



Collana
Quaderni de L'altro diritto

Direttore
Emilio Santoro

Comitato scientifico
Alberto di Martino
Chiara Favilli
Realino Marra
Luigi Panarale
Aldo Schiavello
Danilo Zolo

I *Quaderni de L'altro diritto* vogliono essere uno spazio per la riflessione teorico-giuridica e la ricerca sociologica sui temi del carcere e delle istituzioni penali in genere, del governo dell'immigrazione, della devianza e dell'emarginazione sociale. La collana mira a evidenziare come operi in questi campi il "diritto in azione", vale a dire il fitto reticolo di credenze, conflitti, distorsioni e transazioni sociali attraverso il quale il "diritto dei libri" viene a contatto con la vita delle persone.

Quaderni de L'altro diritto

6

Quaderni de L'altro diritto

CARCERE SENZA FABBRICA: POVERTÀ, LAVORO FORZATO E WELFARE

Giuseppe Caputo

Pacini
Giuridica

La teoria e la storia della moderna penitentiaria sono riconducibili a due letture che si presentano come antitetici: quelle riformiste e quelle revisioniste. Quelle riformiste vedono nella nascita della prigione, basata sulla pratica del lavoro forzato, una tappa centrale per l'adozione di un sistema punitivo "umano" volto alla correzione morale e sociale dei condannati. Quelle revisioniste considerano il carcere-fabbrica un laboratorio per la trasformazione del povero ozioso in operaio docile, individuando nel lavoro forzato carcerario uno dei tratti distintivi della penitentiaria moderna, un dispositivo di generalizzazione della cultura borghese lavoro-centrica. Entrambi gli approcci convergono nell'enfatizzare il ruolo del lavoro carcerario, ma cadono nell'errore di privilegiare lo studio della retorica che ha accompagnato il modello di carcere rieducativo, rispetto all'esame della concretezza giuridica e sociologica del fenomeno che ha indubbi riflessi anche sul suo inquadramento teorico. *Carcere senza fabbrica*, attraverso una articolata genealogia storica e socio-giuridica del lavoro forzato carcerario dallo Stato liberale ad oggi, mostra come il progetto correzionalista di assimilazione del carcere alla fabbrica sia rimasto, nel caso italiano, un dogma ideologico, presente nella retorica di alcuni dei riformatori, ma non recepito nella legislazione e tantomeno nelle pratiche di governo. Ne emerge un idealtipo di penitenziario molto lontano da quello elaborato dalla critica foucaultiana e dalla storiografia revisionista. Il sistema legale dell'esecuzione penale italiano, ieri come oggi, appare volto, secondo l'intramontabile principio di deterrenza, a perseguire, con modalità considerate come economiche ed umane, lo scopo della punizione della povertà, piuttosto che quello della sua correzione.

Giuseppe Caputo ha conseguito il dottorato di ricerca in teoria e storia del diritto presso l'Università di Firenze, dove è titolare di una borsa di ricerca sul lavoro forzato e tiene un seminario sulla storia e la teoria delle istituzioni penali e penitenziarie. È membro del "L'altro diritto, centro interuniversitario di ricerca su carcere, devianza, marginalità e governo delle migrazioni" e coordina la clinica legale sulla "protezione dei diritti delle persone in esecuzione penale". Ha preso parte a numerosi progetti di ricerca nazionali ed europei, tra i quali "Crime repression costs in context" e "Prison litigation network" della Commissione europea. È stato membro degli "Stati generali dell'esecuzione penale" del Ministero della giustizia per i quali ha elaborato la proposta di riforma del lavoro penitenziario. È autore di diverse pubblicazioni sul tema della sicurezza sociale e del trattamento penale della povertà.



€ xx,xx

CARCERE SENZA FABBRICA: POVERTÀ, LAVORO FORZATO E WELFARE

Pacini
Giuridica

ISSN 2421-5880



Quaderni de L'altro diritto

CARCERE SENZA FABBRICA: POVERTÀ, LAVORO FORZATO E *WELFARE*

Giuseppe Caputo


**Pacini
Giuridica**



Collana
Quaderni de L'altro diritto

Direttore
Emilio Santoro

Comitato scientifico
Alberto di Martino
Chiara Favilli
Realino Marra
Luigi Pannarale
Aldo Schiavello
Danilo Zolo

ISBN 978-88-3379-xxx-x

ISSN 2421-5880

© Copyright 2020 by Pacini Editore Srl



Via A. Gherardesca
56121 Pisa
www.pacineditore.it
info@pacineditore.it

Rapporti con l'Università
Lisa Lorusso

Responsabile di redazione
Gloria Giacomelli



Finito di stampare anno 2020
presso le Industrie Grafiche della Pacini Editore S.r.l.
Via A. Gherardesca • 56121 Pisa
Tel. 050 313011 • Fax 050 3130300
www.pacineditore.it

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941 n. 633.

INDICE

Premessa	pag. 9
1. L'origine del lavoro forzato penale tra deterrenza e governo della prigione	» 13
1. Introduzione	» 13
2. La stigmatizzazione della povertà e dell'ozio	» 14
3. Educazione e correzione della povertà.....	» 17
3.1. Il mito del carcere-fabbrica	» 17
3.2. La povertà tra criminalizzazione e assistenzialismo	» 20
4. Umanità ed economia della penalità liberale	» 22
5. L'idealtipo liberale del lavoro forzato penale	» 24
5.1. Il trattamento penale dell'oziosità attraverso il lavoro forzato	» 25
5.2. Lavoro forzato tra deterrenza e governo della prigione..	» 28
5.3. Povertà, lavoro forzato e <i>less eligibility</i>	» 33
2. Carcere, lavoro forzato e trattamento penale della povertà nell'Italia liberale	» 39
1. La repressione della povertà	» 39
1.1. La questione sociale	» 39
1.2. Diritto penale liberale e povertà	» 41
1.3. L'incarcerazione della povertà.....	» 43
1.4. L'inferno "liberale" carcerario.....	» 47
2. Il dibattito sul trattamento penale della povertà.....	» 50
2.1. La gestione della povertà criminale tra deterrenza e correzione	» 51
2.2. Il governo penitenziario della povertà: il lavoro come privilegio disciplinare.....	» 55
2.3. Il governo politico della povertà: il lavoro come punizione	» 59
3. L'idealtipo normativo del carcere senza fabbrica: il lavoro come mitigazione e privilegio disciplinare.....	» 62
4. Un carcere senza lavoro	» 68

3. Carcere, lavoro forzato e trattamento penale della povertà nell'Italia fascista	»	73
1. Repressione e incarcerazione della povertà nel fascismo....	»	73
2. Il lavoro forzato come dovere legale e sociale.....	»	76
2.1. Il lavoro come punizione ed emenda	»	78
2.2. Il lavoro come dispositivo di riadattamento sociale.....	»	79
3. L'idealtipo normativo carcerario dello Stato totalitario.....	»	83
3.1. Punizione e riadattamento sociale al lavoro.....	»	83
3.2. Lavoro forzato e Stato sociale totalitario.....	»	86
3.3. La continuità con l'idealtipo liberale.....	»	88
4. Carcere e fabbrica?	»	91
4.1. La disoccupazione dei detenuti.....	»	91
4.2. L'industria carceraria di Stato.....	»	95
5. La continuità del modello fascista di trattamento penale della povertà.....	»	97
4. Stato sociale, welfare penale e controllo della povertà	»	101
1. Introduzione	»	101
2. L'integrazione della povertà negativa	»	103
2.1. Welfare e cittadinanza sociale	»	103
2.2. Il controllo e la regolazione della povertà.....	»	105
3. Welfare e trattamento penale della povertà	»	107
3.1. Il nuovo compromesso tra deterrenza, umanizzazione e correzione	»	109
3.2. Welfare vs. welfare penale: il modello degli <i>Standards</i> delle Nazioni Unite	»	113
3.3. Carcere e lavoro forzato per privati	»	115
4. Il welfare penale italiano tra continuità e discontinuità con il fascismo.....	»	118
4.1. L'aggiornamento del modello totalitario.....	»	119
4.2. Dal detenuto-lavoratore al lavoratore-detenuto.....	»	122
5. L'idealtipo normativo di <i>penal welfare</i>	»	124
6. Il lavoro forzato rieducativo.....	»	127
6.1. Il lavoro non è più punizione ma non (ancora) un diritto	»	127
6.2. La protezione sociale del lavoro dei detenuti.....	»	129
6.3. La rieducazione come nuovo criterio di <i>less eligibility</i> ...	»	132

6.4. Il modello organizzativo: il carcere come impresa pubblica e agenzia di <i>welfare</i>	» 135
5. Dal <i>welfare</i> universale al <i>welfare</i> liberale: adattamenti e mutazioni del paradigma correzionalista del lavoro forzato	» 141
1. Introduzione	» 141
PARTE I: <i>Welfare</i> selettivo e differenziazione del trattamento	
1. Dal <i>Welfare</i> universalistico al <i>welfare</i> selettivo	» 144
2. La crisi del correzionalismo criminologico.....	» 147
3. La critica al modello italiano di <i>penal welfare</i>	» 149
4. Il nuovo modello <i>welfare</i> penale selettivo	» 151
4.1. L'esternalizzazione del lavoro e del collocamento	» 152
4.2. Il lavoro: dall'inclusione alla selezione	» 156
PARTE II: <i>Welfare</i> liberale e correzionalismo flessibile	
1. Globalizzazione e <i>welfare</i> liberale	» 159
2. Crisi o evoluzione del correzionalismo?	» 163
3. Correzionalismo sotto scacco.....	» 166
3.1. Il paradigma rieducativo tra eccezionalismo e meritevolezza	» 167
3.2. L'esclusione dalle tutele sociali degli "immeritevoli".....	» 168
3.3. La nuova punitività.....	» 171
3.4. Povertà e carcere	» 176
3.5. La nuova stratificazione della popolazione detenuta	» 181
3.6. L'adattamento delle pratiche di governo dell'esecuzione penale: dall'inclusione alle strategie di investimento selettivo.....	» 183
4. Il nuovo <i>welfare</i> penale selettivo e a gestione mista pubblico-privata	» 186
4.1. La privatizzazione del lavoro penitenziario	» 188
4.2. Il <i>welfare</i> mix: il terzo settore in carcere.....	» 191
4.3. <i>Welfare</i> penale e imprese private.....	» 193
4.4. Dalla <i>decommodification</i> alla <i>commodification</i> della forza lavoro detenuta.....	» 195
6. L'ineffettività del lavoro "rieducativo" come paradigma di governo	» 197
1. Introduzione	» 197
2. Un carcere senza lavoro	» 198

2.1. Disoccupazione cronica e ozio forzato.....	» 199
2.2. Lavoro per lo Stato e per privati	» 202
2.3. Il costo del lavoro.....	» 206
2.4. Le promesse mancate del <i>welfare</i> penale.....	» 211
3. Il lavoro “sedativo” come paradigma di governo del carcere	» 212
4. Governo flessibile del sociale e governo economico del penale	» 218
7. Stato costituzionale di diritto e diritti: la normalizzazione del lavoro carcerario.....	» 223
1. Introduzione	» 223
2. Il correzionalismo alla prova dei diritti fondamentali: dalla rieducazione al diritto al lavoro nella giurisprudenza costituzionale italiana.....	» 225
3. Il paradigma dei diritti fondamentali e la “normalizzazione” del lavoro dei detenuti nella normativa penitenziaria internazionale e nella giurisprudenza della Corte Edu.....	» 232
3.1. Il paradigma dei diritti fondamentali.....	» 232
3.2. La fine del lavoro forzato penale e il nuovo paradigma della <i>equal eligibility</i>	» 236
3.3. Riduzionismo afflittivo e diritti	» 239
3.4. La Corte europea dei diritti dell’uomo tra recupero del welfarismo penale e il paradigma dei diritti dei detenuti.....	» 240
4. Il recepimento del paradigma del diritto al lavoro dei detenuti nell’ordinamento giuridico italiano.....	» 245
5. Il paradigma dei diritti tra resistenze ed esitazioni.....	» 249
8. Il riemergere della comunità e del lavoro forzato gratuito per una nuova punitività.....	» 251
1. Il paradigma del lavoro restitutivo tra neo-retributivismo e <i>net-widening</i>	» 251
2. Comunità e lavoro gratuito: una nuova estensione del controllo penale	» 253
3. Il ritorno al lavoro forzato carcerario	» 257
4. La scomparsa del salario: il merito come criterio di inclusione sociale	» 261

Appendice grafica.....	» 265
Bibliografia	» 289

PREMESSA*

La teoria e la storia della moderna penalità sono riconducibili a due letture che si presentano come antitetiche: quelle riformiste e quelle revisioniste. Quelle riformiste vedono nella nascita della prigione – o meglio nella sua diffusione come sanzione principale nei sistemi penali occidentali – una tappa centrale per il superamento delle pene corporali e per l'adozione di un sistema punitivo umano ispirato ai principi dell'illuminismo, contrapposto a quello barbaro e sanguinario dell'assolutismo monarchico. Così le ricorrenti riforme, che hanno accompagnato la diffusione e lo sviluppo della prigione sino ai giorni nostri, sono presentate come espressione di un movimento progressista di civilizzazione e razionalizzazione del diritto e del processo penale. Movimento che avrebbe avuto il merito di portare alla umanizzazione del sistema dell'esecuzione penale e ad un filantropico programma di trasformazione degli "oziosi" – secondo i liberali – e dei "disadattati" – secondo i funzionalisti – in docili lavoratori rispettosi della legge.

La principale novità della penalità moderna, oltre il superamento delle pene corporali, è considerata infatti la sottoposizione dei condannati a regimi basati sul lavoro, fatto che agli occhi dei riformatori presenta il vantaggio di conferire ordine alla vita detentiva e di favorire l'introiezione da parte dei condannati del rispetto dell'autorità e delle regole sociali. Ogni riforma significativa dell'esecuzione penale ha sempre messo al centro il tema del lavoro dei detenuti che da originario elemento afflittivo che si aggiungeva alla privazione della libertà personale, è divenuto prima elemento di mitigazione della pratica dell'isolamento e poi di educazione e formazione professionale. Per tale ragione le riforme che si sono succedute nel tempo hanno tentato di riprodurre nel contesto penitenziario i dispositivi di governo del sociale del momento, finendo per intrecciare indirettamente la loro evoluzione con le dinamiche del mercato del lavoro.

Sul versante delle teorie revisioniste si è sostenuto che la progressiva diffusione di un modello di esecuzione penale basato su detenzione e lavoro forzato costituissero parte di un più ampio progetto di disciplinamento della povertà (Rusche-Kirchheimer 1939, trad. it. 1978; Foucault 1975, trad. it. 1993; Melossi-

* Questo volume non sarebbe stato possibile senza il continuo confronto con l'amico e maestro Emilio Santoro, il quale per primo mi ha suggerito la ricerca sul lavoro forzato penale. Altrettanto importante è stato il supporto del Centro di documentazione e ricerca l'Altro Diritto, grazie al quale ho avuto l'opportunità di osservare da vicino il funzionamento del complesso mondo dell'esecuzione penale. Molte delle ipotesi e delle intuizioni su cui si è basato il mio lavoro di ricerca sono, di fatto, nate proprio dallo studio della pratica penitenziaria. Desidero infine ringraziare Carmen Crimi e Sofia Ciuffoletti per la paziente lettura delle bozze e la mia famiglia per non avermi mai fatto mancare il suo supporto.

Pavarini 1977). Il penitenziario ottocentesco andrebbe considerato come un punto di arrivo di un processo, avviatosi sin dal XVII secolo, di convergenza delle politiche di trattamento della povertà e di quelle penali. Secondo tale lettura il dispositivo correttivo del lavoro forzato rispondeva all'esigenza di creare consenso ideologico intorno ai valori ed agli equilibri economici dello Stato liberale, nonché a quella di integrare nell'economia di mercato le masse degli ex-contadini espulsi dalle campagne con la rivoluzione industriale. Il carcere, organizzando attività lavorative secondo il medesimo dispositivo disciplinare della fabbrica, doveva riprodurre quel rapporto di subordinazione sociale ed economica del nuovo proletariato che si riscontrava nella società libera.

Entrambi gli approcci convergono nell'enfatizzare il ruolo del lavoro carcerario nella teoria e nella storia della moderna penalità. Paradossalmente in tutti e due i casi si cade nell'errore di idealizzare ed astrarre un fenomeno giuridico-sociale senza indagarlo a sufficienza nella sua dimensione teorica, giuridica e sociologica. I riformatori sembrano costantemente prendere atto dei fallimenti dei loro tentativi di rendere il lavoro strumento di ordine della vita carceraria e di disciplina interiore per i detenuti. Ripetono costantemente e laconicamente le stesse considerazioni sull'ineffettività del lavoro come dispositivo rieducativo, ammettendo così il fallimento del progetto disciplinare, senza però indagarne le cause, per poi lanciarsi nell'ennesima riforma legislativa o regolamentare che promette di essere quella finalmente decisiva. Tentano ripetutamente di adeguare i modelli normativi alle esigenze dell'ordine sociale ed economico dominante, senza approfondirne le implicazioni teoriche e politiche. Come ha in parte evidenziato la riflessione foucaultiana, la rieducazione attraverso il lavoro diventa un paradigma acquisito che non deve essere spiegato e un dogma di volta in volta adattato al comune sentire dell'epoca. A seconda dei momenti il lavoro è considerato punizione, mezzo di emenda, dispositivo di correzione, fattore di mitigazione ed umanizzazione, elemento del trattamento individualizzato, occasione di addestramento o formazione professionale. O tutto questo insieme.

I revisionisti al contrario sembrano prevalentemente interessati all'aspetto ideologico del fenomeno. Si limitano spesso all'analisi dei discorsi con l'obiettivo di individuare l'ideologia di riferimento dei riformatori o degli amministratori del sistema penale, per poi ridurre l'interpretazione dell'impianto giuridico a strategie di dominio, attribuendo coerenza a progetti di riforma nati spesso come sintesi di approcci teorici e di governo pratico molto contraddittori. Essi finiscono così per elaborare teorie certamente utili per ricostruire la cultura di riferimento dei riformatori, ma eccessivamente astratte per spiegare l'andamento reale della penalità e delle sue pratiche sociali. Così il lavoro viene elevato a tratto distintivo della penalità moderna, un dispositivo di generalizzazione della cultura borghese lavorocentrica, il carcere-fabbrica elevato a laboratorio di trasformazione del povero ozioso in operaio docile. Senza, però, andare a verificare la reale consistenza socio-giuridica di tale progetto ideologico e trascurandone lo stato di perdurante e cronica ineffettività.

È il caso in particolare di Foucault il quale, attraverso la genealogia della prigione francese, ha avuto l'indubbio merito di evidenziare l'esistenza di una frattura tra il piano discorsivo e quello della effettività del progetto correzionalista, mostrando come la rieducazione sia rimasta un dogma ideologico. Ma, come mostra chiaramente il caso italiano, tale frattura, prima ancora che essere dovuta alla ontologica inefficacia del carcere nell'adempiere alla funzione rieducativa, è dovuta al fatto che il progetto di assimilazione della disciplina carceraria a quella della fabbrica, pur presente nella retorica riformista, è stato rigettato *tout court* dalla legislazione e dalle politiche penali e penitenziarie.

Obiettivo del presente volume è quello di usare il caso italiano per ricondurre l'idealtipo di penitenziario basato sul lavoro alla sua effettiva dimensione socio-giuridica. In tal modo sarà possibile porre le basi per una teoria che getti una nuova luce sui complessi intrecci tra il piano discorsivo, quello giuridico e quello pratico-sociale. Per evidenziare non solo la distanza netta esistente tra la retorica riformista e l'effettività dell'istituzione carceraria, ma anche la frattura tra retorica, legislazione e governo amministrativo. L'analisi oscillerà tra più livelli: quello delle teorie sociali e penali legittimanti le nuove istituzioni punitive del carcere e del lavoro forzato; quello storico-giuridico della costruzione degli idealtipi normativi; quello socio-giuridico dell'analisi della giurisprudenza e delle pratiche amministrative di gestione istituzionale.

