

ESG e carcere. L'inclusione possibile - 7 maggio 2024, Senato della Repubblica

Intervento di Francesca Malzani*

SOMMARIO: 1. Premessa. La cornice di riferimento: cenni. – 2. Cosa si intende per lavoro carcerario. – 3. Gli strumenti di promozione di un lavoro di qualità per i detenuti. – 4. Conclusioni.

1. Premessa. La cornice di riferimento: cenni.

Ringrazio le Onorevoli Senatrici e gli Onorevoli Senatori che hanno voluto quest'evento e l'organizzazione che ha reso possibile la mia presenza in questo prestigioso consesso.

Sono lieta di essere qui oggi, per parlare di un tema che mi sta molto a cuore – il lavoro carcerario – e di parlarne nella prospettiva della promozione/costruzione di un nuovo modello economico che richiede un cambio di paradigma ermeneutico nell'approcciare al lavoro – carcerario (infra ed extramurario) – e all'impresa.

Da un lato, è imprescindibile l'utilizzo della semantica della Costituzione, nell'aggettivazione del lavoro di tutti e tutte; dall'altro, deve essere valorizzato il raccordo con le discipline tecniche che giungono dall'Europa (*in primis* l'ESG, ossia le regole di sostenibilità declinate nelle diverse dimensioni della *governance*, dell'ambiente e del sociale, ma anche la *due diligence*, che permette di ricostruire la frammentazione delle responsabilità nelle filiere produttive, collocate oltre i confini dello Stato).

Tale visione integrata, che talvolta tende a porre il *focus* solo sull'ambiente (dettata dall'innegabile emergenza climatica, dalla necessità di riduzione delle emissioni, ecc.), riempie di nuovi significati il dibattito sulla responsabilità sociale d'impresa (RSI) avviato nel 2001 con il Libro Verde della Commissione europea¹.

Siamo certamente di fronte a un sistema normativo più maturo, e moderno, rispetto a quello degli esordi della RSI, che offre nuovi strumenti di vincolatività dei processi, in aderenza all'avvio del Green Deal europeo del 2019², poi della Tassonomia Ue 2020³ e degli atti derivati⁴.

* Associata di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Brescia.

¹ COMMISSIONE EUROPEA, *Libro Verde. Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, Bruxelles, 18 luglio 2001, COM (2001) 366 def.

² COMMISSIONE EUROPEA, *Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, COM (2019) 640 def.

³ PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO EUROPEO, *Regolamento relativo all'istituzione di un quadro che favorisce gli investimenti sostenibili e recante modifica del regolamento (UE) 2019/2088*, Bruxelles, 18 giugno 2020.

⁴ Si rinvia, *amplius*, a MALZANI, *Tassonomia Ue e vincoli per l'impresa sostenibile nella prospettiva prevenzionistica*, in *Giorn. Dir. lav. rel. ind.*, n. 1-2, 2023, p. 75 ss.

Il nuovo assetto sovranazionale è senz'altro propedeutico – se pensiamo ai nuovi testi dell'art. 9⁵ e dell'art. 41⁶ Cost. che inseriscono l'ambiente tra i limiti alla libertà di iniziativa economica⁷ – al ripensamento del modo del fare impresa, in generale, e, per quanto qui interessa, del fare impresa nel/con il mondo carcerario. In tale rivoluzione prospettica, l'auspicio è quello di porre l'accento sui profili sociali, dell'inclusione, della tutela dei diritti, in sostanza su quella “S” di ESG di cui non sempre si coglie l'importanza propulsiva di promozione sociale e di cambiamento nel fare impresa (profit o no profit).

Si tratta di profili che occuperanno i panel tematici di giugno, settembre e novembre.

Gli spunti che vorrei lanciare oggi sono, quindi, sostanzialmente due: cosa si intenda per lavoro carcerario e quali siano gli strumenti di promozione di un lavoro di qualità.

2. Cosa si intende per lavoro carcerario.

Quando si parla di lavoro carcerario è sempre opportuna una sua definizione, affinché esso conservi una imprescindibile identità rispetto alle numerose, e pregevoli, declinazioni dell'attività trattamentale indicate nell'art. 15 dell'ordinamento penitenziario (d'ora in poi o.p.).

Il lavoro è forse lo strumento più rilevante del trattamento penitenziario (insieme alla formazione professionale, alla scolarizzazione ove non preesistente, ecc.) e, pur senza pretesa di stilare una graduatoria di valore tra le attività, quello più vocato al reinserimento in risposta alla *ratio* dell'art. 27 della Costituzione e in stretto legame con gli artt. 1 e 4 della Carta⁸.

Si deve, pertanto, partire, dall'aggettivazione del lavoro carcerario, perché da essa dipende il corredo di tutele (contrattuali, previdenziali, ecc.) da destinare ai lavoratori-detenuti.

Aggettivare il lavoro carcerario significa semplicemente attingere alle norme della Costituzione: esso è, e deve essere: a) *dignitoso* (art. 2 Cost.); b) *sicuro*, visto che la cronaca conferma quanto ancora si debba fare in tema di prevenzione della salute e

⁵ Secondo la modifica introdotta con legge costituzionale n. 1/2022 la norma sancisce che «la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni».

