammende ha stanziato tre milioni di euro circa per far fronte alla copertura di 2500-3000 sussidi nel 2019.

## **Le remunerazioni**

D'altra parte il fattore economico è fondamentale per comprendere se e in che modo la riforma sarà concretamente attuata. Solo un effettivo stanziamento di risorse adeguate permetterà, infatti, di fare in modo che le novità introdotte nell'ordinamento penitenziario non rimangano delle dichiarazioni di intenti. Con particolare riguardo alla remunerazione del lavoro dei detenuti, la rideterminazione di quelle che, ante riforma, erano denominate “mercedi”, per adeguarsi alla indicizzazione dei salari, è strettamente connessa alla dotazione annuale di cui può disporre ogni istituto. Questo anche in ragione del fatto che, come sopra evidenziato, buona parte del lavoro in carcere è svolto proprio in favore dell'amministrazione penitenziaria. Attualmente, in base ai dati rilevati da Antigone nel corso del 2018, a fronte di un numero medio di 371,6 detenuti per istituto, la dotazione annuale media per le mercedi è pari a € 391.743.

Pur non essendo ancora chiaro quanto verrà stanziato nel prossimo bilancio per

coprire le remunerazioni dei detenuti, possiamo notare che ad una certa narrazione politica e giornalistica che vorrebbe un continuo inasprimento delle condizioni detentive, si contrappone, invece, una burocrazia che sembra persistere nell'attuare il mandato costituzionale dell'esecuzione della pena.

Analizzando i bilanci consuntivi e di previsione dell'Amministrazione penitenziaria pubblicati negli ultimi anni si scopre, infatti, un costante aumento delle risorse stanziare per il lavoro dei detenuti, che sono quasi raddoppiate dal 2014 (82,1 milioni di euro) alle **previsioni per il 2018** (147 milioni).

## **L'indennità di disoccupazione**

Quando si parla di lavoro, per capire l'effettività delle tutele approntate dall'ordinamento, occorre non trascurare l'altra faccia della medaglia, ovvero la disoccupazione. La NASpl (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, istituita dall'articolo 1, decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22), prevede una indennità mensile in favore di chi abbia subito la perdita del lavoro per cause indipendenti dalla propria volontà. Essa dovrebbe operare non solo nella società libera ma, a maggior ragione, laddove si presentano ulteriori fragilità nella condizione del disoccupato, come nel caso dei detenuti.

Eppure il DAP è intervenuto con circolare n. 3681/6131 del 19/11/2018 avente ad oggetto la riforma dell'ordinamento penitenziario, fornendo "indicazioni al fine di una univoca e corretta applicazione delle nuove norme sul lavoro penitenziario". In particolare, il DAP, su richiesta di parere da parte dell'ufficio legislativo a seguito di sollecitazioni del Ministero del Lavoro e dell'INPS, si è espresso sull'art. 20 OP, affermando che la cosiddetta indennità di disoccupazione non è dovuta in favore dei detenuti impiegati in turni di rotazione, poiché il periodo di inattività non può essere equiparato al licenziamento, in linea con quanto espresso dalla Corte di Cassazione. La sez. Penale, con sentenza n. 18505 del 3 maggio 2006, infatti, ha dichiarato che "l'attività lavorativa svolta dal detenuto non è equiparabile al lavoro svolto fuori dall'ambito carcerario, per la sua funzione rieducativa e di reinserimento sociale".

Di conseguenza, con il messaggio del 5 marzo 2019, n. 909, l'INPS ha previsto la non erogabilità della prestazione di disoccupazione NASpl nei confronti dei detenuti che lavorano all'interno e alle dipendenze dell'istituto penitenziario, in occasione dei periodi di inattività, sostenendo che, viceversa, l'indennità spetta a coloro che svolgono attività lavorativa al servizio di un datore di lavoro diverso dall'amministrazione penitenziaria.

Per molti detenuti la remunerazione che ricevono a fronte del lavoro penitenziario, così come la relativa indennità in caso di disoccupazione involontaria, sono fondamentali non solo per acquistare beni di prima necessità non forniti dall'amministrazione seppur indispensabili durante la detenzione, ma rappresentano spesso anche l'unico sostentamento per le famiglie fuori dal carcere. Il paradosso di questa decisione risiede nel fatto che, a questi tali lavoratori, viene negata l'indennità di disoccupazione in caso di licenziamento, nonostante debbano continuare ad adempiere all'obbligo al versamento della relativa contribuzione. Se il loro lavoro è considerato regolare a tutti gli effetti, anche contributivi, occorrerebbe trovare il modo affinché comporti anche il diritto all'indennità di disoccupazione in caso di perdita involontaria.

Alcuni Garanti regionali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale hanno criticato tale visione riduttiva del lavoro penitenziario la quale disattenderebbe la sostanziale equiparazione del lavoro delle persone detenute a quello di tutti gli altri lavoratori, prodotta anche dalle decisioni della Corte Costituzionale. Questi Garanti hanno altresì affermato l'esistenza del diritto dei lavoratori detenuti di far valere le proprie ragioni ricorrendo in via amministrativa e al Giudice del lavoro, invitando l'Amministrazione penitenziaria e i Patronati sindacali a operare per il regolare inoltro all'INPS delle domande di indennità di disoccupazione dei lavoratori detenuti, al fine della loro valutazione da parte dell'ente previdenziale, quale soggetto competente ad adottare l'eventuale provvedimento negativo della prestazione.





**ANTIGONE**

**associazione antigone**

via Monti di Pietralata, 16  
00157 Roma  
[www.antigone.it](http://www.antigone.it)

maggio 2019

isbn 978-88-98688-27-2

**con il contributo di**



Direzione Generale  
Giustizia e consumatori  
dell'Unione Europea