Vedremo che spesso i discorsi dei riformatori sono intrisi di riferimenti alle teorie sociali e penali dell'epoca. Sarà tutto sommato semplice evidenziare una formale continuità tra strategie di governo della povertà e le teorie correzionaliste discusse nel contesto penale e penitenziario, povertà e criminalità hanno una medesima base comune: l'ozio per i riformatori liberali, il fallimento delle agenzie di controllo primarie per quelli welfaristi, l'inoccupabilità per i neoliberali europei. Si troveranno evidenze di una stretta relazione tra il progetto liberale di società di mercato da realizzarsi mediante l'addestramento al lavoro delle classi subalterne e il progetto di istituzione carceraria centrata sul lavoro forzato. E quelle di una contiguità tra il progetto welfarista di una società basata su consumo di massa basata e lavoro salariato con quello di istituzione carceraria centrata sul lavoro rieducativo ed il riconoscimento di alcuni diritti previdenziali ai detenuti che lavorano. E, infine, di una forte affinità tra il modello europeo di *welfare* liberale e l'enfasi sulla formazione e l'occupabilità dei detenuti.

Le riforme, dibattute e presentate prima come una risposta politica a quegli individui che rifiutano l'adesione al modello antropologico liberale di *homo oeconomicus*, poi a quello welfarista di cittadino consumatore e, infine, a quello neoliberale di cittadino attivo, sembrano accreditare l'interpretazione revisionista che tende a considerarle espressione di un progetto di dominio. Passando, però, all'analisi storica e socio-giuridica degli idealtipi normativi, questa continuità appare sempre più sfumata, ambigua e ricca di contraddizioni. Vedremo che tali retoriche non si sono sempre tradotte, o al-

meno non del tutto, nella creazione di sistemi di esecuzione penale volti alla produzione di tali modelli antropologici.

Tale frattura sembra dovuta, in primo luogo, alle pressioni dell'apparato burocratico di governo del carcere il quale, interessato a far valere esigenze interne di ordine e sicurezza, ha sempre gestito i processi riformisti e le politiche di governo accettando di buon grado le proposte che assecondano le sue istanze custodialiste e rendendo, invece, totalmente ineffettive quelle ritenute un impedimento. In secondo luogo, essa può spiegarsi con il fatto che tutti gli idealtipi normativi dell'esecuzione penale che si sono susseguiti nel tempo, dallo Stato liberale sino a quello repubblicano, sono condizionati dalla logica della *less eligibility*: la detenzione ed il lavoro forzato devono svolgersi in condizioni peggiori rispetto a quelle garantite in libertà alla classe più povera, per garantire un livello minimo di afflittività senza il quale una pena non può dirsi tale e non può assicurare un adeguato effetto deterrente. In tal modo si è finito per legare la severità e l'umanità della punizione alla povertà relativa di ogni fase storica: il miglioramento delle condizioni di detenzione e del lavoro carcerario sono possibili solo nella misura in cui si verifica un analogo mutamento delle condizioni di benessere e del lavoro nel mondo libero.

Il vero anello di congiunzione tra governo del sociale e governo del penale, dunque, non sembra essere tanto il principio della correzione attraverso il lavoro educativo, piuttosto il dispositivo regolatore della *less eligibility*. Grazie ad esso le classi povere sono indotte a temere e a disprezzare la condizione del lavoro sottopagato che si svolge in carcere, nonché a biasimare i condannati che hanno scelto la via del crimine invece che quella rassicurante del lavoro onesto e legale. Questo spiega il fatto che le riforme si sono tradotte in mutamenti formali e di natura essenzialmente ideologica, mentre l'apparato dell'esecuzione penale ha preservato la sua *ratio* deterrente di fondo. Il sistema normativo è stato progressivamente adeguato alla narrativa imposta dalle politiche di governo del sociale, lasciando che il governo del carcere rimanesse sostanzialmente fedele al suo mandato custodialista e di mero contenimento della povertà.

Troveremo conferma di tale ipotesi mediante l'analisi dei profili di effettività dei modelli teorici e normativi che si sono susseguiti, grazie alla quale evidenzieremo una continuità di fondo tra le varie esperienze di governo del penitenziario. Il lavoro forzato penale è costantemente caratterizzato da una cronica e disarmante ineffettività, gestito secondo logiche immutate nel tempo e nel sostanziale disinteresse di politici ed amministratori. Tale ineffettività, se può apparire incongruente con il progetto di educazione attraverso il lavoro, appare invero perfettamente coerente con la logica afflittiva della *less eligibility* e, paradossalmente, finisce anche per essere funzionale ad assicurare il governo della prigionia: è proprio la perdurante scarsità delle occasioni di lavoro che consente all'amministrazione di distribuire il lavoro come un privilegio "disciplinare" in grado di assicurare la sottomissione dei detenuti senza il ricorso alla coercizione fisica.

Non è il lavoro a consentire il governo del carcere, piuttosto la sua assenza.

CAPITOLO PRIMO

L'ORIGINE DEL LAVORO FORZATO PENALE TRA DETERRENZA E GOVERNO DELLA PRIGIONE

Sommario

1. Introduzione – 2. La stigmatizzazione della povertà e dell'ozio – 3. Educazione e correzione della povertà – 3.1. Il mito del carcere-fabbrica – 3.2. La povertà tra criminalizzazione e assistenzialismo – 4. Umanità ed economia della penalità liberale – 5. L'idealtipo liberale del lavoro forzato penale – 5.1. Il trattamento penale dell'oziosità attraverso il lavoro forzato – 5.2. Lavoro forzato tra deterrenza e governo della prigione – 5.3. Povertà, lavoro forzato e *less eligibility*

1. Introduzione

Gran parte degli studi della cosiddetta storiografia revisionista sottolinea il fatto che le principali riforme che hanno dato origine al penitenziario moderno, adottate in Europa e negli Stati Uniti nel corso del XIX secolo, sono accomunate dalla centralità attribuita al lavoro “forzato” dei condannati che, insieme alla detenzione, viene previsto come elemento imprescindibile della punizione (Rusche – Kirchheimer 1939, trad. it. 1978; Foucault 1975, trad. it. 1993; Melossi – Pavarini 1977). Si rintracciano, in effetti, nei dibattiti intorno alla riforma dei sistemi punitivi un linguaggio e concetti ripresi dalle teorie liberali che postulavano la creazione di un ordine economico e sociale basato sulla proprietà e la libera circolazione del lavoro e delle merci. Il lavoro forzato viene presentato dai riformatori come unica medicina in grado di restituire senso alle azioni ed alla vita di individui poveri che non avevano semplicemente violato la legge penale, ma avevano turbato l'ordine sociale rifiutando la sottomissione al modello antropologico dell'*homo oeconomicus*.

Se leggiamo il penitenziario ottocentesco esclusivamente attraverso le lenti dei riformatori è gioco facile finire per considerarlo come il punto di arrivo di un articolato processo di sovrapposizione delle politiche di trattamento della povertà e di quelle penali avviatosi sin dal XVII secolo, agli albori dunque della nascita degli Stati nazionali europei (§2 e §3). La grande diffusione del penitenziario fu dovuta, infatti, al fatto che esso consentiva di gestire l'espansione della rete di controllo penale prodotta dalle politiche di criminalizzazione adottate in risposta alla questione sociale emersa con la rivoluzione industriale (§ 4).

Nonostante vi siano aspetti delle proposte avanzate da alcuni dei più noti teorizzatori del penitenziario liberale, che inducono ad accreditare la tesi secondo cui esso fosse immaginato come istituzione di educazione for-

zata dei poveri all'etica del lavoro borghese, bisogna essere molto cauti nel ridurre il processo riformista penitenziario ottocentesco ad un progetto pan-correzionalista. Nell'analizzare il dettaglio delle proposte di regimi detentivi e di alcune delle più note pratiche di lavoro forzato avanzate dai riformatori nel corso dell'800, si evidenzierà che esse rispondevano in verità ad una più complessa articolazione di giustificazioni teoriche e pratiche, solo in parte riconducibili alle istanze correzionaliste (§5).

Il penitenziario, infatti, si presenta inizialmente come istituzione non disciplinare, un argine alla nuova mobilità sociale prodotta dalla rivoluzione industriale e dal libero mercato. Una nuova istituzione punitiva intorno al quale si svolge un dibattito estremamente articolato in cui iniziano a confluire, sovrapponendosi, proposte di riforma che si rifanno alle teorie sociali dell'epoca, che ambiscono a trasformarlo in istituzione correttiva, così come alla teoria del diritto penale illuminista, che invece ne esalta la dimensione afflittiva e la finalità eminentemente deterrente. I riformatori erano poi investiti di questioni di natura eminentemente pratica, prima di tutto quella di individuare regimi detentivi in grado di assicurare un governo quanto più ordinato e razionale di una popolazione carceraria instabile ed in continua crescita.

Ne emerge un modello di penitenziario molto lontano da quello idealizzato da Foucault in *Sorvegliare e punire* (1975; trad. it. 1993) a partire dalle suggestioni distopiche di Bentham (1787). Il penitenziario liberale appare volto primariamente ad assicurare la deterrenza, più che la correzione, secondo modalità punitive percepite come economiche ed umane. In cui la rilevanza del lavoro non era costituita tanto dalla sua capacità educativa ed emendativa – considerata accessoria e del tutto eventuale – quanto piuttosto dalla sua duttilità come strumento in grado di umanizzare la pena, mitigando l'afflittività dell'isolamento, e di facilitare la contenzione disciplinare dei detenuti, favorendo la loro sottomissione all'autorità preposta alla custodia.

2. La stigmatizzazione della povertà e dell'ozio

Originariamente il problema della educazione dei poveri alla cultura del lavoro si è posto con la diffusione del mercantilismo quando si è compreso che questi potevano essere trasformati in forza lavoro utile per la crescita economica dei nascenti Stati nazionali. La convinzione diffusa era che tale obiettivo potesse conseguirsi *sic et simpliciter* mediante la sottomissione al lavoro il quale era considerato in sé strumento di educazione in grado di trasmettere abitudine all'obbedienza e al rispetto della proprietà. Come ha evidenziato Pietro Costa, da Locke in poi la proprietà era divenuta, infatti, "la forma della soddisfazione del bisogno e l'essenziale elemento di coesione del nuovo ordine" fondato su un nuovo modello di stratificazione sociale centrato sull'endiadi proprietà-lavoro la cui funzionalità "allo sviluppo so-

ziale complessivo vale se la condizione dei non proprietari è rigidamente subordinata alla condizione dei proprietari: la subordinazione è, insieme, economica, politica e di 'status' (Costa 1974, p. 332). In questa relazione di subordinazione la costrizione al lavoro dei poveri e l'accettazione della condizione di inferiorità dovevano essere rese possibili dal "bisogno" di cui erano portatrici le classi subalterne e da un complesso di strumenti di creazione di consenso intorno al nuovo ordine sociale (Costa 1974, p. 340 ssg). Furono in particolare fisiocratici, seppur all'interno di un contesto conservatore e ancora collocato all'interno degli equilibri politici e sociali dell'*Ancien regime*, a suggerire la transizione verso un nuovo ordine sociale ed economico basato sul lavoro e a mettere la capacità produttiva della popolazione al centro dell'ordine economico della società (Quesnay-Mirabeau 1756, trad. it. 1783, pp. 258-259; Quesnay 1756).

A partire dal XVIII secolo la crescita quantitativa del numero degli indigenti ha stimolato le prime riflessioni sulla necessità di adottare politiche pubbliche di amministrazione razionale della povertà. Fu principalmente nei paesi interessati dalla riforma protestante, in cui si sperimentava un nuovo ordine sociale basato su quell'etica del lavoro in cui Max Weber ha rintracciato l'origine dello spirito del capitalismo (Weber 1904-5, trad. it 1991, p. 66), che si pose il problema del ricorso a strategie più articolate di gestione delle classi subalterne. In tale contesto si iniziò a screditare le tradizionali istituzioni religiose caritatevoli di assistenza ai poveri, accusate di favorire forme di "ozio" improduttivo e di essere inadeguate per la gestione di un fenomeno che con lo sviluppo del mercato era destinato ad assumere dimensioni sempre maggiori (Woolf 1998; Gutton 1977). Si avviò una campagna di stigmatizzazione del tradizionale immaginario francescano del povero che vive di stenti e di elemosina, oggetto di comprensione e *pietas*, meritevole di carità e di assistenza. Il povero che si affaccia nel panorama della società mercantile prima ed industriale poi, inizia ad essere alternativamente descritto come un "povero" meritevole di aiuto oppure come un "miserabile" ed "ozioso" da biasimare. Il "povero" è tale per condizioni indipendenti dalla sua volontà che gli impediscono di lavorare: di natura soggettiva, quali l'età, il sesso o la malattia, oppure oggettiva, come crisi economiche e carestie (Turgot 1776). Il "miserabile", mendicante o vagabondo, è un individuo ozioso che pur essendo perfettamente abile rifiuta il lavoro a causa di una predisposizione "morale" all'ozio. Si giunse per tale via alla diffusione di una teoria della povertà come disposizione morale antitetica della laboriosità, da "correggere" mediante il lavoro che iniziò così ad essere considerato strumento di educazione delle classi subalterne (Mandeville 1724, pp. 253-322).

La stigmatizzazione dell'oziosità favorì i primi tentativi di sottrarre la povertà alla gestione localistica delle istituzioni religiose e indusse, anche grazie alla nascita della *Polizei* tra il XVII e XVIII secolo (Foucault 2004b, trad. it 2005, p. 233), a sperimentare politiche di governo della popolazione che miravano a regolare in maniera autoritaria la forza lavoro distinguendo

tra “veri” e “falsi” poveri (Procacci 1998, p. 32). I primi si sottomettevano naturalmente grazie alle “proprietà educative del lavoro libero” (*Idem*) e, quando inabili o disoccupati a causa della crisi economica o di eventi contingenti ed eccezionali, potevano essere gestiti con un limitato sistema di assistenza sociale, come quello inglese dell'*old poor law* amministrato dalle parrocchie con denaro pubblico¹. Mentre i miserabili “immeritevoli”, gli oziosi, venivano messi al bando e potevano diventare destinatari di programmi di “educazione”. Inizialmente la convinzione diffusa era che tale obiettivo si potesse realizzare semplicemente e brutalmente attraverso il lavoro forzato che poteva essere imposto in istituzioni chiuse denominate “case di correzione”, sperimentate proprio nel contesto dei paesi protestanti², che generalmente erano chiamate ad ospitare i poveri esclusi dalle leggi sull’assistenza sociale (Spierenburg 2007, pp. 16-23).

È in tale contesto che si iniziano a sperimentare modalità di governo della povertà basate su quel binomio tra privazione della libertà e lavoro forzato che precorre l’idealtipo del penitenziario liberale. In tale fase, va detto, non vi era che una flebile relazione tra la violazione della legge penale e la reclusione “correttiva”, poiché tali istituzioni ospitavano, oltre ad alcune tipologie di condannati quali i ladri, una più ampia platea di soggetti che solo in minima parte coincideva con chi aveva violato la legge penale (Spierenburg 2007): la maggior parte dei criminali era ancora gestita con un sistema punitivo basato sul largo uso della pena corporale (Foucault 1975)³.

La storiografia revisionista ha colto nel fenomeno delle Case di correzione una embrionale sperimentazione di quelle modalità punitive “educative” che sarebbero poi state riprese e sviluppate dai riformatori penitenziari del XIX secolo (Rusche – Kirchheimer 1939, trad. it. 1978; Foucault 1975). Esse andrebbero considerate come le prime forme storiche di internamento, volte all’addestramento alla disciplina della fabbrica delle masse di ex-contadini, vagabondi e oziosi prodotte dalla crisi del sistema feudale (Melossi – Pavarini 1977). A ben guardare, però, il ruolo svolto dalle case di correzione nel determinare l’evoluzione delle modalità repressive non è stato tanto quello di aver

¹ Cfr. Bagley (1966), Slack (1990).

² Come i lavori di Spierenburg (2007) e di Sellin (1944) ci mostrano, il contesto in cui va letta la nascita di una delle più note Case di correzione, il Rasphuis di Amsterdam, che tanta eco e successo ebbe non a caso in Germania, è quello della società protestante in cui era diffusa la convinzione che l’ozio e la perdita di tempo fossero le più gravi colpe dell’uomo e che la divisione del lavoro, la specializzazione professionale finalizzata ad un aumento qualitativo e quantitativo delle prestazioni lavorative rappresentassero un dovere etico di tutti gli individui.

³ Nel XVI e XVII secolo il nascente sistema statale delle punizioni si presentava ancora come estremamente variegato, giacché prevedeva sanzioni diversificate per ciascun tipo di infrazione, e la prigione era utilizzata prevalentemente come luogo di reclusione temporanea in attesa dell’esecuzione della punizione (Foucault 1975).

anticipato l'idea della educazione degli oziosi attraverso il lavoro forzato⁴. Gli studi condotti con metodo storico-archivistico su alcuni di questi modelli istituzionali come quelli di Thorsten Sellin (1944) e Pieter Spierenburg (2007), mostrano, infatti, che le case di correzione non avevano una finalità “correttiva”, ma punitiva: il lavoro forzato che vi si svolgeva era ripetitivo, afflittivo e volto al mero assoggettamento all'autorità.

Piuttosto, la rilevanza di tali istituzioni risiede nell'aver percorso l'idea della *less eligibility* – poi ampiamente sviluppata dall'utilitarismo inglese – secondo cui il lavoro “forzato” e “afflittivo”, svolto in condizioni peggiori rispetto a quelle normali, ha un effetto deterrente ed induce a preferire quello svolto in libertà. Non è un caso che le *bridewells* inglesi, ad esempio, fossero anche conosciute come *house of terror* dal momento che erano del tutto prive di un'organizzazione razionale e di velleità disciplinari (Ignatieff, 1978, trad. it. 1982, p. 9) e che veniva assegnata loro una funzione essenzialmente deterrente⁵.

L'altra significativa novità portata dall'esperienza delle case di correzione è di aver sperimentato una modalità punitiva “dolce” che, rispetto alle pene corporali, si prestava ad una applicazione su vasta scala. Esse hanno consentito, infatti, l'estensione del controllo ad una più ampia platea di individui come giovani indisciplinati, poveri e vagabondi (Spierenburg 2007, p. 280). Proprio come sarebbe successo poi con il penitenziario che permise, grazie alla sua asserita mitezza, di allargare l'ambito di applicazione del diritto penale a condotte minori prima non sanzionate o tollerate (Foucault 1975).

3. Educazione e correzione della povertà

3.1. *Il mito del carcere-fabbrica*

I tentativi di razionalizzazione del governo della povertà che abbiamo analizzato si collocavano entro l'ordine sociale dell'*Ancien regime*, basato ancora su un articolato sistema di privilegi, sotto forma di rendite fondiarie, e

⁴ Come ha evidenziato Neppi Modona, nella prefazione di *Carcere e fabbrica*, si è sopravvalutato il ruolo svolto dalle case di correzione che, se effettivamente furono delle esperienze emblematiche, furono però “di circoscritta portata quantitativa e territoriale” (Melossi-Pavarini 1977, p. X della Prefazione).

⁵ Esse assomigliavano più a delle tenute a gestione familiare che a delle fabbriche ed il loro modello organizzativo era permeato da un forte paternalismo (Howard 1777). I reclusi erano considerati come dei figli che avevano violato l'ordine familiare e che dovevano essere puniti ed addestrati all'obbedienza. I precursori del penitenziario europeo, dunque, più che assomigliare a delle manifatture, improntate a regole di efficienza e produttività, assomigliavano a delle piccole imprese familiari, rette su logiche paternaliste di disciplina morale.

su un limitato sistema di scambi. In tale contesto la povertà, nonostante fosse già individuata dai fisiocratici come fenomeno strutturale, era vista come un evento ineluttabile. L'approccio naturalistico ai problemi sociali, tipico delle riflessioni fisiocratiche, induceva a considerare la crisi economica e la povertà come un allontanamento dall'ordine naturale voluto dall'imperscrutabile provvidenza divina, non ancora come fenomeni economici e sociali governabili dall'uomo mediante politiche di portata generale⁶.