⁶ La novella prevede che «l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana».

⁷ BRUTI LIBERATI, *Politiche di decarbonizzazione, costituzione economica europea e assetti di governance*, in *Dir. Pubbl.*, 2021, p. 415 ss. e spec. 416 e 421.

⁸ MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Giappichelli, Torino, 2022.

sicurezza sul lavoro. L'art. 32 Cost., in raccordo dinamico e sfidante con il nuovo art. 41 Cost., ci deve costantemente ricordare quale sia l'ordine gerarchico tra libertà di iniziativa economica e rispetto/tutela di salute, ambiente, sicurezza, libertà e dignità umana). Quando si parla di sicurezza nel lavoro carcerario va anche ricordato che tale obbligo, che discende dall'art. 2087 c.c. e dalle discipline tecniche⁹, riguarda tutti gli operatori coinvolti nel Sistema carcere, affinché si generi un clima favorevole al fiorire di esperienze positive per i detenuti; c) *non discriminatorio* (art. 3, 37 Cost.) ossia assegnato con sistemi trasparenti e senza veicolare surrettizie premialità o sanzioni; d) *retribuito equamente* anche come forma di lotta alla povertà (art. 36 Cost., in particolare nel principio di sufficienza, e obiettivo 8 dell'Agenda 2030).

Qui, come noto, si pone un problema per il lavoro reso a favore dell'Amministrazione penitenziaria (c.d. lavoro domestico) per il quale l'art. 22 o.p. prevede la falciatura retributiva (decurtazione di 1/3), ossia il tetto dei 2/3 del trattamento previsto dai contratti collettivi, che costituisce uno degli scollamenti più evidenti dal dettato dell'art. 36 Cost., in particolare sotto il profilo della sufficienza della retribuzione.

L'art. 22 o.p. fa riferimento, infatti, solo alla proporzione della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato e non alla sufficienza, quella che libera dal "bisogno", che è premessa indispensabile per poter parlare di dignità¹⁰.

Una volta accolto tale costrutto (giuridico e valoriale) non possiamo che ritenere il lavoro carcerario equiparabile, concettualmente e nel corredo di tutele, al lavoro reso nel mercato libero dando piena attuazione all'art. 35 Cost. che ne prevede la tutela «in tutte le sue forme e applicazioni»¹¹.

3. *Gli strumenti di promozione di un lavoro di qualità per i detenuti.*

Un aspetto fondamentale riguarda, ovviamente, gli strumenti da utilizzare per incrementare il lavoro carcerario, in termini quantitativi e qualitativi.

Nelle riforme al momento in discussione (il d.d.l. n. 1660¹² ha iniziato il suo iter alla

⁹ MALZANI, *La prevenzione dei rischi lavorativi negli istituti penitenziari*, in *Lav. Pubbl. Amm.*, n. 3, 2023, p. 554 ss. e, con specifico riguardo al rischio stress lavoro correlato e al rischio suicidario per la Polizia penitenziaria, spec. p. 563 ss.

¹⁰ MORTATI, *Il lavoro nella Costituzione*, in *Il diritto del lavoro*, 1954, vol. XXVIII, p. 148 ss.

¹¹ Per una recente ricostruzione, estensiva delle tutele oltre il lavoro subordinato, nel rispetto del significato profondo della Costituzione, PERULLI, TREU, *In tutte le sue forme e applicazioni*, Giappichelli, Torino, 2022.

¹² Disegno di legge n. 1660, a firma Piantedosi, Nordio, Crosetto, recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento

Camera a fine febbraio 2024) – oltre a rinviare a un intervento più corposo che tocchi le norme dell'ordinamento penitenziario dedicate al lavoro – si parte dalla legge n. 193/2000 (c.d. legge Smuraglia), in particolare: 1) estendendo i benefici contributivi alle ipotesi non previste (decontribuzione per lavoratori in art. 21 o.p. per i datori non cooperative che al momento non ne possono godere)¹³ – mentendo invariato il regime del credito d'imposta – con relativo snellimento dei tempi per la stipula delle Convenzioni di cui all'art. 5 della legge stessa; 2) rimuovendo i limiti di età nell'apprendistato professionalizzante – in genere riservato a soggetti di età compresa tra i 18¹⁴ e i 29 anni¹⁵ – per i condannati e gli internati ammessi a misure alternative alla detenzione nonché i detenuti assegnati al lavoro esterno *ex art. 21 o.p.*

Il riferimento all'assunzione e, nello specifico, al contratto di apprendistato ci ricorda che troppo spesso, anche in Protocolli territoriali promossi dalle parti sociali o dalle istituzioni, viene utilizzato con eccessiva disinvoltura lo strumento del tirocinio extracurricolare di reinserimento lavorativo¹⁶, a cui poi non fa seguito la costituzione di un rapporto di lavoro, se non addirittura i lavori di pubblica utilità *ex art. 20 ter o.p.* che prevedono la totale gratuità della prestazione.