Sarà solo la critica illuminista e, in particolare, l'opera degli economisti classici a sostenere che tali fenomeni potevano essere condotti sotto il dominio razionale del governo economico. Gli economisti classici, primo tra tutti Smith (1776, trad. it. 1975), proposero di assoggettare l'assolutismo del governo monarchico alle leggi "naturali" dell'economia: produzione e commercio sono inclinazioni dell'uomo che lo Stato deve limitarsi ad assecondare. Il lavoro, in particolare, veniva messo al centro dell'ordine sociale ed economico, in quanto "fondo" in grado di alimentare la ricchezza delle Nazioni. Smith immaginava un circolo virtuoso in cui all'aumento del lavoro e dei consumi potesse indefinitamente seguire un aumento della produzione e della ricchezza (Smith 1776, trad. it. 1975 p. 73)⁷. Per tale ragione la miseria e la disoccupazione erano ritenuti fenomeni passeggeri, una eredità negativa dell'*Ancien regime* destinata a scomparire con la rimozione dei privilegi⁸ e l'affermazione dell'uguaglianza formale e della libertà del lavoro⁹ (Procacci p. 55). La povertà poi era vista come funzionale all'ordine economico: i poveri, spinti dal bisogno, devono contribuire prima con il lavoro e poi con il consumo a far crescere la produzione. Proprio per tale ragione, Ricardo (1817)

⁶ Vero è che con la "governamentalità" gli Stati nazionali avevano iniziato a sviluppare, già a partire dal XVII secolo, un'arte di governo della popolazione – si pensi al caso della *Old poor law* o a quello delle case di correzione – ma si trattava ancora di un sistema che prevedeva un intervento limitato ed autoritario da parte dello Stato (Foucault 2004a, trad. it. 2005, p. 43).

⁷ Tale ottimismo era strettamente legato ad una visione economica dei rapporti di produzione secondo cui la produzione e l'accumulo di ricchezza sono direttamente proporzionali al lavoro. Si riteneva, seguendo la legge di Say (1803, trad. it. 1854), che tutto quello che viene prodotto è destinato ad essere consumato, dal momento che vi è sempre un necessario e naturale equilibrio tra produzione e consumo.

⁸ Di fatto è stata l'esistenza di quella miseria denunciata dai fisiocratici ad essere utilizzata dagli illuministi come prova del fatto che il governo assoluto, a causa dei suoi privilegi e della sua inerzia, non era in grado di garantire l'ordine naturale della società (Procacci 1998, p. 35). Il vecchio ordine si reggeva sull'esistenza di classi poste su piani asimmetrici: da un lato la proprietà latifondista e dall'altro i poveri mendicanti. Esse erano considerate forme speculari di parassitismo e ostacolo alla crescita dell'economia, due facce dello stesso ordine sociale basato sull'inoperosità e sull'ozio. I ricchi si adagiavano sulla rendita fondiaria, i poveri sulla mendicizia e la carità.

⁹ Come ha sottolineato Castel (1995, trad. it 2007, p. 216) la vera scoperta del XVIII secolo non è tanto quella della necessità del lavoro, che era un elemento già presente nelle società europee dell'epoca, quanto quello della "necessità della libertà del lavoro".

e Malthus (1798) contestavano non solo l'assistenza religiosa ma anche i tentativi di governo pubblico della povertà come l'*Old poor law*¹⁰, sostenendo che tale sistema induceva i poveri a adagiarsi oziosamente sull'assistenza pubblica, ostacolava la libertà del lavoro e frenava la crescita economica.

Quando con la rivoluzione industriale e la sperimentazione del libero mercato esplose la questione sociale ed emerse l'inadeguatezza del vecchio sistema assistenziale nel gestire l'imponente migrazione dei contadini dalle campagne e il fenomeno dell'urbanesimo, l'utilitarismo inglese colse la necessità di elaborare strumenti di educazione più razionali, economici e applicabili alla generalità della classe dei non proprietari. Essi intuirono che la subalternità della classe dei lavoratori non proprietari non poteva semplicemente essere delegata al governo economico, come sostenuto dagli economisti classici, ma si rendeva necessario sottometterli alla cultura del lavoro mediante il ricorso a dispositivi educativi più articolati rispetto a quelli sviluppati nel contesto dell'*Ancien regime* (Costa 1974, pp.341-342)¹¹. Anche perché i poveri, se non educati al lavoro, tendono a ribellarsi all'ordine costituito e a violare quelle norme che lo proteggono, come era mostrato dal contestuale aumento della povertà e dei reati contro la proprietà verificatisi sin dall'inizio del '700 (Foucault 1975). Questa contestualità oltretutto finì per rafforzare il convincimento che vi fosse un naturale legame tra povertà e criminalità e indusse la borghesia liberale a strumentalizzare la questione sociale per alimentare una campagna di demonizzazione della figura del povero e di quella correlata del criminale, considerati come dei nemici interni da combattere (Costa 1974, pp. 357-358).

Una volta sovrapposte le categorie di ozioso, povero e criminale, si sono poste le basi per una convergenza strategica tra governo economico, sociale e penale che ambiva a rinnovare in nuove forme le desuete tecniche di trattamento della povertà praticate durante l'*Ancien regime*. Il principale teorizzatore del nuovo progetto di governo "pedagogico" della povertà fu senza dubbio Jeremy Bentham (1787), il quale assumeva che il più efficace metodo di sottomissione dovesse articolarsi sul bisogno del lavoro e sull'induzione di motivazioni interiori all'obbedienza. Affascinato dalle presunte proprietà educative del lavoro, inizialmente egli propose che il lavoro forzato penale,

¹⁰ L'*old poor law* – rimasto formalmente in vigore dal 1601 fino alla riforma del 1834 di cui parleremo – si era già evoluta nello *Speenhamland system*. Introdotto inizialmente dai magistrati del Berkshire nel villaggio di Speen nel 1794 ma ben presto diffusosi al resto della Gran Bretagna, prevedeva una integrazione salariale data dalla differenza tra il salario reale e il reddito di sussistenza calcolato in base al prezzo del pane ed al numero dei figli del lavoratore (Polanyi 1944; trad. it. 2010, pp. 99-110).

¹¹ Tra gli altri Colquhoun (1806, p. 12) sostenne la necessità di impartire ai poveri, possibilmente nei primi anni di vita, una educazione "morale e religiosa" che non aveva, si badi bene, lo scopo di elevarli intellettualmente, piuttosto quello di renderli laboriosi e virtuosi.

già praticato nel trasporto marittimo pubblico e privato (De Vito - Lichtenstein 2013, p. 294), dismettesse il tradizionale *habitus* punitivo e si trasformasse in strumento di “riforma” dei condannati, poveri e oziosi, da svolgersi in pubblico in modo che fosse anche da esempio per la collettività (Bentham 1778). Successivamente egli giunse a ideare il distopico progetto della Casa di ispezione: il primo modello di istituzione disciplinare per la punizione e l’educazione dei poveri da sperimentarsi nelle prigioni, nelle case di correzione, nelle fabbriche, nelle scuole, negli ospedali e in ogni altra istituzione deputata al contenimento dei poveri che rifiutano la sottomissione al dispositivo del lavoro (Bentham, 1787).

Il *Panopticon* benthamiano, prototipo del carcere-fabbrica per la produzione dell’*homo oeconomicus* (Costa 1974; Foucault 1975), si basava sul “principio del lavoro” esaltato come unico strumento in grado di combattere l’ozio, considerato causa primaria del crimine, e di addestrare i condannati all’etica utilitarista: gli individui, mediante la sorveglianza continua e un articolato sistema di punizioni e premi, vengono utilitaristicamente indotti a preferire il lavoro, fonte di sostentamento e di felicità, all’ozio fonte di sofferenza e di miseria (Bentham 1787)¹². Il progetto benthamiano rispondeva così all’esigenza di creazione di consenso ideologico intorno ai valori del nuovo corso liberale, riproducendo quel rapporto di subordinazione sociale ed economica del proletariato elevato a paradigma della società libera.

3.2. La povertà tra criminalizzazione e assistenzialismo

L’idealtipo di carcere-fabbrica benthamiano fu elaborato, è bene precisarlo, in un contesto in cui si immaginava ancora che la miseria fosse fenomeno passeggero che sarebbe stato superato con la crescita economica. Esso aveva la funzione di facilitare tale processo naturale di integrazione fornendo programmi di educazione delle masse di ex-contadini ai ritmi della fabbrica. Ma ben presto emerse la consapevolezza che la povertà e la disoccupazione erano in realtà fenomeni endemici e strutturali di una società basata sul libero mercato, che non potevano essere lasciati all’autogoverno dell’economia ma dovevano essere regolati dallo Stato. Così, John Stuart Mill (1848, p. 360) e lo stesso Bentham (1838, p. 314) iniziarono a prendere le distanze dalle posizioni degli economisti classici come Ricardo (1817) e Malthus (1798) – pur

¹² Nel suo *Introduction to the principles of morals and legislation* Bentham suggeriva di fondare l’ordine economico, sociale e giuridico della nazione sul principio di utilità definito in opposizione al principio dell’ozio “madre di tutti i vizi e miserie” (Bentham 1789, p. 22). Il governo degli uomini basato sul principio di utilità è quello che induce negli individui un senso di approvazione o disapprovazione a seconda che le loro azioni siano o meno volte al perseguimento della felicità della maggioranza (*Ivi*, p. 14)

condividendo con loro le critiche al sistema assistenziale inglese dell'*old poor law* – e a sostenere non solo la legittimità ma anche la necessità di programmi di istruzione¹³ e di aiuto pubblico quantomeno per ragioni umanitarie e di sicurezza pubblica: privare completamente di soccorso i poveri rischiava di produrre reazioni violente e di accrescere le aggressioni verso quell'ordine sociale che si intendeva proteggere (Bentham 1838, p. 314).

La consapevolezza della ineluttabilità delle crisi economiche spinse per un ritorno all'idea che non tutti i poveri siano necessariamente destinati all'integrazione del mercato e a riprendere, seppur in nuove forme, quel dispositivo di trattamento “differenziale” della povertà già elaborato in forma embrionale nell'*Ancien regime*. Da un lato si accetta, infatti, l'idea che esiste una povertà “positiva” ed “utile” che deve essere governata con programmi di assistenza sociale pubblica in attesa che essa venga integrata nel mercato con la crescita della produzione, mentre dall'altro ne esiste una “negativa” percepita come pericolosa e che va gestita con strumenti di tipo repressivo e contenuta nei penitenziari.

Nelle riflessioni degli utilitaristi le politiche “assistenziali” pubbliche, con cui gli Stati liberali ottocenteschi hanno progressivamente soppiantato l'assistenza caritatevole privata, avevano la funzione di gestire la manodopera di riserva temporaneamente espulsa dal mercato del lavoro per evitare che si trasformasse in “forza rivoluzionaria” (Rusche e Kirchheimer 1939; trad. it 1978, p. 166). Esse perseguivano il duplice obiettivo di prevenire problemi di ordine pubblico e quello di stimolare l'adesione ideologica dei poveri al modello dell'*homo oeconomicus* (Costa 1974). Uno degli esempi più paradigmatici di tale nuovo approccio alla povertà, che tanto condizionerà l'elaborazione teorica dei riformisti in campo penitenziario, è sicuramente rappresentata dalla *Poor law* inglese del 1834 che ha determinato il definitivo passaggio dalla carità privata all'assistenza pubblica. Facendo implicitamente propria la lezione utilitarista benthamiana¹⁴ i riformatori sociali inglesi ricorsero al dispositivo della *less eligibility* in base al quale l'aiuto pubblico deve essere subordinato allo svolgimento di un lavoro nelle *workhouses*¹⁵ che, come già era avvenuto nelle case di correzione, doveva risultare più faticoso di quello svolto in libertà e secondo condizioni economiche più sfavorevoli, in modo da non risultare in alcun modo desiderabile. L'obiettivo era evidentemente

¹³ Secondo tale approccio l'istruzione non è un mezzo di ascesa sociale e di superamento della povertà, piuttosto uno strumento per evitare che la povertà da utile condizione per la sottomissione dei lavoratori al principio del lavoro, si trasformi in eversiva condizione di ozio e dedizione al crimine (Colquhoun 1806)

¹⁴ La riforma del 1834 si basò, infatti, in larga parte sull'analisi e le proposte contenute nel *Poor Law Commission Report* redatto dai benthamiani Chadwick e Nassau Senior (1905).

¹⁵ Le *workhouses*, originariamente gestite dalle parrocchie a livello locale, erano state create nel XVIII secolo per ospitare i poveri sprovvisti di un domicilio che non potevano beneficiare dell'*outdoor relief* previsto dall'*Old poor law system*.

quello di indurre gli individui a preferire l'etica del lavoro, fonte di piacere e di ricchezza, rispetto all'assistenza, fonte di afflizione e di insuccesso¹⁶. I riformatori ritenevano così di superare il rischio, evidenziato già da Smith (1759, trad. it. 1995), che la legge assistenziale potesse assecondare la tendenza all'ozio, indurre sentimenti di auto-approvazione e accettazione della condizione di povertà.

Le politiche assistenziali consentivano di gestire quella quota di povertà positiva destinata all'integrazione nel mercato, ma restava comunque aperto il problema del controllo di quella "negativa" composta da individui che – secondo i canoni razionalisti dell'utilitarismo liberale – accettavano passivamente la condizione di miseria, adagiandosi nell'ozio e limitandosi ad invocare l'aiuto dello Stato oppure rivendicavano uno statuto legale della condizione di povertà. In tali casi la povertà tendeva ad assumere agli occhi dei liberali i connotati del "pauperismo", non "rischio" ma "pericolo" sociale che sfugge alla logica della prevedibilità e controllabilità. Viene così definito un campo in cui la razionalità economica liberale non riesce ad intervenire, uno spazio entro cui sono chiamati ad agire il diritto penale e le leggi in materia di polizia cui spetta il compito di preservare l'ordine costituito.

Per tale ragione i nuovi codici penali iniziano a introdurre reati volti selettivamente a criminalizzare quelle condotte tipiche delle classi povere, come i reati contro la proprietà per i quali vengono talvolta previste pene anche più severe che per quelli contro la persona. Si tratta di uno degli aspetti forse più contraddittori del liberalismo ottocentesco: all'introduzione del principio di umanità e dei diritti di libertà, si è accompagnata una politica di criminalizzazione di massa del pauperismo ed una nuova arte di governo basata su "una formidabile estensione delle procedure di controllo, di costrizione e coercizione, destinate a costituire una sorta di contropartita e di contrappeso della libertà" (Foucault 2004b, trad. it. 2005, p. 68).

4. Umanità ed economia della penalità liberale

Il fatto che il penitenziario ottocentesco si sia ritrovato a contenere gli esuberanti della nuova politica penale liberale ha indotto Rusche e Kirchheimer (1939) a ritenere che esso rispondesse alla necessità di addestrare al lavoro i soggetti indisciplinati non gestiti con le politiche assistenziali. Analogamente

¹⁶ In questo modo il governo agisce rispettando i precetti dell'economia politica, che impongono di non intervenire nel mercato e di non offrire danaro ai poveri; al contempo economicizza i suoi costi cercando di sviluppare tecniche di governo improntate alla massimizzazione dei benefici e minimizzazione dei costi: "a greater effort of technique aimed at accomplishing more through a lesser exertion of force and authority" (Gordon 1991, p. 24).

Foucault (1975), suggestionato dal progetto benthamiano della Casa di ispezione, ha sostenuto che il penitenziario liberale fosse parte di un più ampio progetto di educazione delle masse di poveri alla cultura del lavoro della fabbrica¹⁷. Esso andrebbe letto come il punto di arrivo di quel processo di sovrapposizione tra politiche penali e sociali avviatosi a partire dalle embrionali esperienze delle case di correzione (Melossi-Pavarini 1977).

Nell'analizzare le ragioni pratico-teoriche dell'affermazione del penitenziario bisogna, però, prendere le mosse dalla constatazione di un dato storico essenziale: il penitenziario non si afferma affatto come istituzione disciplinare basata sul lavoro, come auspicato da Bentham le cui ambizioni settecentesche rimasero in larga misura frustrate (Ignatieff 1978, trad. it 1982; Semple 1993). Svanita la pretesa ottimistica che tutti i poveri fossero destinati all'integrazione nel mercato del lavoro, il carcere ottocentesco sembra assolvere, piuttosto, a una funzione meramente contenitiva. Una alternativa "gentile" alle pene corporali che appariva perfettamente funzionale all'espansione della repressione penale.

Fu proprio la crescita esponenziale dell'utenza del sistema penale, ora composta prevalentemente da criminali "poveri", ad indurre la messa in discussione l'uso del diritto penale come mero strumento di terrore – basato prevalentemente su pene corporali – e a porre il problema di una risposta più umana ed al contempo più economica e razionale al problema della criminalità. Il sistema penale dell'*Ancient regime* con le sue ipertrofiche procedure ed i macabri rituali punitivi appariva inumano, antieconomico e inadatto ad assecondare la nuova politica di criminalizzazione di massa della povertà.

Alla base della diffusione, verificatasi inizialmente in Inghilterra a partire dalla fine del XVIII secolo, della prigione come modalità prevalente di punizione vi erano, in primo luogo, argomentazioni di natura umanitaria che si traducevano in istanze di addolcimento del sistema punitivo, definite da Foucault teorie della punizione gentile (1975, trad. it. 1993). Il motore delle riforme, sia in Europa che in America, non è la volontà di creare una istituzione correttiva per poveri-criminali, ma è in genere rappresentato dal richiamo alle riflessioni di Cesare Beccaria (1764) relative all'umanità ed alla irrazionalità del sistema punitivo dell'*Ancien regime* (Tocqueville-De Beaumont 1833; Howard 1777). A dispetto della interpretazione revisionista che ha troppo semplicisticamente etichettato come retoriche le istanze di umanizzazione degli illuministi, non v'è dubbio che il processo riformista liberale avesse nella fase iniziale l'obiettivo di contenere la severità del sistema penale, assecondando un mutamento di sensibilità che stava avvenendo in società (Elias 1939; trad. it. 1988) favorito dal superamento dell'assolutismo

¹⁷ Questo aspetto è enfatizzato in particolare nell'edizione della celebre opera benthamiana curata da Foucault e Perrot, nella quale i due autori francesi evidenziano le analogie tra la disciplina della fabbrica e quella della prigione (Bentham 1787; trad. it. 1983)

(Durkheim 1901; trad. it. 2004) e dalla progressiva pacificazione della relazione tra i governi centrali e le rispettive popolazioni (Spierenburg 1987). Per altro verso, va sottolineato che, come ha sostenuto Foucault (1975, pp. 94-97), l'asserita umanità del penitenziario era funzionale ad assecondare l'espansione del diritto penale il quale, non più basato su pene corporali, poteva più facilmente applicarsi a "illegalismi" minori fino ad allora tollerati, in particolare a quelli contro la proprietà tipici delle classi povere. Così ad una maggiore umanità del sistema punitivo poteva corrispondere una sua espansione quantitativa.

Agli occhi dei riformatori, dunque, il penitenziario appariva congeniale per gestire in maniera più economica ed umana la bulimia punitiva prodotta dalle nuove politiche penali di criminalizzazione di massa della povertà, ma, si badi bene, a prescindere dal fatto che esso potesse assicurare la loro rieducazione che era considerata, vedremo, del tutto eventuale. In Inghilterra, ad esempio, saltati i confini che separavano povertà e criminalità (Melossi-Pavarini 1977, p. 62 ssg.), grazie alla criminalizzazione di un numero sempre maggiore di condotte contro la proprietà, i magistrati avevano iniziato a compensare l'espansione quantitativa della repressione penale con l'applicazione della più mite pena della detenzione, disinteressandosi, però, totalmente delle modalità con cui questa veniva scontata (Ignatieff 1978, trad. it 1982, pp. 35-36). Così negli Stati Uniti il penitenziario si affermò quando la crescita demografica, lo sviluppo economico e l'improvvisa mobilità sociale spinsero per l'adozione di rigorose politiche di criminalizzazione di massa delle condotte tipiche delle classi povere considerate ingestibili con l'applicazione del *bloody code* inglese in quanto ritenuto antieconomico, eccessivamente severo ed espressione del potere della ex-madrepatria inglese (Rothman 1971). In Francia, già a partire dal XVIII secolo l'inasprimento delle sanzioni verso le classi povere aveva reso l'apparato giudiziario ed il sistema penale lento e pesante, inadatto a rispondere alle nuove esigenze di efficienza e produttività dello Stato liberale francese (Tocqueville-De Beaumont 1833).

5. L'idealtipo liberale del lavoro forzato penale

Il penitenziario si presenta inizialmente agli occhi dei riformatori come pena umana ed economica, ma allo stesso tempo come una istituzione punitiva "vuota": sovraffollata, disordinata e del tutto priva di quelle velleità disciplinari o correttive immaginate da Bentham. Emblematica in tal senso l'opera di John Howard *The state of the prisons in England and Wales* (1777) in cui denunciava le drammatiche condizioni delle carceri dell'Inghilterra e del Galles evidenziando che si trattava di istituzioni disordinate ed insalubri, aventi finalità eminentemente contenitive ed afflittive. Sulla stessa linea si colloca la riflessione di Alexis de Tocqueville (1833) le cui proposte, vedre-

mo, rappresentano un tentativo di riempire di contenuti teorici e pratici il disordinato sistema penitenziario francese e statunitense.

Il punto di partenza comune alla riflessione liberale intorno al penitenziario è dato, dunque, dalle necessità di individuare un modello in grado di colmare tale vuoto teorico e pratico-organizzativo. I principali esperti della questione carceraria ottocenteschi, come Tocqueville, si cimentarono nell'elaborazione di un modello in grado di sintetizzare una pluralità di istanze ideologiche, teoriche e pratiche. Quelle provenienti dalle teorie sociali dell'epoca che postulavano l'uso del carcere come istituzione correttiva. Quelle elaborate dalla scuola penale liberale che, sulla scorta della lezione di Beccaria, poneva il problema di una pena che assicurasse la deterrenza, finalità ontologica di ogni pena, ma in maniera umana. Quelle poste dagli amministratori delle prigioni che si trovavano, invece, alle prese con problemi di governo e gestione pratica di un fenomeno che si presentava come sostanzialmente inedito.

Ne emerge un idealtipo punitivo poliedrico che formalmente viene presentato come il precipitato della teoria benthamiana del lavoro correttivo (§ 5.1), ma in cui la rieducazione dei criminali viene considerata come un effetto solo accessorio ed eventuale rispetto allo scopo primario della deterrenza e alle istanze di contenimento disciplinare dei detenuti poste dagli amministratori (§ 5.2).

5.1. Il trattamento penale dell'oziosità attraverso il lavoro forzato

Vi sono sicuramente aspetti delle proposte avanzate da alcuni dei più noti teorizzatori del penitenziario liberale che inducono ad accreditare la tesi secondo cui il carcere fosse immaginato come parte di un progetto di educazione forzata e correzione dei poveri attraverso il lavoro ispirato dalle riflessioni benthamiane. I riformatori si spinsero, infatti, ad immaginare il penitenziario come un campo comune del governo del sociale e del penale: luogo di punizione dei poveri e, al contempo, di educazione alla cultura del lavoro. Esso, se organizzato intorno al principio del lavoro, poteva divenire una pena razionale ed utile in grado di correggere le cattive abitudini ed i vizi dei poveri (Howard 1777; Tocqueville-De Beaumont 1833).

Alcune delle riflessioni di Tocqueville, uno dei principali teorici del penitenziario liberale ottocentesco, sembrerebbero confermare che l'introduzione nel penitenziario del lavoro forzato – già ampiamente praticato fuori dal contesto carcerario (De Vito - Lichtenstein 2013) – fosse espressione di un progetto di lotta all'ozio delle classi povere e di correzione disciplinare. I caratteri di tale innovativo progetto di educazione dei poveri criminali Tocqueville li desume dalle sperimentazioni e dai dibattiti sulla riforma del penitenziario che, già dall'inizio del XIX secolo, si andavano svolgendo negli Stati

Uniti e che tanta eco ebbero in Europa. Come è noto, egli astrae dal nascente sistema penitenziario americano due modelli alternativi, quello di Filadelfia e di Auburn: il primo era basato sull'isolamento continuo dei prigionieri ed il lavoro solitario, il secondo sull'isolamento solo notturno ed il lavoro in comune di giorno con la prescrizione del silenzio¹⁸.

Nel proporre tali modelli Tocqueville chiariva che non si trattava solo di scegliere tra diverse modalità organizzative del penitenziario. La scelta era prima ancora tra due differenti modalità con cui perseguire la correzione del reo, con cui forzare i condannati al rispetto della legge e ad una vita lontana dal crimine: nel caso di Filadelfia il lavoro mirava a contribuire insieme alla preghiera e la penitenza all'introduzione di norme morali, in quello di Auburn ad indurre il reo ad acquisire l'abitudine al rispetto delle norme sociali e della legge. Secondo Tocqueville riforma morale e sociale non erano giustificazioni alternative, ben potendo coesistere come diverse gradazioni di un medesimo dispositivo correttivo di special prevenzione basato sul lavoro forzato. Idealmente il lavoro forzato doveva ambire a raggiungere il fine "ideale", ma non necessario, di produrre cittadini onesti e moralmente retti; ma anche qualora non vi riuscisse, quantomeno esso poteva consentire di centrare lo scopo "utile", l'obiettivo minimo di un moderno sistema penitenziario, di produrre cittadini obbedienti e, con "gran probabilità", anche buoni cittadini. (Tocqueville-De Beaumont 1833, p. 58). Inoltre, riprendendo un'argomentazione cara ai riformatori inglesi, esso aveva il pregio di ridurre i costi economici della detenzione (*Ivi*, p. 22).

Tocqueville nell'esaltare le virtù del lavoro forzato invitava a non immaginare il lavoro come mero strumento di afflizione o come mera alternativa all'ozio che albergava nelle prigioni del tempo, ma come vero e proprio strumento di reinserimento sociale¹⁹. Il lavoro, sosteneva, è salutare perché in grado di insegnare un mestiere al condannato che lo aiuti nel percorso di inserimento a fine pena (Tocqueville-De Beaumont 1833, p. 34). Al pari della gran parte dei suoi contemporanei, egli aveva la ferma convinzione che la stretta connessione tra mendicizia e crimine potesse essere spezzata solo mediante l'imposizione del lavoro forzato al quale si attribuiva contemporaneamente una forza persuasiva moralizzatrice e di induzione dell'abitudine al lavoro fisico (*Ivi*, p. 22; Wines 1895, p. 132 ssg.). Esso era un dispositivo pedagogico ed economico che aveva il pregio di dare ai detenuti "le abitudini

¹⁸ Nel carcere filadelfiano – basato sulla regola dell'isolamento continuo dei detenuti – il lavoro si svolgeva all'interno delle celle, consisteva nella produzione di manufatti artigianali ed era considerato come una forma di esercizio improduttivo che, insieme con la preghiera e la meditazione, doveva avere lo scopo di indurre i detenuti alla redenzione. In quello di Auburn, dopo un primo fallimentare periodo di sperimentazione del modello filadelfiano, il lavoro si svolgeva in comune anche se in silenzio.

¹⁹ Tocqueville criticava nello specifico il sistema di lavoro forzato dei detenuti adottato in Inghilterra che, a suo dire, aveva il solo scopo di arrecare sofferenza e fiaccare i prigionieri.

della società e prima ancora di insegnare loro ad obbedire” (Tocqueville-De Beaumont 1833, p. 24).

Tale concezione pedagogica del lavoro forzato emerge in maniera chiara dalle riflessioni che Tocqueville dedica al salario dei condannati. Egli nell'analizzare i caratteri del sistema penitenziario statunitense si soffermava polemicamente sul fatto che non si prevedesse una retribuzione per lavoro forzato svolto dai prigionieri (*Ivi*, p. 34). Pur ammettendo che la gratuità del lavoro avesse l'indubbio vantaggio di favorire l'emenda del reo e fosse dunque un diritto della collettività pretenderla, al contempo riteneva che la retribuzione avesse il maggior vantaggio di favorire il reinserimento a fine pena e la prevenzione della recidiva.

Apparentemente per i riformatori ottocenteschi il lavoro salariato che si svolgeva in carcere non era utile perché produttivo di guadagni per l'imprenditore o lo Stato, come pensava Bentham, bensì perché:

fa prendere «amore e abitudine» al lavoro; dà ai malfattori che ignorano la differenza fra mio e tuo, il senso della proprietà – di «quella che si è guadagnata col sudore della fronte»; insegna loro anche, proprio a loro che hanno vissuto nella dissipazione, cosa sono la previdenza, il risparmio, il calcolo dell'avvenire; infine, proponendo una misura del lavoro fatto, permette di tradurre quantitativamente lo zelo del detenuto ed i progressi del suo emendamento. Il salario del lavoro penale non retribuisce una prestazione; funziona come motore e punto di riferimento delle trasformazioni individuali: una finzione giuridica perché esso non rappresenta la «libera» cessione di una forza di lavoro, ma un artificio, che si suppone efficace, delle tecniche di correzione (Foucault 1975, p. 265)

Il lavoro dei detenuti, dunque, aveva una natura profondamente diversa da quella del lavoro libero, dal momento che esso non si basava su di un contratto di lavoro sinallagmatico: il lavoro era imposto al detenuto per legge, tale che non può rifiutarlo, e poi la retribuzione, sotto forma di “mercede”, era solo una concessione dello Stato. Il salario per il lavoro penitenziario doveva diventare non tanto un corrispettivo per il lavoro svolto o un modo per rendere profittevole il sistema penitenziario, piuttosto un dispositivo pedagogico volto alla riforma morale e/o sociale del condannato.

Le riflessioni di Tocqueville intorno al tema del trattamento dei criminali (Tocqueville-De Beaumont 1833) e della povertà (Tocqueville 1998) inducono a ritenere che dietro tali proposte si celasse un progetto di governo pervaso da un forte classismo e moralismo. Da una parte si affermava il principio di uguaglianza formale e si sosteneva il riconoscimento dell'autonomia morale dell'individuo, dall'altra si consideravano i criminali appartenenti alle classi povere non come degli individui razionali che hanno commesso un crimine sulla base di una libera scelta, come pure la teoria classica del diritto penale pretendeva, piuttosto come dei minorati morali bisognosi di disciplina e di riforma. Tale scarsa considerazione degenerava quasi in disprezzo quando

nel criticare l'assistenzialismo pubblico, Tocqueville giungeva ad esaltare la filantropia delle classi ricche come l'unico intervento ammissibile per contenere il fenomeno della povertà (Tocqueville 1998, p. 98).

La riflessione del riformatore francese ci aiuta a comprendere anche la reale natura delle discussioni intorno alle strategie disciplinari da utilizzare all'interno del contesto penitenziario. Tocqueville, infatti, chiariva che il lavoro forzato non era mezzo di ascesa sociale o di successo economico, ma di sottomissione: esso era strumento di costrizione pedagogica che doveva indurre i poveri ad acquisire abitudine sociale all'obbedienza e al lavoro come unico mezzo di sostentamento.

5.2. Lavoro forzato tra deterrenza e governo della prigione

Il progetto correzionalista tocquevilliano venne ampiamente discusso dalla gran parte dei riformatori europei dell'epoca, inclusi quelli italiani come vedremo. Ma è bene chiarire che l'enfasi sulla funzione del lavoro carcerario come strumento pedagogico di lotta all'ozio, certamente presente nei discorsi di molti pensatori liberali, non comportava affatto che nella teoria della pena la finalità correttiva del penitenziario venisse anteposta a quella general preventiva che era, in ogni caso, considerata la finalità ontologica di ogni pena e, dunque, anche di quella detentiva. Questo aspetto era estremamente chiaro nelle riflessioni dei principali riformatori penitenziari. Appare in particolare evidente se si analizzano gli elementi centrali delle proposte di riforma di Howard e quelle di Tocqueville che – probabilmente ancor più Bentham²⁰ – condizionarono i processi riformisti europei ed americani. Tocqueville (1833) aveva ben chiaro, sulla scorta della teoria di Beccaria, che la funzione principale della punizione, e dunque anche del lavoro forzato, non potesse che essere quella general preventiva di esempio “morale” alla società²¹. Per tale ragione sosteneva che la riforma del reo, sociale o morale, non potesse che essere uno scopo accessorio del penitenziario anche se non

²⁰ Per una puntuale analisi dell'effettiva influenza del pensiero benthamiano sulle riforme penitenziarie inglesi si rimanda a Semple (1993, p. 310).

²¹ Secondo l'insegnamento di Beccaria, l'effetto deterrente si ottiene infliggendo una sanzione proporzionata al crimine poiché “ogni punizione non proporzionata al crimine, offende l'equità pubblica, ed è immorale sia quando è troppo severa che quando è troppo indulgente” (Tocqueville-De Beaumont 1833, p. 87).

trascurabile²². Analogamente Howard, citando a sua volta Beccaria²³, esaltava le virtù di un sistema punitivo volto primariamente alla prevenzione del crimine. Così i primi riformatori americani, seguendo il suo esempio, giustificavano l'abbandono del *bloody code* inglese proprio rifacendosi al pensiero del giurista italiano²⁴.

In secondo luogo, va precisato che l'ambizione politico-ideologica dei riformatori di trasformare il carcere in istituzione educativa, veniva frenata anche dalle necessità degli amministratori delle prigioni che, dal canto loro, pretendevano di sperimentare modalità di governo pratico che gli consentissero di gestire razionalmente una popolazione detenuta in costante aumento e di contenere la fisiologica violenza generata dall'ozio e dalla convivenza forzata. La rilevanza di questo secondo tipo di argomenti era evidente già nelle riflessioni di Howard il quale finiva per sostenere che il lavoro avesse, al di là delle ideali funzioni pedagogico-educative, il pregevole merito di dare all'amministrazione del carcere un potente strumento di governo del carcere. Howard, nelle sue considerazioni sulle "case di lavoro", chiariva di non immaginare che lo scopo principale del lavoro forzato potesse e dovesse essere quello di addestrare alla disciplina della fabbrica o di renderle delle unità produttive come immaginato da Bentham²⁵. Da un lato egli effettivamente immaginava il lavoro dei reclusi – obbligatorio e ricompensato con una modesta paga – come finalizzato a "creare buone abitudini", a "formare il carattere dei detenuti" e a "adattarli" al lavoro (Howard 1777, pp. 72-73). Dall'altro

²² Tocqueville e De Beaumont arrivano così a fissare una gerarchia tra i principi che devono guidare il funzionamento di un buon penitenziario e che devono guidare i riformatori europei: "Primo, *impossibilità* della mutua corruzione dei prigionieri. Secondo, grande *probabilità* che contraggano abitudine all'obbedienza e l'industriosità, che può renderli buoni cittadini. Terzo, *eventualità* di una riforma radicale" (1833, p. 58, corsivo mio)

²³ Howard (1777, p. 29) condivide con Beccaria l'idea che sia più utile ed economico per la società prevenire i crimini piuttosto che reprimerli (Howard, 1777 p. 74), anche se aveva chiaro che il pensatore italiano la prigione era solo un luogo di reclusione in attesa del processo e non un luogo di punizione e di emenda.

²⁴ Subito dopo la Dichiarazione d'indipendenza degli Stati Uniti del 1787, la *Philadelphia Society for Alleviating the Miseries of Public Prisons*, guidata dai riformatori quaccheri Benjamin Franklin e Benjamin Rush, propose di ridurre i reati punibili con la pena capitale e, contestualmente, di sostituire le punizioni corporali con l'imprigionamento ai lavori forzati (Barnes 1921, p. 38). I riformatori filadelfiani misero al centro del loro progetto proprio la critica di Beccaria alla tortura e alla pena di morte; la sua proposta di riforma e razionalizzazione del sistema delle punizioni, che dovevano essere certe, proporzionate alla gravità del fatto ed umane; le sue intuizioni in materia di amministrazione di giustizia e di riforma del processo penale (Barnes 1921).

²⁵ Si tenga presente che tale riflessione fu indotta anche dal fatto che le case di lavoro erano già all'epoca in forte declino "poiché il rapido succedersi di prigionieri e la proverbiale bassa produttività del lavoro forzato rendevano arduo ricavarne profitti e molti appaltatori non rispettavano o rinunciavano ai propri contratti" (Ignatieff 1978, trad. it. 1982, p. 22).

lato sosteneva che il lavoro non era uno strumento per rendere profittevole la manodopera detenuta o per addestrarla ai ritmi della fabbrica²⁶, quanto piuttosto un dispositivo in grado di portare ordine nelle prigioni, informandone i ritmi di vita e l'organizzazione degli spazi, di inculcare l'abitudine all'obbedienza e di ridurre le spese per il mantenimento dei condannati. Il problema che Howard considerava centrale non era, dunque, quello di educare i reclusi al rispetto dell'ordine sociale esterno, ma quello di sottometterli all'ordine interno al carcere e di renderli ubbidienti al cospetto dell'autorità preposta all'esecuzione della pena.

La secondarietà delle istanze correttivo-pedagogiche rispetto a quelle di deterrenza e di ordine interno emerge chiaramente anche nel dibattito intorno alla scelta tra i due modelli di penitenziario americano proposti da Tocqueville: quello filadelfiano basato sull'isolamento continuo e quello auburniano sull'isolamento notturno ed il lavoro in comune di giorno. La scelta tra i due si giocò solo apparentemente sulla capacità di perseguire il fine ideale della correzione morale o quello alternativo dell'educazione sociale dei criminali. Assunse maggiore rilevanza il giudizio sulla loro capacità di assicurare la necessaria finalità deterrente ed un governo razionale ed efficiente della popolazione carceraria.

Inizialmente, la gran parte dei riformatori europei – in particolare quelli italiani – spinsero per l'adozione del *solitary confinement* filadelfiano proprio perché, ai loro occhi, ben poteva sintetizzare la teoria della deterrenza penale con quella della correzione dei criminali e con le esigenze di governo pratico del carcere²⁷. Lo stesso Tocqueville enfatizzava le virtù moralizzatrici di emenda dell'isolamento continuo, esaltandolo come lo strumento principale per raggiungere quello scopo “ideale” di produrre cittadini “onesti” che avessero interiorizzato il rispetto dell'autorità e della legge. Ma allo stesso tempo, ossessionato dal problema dell'ordine interno e della disciplina carceraria, finiva per esaltarne soprattutto perché in grado di trasformare l'ozio forzato in un potente dispositivo di terrore e sottomissione all'autorità carceraria (Tocqueville-De Beaumont 1833, pp. 39-41).

L'isolamento prometteva di contenere la contaminazione “morale” dei prigionieri, nonché il rischio del proliferare di malattie contagiose. Secondo

²⁶ I manifatturieri responsabili del lavoro dei detenuti potevano conservare solo una piccola porzione del profitto che nella misura più consistente doveva andare nelle casse pubbliche (Howard 1777, p. 73).

²⁷ Proprio come per i primi riformatori statunitensi i quali, animati da una filosofia puritana, ritenevano che l'isolamento ed il lavoro solitario avessero una funzione di emenda (Barnes 1927, p. 80), anche per i riformatori europei il modello di riferimento era quello della penitenza piuttosto che quello della fabbrica (Melossi 2002, p. 114): il peccatore doveva essere separato dai suoi simili ed isolato doveva espiare le sue colpe di fronte a Dio e all'autorità.

i riformatori inglesi²⁸ ed i primi riformatori statunitensi²⁹ esso doveva portare ad annullare ogni spazio di socialità ed eliminare così quelle “cattive abitudini” quali il gioco e l’ozio che rendevano i reclusi ben peggiori di quanto fossero prima di entrare in carcere (Howard 1777). Lo stesso Tocqueville finì per anteporre l’utilità dell’isolamento a quella del lavoro forzato osservando, proprio come i suoi omologhi inglesi, che solo il primo consentisse di superare quello che egli considerava uno dei principali limiti organizzativi dei penitenziari europei: quello di produrre il “contagio morale” dei condannati, nonché quello di creare sodalizi tra i detenuti destinati a continuare anche dopo la scarcerazione determinando una sicura ricaduta nel crimine (Tocqueville-De Beaumont 1833, p. 49)³⁰.