È molto importante, quindi, che nel dibattito sull'occupabilità di lavoratori-detenuti si valorizzino forme contrattuali volte a una stabilizzazione del rapporto, cercando di ridurre o contenere i tirocini, le borse lavoro che talvolta hanno generato dei sistemi non solo di *dumping* sociale tra i lavoratori ma anche di concorrenza tra imprese legate all'abbattimento del costo del lavoro.

Si deve, altresì, operare sul versante della formazione, che sia effettivamente

penitenziario. Per quanto concerne i temi del lavoro carcerario, sono collocati nel Capo V (Norme sull'ordinamento penitenziario, artt. 25-28).

¹³ L'art. 2 l. n. 193/2000, infatti, prevede che i benefici contributivi già riconosciuti alle cooperative che impieghino soggetti svantaggiati siano applicati ad aziende pubbliche o private che organizzino attività produttive o di servizi all'interno degli istituti penitenziari, impiegando persone detenute o internate, per i contributi dovuti a tali soggetti. I contributi sono fissati per decreto al 95% e sono riconosciuti, nei casi di lavoro all'esterno *ex art. 21 o.p.*, alle sole cooperative sociali (Decreto ministeriale del 24 luglio 2014, n. 148 e ripresa dalla Circolare Inps 15 febbraio 2019, n. 27).

¹⁴ Per i soggetti in possesso di una qualifica professionale, conseguita ai sensi del d.lgs. n. 226/2005, il contratto di apprendistato professionalizzante può essere stipulato a partire dal diciassettesimo anno di età.

¹⁵ La platea era già costituita da lavoratori beneficiari di indennità di mobilità, di un trattamento di disoccupazione o di un trattamento straordinario di integrazione salariale.

¹⁶ Nel caso di svolgimento di un tirocinio da parte di un soggetto svantaggiato: 1) non si applica la durata minima di 2 mesi; 2) la durata massima del tirocinio, ordinariamente di 12 mesi, può essere prolungata a 24 in presenza di parere rilasciato da soggetto promotore; 3) non ci sono vincoli in relazione alle risorse umane nelle unità di svolgimento, inoltre il rapporto tutor-tirocinanti può essere 1 a 1 oppure 1 a 3; 4) indennità contenuta (ad es. in Lombardia sono 500 euro lordi per il *full time*).

professionalizzante e che permetta alle imprese, di scegliere e assumere lavoratori che astrattamente possano uscire dal sistema “protetto” della cooperazione per collocarsi sul libero mercato.

La riforma in discussione e i numerosi eventi sul tema, anche con importante taglio multidisciplinare, possono essere l’occasione non solo per veicolare buone pratiche ma anche per mutuare forme di controllo della genuinità della filiera e del rispetto delle condizioni di lavoro lungo le catene del valore, e nelle segmentazioni dei processi produttivi, che operi in due direzioni; sul versante dell’offerta e della domanda di professionalità.

Pur con la consapevolezza che si sta operando con un fine di reinserimento – e direi di giustizia sociale nel dare a molti la *chance* negata dall’assenza di reti anche istituzionali (scuola, servizi sociali, presidi dei territori) – si devono utilizzare degli strumenti genuini di selezione, valutazione, formazione, organizzazione del lavoro affinché il lavoro sia trattamento (seppur non mera ergoterapia) ma anche, e soprattutto, ponte verso una effettiva rinascita e, sicuramente, uno strumento per abbattere la recidiva (insieme a politiche per la casa, di lotta alla povertà delle famiglie, di supporto ai minori nelle aree di fragilità sociale).

Altrettanto fondamentale sarà, però, sul versante della domanda – e per la tenuta di un sistema che auspica di assurgere a un modello economico in cui l’Amministrazione penitenziaria si possa rapportare a numerosi *stakeholder* – la selezione degli interlocutori economici (imprese, cooperative) e la loro affidabilità, per generare un effetto positivo sul versante reputazionale e di fiducia generalizzata.

4. Conclusioni.

L’auspicio è, quindi, di coinvolgere nuove realtà economiche, attratte dai benefici della legge Smuraglia – tra l’altro mai utilizzati in toto e con uno squilibrio regionale nelle domande di assegnazione che svela l’esistenza di una progettualità legata al lavoro a geografia variabile – o/e desiderose di riempire di significato la “S” di cui si parlava in apertura di questo breve intervento.

Le esperienze positive ci sono già¹⁷, verranno in parte riportate nell’incontro di oggi e poi nei panel tematici dei prossimi mesi che raccontano di veri e proprio distretti di

¹⁷ Cfr. il censimento fatto da Il Sole 24 ore nel Report *Documenti*, 1° maggio 2024.

eccellenza sparsi sul territorio italiano.

Ciò, tuttavia, può avvenire solo se si parte dal postulato che il lavoro dei detenuti non debba essere «lavoro a ogni costo per combattere l'ozio» ma lavoro dignitoso, con tutte le accezioni valoriali menzionate, le uniche che ci consentono di collocarci nel solco costituzionale.

Vi ringrazio ancora per l'opportunità di essere qui oggi e per l'attenzione.