Il progressivo abbandono del modello filadelfiano in favore di quello auburniano – basato sul lavoro in comune – è stato interpretato come un abbandono della concezione emendativa e morale del lavoro forzato, in favore di una concezione finalmente correttiva e disciplinare che consentisse di adeguare il penitenziario alla disciplina della fabbrica (Rusche e Kirchheimer 1939, trad. it. 1978, p. 76; Foucault 1975, trad. it. 1993, p. 259). Secondo Rusche e Kirchheimer (1939, trad. it. 1978, p. 76) tale evoluzione sarebbe stata favorita dalla crescita della domanda di manodopera prodotta dal rapido sviluppo industriale, domanda che non era più soddisfatta a causa delle difficoltà nell’importazione degli schiavi dovuta alla nuova legislazione e l’insufficiente flusso migratorio europeo: “fu così che le prigioni divennero nuovamente imprese economicamente vantaggiose” e “il termine «lavoro penale» venne a perdere in America, col passare del tempo, il significato che gli

²⁸ Howard fu tra i primi a sostenere che l’unico modo per rendere governabili le prigioni fosse l’introduzione di regimi detentivi basati sull’isolamento notturno dei detenuti e il lavoro in comune durante il giorno intervallato esclusivamente dalla somministrazione dei pasti e da attività di natura religiosa, come la lettura della bibbia e la preghiera (Howard 1777, pp. 72-75)

²⁹ I riformatori statunitensi mutuarono dal riformatore inglese la regola della separazione dei criminali, in base al sesso e alla gravità del crimine; insieme a quella dell’isolamento, totale per i criminali cosiddetti “incorreggibili” e solo notturno per tutti gli altri (Alleviating the Miseries of Public Prisons 1790). Secondo Lewis (1922) i membri della *Philadelphia society* furono influenzati dai continui contatti diretti con Howard al punto che questi può essere definito il vero “founder of our American prison system”. In verità, l’impronta profondamente religiosa data da queste prime proposte che prevedevano l’isolamento totale dei criminali pericolosi, erano una estremizzazione delle idee dello stesso Howard dal momento che questi, ricordiamo, non era affatto un sostenitore dell’isolamento assoluto e proponeva la necessità di far svolgere quantomeno il lavoro in comune ai detenuti durante il giorno.

³⁰ Sotto questo profilo egli criticava il sistema di Auburn accusato di non riuscire a garantire lo stesso risultato con il *silent system*: se è vero che il silenzio riesce a stabilire quella “separazione morale tra i prigionieri che impedisce tutte quelle pericolose comunicazioni”, nei fatti la regola del silenzio è una chimera: i prigionieri una volta che sono a contatto tra loro sono costantemente tentati dal violarla (Tocqueville-De Beaumont 1833, p. 25).

era proprio, ed infatti forme di impiego della forza lavoro a scopi meramente punitivi, come il «mulino a scalini», non furono più usate”.

Tale interpretazione, però, appare problematica e di difficile generalizzazione. Se limitiamo lo sguardo al contesto statunitense, va richiamato il fatto che il sistema auburniano si è sviluppato negli Stati Uniti tra il 1820 ed il 1830 ovvero almeno una generazione prima del sistema manifatturiero e, dunque, non sembra direttamente collegato alle esigenze del capitalismo industriale (Rothman 1971, pp. 57-59). Se guardiamo poi al contesto europeo continentale, proprio Tocqueville (1833, p. 103) – consapevole del carattere endemico della povertà e della disoccupazione – aveva sostenuto che non vi erano le condizioni economiche per realizzare un penitenziario organizzato intorno al modello della fabbrica: l'abbondanza di manodopera a basso costo non stimolava investimenti nel lavoro dei detenuti e, dunque, non spingeva a trasformare il penitenziario in serbatoio per l'addestramento disciplinare di manodopera di riserva³¹.

A ben vedere, il superamento del *solitary confinement* in favore della pratica lavoro forzato da svolgersi in comune per come lo conosciamo ancora oggi, ha risposto ad un complesso di ragioni teorico-pratiche difficilmente riducibili alla mera volontà di dare attuazione ad un progetto di educazione dei poveri e di “sottomissione individuale” e “aggiustamento ad un apparato di produzione” per dirla con le parole di Foucault (1975, p. 266). Ancora una volta, infatti, l'utilità del lavoro forzato non era ravvisata tanto nella sua capacità correttiva – considerata come un beneficio del tutto eventuale – quanto piuttosto nella sua idoneità a risolvere problemi di natura meramente organizzativa posti dalla pratica penitenziaria. Il lavoro in comune consentiva di ovviare ai problemi posti dall'isolamento e, al contempo, favoriva una adesione volontaria dei detenuti al dominio dell'autorità carceraria.

Emblematico in tal senso è proprio il caso di Auburn dove l'adozione di un regime basato sul lavoro in comune dei detenuti nasce essenzialmente per mitigare gli effetti del *solitary confinement* che, dopo una iniziale sperimentazione, si era dimostrato eccessivamente severo e aveva reso complicata la gestione dei prigionieri a cause delle conseguenze che produceva sulla loro salute psichica³². L'argomento che risultò, infine, decisivo per spingere

³¹ Secondo Tocqueville (1833, p. 103) gli Stati Uniti stavano conoscendo una rapida espansione economica che, aumentando la domanda ed il costo di manodopera, favoriva il lavoro dei detenuti (a costo ridotto) nonché il loro reinserimento lavorativo a fine pena.

³² Il modello di Auburn, va ricordato, si afferma dopo varie sperimentazioni ed un dibattito che si protrassero per un trentennio prima che esso assumesse quei caratteri peculiari che lo resero celebre e lo fecero assurgere a modello ispiratore delle riforme dei penitenziari statunitensi ed europei (Sellin 1953). Solo dopo aver portato all'attenzione dell'opinione pubblica gli effetti nefasti della pratica dell'isolamento (Barnes 1921), gli amministratori locali delle prigioni iniziarono a cimentarsi, tra il 1816 ed il 1818, nella sperimentazione di un nuovo regime basato sul lavoro in comune. Per arrivare infine nel 1829 a adottare

al superamento del modello filadelfiano, fu che un regime basato sulla condivisione degli spazi risultava non solo più umano ma anche più economico rispetto ad uno basato sull'isolamento che necessitava di un elevato numero di celle. E più congeniale rispetto alle esigenze degli amministratori delle prigioni perché facilitava loro il compito di governare la prigione conferendo ordine alla vita detentiva: dando ai detenuti una attività con cui impiegare il tempo si induceva la loro sottomissione spontanea alle regole del carcere (Wines 1895, p. 203-204).

5.3. *Povertà, lavoro forzato e less eligibility*

L'idealtipo liberale di penitenziario si regge su una gerarchia contraddittoria di principi al cui vertice si colloca la deterrenza, poi l'umanità del trattamento e, infine, come finalità eventuale ed accessoria la correzione dell'oziosità. I sostenitori della teoria liberale della pena tentarono di sintetizzare l'inconciliabile quando immaginarono riforme in grado di umanizzare il sistema penale e, al contempo, ne preservassero quella imprescindibile connotazione afflittiva, senza la quale nessuna punizione può essere considerata tale. Non è un caso che la gran parte dei riformatori penitenziari finiscano – ieri come oggi – nello scontrarsi con le resistenze dell'opinione pubblica che è generalmente restia ad accettare progetti di umanizzazione delle condizioni dei detenuti pretendendo, per dirla con Durkheim, che lo Stato attraverso l'esercizio del potere punitivo asseconi un sentimento di vendetta collettiva.

Si tratta, però, di una contraddizione solo apparente se leggiamo l'idealtipo di penitenziario alla luce della teoria liberale della povertà e dell'ordine sociale. Già Bentham aveva intuito che essa poteva essere superata traslando nella teoria della pena quel criterio della *less eligibility* – già in qualche misura anticipato con le case di correzione – usato nella *Poor law* inglese del 1834 per regolare il livello di assistenza sociale concedibile ai poveri. Per assicurare la deterrenza generale della punizione il livello di vita e le condizioni di lavoro, nelle *workhouses* come in carcere, non doveva essere superiore a quello della classe sociale più povera (Semple 1993, p. 112)³³. Il miglioramento delle condizioni di detenzione necessario ad assicurare l'umanità del

una legge, il 23 aprile, che prescriveva quel modello di penitenziario, noto a tutto il mondo, basato sul *silent system*: isolamento notturno e *hard labour* diurno con obbligo del silenzio (Barnes 1921).

³³ Gli altri pilastri erano il principio della clemenza, secondo cui i condannati potevano essere privati della sola libertà personale ma non della vita o della salute, e quello dell'economia secondo cui l'esecuzione della pena doveva esercitarsi secondo modalità che dovevano produrre profitto (Semple 1993, p. 112).

trattamento e la correzione dei criminali incontra il limite del livello minimo di afflittività necessario per garantire la finalità general preventiva.

L'intuizione benthamiana di regolare i regimi detentivi facendo ricorso alla *less eligibility* fu di tale portata da diventare principio guida di ogni riforma penitenziaria. In tal modo si è finito per legare indissolubilmente la severità e l'umanità della punizione alla povertà relativa di ogni fase storica: il miglioramento delle condizioni di detenzione e del lavoro sono possibili solo nella misura in cui si verifica un analogo miglioramento delle condizioni di benessere e del lavoro nel mondo libero. Per tale ragione possiamo sostenere che il vero anello di congiunzione delle politiche sociali e di quelle penali non è il principio del lavoro educativo, ma il dispositivo regolatore della *less eligibility*: il povero e il criminale vanno trattati con programmi sociali afflittivi e stigmatizzanti che, nel garantire quel livello minimo di sussistenza necessario a prevenire ribellioni contro l'ordine costituito, assolvano alla primaria funzione di scoraggiarli dal pretendere l'aiuto pubblico.

La dottrina della *less eligibility* finisce per ridimensionare profondamente la portata del progetto correzionalista basato sull'idea dell'educazione dei poveri al lavoro. Se il lavoro dei detenuti non deve risultare in alcun modo desiderabile, esso non solo deve risultare più faticoso e meno remunerato rispetto a quello libero, ma finisce anche per essere ontologicamente diverso perché parte integrante di una punizione legale volta alla deterrenza. Per tale ragione anche l'argomento della produttività e degli utili del lavoro carcerario – presente in molti dei discorsi dei riformatori liberali – era in genere usato non per giustificare una assimilazione del carcere alla fabbrica, piuttosto per motivare agli occhi dell'opinione pubblica il trattamento “umano” dei condannati, asserendo che in questo modo i costi del carcere sarebbero stati contenuti e non avrebbero gravato sul solo bilancio dello Stato³⁴.

La saldatura tra il campo del sociale e quello del penale, in fin dei conti, non si realizzò affatto mediante l'istituzionalizzazione di programmi di educazione volti all'addestramento lavorativo dei poveri, quanto piuttosto secondo una logica di differenziazione e separazione. Il nuovo sistema offrì ai riformatori ottocenteschi la possibilità di separare la classe dei criminali da quella dei lavoratori, di “incarcerare la prima in modo da non corrompere la seconda” (Ignatieff 1991, trad. it. 2004, p. 273). Tale possibilità, però, non venne sfruttata per la creazione di regimi disciplinari correttivi volti alla riforma morale o sociale, come preteso da Tocqueville. Il lavoro forzato penale, regolato secondo il criterio della *less eligibility*, finiva per essere un veicolo di significati destinati ai lavoratori e ai poveri liberi, più che uno strumento

³⁴ Questo argomento si ritrova oltre che negli scritti di Howard (1777, p. 70), anche in quelli di Tocqueville (1833, p. 22) quando chiarisce che il risparmio assicurato dalla produttività del lavoro fu elemento chiave per far accettare il modello auburniano (Cfr. Barnes 1921, pp. 55-56)

di correzione dei poveri incarcerati. Da una parte, le classi povere dovevano essere portate a temere la reclusione in carcere ed i lavori forzati, ancora secondo la vecchia logica del terrore. Dall'altra essi dovevano essere indotti a disprezzare la condizione del lavoro sottopagato che si svolgeva nei penitenziari o nelle case di lavoro, a biasimare i condannati che avevano scelto la via del crimine invece che quella rassicurante del lavoro onesto e legale, fonte di apprezzamento sociale e di stabilità. Il lavoro forzato doveva avere l'effetto di creare consenso sulle modalità e le condizioni del lavoro svolto in libertà. In proposito Foucault ha sostenuto che il penitenziario fosse parte di una più complessa strategia di governo della povertà basata sulla politica del dividi et impera: «la penalità non «reprimerebbe» puramente e semplicemente gli illegalismi; essa li «differenzerebbe», ne assicurerebbe l'«economia» generale» (Foucault 1975, trad. it. 1993, pp. 299-300).

A conferma di tale ipotesi viene il fatto che, come avvenuto in Inghilterra e vedremo in Italia, furono proprio la classe operaia ed i partititi di sinistra a prendere le distanze dai poveri che commettevano crimini, finendo ben presto per giocare un ruolo attivo in questo processo di separazione e repressione, spingendo mediante le organizzazioni sindacali per la marginalizzazione dei detenuti lavoratori (Wines 1895, pp. 203-204; Frey 1913). Così gli operai «onesti» rifiutarono subito la concorrenza dei detenuti, non accettando che i poveri «disonesti» potessero godere di un «lavoro vero» retribuito in carcere (Tocqueville-De Beaumont 1833, p. 78). Questo aspetto, è bene sottolinearlo, era presente *in nuce* anche nelle tesi dello stesso Howard (1777, pp. 70-75) quando, agli albori della riflessione sulla riforma penitenziaria, affermava che la fisiologica inefficacia del lavoro come strumento correttivo e produttivo – che egli imputava alla instabilità della popolazione carceraria dovuta al *turn-over* continuo dei detenuti – fosse non solo un rischio da mettere in preventivo, ma fosse in qualche modo accettabile perché, in fondo, la funzione del lavoro era solo quella di compensare le spese per il mantenimento del sistema, facilitare l'ordine interno agli istituti e produrre consenso intorno alla riforma della prigione.

Questa spaccatura si è accentuata ulteriormente quando il movimento operaio ha ottenuto il riconoscimento delle prime protezioni sociali pubbliche sotto forma di programmi sociali e previdenziali. A partire dalla seconda metà del XIX secolo, una volta diffusa la consapevolezza che crisi economiche e disoccupazione erano fenomeni strutturali, molti degli Stati liberali hanno iniziato a gestire la povertà³⁵, facendo ricorso ai nuovi saperi

³⁵ Si pensi in particolare al sistema di assicurazioni sociali pubbliche inaugurato nella Germania bismarckiana con cui si sono iniziati a socializzare alcuni dei principali «rischi» del lavoro prodotti dal libero mercato, come quello di disoccupazione o quelli legati agli infortuni ed alla malattia.

statistici e delle scienze sociali, come un normale “rischio”³⁶ prevedibile ed in parte ammortizzabile mediante assicurazioni pubbliche e/o private³⁷. Tali nuove concessioni erano di fatto volte ad assicurare la piena integrazione dei proletari nel sistema capitalistico e si limitavano a ratificare la selezione già operata dal mercato offrendo protezione esclusivamente ai lavoratori e non ai disoccupati, finendo in tal modo per alimentare indirettamente l’ostilità nei confronti del lavoro dei detenuti.

Secondo Foucault la stigmatizzazione della povertà criminale sarebbe indiretta conseguenza del fatto che il penitenziario, a dispetto delle intenzioni dei riformatori, non fosse in grado di assolvere alla funzione di addestramento dei detenuti alla disciplina della fabbrica. La storiografia revisionista ha evidenziato come, in effetti, la prigione sia stata oggetto sin dal primo ‘800 di una serie di critiche ripetute monotonamente dagli stessi riformatori circa la sua inefficacia (Foucault 1975; Ignatieff 1978; trad. it. 1982, p. 231; Rothman, 1971): non riduce il tasso di criminalità, aumenta la recidiva, non può evitare di fabbricare delinquenti, favorisce la creazione di future alleanze criminali, stigmatizza i detenuti liberati impedendone il reinserimento e, infine, fa cadere in miseria la famiglia del detenuto (Foucault 1975; trad. it. 1993, p. 291-295).

L’analisi foucaultiana è certamente rilevante perché ben evidenzia l’esistenza di una frattura tra il piano discorsivo e quello della effettività del progetto correzionalista. Come ha sostenuto anche Michael Ignatieff (1978; trad. it. 1982, p. 231) l’idea che la prigione dovesse rieducare, una volta instillata nella mente della classe media, è divenuta un dogma ideologico al punto che “i riformatori non dovettero mai convincere quegli strati sociali che i penitenziari assolvessero veramente a quella funzione e in realtà si accorsero di non dover neppure tentare un’opera di convinzione”.

Ma tale lettura non è sufficiente per comprendere la specificità del caso italiano, nel quale la frattura tra il campo discorsivo e quello delle pratiche sociali individuato da Foucault, prima ancora che essere dovuta alla ontologica inefficacia del carcere nell’adempiere alla funzione rieducativa, è dovuta

³⁶ A partire dal XIX secolo, la nozione di rischio ha iniziato ad essere utilizzata in riferimento a tutti gli eventi ritenuti stimabili mediante il ricorso alle scienze sociali, statistiche ed economiche. Il liberalismo ha così trasformato il pericolo in rischio: un fatto quotidiano e connaturale all’ordine sociale che viene continuamente suscitato e al contempo ritualizzato (Foucault 2004b, trad. it. 2005, pp. 68-69).

³⁷ L’adozione di questo genere di politiche è stata facilitata dallo sviluppo in seno alle scienze economiche e sociali di nuovi saperi che consentono tecniche di governo improntate alla logica attuariale di gestione del rischio. L’assicurazione, intesa come strumento di indennizzo economico, è divenuta nel corso del XIX secolo il paradigma centrale di una nuova filosofia del rischio (Ewald 1991) e tecnica privilegiata della governamentalità liberale di governo della povertà. Tale concezione, si noti, è legata ad un atteggiamento profondamente ottimista nelle capacità di autogoverno della società e dell’economia.

al fatto che la legislazione liberale non riconobbe affatto la rilevanza di tale mandato e disciplinò il penitenziario primariamente come luogo di afflizione. Se si abbandona il campo dei discorsi e ci si sofferma su quello storico-giuridico emerge, infatti, che l'opposizione delle sinistre al lavoro dei detenuti e l'enfasi posta dai liberali sulla finalità deterrente della pena fecero sì che le riforme italiane del biennio 1889-91 rigettassero *tout court* la proposta di assimilare la disciplina carceraria a quella della fabbrica.

L'idea della correzione dei criminali rimase, dunque, un argomento retorico presente solo nei discorsi parlamentari e negli scritti dei teorici della questione carceraria, ma non nella legislazione e tantomeno nelle pratiche di governo del carcere. Il lavoro forzato carcerario – strumento di correzione per eccellenza – venne disciplinato, infatti, come un dispositivo punitivo rispondente ad un complesso sistema di scopi: quello primario di assicurare l'efficacia deterrente della pena secondo la regola della *less eligibility* e quello secondario di mitigare la severità dell'isolamento. Nella pratica esso venne poi abbandonato alla gestione dispotica ed arbitraria di amministratori che lo usavano come mero dispositivo di contenzione dei detenuti per il mantenimento dell'ordine interno agli istituti carcerari.

CAPITOLO SECONDO

CARCERE, LAVORO FORZATO E TRATTAMENTO PENALE DELLA POVERTÀ NELL'ITALIA LIBERALE

Sommario

1. La repressione della povertà – 1.1. La questione sociale – 1.2. Diritto penale liberale e povertà – 1.3. L'incarcerazione della povertà – 1.4. L'inferno "liberale" carcerario – 2. Il dibattito sul trattamento penale della povertà – 2.1. La gestione della povertà criminale tra deterrenza e correzione – 2.2. Il governo penitenziario della povertà: il lavoro come privilegio disciplinare – 2.3. Il governo politico della povertà: il lavoro come punizione – 3. L'idealtipo normativo del carcere senza fabbrica: il lavoro come mitigazione e privilegio disciplinare – 4. Un carcere senza lavoro

1. La repressione della povertà

Nell'analizzare la genealogia del progetto italiano di penitenziario incentrato sul lavoro forzato dobbiamo tener conto del fatto che la diffusione iniziale del carcere sia stata favorita essenzialmente da ragioni di carattere pratico. Come in altri paesi, esso appariva lo strumento per superare il sistema penale dell'*Ancien regime* considerato inumano dalla critica illuminista e per consentire un esercizio diffuso del potere punitivo su fasce sempre più ampie di popolazione. Il contesto in cui si affronta la questione carceraria è quello di una vera e propria bulimia punitiva prodotta da politiche penali di criminalizzazione delle classi povere – adottate prima negli Stati pre-unitari e poi nel Regno d'Italia – a protezione della grande proprietà latifondista e della emergente imprenditoria industriale. Il dibattito italiano sulla riforma fu fortemente condizionato dall'urgenza di dare una risposta ai problemi di natura organizzativa e gestionale posti proprio dalla espansione della rete del controllo penale. Nonché dalla necessità di assecondare la politica di repressione della povertà adottata dal neonato Stato unitario in risposta alla questione sociale. Per tale ragione nel caso italiano la discussione sul lavoro forzato "correttivo" arriva con estremo ritardo rispetto ad altri paesi e la proposta di assimilazione della prigionia al modello disciplinare e produttivo della fabbrica finisce per trovare una fredda accoglienza.

1.1. La questione sociale

In Italia la repressione ha rappresentato la principale risposta alla questione sociale prodotta dalla rivoluzione industriale e dall'introduzione del

libero scambio, così come all'irrisolta "questione meridionale" esplosa con l'occupazione militare del Regno delle due Sicilie e con le operazioni di repressione del brigantaggio effettuate dall'esercito italiano (Davis 1989; Mollese 2012). Con l'unità d'Italia si era verificata una accelerazione di quel processo di disintegrazione e superamento del vecchio ordine economico e sociale avviato già nei decenni precedenti, al quale si accompagnarono significativi fenomeni di mobilità sociale interna e di impoverimento delle classi sociali più marginali¹. Se le vecchie istituzioni caritatevoli religiose erano inadatte a fronteggiare fenomeni di povertà così diffusi², le nuove forme di assistenza pubblica, quali quelle offerte nelle Case di mendicizia, tendevano ad accentuare la dimensione punitiva dell'aiuto pubblico (Da Molin 2013)³. A lungo, infatti, i rischi connessi alla nuova economia capitalista basata sul lavoro salariato, quali ad esempio quello di disoccupazione o di malattia, non vennero coperti da politiche sociali pubbliche ed alla povertà non venne riconosciuto alcuno *status* giuridico.

La convinzione che le politiche repressive fossero l'unica risposta adeguata all'instabilità sociale ed alla povertà, era ulteriormente rafforzata dal processo di costruzione del nuovo Stato nazionale unitario. A differenza di quanto avveniva in altri Stati europei dove, come ha chiarito Spierenburg (1984, p. 200), si stava verificando un addolcimento delle pratiche punitive a seguito del raggiungimento di un relativo livello di pacificazione interna e del riconoscimento del governo centrale come unico soggetto legittimato all'uso della forza sul territorio nazionale. Nel caso italiano, invece, il neonato Stato unitario - dovendo ancora affermarsi su un territorio estremamente frammentato sotto il profilo politico, economico e sociale - mostrava forti tendenze accentratrici che si manifestarono energicamente nel campo penale, quasi a voler mostrare quanto severe fossero le conseguenze per chi violava le leggi del nuovo governo, mentre furono del tutto inesistenti in quello sociale.

¹ La questione sociale si è manifestata nel contesto italiano con forza a seguito dell'estensione della legislazione piemontese sul libero scambio al sud d'Italia nel 1861 e dell'abrogazione delle norme protezioniste borboniche (Davis 1989, p. 212). Tale atto determinò dapprima una grave crisi delle attività commerciali, di quelle industriali e delle manifatture rurali a domicilio, e poi accelerò il fenomeno del pauperismo rurale che già si era manifestato nell'Italia pre-unitaria.

² La letteratura sul tema del trattamento della povertà e sul passaggio dalla carità all'assistenza è molto ampia. Solo per dar conto di alcuni dei principali studi sulle origini delle moderne istituzioni e politiche di controllo del pauperismo si rimanda ai lavori di Gutton (1977), Monticone (1985), Messina (1988) e Woolf (1998). Per quanto riguarda la situazione italiana in particolare, ai lavori di sintesi di Davis (1989), Ciuffetti (2004) e Garbellotti (2013) ed alla letteratura ivi citata.

³ Nel caso italiano questa tendenza si poneva in continuità con alcune pratiche già diffuse a partire dalla fine del '500 quando alcune istituzioni caritatevoli avevano iniziato a praticare la reclusione negli "ospedali" per la gestione dei poveri (Ciuffetti 2004, p. 94 ssg.).

Così mentre alcuni Stati europei, si pensi alla Germania bismarckiana, iniziavano a sperimentare programmi sociali nazionali che andavano a compensare la repressione delle leggi penali e di sicurezza, l'Italia ereditava il rudimentale sistema di assistenza del Regno sabaudo⁴ inadatto a tale scopo perché basato sul solo apporto di enti di natura religiosa⁵. Come è stato da più parti evidenziato (Davis 1989; Ferrera 1993a; Silei 2003; Procacci 2008), tale sistema assistenziale e mutualistico ritardò notevolmente la nascita di politiche sociali pubbliche (Davis 1989, p. 247). Anche quando l'Italia iniziò ad assumere a modello la Germania Bismarckiana e a adottare alcune significative riforme in campo sociale (Ferrera 1993a), la situazione non cambiò dal momento che si tendeva a proteggere solo quella povertà "positiva" già parzialmente inclusa nel sistema produttivo. Mentre si continuarono ad adottare politiche repressive di quella povertà "negativa", cui veniva riservato il carcere accompagnato dal lavoro forzato il quale, privato di un salario e di qualsivoglia assicurazione sociale, aveva una prevalente finalità deterrente secondo la rigida regola della *less eligibility*.

1.2. Diritto penale liberale e povertà

A livello teorico fu la scuola classica del diritto penale, principale ispiratrice delle riforme liberali del biennio 1889-91, a porre le basi per l'instaurazione di un sistema punitivo classista selettivamente volto a punire gli individui non inseriti nelle dinamiche produttive dell'epoca. Nonostante la scuola liberale abbia preso le mosse, con Francesco Carrara, dalla critica alla teoria della prevenzione generale negativa, accusata di legittimare un diritto penale eccessivamente severo, ha finito poi per supportare un progetto politico repressivo della povertà viziato da un forte moralismo. Se da una parte la scuola classica postulava la separazione tra diritto e morale (Carrara 1867, p. 35), sostenendo che la punizione non potesse avere ad oggetto la moralità degli individui ma solo le condotte che violano i diritti fondamentali, dall'altra tendeva indirettamente a screditare i poveri come individui immorali nemici della società. Definiva, ad esempio, i delitti contro la pubblica sicurezza - quelli tipicamente commessi da poveri e

⁴ Per un'analisi comparata delle politiche sociali e previdenziali italiane si rimanda in particolare al lavoro di Giovanna Procacci (2008).

⁵ Davis (1989, pp. 246-247) ha evidenziato come nel 1891 vi fossero ben 18.000 istituzioni caritative registrate e che la legge del 1862, che regolò la loro attività, non fece nulla per tentare di coordinarle, tantomeno per accentrare le loro funzioni in capo allo Stato. Anche per tale ragione, già a partire dagli anni '70, a tali istituti avevano iniziato ad affiancarsi le società di mutuo soccorso create dalle classi lavoratrici come strumento di autotutela per proteggersi da rischi legati alla malattia, i decessi e la disoccupazione.

vagabondi - come dei “delitti politici” che arrecavano danno alla “persona morale” che identificava con la “società” (Carrara 1867, p. 102) e assegnava alla sanzione penale, seguendo l’insegnamento di Beccaria, la rassicurante funzione general-preventiva (*ivi*, p. 360). Finendo in tal modo per legittimare la creazione di un imponente apparato di repressione pervaso di “atmosfera morale, e che cerca, in breve, di mettere in continuità il controllo e la repressione di ordine morale da una parte e la sanzione penale dall’altra” (Foucault 2013, trad. it. 2016, p. 122).

Seguendo la strada indicata dalla scuola liberale italiana, i divieti e le sanzioni penali previsti dai codici ottocenteschi avevano l’implicito obiettivo di sottomettere i poveri, nemici della società, ai valori della classe dominante: vita e proprietà (Carrara 1867, p. 90)⁶. Si prenda ad esempio il primo Codice penale post-unitario⁷ che prevedeva numerosi reati che criminalizzavano condotte tipiche delle classi povere o quello di procedura penale del 1865 che stabiliva la carcerazione preventiva obbligatoria per tutti gli accusati di delitti classificati come crimini, imponendo l’arresto per vagabondi, mendicanti ed altre persone sospette (art. 66⁸). Vi era, inoltre, una norma che impediva la concessione della libertà provvisoria ai recidivi, agli oziosi, i vagabondi, mendicanti ed altre persone sospette (art. 206). Non mancavano, poi, fattispecie incriminatrici esplicitamente volte a punire la condizione di povertà e mendicizia. Il titolo VIII del Codice penale, infatti, prevedeva il carcere per gli oziosi e i vagabondi che, pur essendo perfettamente abili, non svolgevano alcun lavoro (art. 435 e 436); nonché per gli indovini ed i mendicanti sia inabili che abili al lavoro (art. 442). Si poteva poi giungere all’applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ad individui anche solo ritenuti “sospetti” o “diffamati per crimini o per delitti”, nonché per alcuni reati contro la proprietà come “grassazioni, estorsioni, furti e truffe” (art. 447)⁹.

Similmente il codice Zanardelli¹⁰ del 1889 si caratterizzò per una impronta fortemente classista, come sottolineato da numerosi commentatori del pe-

⁶ Tale impianto concettuale fortemente moralista, presente nella gran parte dei liberali classici, spiega anche la crescita dell’apparato di polizia che, grazie all’allargamento delle condotte sanzionate penalmente e ai poteri materia di pubblica sicurezza (Campesi 2009), assumerà il compito di “controllo della quotidianità dei cittadini” (Foucault 2013, trad. it. 2016, p. 123).

⁷ *Codice penale 20 novembre 1859 colle modificazioni portate dal Decreto Reale 26 novembre 1865 con indice analitico*, Milano-Firenze, Sonzogno, 1865.

⁸ *Codice di procedura penale del Regno d’Italia: colla relazione del Ministro Guardasigilli fatta a S.M. in udienza del 26 novembre 1865*, Torino, Cerutti e Derossi, 1866

⁹ Il quadro di questo articolato dispositivo classista di repressione della marginalità sociale venne completato dalla *Legge sulla pubblica sicurezza* del 20 marzo 1865 (modificata dalla l. 6 luglio 1871, n. 294) che consentiva l’applicazione di misure preventive amministrative anche a sospettati di delitti contro la persona o contro la proprietà quali, ad esempio, furti campestri e pascolo abusivo (Cfr. Neppi Modona 1972, p. 354).

¹⁰ *Codice penale per il regno d’Italia*, approvato dal R.d. 30 giugno 1889, n. 6133.

riodo (Florian 1896; Zerboglio 1896; Ferri 1899). Esso oltre a confermare le norme del vecchio codice che punivano esplicitamente quella condizione di povertà “negativa” ritenuta non integrabile¹¹, si caratterizzò, come accennato, per il fatto di prevedere pene per i reati contro la proprietà che in alcuni casi erano ben più severe di quelle previste per reati contro la persona¹². Mentre il nuovo testo di pubblica sicurezza del 1889¹³ arrivò a dedicare un intero titolo alla repressione delle “classi pericolose della società”, con un capo dedicato alle misure contro i “mendicati”, un altro ai “viandanti, liberati dal carcere e gli stranieri da espellere dal regno”¹⁴.

1.3. *L'incarcerazione della povertà*

Nell'analizzare le statistiche dell'epoca troviamo conferma del fatto che le scelte di politica penale, che abbiamo analizzato, hanno finito per colpire i poveri esclusi dal nuovo sistema produttivo, come i contadini emigrati dalle campagne a causa della crisi, o di soggetti marginali che, privati dell'assistenza caritatevole, vivevano di espedienti e di mendicizia.

In primo luogo, le statistiche confermano che la repressione e la detenzione in carcere hanno riguardato principalmente autori di reati contro la proprietà. Negli anni compresi tra il 1871 ed il 1876, ad esempio, i reclusi negli stabilimenti penali erano stati condannati per i seguenti crimini: reati contro la proprietà nel 43% dei casi, contro le persone nel 37%, contro l'ordine pubblico nel 7%, contro l'ordine delle famiglie ed il

¹¹ Sono previste sanzioni per la mendicizia (artt. 453-456), l'arresto per gli oziosi, vagabondi, mendicanti e “di coloro che si trovano sottoposti alla vigilanza speciale dell'Autorità di pubblica sicurezza” (art. 66) per i quali si stabilisce anche il divieto di concedere la libertà provvisoria (art. 206).

¹² Si pensi che l'omicidio era punito con il carcere sino a 21 anni e con l'ergastolo nelle ipotesi aggravate (artt. 364-366), le lesioni personali con una pena da 1 mese a 1 anno, al massimo si arrivava a 10 anni nelle ipotesi aggravate (art. 372). Il furto semplice, invece, era punito sino a 3 anni, ma nelle ben 20 ipotesi aggravate si arriva a condanne sino a 8 anni (artt. 402-405). Con particolare severità veniva punito il reato tipico dei nuovi poveri urbani: il furto con scasso. Mentre per reati come la rapina o l'estorsione erano previste pene sino a 15 anni.

¹³ *Legge di pubblica sicurezza* del 30 giugno 1889, n. 6144.

¹⁴ La legge di pubblica sicurezza prevedeva norme repressive e di polizia, quali l'ammonizione nei confronti degli “oziosi e i vagabondi abituali, validi al lavoro e non provveduti dei mezzi di sussistenza e i diffamati per delitti” (art. 94), il fermo e l'allontanamento di chi, sorpreso fuori del proprio comune, desti un qualche sospetto (art. 85). Disponeva, inoltre, il domicilio coatto per coloro che contravvenivano due volte alle prescrizioni imposte con l'ammonizione o avevano riportato condanne per reati contro la persona, la proprietà o di resistenza all'autorità (art. 123 ss.). Si deve poi tenere presente anche la legge repressiva del 19 luglio 1894, n. 316 adottata in reazione alle sommosse operaie e contadine dei fasci siciliani e della Lunigiana (Cfr. Neppi Modona 1972, p. 365).

buon costume nel 4%, di altra specie nel 9%. Le pene normalmente più comminate erano state: nel 38% la reclusione, nel 32% il carcere o la custodia, nel 25% dei casi i lavori forzati e nel 6% la relegazione (Direzione di statistica 1879). Anche se si guardano i reati oggetto di un primo provvedimento dell'autorità giudiziaria, si riscontra una generale prevalenza dei crimini contro la proprietà. I primi anni in cui abbiamo a disposizione una statistica relativa ai procedimenti sono quelli compresi tra il 1880 ed il 1890, quando i reati per cui si è proceduto sono stati in totale 282.112, di cui: 82.728 furti; 15.132 truffe ed altre frodi; rapine, estorsioni e sequestri di persona 2.223; percosse 61.306; 4.282 omicidi; ingiurie 25.432; 4.205 delitti contro la famiglia, la moralità pubblica ed il buon costume; 85.804 altri delitti (Istat 1958).

In secondo luogo, le statistiche evidenziano la crescita esponenziale della popolazione detenuta. Nel 1879 un interessante volume, pubblicato dalla Direzione di Statistica e basato su dati raccolti 5 anni prima dal futuro direttore generale delle carceri Martino Beltrani Scalia, offre una fotografia estremamente interessante della situazione carceraria successiva all'Unità d'Italia¹⁵. L'Italia, nonostante avesse un sistema penitenziario particolarmente arretrato sia in termini di organizzazione che di edilizia, è il paese a fare il maggior uso del carcere tra quelli considerati: con la media, negli anni compresi tra il 1871 e il 1876, di 75.741 detenuti presenti e un tasso di detenzione di 277 detenuti per 100.000 abitanti¹⁶. A contribuire in maniera significativa a questo risultato i detenuti in attesa di giudizio reclusi nelle carceri giudiziarie che, come si può evincere dalla tabella 1, erano mediamente il 37% dei detenuti. Un'altra consistente fetta di detenuti, il 22%, era rappresentata da detenuti a pene brevi reclusi anch'essi nelle carceri giudiziarie, mentre quelli a pene più lunghe detenuti negli stabilimenti penali erano il 38%. Una quota significativa è rappresentata dai minori che erano ben il 6% della popolazione complessivamente reclusa.

¹⁵ Lo studio copre ben 6 anni (1871-1876) e include dati relativi alla condizione giuridica, economica, sociale e lavorativa dei detenuti. Offre inoltre interessanti dati per la comparazione della situazione italiana con quella di altri paesi europei (Direzione di statistica 1879).

¹⁶ Gli altri paesi oggetto dello studio, in ordine decrescente sono i seguenti: Francia con un tasso di detenzione medio di 162 (59.024 detenuti a fine anno); Inghilterra 172 (40.733); Scozia 212 (7.351); Irlanda 175 (9.304); Prussia 160 (40.503); Austria 135 (28.489); Ungheria 110 (14.794); Svizzera 51 (1.400); Belgio 85 (4.432); Olanda 91 (3.446); Svezia 90 (3.907); Danimarca 69 (1.271); Württemberg 54 (1.016). Elaborazione dati contenuti in Direzione Statistica (1879).

	carceri giudiziarie				stabilimenti penali		riformatori pubblici e privati		tot. Detenuti
	giudicabili		Condannati						
	Tot	% su tot	Tot	% su tot	Tot	% su tot	Tot	% su tot	
1876	20.998	30%	14.244	21%	30.672	44%	5.340	8%	69.378
1875	26.696	34%	18.381	23%	29.852	38%	5.240	7%	78.294
1874	29.406	37%	17.216	22%	28.910	37%	5.135	7%	78.793
1873	29.172	39%	16.087	21%	27.882	37%	4.310	6%	75.578
1872	30.920	41%	15.755	21%	27.647	36%	3.886	5%	76.336
1871	31.488	41%	16.760	22%	26.119	34%	3.570	5%	76.066
media nei 6 anni	28.113	37%	16.407	22%	28.514	38%	4.580	6%	75.741

Anno	entrati nel corso dell'anno dalla libertà	media giornaliera	giornate consumate in carcere	durata media detenzione in giorni	giornate di malattia	morti	Tasso mortalità per 1.000 detenuti
1876	197.869	39.697	14.529.097	73	574.281	954	24
1875	203.442	42.798	15.621.884	77	651.891	1.067	25
1874	207.847	43.944	16.039.477	77	652.122	1.139	26
1873	190.378	43.298	15.810.676	83	724.369	1.204	28
1872	194.108	46.164	16.894.865	87	-	1.247	27
1871	199.362	44.749	16.333.563	82	-	1.215	27

Anno	entrati nel corso dell'anno dalla libertà	media giornaliera	giornate consumate in carcere	durata media detenzione in giorni	giornate di malattia	Morti	tasso mortalità per 1.000 detenuti
1876	6.087	30.312	11.094.039	365	578.368	1.171	39
1875	6.019	30.561	10.707.367	350	510.659	1.167	38
1874	6.132	28.771	10.499.363	365	472.281	1.114	39
1873	5.225	28.072	10.247.578	365	478.171	1.077	38
1872	5.989	27.179	9.908.503	365	451.384	1.162	43
1871	5.483	25.229	8.346.752	331	395.948	965	38

Le carceri giudiziarie ospitavano una popolazione soggetta ad un forte *turn-over* in entrata e uscita. Si trattava in gran parte di persone giovani (i 2/3 circa erano di età compresa tra i 20 ed i 30 anni), per lo più provenienti dalle regioni dell'ex-Stato pontificio e dal mezzogiorno. Nell'anno 1871, ad esempio, a fronte di una presenza media giornaliera di 44.479 detenuti, ne erano transitati per il carcere 199.372 con una durata media della detenzione di circa 82 giorni (tabella 2). Le carceri penali avevano, invece, una popola-

zione molto più stabile: nel 1871 gli ingressi dalle libertà erano appena 5.341 e mediamente i detenuti vi trascorrevano 331 giorni (tabella 3). Considerato che in quell'anno la popolazione italiana censita era di 27.299.883, si conclude che 1 cittadino del Regno su 136 avesse fatto ingresso in un carcere giudiziario¹⁷.

La tendenza alla crescita della popolazione soggetta a controllo penale è una costante del periodo liberale, perlomeno fino a fine Ottocento: dal 1863 al 1899 la popolazione entrata in carcere passa da 159.822 a 292.742: un aumento di oltre l'80% (Grafici 2.1 e 2.2). Fu solo negli anni giolittiani, caratterizzati da un modesto riformismo in ambito carcerario, che si è registrato un importante inversione di questo processo di carcerizzazione: gli ingressi in carcere decrescono nel ventennio compreso tra il 1900 al 1920 sino a 187.794¹⁸.

In terzo luogo, le statistiche relative alla composizione sociale dei condannati confermano la tendenza del sistema penale a colpire prevalentemente individui poveri. Durante tutto il XIX secolo, infatti, oltre la metà delle condanne complessivamente comminate erano per furto e la grandissima parte dei condannati apparteneva alle classi più povere della popolazione e proveniva dal meridione d'Italia (Istat 1958). La *ratio* classista dei dispositivi legali di criminalizzazione è confermata anche dalle caratteristiche socio-anagrafiche della popolazione detenuta in carcere. Secondo i dati dell'amministrazione penitenziaria relativi agli anni 1868-70¹⁹ la popolazione dei bagni e quella delle case di pena (il riferimento dunque è ai soli condannati) era composta da 6.556 individui di origine "urbana" e da 9.459 di origine "rurale": oltre il 50% di essa era costituita da braccianti (Istat 1958). Analoghe proporzioni si ritrovano se si analizzano le statistiche per gli anni compresi tra il 1871 ed il 1876: come risulta evidente dalla tabella 4 la gran parte di essi, perlomeno quelli reclusi negli stabilimenti penali cui si riferiscono tali dati, era composta da braccianti, vagabondi, artisti di strada, domestici, nomadi, ecc. Nel 1890 su un totale di 131.162 condannati, ben 97.954 erano lavoratori subordinati (73.662 impiegati nel settore agricolo e 24.292 in quello industriale o artigiano), 8.875 non avevano alcuna condizione professionale, solo 763 esercitavano professioni o arti liberali o assimilate e 1.088 professioni amministrative o tecniche (Istat 1958).

¹⁷ Si tenga presente che questo dato potrebbe essere soggetto ad errore statistico, dal momento che le fonti non chiariscono se gli ingressi si riferiscono a eventi unici o se sono sommati eventuali ripetuti ingressi di uno stesso individuo.

¹⁸ Elaborazione dati Istat, *Istituti di prevenzione e di pena: detenuti entrati dallo stato di libertà, usciti in libertà e presenti a fine anno secondo il sesso. Anni 1863-2009, Serie storiche*, www.istat.it

¹⁹ I dati sono pubblicati nella *Rivista di discipline carcerarie*, v. 2, 1872, p. 375.

Non è un caso che, anche nel periodo compreso tra il 1891 ed il 1920 (Istat 1958), oltre il 50% dei condannati era composto da quegli agricoltori esclusi dalle riforme sociali adottate a partire dalla fine del XIX secolo (Grafico 2.3). La restante parte era rappresentata da operai (20%), lavoratori del settore del commercio (12%) e del settore dei trasporti (3-5%). Appena l'1% da lavoratori del settore amministrativo e lo 0,5% da operatori nelle professioni e arti liberali. Una percentuale variabile tra l'8% ed il 10% si trovava in condizioni non professionali in quanto in attesa di prima occupazione, inabili, pensionati, studenti, casalinghe. Invece, dai pochi dati relativi al livello di istruzione che abbiamo a disposizione – periodo 1900-20 (Istat 1958) – emerge che circa il 50% dei condannati era analfabeta, il resto dotato di istruzione elementare e solo una percentuale minima inferiore all'1% era dotato di istruzione superiore alla elementare (Grafico 2.4).

Agricoltura	49,4%
arti non sedentarie	14,1%
domestici ed arti nomade	10,7%
Commercio	9,7%
arti sedentarie	8,3%
professioni liberali	1,9%
viventi del proprio od in famiglia	1,5%
funzionari pubblici	1,4%
Pescatori e barcaiuoli	1,1%
vagabondi mendicanti prostitute	0,8%
militari di terra e mare	0,7%
Ecclesiastici	0,2%
Studenti	0,1%

1.4. L'inferno "liberale" carcerario

Le enormi masse di individui criminalizzati dalle politiche adottate prima dagli Stati pre-unitari e poi dal Regno d'Italia si abatterono come grandine su un sistema carcerario estremamente arretrato, come emerge da alcuni rapporti prodotti dagli osservatori dell'epoca che possono aiutarci a comprendere quali fossero le reali urgenze con cui i riformatori penitenziari si dovettero confrontare. Tra questi il rapporto dell'economista e membro del Consiglio di Stato Carlo Ilarione Petitti da Roreto (1840) che effettuò una compiuta

analisi della situazione delle carceri nell'Italia preunitaria²⁰, descrivendo una situazione per molti versi simile a quella denunciata da John Howard 60 anni prima che, nel suo peregrinare per le prigioni d'Europa, pure aveva visitato l'Italia²¹. Petitti di Roreto scrisse per conto di Carlo Alberto uno dei primi e più completi rapporti sulla condizione degli istituti penitenziari di diversi Stati della penisola. Essi vengono dipinti come dei luoghi disordinati, insalubri, privi di luce, con scarsa ventilazione, tenuti in condizioni igieniche pessime. Ai detenuti non era garantita alcuna forma di assistenza sanitaria e il vitto era di qualità pessima, salvo che per i pochi detenuti "benestanti" che potevano permettersi di pagare l'affitto di una "cantina", situata nei sotterranei, dove potevano godere di un miglior vitto e alloggio, nonché coltivare "vizi" come l'alcool (Petitti 1840, p. 21). Non veniva praticata alcuna separazione dei detenuti sulla base della posizione giuridica, del sesso e dell'età. Gli edifici che ospitavano gli istituti sembravano organizzati per l'unico scopo di prevenire le evasioni "a tutto scapito della salubrità, della circolazione dell'aria e della luce, e sono in genere insufficienti, in modo che i condannati sono costretti in locali angusti ed antigienici, in una opprimente promiscuità, in celle fetide, che emanano esalazioni pestilenziali e provocano malattie sovente mortali". Mentre la disciplina era "mantenuta da custodi educati al sospetto ed al rigore, che circolano per i vari locali accompagnati da feroci mastini, addestrati a scagliarsi sui detenuti riottosi; costante è poi l'uso dei ferri e dei ceppi per coloro che si mostrano inclini a sottrarsi alla disciplina carceraria" (Neppi Modona 1972, p. 345).

Le fonti descrivono una situazione analoga anche nel periodo successivo all'unità di Italia e antecedente a quello delle grandi riforme liberali del periodo 1889-91. Un nuovo rapporto, redatto dal deputato del Regno d'Italia Federico Bellazzi (1867), dipingeva un quadro a tinte fosche dello stato delle prigioni italiane ed indicava, con gran lucidità, alcune delle grandi criticità che affliggevano i penitenziari italiani e di cui i riformatori si sarebbero dovuti occupare: lo stato dell'edilizia penitenziaria, il sovraffollamento e la violenza (Bellazzi 1867). Nella gran parte degli istituti, descritti come edifici fatiscenti ed inadeguati, i detenuti in sovrannumero vivevano ammassati insieme sia di giorno che di notte²², in ambienti caratterizzati da un estremo di-

²⁰ Nell'Italia preunitaria alcuni Stati avevano iniziato a porsi il problema delle carceri e commissionato rapporti di indagine, tra questi il Regno Sardo, il Granducato di Toscana, il Ducato di Modena e la Repubblica di Venezia (Cfr. Borzacchiello 2005).

²¹ Si trovano tracce delle visite effettuate nel 1778 ad alcune prigioni italiane nel volume biografico dedicato ad Howard (Farrar 1833) che riferisce di un Howard scioccato dalle condizioni delle stesse, in particolare di quelle di Venezia.

²² Su trentacinque solo due edifici erano stati costruiti *ad hoc* (Oneglia e Tempio), mentre tutti gli altri erano castelli, fortezze, conventi, edifici religiosi o ville adattati allo scopo. In solo quattro istituti si applicava il *silent system* (Alessandria, Oneglia, Pallanza e Firenze), in due il *solitary confinement* (San Gimignano e Lucca), in altri due un sistema

sordine, impermeabili a qualsivoglia velleità di disciplina e controllo, inadatti a garantire la salute, la sicurezza e la moralità dei detenuti (Bellazzi 1867, pp. 29-30). Particolarmente drammatica appariva la situazione dei bagni penali²³, dove la gran parte dei detenuti condannati ai lavori forzati trascorrevano, in realtà, il tempo nell'ozio e dove vi era una promiscuità con gli operai liberi dovuta alla contiguità con gli arsenali marittimi (Bellazzi 1867, p. 68). Nell'anno 1865 vi erano ben 11.219 individui in tali istituzioni.

Lo stato dell'edilizia penitenziaria ed il grande *turn-over* di detenuti rendevano gli istituti penitenziari luoghi insicuri e violenti, gestiti da personale di custodia spesso brutale²⁴. La principale preoccupazione del personale era, infatti, quello di minimizzare il rischio di evasioni e di contenere la violenza dei detenuti abbruttiti dalle condizioni di vita inumane. Guido Neppi Modona, grazie allo studio di diversi numeri del *Bullettino Ufficiale della Direzione Generale delle Carceri*, ha concluso che gli episodi di reazione armata del personale nei confronti dei detenuti rappresentavano una costante della quotidianità carceraria: "continue sono poi le notizie di suicidi, tentati o consumati, di casi di pazzia, tumulti di varia entità, proteste, ribellioni, evasioni" (1972, p. 348). Secondo il direttore generale delle carceri Felice Cardon (1872, p. 523), le carceri giudiziarie erano insalubri fabbriche di malattia: mediamente ogni anno morivano oltre 1.000 dei circa 44.000 detenuti che le affollavano, con un tasso di mortalità di circa 27 su 1000, e vi era una media di circa 600.000 giornate di malattia certificate su circa 10 milioni di giornate complessivamente consumate in carcere (Tabella 3). La situazione appariva ben peggiore negli stabilimenti penali dove la permanenza più lunga negli ambienti insalubri ed i lavori forzati svolti in condizioni estreme erano causa di un maggior tasso di malattia e di decessi: morivano oltre 1.000 detenuti su una media di 28.000, con un tasso di mortalità di 39 su 1.000, e si contavano una media di 500.000 giornate di malattia per meno di 30.000 detenuti²⁵. Nel

misto cosiddetto "irlandese" (Volterra e Milano) che prevedeva una prima parte di pena da scontarsi secondo la regola del *solitary confinement* con una progressiva attenuazione dell'isolamento fino all'applicazione del regime del *silent system* (Beltrani Scalia 1874).

²³ I bagni penali erano nati per favorire lo sfruttamento della forza lavoro nel trasporto marittimo ed originariamente erano usati come luogo per ospitare la ciurma nei periodi di sosta della navigazione (il primo bagno penale venne creato dal Granducato di Toscana nel 1540 a Livorno). Successivamente vennero trasformati in luoghi per l'esecuzione della condanna ai lavori forzati e a partire dall'inizio dell'800 iniziarono ad ospitare anche i condannati ai ferri e, dalla seconda metà dell'800, quelli all'ergastolo (Parente 1998, pp. 71-76).

²⁴ L'avvocato socialista Francesco Saverio Merlino (1890; trad. it 1974, p. 129 ssg.) fu tra i pochi a denunciare i metodi del personale di custodia e la gestione dispotica ed arbitraria degli amministratori carcerari.

²⁵ Il direttore Cardon (1872, p. 524) riferisce al Congresso di Londra del 1872 in questi termini sulle malattie più diffuse nei penitenziari italiani: "nell'ultimo triennio le malattie più persistenti, ossia quelle che dettero un maggior numero di recidivi furono nei bagni

1870 il tasso di mortalità dei detenuti rispetto ai liberi cittadini era tre volte superiore nelle case giudiziarie (2,97 per gli uomini, 1,77 per le donne), cinque volte in quelle di pena (5,09 per gli uomini e 3,4 per le donne), tre volte nei bagni penali (2,78).

2. Il dibattito sul trattamento penale della povertà

Alla luce di quanto chiarito nei paragrafi precedenti, si comprende come il principale problema con cui i riformatori si dovettero confrontare sia stato quello di rendere il penitenziario liberale una efficiente istituzione per la gestione delle decine di migliaia di poveri “oziosi” che vi si trovavano in condizione di “sepolti vivi”²⁶. Anche nel caso italiano, la costruzione della retorica correzionalista della lotta all’ozio e dell’educazione all’etica del lavoro prende le mosse dalla critica allo *status quo* del neonato sistema penitenziario. Il carcere, infatti, se apparentemente si presentava come pena “umana”, oltreché utile per la gestione dell’espansione della rete repressiva, allo stesso tempo era visto come una istituzione problematica e caotica, un contenitore “vuoto” privo di qualsivoglia velleità disciplinare e correttiva.

Così il dibattito dottrinale sulla questione carceraria oscillò tra l’ambizione ideologica di rendere il penitenziario una istituzione “deterrente” e “correttiva” dell’ozio delle classi povere (§2.1) e la necessità di dare risposte alle esigenze di “governo pratico” poste dagli amministratori delle prigioni, che si trovavano a gestire una popolazione detenuta instabile ed in costante aumento (§2.2). L’adozione infine di un modello normativo meramente punitivo e che si limitava a recepire le istanze degli amministratori (§3), fu il frutto di una scelta politica - su cui conversero per ragioni diverse destra e sinistra - di riservare al penitenziario un compito ben preciso: assicurare la separazione dei poveri “disonesti” dagli operai docili inseriti nelle dinamiche produttive dell’epoca (§2.3). Con le riforme del biennio 1889-91 si rifiutò, come accennato, di assimilare il carcere alla disciplina della fabbrica e si scelse inequivocabilmente di usare il lavoro forzato come privilegio disciplinare volto al mero contenimento dei detenuti (§3).

le febbri, le malattie dell’apparato respiratorio e del sistema nervoso; nelle case di pena quelle dell’apparato respiratorio, e degli organi dei sensi; le malattie più esiziali, ossia che dettero una mortalità maggiore furono, tanto nei bagni, quanto nelle case di pena quelle dell’apparato respiratorio, del sistema linfatico ghiandolare, e del sistema cardio vascolare; le più tenaci, ossia quelle che esigono più lunga cura si mostrarono nei bagni sia per le case penali le malattie del sistema linfatico ghiandolare, delle ossa e delle articolazioni”.

²⁶ La definizione è di Merlino (1890; trad. it 1974 p. 129).

2.1. La gestione della povertà criminale tra deterrenza e correzione

Se limitiamo lo sguardo al dibattito dottrinale tra le due principali scuole del diritto penale, quella liberale classica e quella positiva, possiamo osservare che si registrò una sostanziale convergenza nell'esaltare i presunti benefici del lavoro forzato come strumento di ordine del carcere e di educazione dei poveri. Il lavoro forzato, grazie alla sua duplice natura punitiva e pedagogica, rappresentava l'anello di congiunzione ideale della teoria liberale della general prevenzione con quella positivista della correzione.

Tale sintesi si realizzò nonostante le due scuole, come è noto, interpretassero la criminalità ricorrendo a modelli teorici ed antropologici antitetici. I liberali sostenevano una concezione volontarista dell'azione umana, spiegavano l'atto criminale come libera scelta di un individuo razionale che agisce sempre per massimizzare il proprio interesse personale. Pertanto, essi consideravano i criminali come individui che avevano scelto di violare le leggi della società e quelle norme sociali che imponevano il lavoro come unico strumento legittimo di accesso al reddito ed alla proprietà (Carrara 1867). I positivisti sostenitori, invece, di una concezione determinista dell'agire, ritenevano che gli individui fossero spinti al crimine da fattori esterni quali sfavorevoli condizioni sociali, come sostenuto ad esempio da Enrico Ferri (1900), o da anomalie fisiche e psichiche, come affermato invece da Cesare Lombroso (1876).

Malgrado tale differenza, sia la scuola classica che quella positiva supportavano la tesi del legame tra criminalità e povertà e, in secondo luogo, nessuna delle due metteva radicalmente in discussione la legittimità dell'impianto legalista di punizione della povertà dello Stato liberale o contestava il fatto che esso tutelasse prevalentemente gli interessi delle élite dominanti. La Scuola positiva finiva poi per dare anche una base scientifica alla teoria della connessione tra povertà e crimine. Il socialista Ferri (1900, pp. 285-286), pur ammettendo che la criminalità di quegli anni fosse in parte il prodotto di divieti legali espressione dell'ordine borghese, riteneva che vi fosse uno stretto legame tra crimine e povertà²⁷ e che "il lavoro" fosse strumento di liberazione "dalla criminalità e dal vizio" (Ferri 1900, p. 289). Come Gramsci (1935, p. 6) ha criticamente osservato fu proprio la "cricca di scrittori della cosiddetta scuola 'positiva'" a fornire la "scienza" per "schiacciare i miseri e gli sfruttati", a favorire la diffusione di quella "letteratura meridionalista" volta a dipingere i poveri provenienti dal sud, che affollavano le carceri come

²⁷ Secondo Ferri (1900, p. 273) la mancanza di lavoro era tra le principali "influenze sociali" causa del crimine, insieme a cause naturali (clima, stagione, prezzo delle derrate, epidemie) e a fattori *individuali* (età e sesso, origine e nascita, coltura e carriera, salute e malattia).

esseri quasi antropologicamente inferiori, meritevoli di castigo e bisognosi di riforma morale.

La scuola positiva finì per svolgere una funzione ancillare a quella classica, dal momento che si occupò di riempire di significati quel contenitore vuoto che era la prigione ottocentesca. Gli autori della scuola liberale una volta individuato nel carcere la modalità di punizione ideale – perché al contempo deterrente ed umana – ed affermato il primato della teoria general preventiva della pena, lasciarono alla scuola positiva lo spazio per sperimentare quelle nuove scienze sociali²⁸ che promettevano di perseguire il beneficio, accessorio ed eventuale, della correzione dei criminali e della educazione dei poveri all’etica del lavoro²⁹.

La convergenza tra le due scuole risolveva il nodo teorico del rapporto tra teoria generale della pena e l’ideologia correzionalista, addivenendo ad una soluzione analoga a quella già sostenuta da Tocqueville (1833) e Howard (1777). Ma lasciava del tutto aperto il problema di individuare il modello di penitenziario e di lavoro carcerario che fosse in grado di garantire la primaria finalità deterrente della pena e al contempo consentire di sperimentare quella, secondaria, della educazione dei criminali poveri. Nei discorsi degli esperti della questione carceraria la soluzione a tale problema venne ricercata recependo il dibattito sulla riforma dei sistemi penitenziari inglese, statunitense e francese, che abbiamo analizzato nel primo capitolo.

Anche se per trovare traccia di un dibattito compiuto sui modelli penitenziari bisognerà aspettare l’Unità d’Italia – dunque almeno 30 anni dopo che il processo riformista era stato avviato all’estero – già il citato rapporto di Petitti del 1840 mostra come tale discussione avesse trovato terreno fertile negli Stati preunitari³⁰. Petitti sosteneva, infatti, il progetto ideologico di

²⁸ Non è un caso che la *Rivista penale* del Lucchini, intorno alla quale si raccoglievano gli autori liberali, aveva sistematicamente ospitato saggi ed articoli che facevano riferimento a quei saperi extra-giuridici offerti dalle nuove scienze sociali (statistiche, psicologiche, sociologiche) che andavano assumendo così sempre maggiore importanza all’interno della scienza penale. Si pensi al fatto che la rivista aveva ospitato, ad esempio, due articoli del Lombroso nei quali si trovavano anticipate le teorie de l’Uomo delinquente (Lombroso 1874; 1878) e numerosi articoli sul rapporto tra penalità e psichiatria.

²⁹ Non è casuale il grande entusiasmo con cui Beltrani Scalia - amministratore carcerario e principale artefice del nuovo regolamento penitenziario carcerario che analizzeremo avanti - già nel 1868 faceva una vera e propria apologia del metodo positivo della “scienza carceraria” la quale, mediante il ricorso ai nuovi saperi come la psichiatria, la statistica e l’economia, avrebbe a suo dire consentito di esplorare le “relazioni che passano tra follia e delitto”, la “cura delle malattie speciali alle carceri”, la “vita” ed il “lavoro” de detenuti” e, infine, la relazione “tra miseria e delitto” (Beltrani Scalia 1868, p. 32).

³⁰ Si tenga presente che, a dire il vero, negli Stati preunitari il carcere, pur avendo conosciuto una importante diffusione, aveva continuato a coesistere con le pene corporali e la pena di morte. Per una ricostruzione del processo riformista nell’Italia preunitaria si rimanda al classico testo di Melossi e Pavarini (1977) e al lavoro di Borzacchiello (2005).

rendere il penitenziario istituzione “correttiva” per l'emenda e l'educazione dei condannati “oziosi” ed “immorali”, grazie all'imposizione del lavoro forzato “legale” (Petitti 1840, pp. 27-29). Egli lamentava il fatto che nella gran parte delle carceri i detenuti non fossero obbligati a lavorare, in particolare i condannati a pene brevi e quelli in attesa di giudizio, mentre solo nelle case centrali e nelle galere, alcuni di loro svolgevano attività lavorative. Il lavoro di fatto era obbligatorio solo nei Bagni penali dove i condannati eseguivano la sanzione dei lavori forzati. Contestava poi il fatto che il lavoro non fosse affatto “quel mezzo potente dell'*educazione correttiva*, che debbe contribuire al miglioramento del reo” (Petitti 1840, p. 28, corsivi miei), dal momento che la manodopera detenuta era ceduta in appalto a privati o usata direttamente dal Governo per soddisfare il fabbisogno interno di manutenzione e di servizi dell'amministrazione carceraria.

Anche nel dibattito svoltosi dopo l'Unità d'Italia, che si sarebbe protratto fino all'adozione del Regolamento carcerario del 1891, gli studiosi e i teorici continuarono ad esaltare la pratica del lavoro per la sua presunta capacità di “punire i colpevoli così da correggerne le depravate inclinazioni, procurando in essi l'abitudine al lavoro e alla vera moralità” (Bellazzi 1867, p. 67). In particolare, nei saggi e negli interventi pubblicati sulla *Rivista di discipline carcerarie* si continuavano costantemente ad esaltare i presunti benefici del lavoro forzato³¹. Tra gli altri Felice Cardon (1872, p. 519), direttore generale delle carceri, sostenne che “il lavoro non ha altro scopo che di vincere la naturale pigrizia del condannato, di abituarlo ad una vita dura e laboriosa, e dargli i mezzi come procurarsi una esistenza onorata ove per difetto di essi egli si fosse reso colpevole”³². In secondo luogo, esso poteva essere la chiave per rendere accettabile la riforma carceraria agli occhi dell'opinione pubblica, proprio come era stato già sostenuto dai riformatori inglesi ed americani i quali avevano enfatizzato i vantaggi, economici prima ancora che morali, del lavoro forzato (Mazzucco 1885).

Gli esperti della questione carceraria avevano ben chiaro che la possibilità di assimilare il penitenziario alla disciplina della fabbrica e di trasformarlo in istituzione correttiva trovava un insormontabile ostacolo nel primato della deterrenza penale: in ogni caso ai condannati “poveri” doveva essere riservato un trattamento differenziato e più afflittivo secondo la dottrina della

³¹ Di tale dibattito diede un ampio e sistematico resoconto la *Rivista di discipline carcerarie* edita a partire dal 1871 e diretta da Martino Beltrani-Scalia. I primi numeri della rivista in particolare contenevano dettagliati resoconti dei congressi in materia penitenziaria, tra i quali ad esempio quello Nazionale americano del 1870 o quello Internazionale di Londra del 1872.

³² Egli giunse ad affermare la necessità di obbligare tutti i condannati definitivi “ad un lavoro più o meno penoso, ma utile e produttivo sempre, così l'Amministrazione non può esimerne nessuno che sia abile, e a nessun patto” (Cardon 1872, p. 521).

*less eligibility*³³. Per tale ragione, già negli Stati preunitari si prevedeva che ai detenuti non fosse corrisposto un salario vero e proprio, ma una “mercede” corrispondente a 1/3 dei comuni salari³⁴. Come aveva brillantemente anticipato il Cattaneo (1841, p. 14) il superamento delle pene corporali, infatti, non poteva affatto comportare la rinuncia *ex abrupto* al ricorso alla tecnica del “terrore” come strumento di governo della popolazione. L'affievolimento della severità della punizione doveva essere compensato mediante il lavoro forzato che doveva essere “pena, e fosse perciò, quanto più si potesse, ruvido e faticoso”. È significativa poi la presa di posizione del direttore carcerario Mazzucco (1885, p. 517) il quale dopo aver esaltato le virtù correttive del lavoro chiariva che il sistema del lavoro forzato non deve “generalizzarsi nelle istituzioni penali; poiché ciò toglierebbe alla pena quel salutare rigore che essa deve sempre avere e sarebbe ostacolo gravissimo alla moralizzazione dei detenuti”.

Si comprende, dunque, come mai la discussione italiana relativa alla scelta tra il modello filadelfiano basato sul *solitary confinement* e quello auburniano sul *silent system*, si concentrò non tanto sulla capacità dei due sistemi di garantire la correzione morale o sociale dei condannati, considerata dai più un beneficio solo eventuale, quanto piuttosto sulla loro capacità di assicurare un'efficace funzione deterrente, secondo l'insegnamento di Beccaria, e di evitare il contagio morale dei condannati ed i problemi di ordine interno come già sostenuto da Tocqueville. In proposito il deputato Tancredi Canonico (1885, p. 83) dopo la disamina di alcuni dei principali sistemi penitenziari europei chiariva che lo “Stato può fondare stabilimenti penitenziari: non può creare lo spirito di penitenza” e che per tale ragione “la scelta di un sistema piuttosto che un altro non abbia che un'importanza secondaria”.

Nonostante autori come Petitti sostenessero la validità del *solitary confinement*³⁵, nell'Italia preunitaria vi fu una tendenziale prevalenza del modello auburniano (Borzacchiello 2005, p. 96), essenzialmente per le medesime ragioni di tipo economico ed umanitario che ne avevano comportato la dif-

³³ Lo stesso Petitti finiva per anteporre l'importanza della general prevenzione a quella del lavoro correttivo (Petitti 1840, p. 28).

³⁴ Secondo la ricostruzione offerta da Petitti (1840, p. 27) la “mercede” era corrisposta settimanalmente per metà al detenuto, andando a formare il cosiddetto “peculio” necessario per provvedere alle spese quotidiane, mentre l'altra metà andava a formare il “fondo di massa” che veniva dato al detenuto al momento della scarcerazione in modo che potesse contare su una somma una volta rientrato in società. La mercede era solitamente dilapidata nelle cantine delle carceri che egli considerava, pertanto, dei luoghi da chiudere perché incitavano a “procurarsi godimenti illeciti e immorali”.

³⁵ Successivamente Petitti si collocò su una posizione più moderata e affermò la necessità di applicare il modello auburniano nelle carceri penali e quello filadelfiano nelle sole carceri giudiziarie, dove la brevità delle pene e la mobilità della popolazione detenuta impedivano di avviare forme produttive di lavoro (Cfr. Giulianelli 2008a, p. 84).

fusione anche negli Stati Uniti: la segregazione cellulare appariva costosa e le conseguenze sulla salute psicofisica dei reclusi eccessive³⁶. Dopo l'Unità d'Italia, la predilezione per un sistema di tipo filadelfiano venne sostenuta anche dalla Commissione incaricata di elaborare proposte per la riforma³⁷. La proposta della Commissione, però, non arrivò neanche all'esame in sede legislativa e così ci si limitò, tra il 1860 ed il 1862, ad approvare cinque regolamenti penitenziari³⁸ che non facevano altro che estendere i vecchi regolamenti del Regno sardo al Regno d'Italia, ispirati all'economico sistema del *silent system* auburniano.

2.2. Il governo penitenziario della povertà: il lavoro come privilegio disciplinare

Passando ad analizzare gli scritti degli amministratori delle prigioni, emerge chiaramente quanto questi fossero assorbiti da questioni ben diverse da quelle che interessavano i riformatori e i teorici della questione carceraria. Al punto che non diedero attuazione, se non in misura parziale, ad alcuno dei regimi penitenziari previsti dai primi regolamenti o suggeriti dagli esperti³⁹. Non che essi non avessero interesse a sperimentare e adottare

³⁶ Emblematico il caso dell'esperienza maturata nel Granducato di Toscana, dove l'adozione del sistema del *solitary confinement*, sperimentato inizialmente nel solo carcere di Volterra e poi imposto nel 1853 a tutta la Toscana, venne presto abbandonato per le conseguenze negative che produceva sulla salute fisica e psichica dei detenuti (Borzacchiello 2005, p. 93).

³⁷ La commissione nella sua relazione presentata il 29 marzo del 1862, proponeva che il regime di *solitary confinement* dovesse essere attenuato dopo 14 anni di isolamento continuo, quando i detenuti potevano essere ammessi al lavoro in comune. Con il limite che esso non doveva trovare applicazione per alcune tipologie di condannati come giovani, invalidi o anziani (Beltrani Scalia 1868, p. 486). L'unica voce di dissenso entro la commissione fu quella di Minghelli-Vaini il quale sostenne che il *solitary confinement* violasse il "diritto naturale" alla convivenza e che fosse un sistema fortemente antieconomico e incompatibile con il "carattere italiano" che egli considerava naturalmente votato alla socialità (*Ivi* p. 491).

³⁸ Ogni regolamento aveva ad oggetto una specifica tipologia d'istituzione penitenziaria: bagni penali (regio decreto 19 settembre 1860), carceri giudiziarie (regio decreto 27 gennaio 1861, n. 4681), case di pena (regio decreto 13 gennaio 1862, n. 413), case di relegazione (regio decreto 28 agosto 1862, n. 813), case di custodia (regio decreto 27 novembre 1862, n. 1018). Cfr. Borzacchiello (2005, p. 107).

³⁹ Ad esempio, nel regolamento post-unitario che disciplinava le case di pena si prevedeva il *silent system*: separazione notturna e il lavoro diurno obbligatorio in comune con l'imposizione del silenzio assoluto. Nel 1864, con legge 1653 del 28 gennaio, si introdusse il regime del *solitary confinement* per le carceri giudiziarie, arrivando così a creare quel sistema misto già proposto da Petitti per il Regno sardo. Ma tale legge rimase di fatto inattuata, essenzialmente a causa degli alti costi necessari per costruire penitenziari adatti a

tecniche disciplinari di addestramento dei detenuti, ma avevano un'idea di "disciplina" radicalmente diversa da quella immaginata dai teorici per la trasformazione degli oziosi in operai. Come Marx aveva evidenziato nel capitolo 13 del Capitale, la sottomissione dell'operaio si realizza di norma rendendolo dipendente tecnicamente dai ritmi delle macchine e sottoponendolo ad una rigida sorveglianza e ad un codice disciplinare che ne sedi ogni condotta irregolare. Gli amministratori apparentemente sembrano sostenere che il lavoro carcerario, come quello in fabbrica, assolve all'obiettivo di inculcare abitudine all'obbedienza ed al lavoro, ma poi lo organizzano secondo modalità del tutto inefficienti ed improduttive che inducono a ritenere che, in realtà, esso risponda a ben altri scopi. Essi, di fatto, mirano a far presa sui detenuti offrendogli il lavoro come fosse un privilegio disciplinare, l'unica alternativa al tedio della privazione della libertà personale e dell'inattività forzata, una "distrazione" ed un "vantaggio particolare" che consenta loro l'accesso ad un vitto migliore e il risparmio di una piccola somma, "il peculio", che si ritrovano a fine pena (Mazzucco 1885, p. 516). Per i carcerieri, dunque, la relazione di subordinazione e sottomissione si realizza mediante le contigue armi della minaccia della pena del non lavoro e della promessa di premi. L'obiettivo ultimo non è quello di assimilare il carcere alla fabbrica, di rendere produttivo e profittevole il lavoro dei detenuti, ma solo quello di sedare i reclusi che, stanchi dalla fatica, sono più facilmente adattabili alla disciplina del carcere. Da una lettura dei numerosi interventi degli amministratori pubblicati dalla *Rivista di discipline carcerarie* emerge la sistematica esaltazione del lavoro come strumento in grado di ordinare le prigioni e consentire un più agevole controllo dei detenuti. Il lavoro, come chiarisce il medico carcerario Fregni (1885, p. 491), era importante perché "ridona la calma". Secondo Giuseppe Mazzucco, amministratore delle carceri di Roma, il lavoro poteva risultare particolarmente rilevante nei disordinati stabilimenti giudiziari "non come mezzo economico, ma come mezzo morale per costringere i detenuti ad una occupazione, qual palliativo, se non qual rimedio agli inconvenienti originati dalla vita in comune" (Mazzucco 1885, p. 519)⁴⁰.

tale scopo (la legge prevedeva di costruirne almeno uno per distretto di corte d'appello) e a causa del sovraffollamento carcerario che di fatto impedì di praticare l'isolamento (Borzacchiello 2005, p. 106). Nel 1867 si contavano appena 2.780 celle (1.680 nelle carceri con il *silent system* e 1160 in quelle con *solitary confinement*) per ben 37.794 detenuti (Bellazzi 1867, pp. 30-40). Dopo circa 20 anni la proporzione tra numero di celle e detenuti sarebbe rimasta sostanzialmente invariata (Neppi Modona 1972, p. 352).

⁴⁰ Per tale ragione Mazzucco arriva a proporre di rendere il lavoro obbligatorio anche nelle carceri preventive, laddove vi erano maggiori problemi di ordine di disciplina, poiché si trattava dell'unico "rimedio contro l'ozio, origine e causa di ogni male" (Mazzucco 1885, p. 520).

Tabella 5 - Tasso occupazione lavoro penitenziario in Italia anni 1871-76

detenuti occupati in qualche lavoro	tasso occupazione su popolazione detenuta	numero complessivo delle giornate lavorate in 1 anno	numero giornate lavorate in media da un detenuto
22.877	33%	5.463.028	239
19.120	24%	5.310.731	278
17.732	23%	5.272.830	297
17.026	23%	4.956.195	291
16.646	22%	4.752.410	285
17.589	23%	4.758.874	271

È chiaro, dunque, che l'ozio che gli amministratori vedevano albergare nelle carceri, era fenomeno ben diverso da quello teorizzato dai riformatori. Mentre questi ultimi tendevano a identificarlo con una attitudine morale tipica delle classi povere da correggere mediante il lavoro forzato, per i primi era ovvia conseguenza della privazione della libertà personale che doveva essere combattuta perché fonte di violenza e disordine. Per gli uni il lavoro forzato era strumento correttivo, per gli altri contenitivo e di controllo. Questo aspetto emerge indirettamente anche dal modo in cui venivano presentati e commentati i dati statistici relativi all'ozio ed al tasso di disoccupazione dei detenuti nelle carceri, fonte di preoccupazione solo perché compromettevano la sicurezza interna. All'indomani dell'Unità d'Italia, ad esempio, nei penitenziari il lavoro dei detenuti era poco sviluppato e svolto prevalentemente nei bagni penali e nelle case di pena dove circa il 65% dei detenuti aveva una qualche occupazione per circa 8-9 mesi l'anno (Tabella 5)⁴¹. Mentre quelli delle case giudiziarie, che rappresentavano il grosso della popolazione detenuta, non svolgevano praticamente alcuna attività⁴².

Secondo Bellazzi (1867) le preoccupazioni principali che affliggevano gli amministratori penitenziari erano il sovraffollamento, l'impossibilità di separare i detenuti in attesa di giudizio dai lavoranti, l'eccessivo *turn-over* e la violenza. In tale contesto se il lavoro poteva sulla carta apparire come la soluzione di molti problemi, al contempo, va detto, appariva anche molto difficile da organizzare. In particolare, il rischio di evasioni e l'altissimo livello di conflittualità tra detenuti e personale di custodia⁴³ – che spesso si traduceva in aggressioni da parte dei primi proprio con gli strumenti per il

⁴¹ Elaborazione di dati contenuti in Direzione di statistica (1879).

⁴² In proposito Bellazzi (1867, p. 87) riportava che le lavorazioni erano attive "in modeste proporzioni" solo a Torino, Genova, Savona, Cagliari, Chieti, Lecce, Como, Asti, Casale Mondovì ed in alcune altre località.

⁴³ Questi episodi sono sistematicamente riportati nei bollettini pubblicati annualmente dall'amministrazione e pubblicati nella *Rivista delle discipline carcerarie* a partire dal 1871.

lavoro – faceva sì che l'amministrazione non avesse grande interesse allo sviluppo delle lavorazioni carcerarie.

Le difficoltà nell'organizzare lavoro produttivo e la necessità di impiegare i detenuti in una qualche attività per contenerne l'animosità, indusse l'amministrazione prima a impiegare la manodopera dei detenuti "in economia" per soddisfare il suo fabbisogno di beni e/o servizi interni necessari al mantenimento e all'andamento quotidiano degli istituti penitenziari⁴⁴. Poi, a partire dal 1868, a cedere la manodopera detenuta "in appalto" ad imprese private che la utilizzavano, a costi irrisori o talvolta nulli, in modeste lavorazioni interne al carcere, all'esterno o nei bagni penali⁴⁵. Questo sistema di sfruttamento della manodopera detenuta, nato nella prassi e poi formalizzato ne *Il capitolato pel servizio di fornitura degli Stabilimenti Carcerari del Regno*⁴⁶, è rimasto in auge fino alla riforma penitenziaria del 1975⁴⁷. Esso era rigidamente informato alla regola della *less eligibility*: la manodopera in appalto ai privati era ceduta a costi più bassi di quella libera (fino ad 1/5 meno)⁴⁸ e al detenuto andavano circa i 4/10 della mercede, mentre 1/10 andava al fondo di riserva e la metà allo Stato.

Questo sistema conobbe una discreta diffusione, al punto che già nel 1871 su 35 lavorazioni ben 11 erano state concesse a imprenditori privati,

⁴⁴ Questa pratica era già ampiamente diffusa negli Stati preunitari (Petitti 1840, p. 28).

⁴⁵ Il direttore delle carceri Cardon (1872, p. 520) chiariva che nei bagni penali si lavorava in generale per conto del Governo, in cantieri militari o in opere di bonifica di terreni annessi agli stabilimenti penali. In altri casi i detenuti erano ceduti in appalto per la realizzazione di opere pubbliche o private e gli appaltatori pagavano una quota fissa per ogni giornata di lavoro. Nelle case di custodia, invece, era diffusa la prassi di cedere gratuitamente agli artigiani la manodopera dei minori condannati a condizione che fossero "addetti a qualche arte che possa un giorno servire loro di sostentamento".

⁴⁶ Il capitolato è contenuto nel *Bullettino Ufficiale della Direzione Generale delle Carceri*, pubblicato in *Rivista di discipline carcerarie*, anno II, 1872, p. 81.

⁴⁷ Sulla base del *Capitolato* le imprese, una volta sottoscritto il contratto di appalto, erano obbligate ad assicurare lavoro al numero di detenuti che si erano impegnate ad assumere (art. 212), in caso di violazione di tale obbligo andavano incontro a delle multe (art. 220). Restavano comunque a loro carico le spese per l'acquisto e la manutenzione dei macchinari (art. 213). Le mercedi erano tariffate "ad un quinto meno di quelle adottate pel lavoro libero, sotto equa deduzione inoltre di una porzione atta a compensare i guasti degli apprendisti". Normalmente i detenuti svolgevano un tirocinio non retribuito di 3 mesi (Cardon 1872, p. 520), eventualmente prorogabile su autorizzazione della direzione (art. 217). Tra i detenuti venivano scelti dalle Direzioni quelli già in possesso di qualifiche con la funzione di svolgere il delicato ruolo di "maestri d'arte e d'industria" (art. 222). In assenza di tali figure tra i detenuti le imprese potevano scegliere degli "agenti liberi" che avevano il compito di istruire i carcerati al lavoro (art. 223).

⁴⁸ Si tenga presente che, perlomeno fino alla fine degli anni 60 dell'800, si tollerava che gli appaltatori integrassero questa retribuzione con un "sussidio a parte o del vitto straordinario". Cardon (1872, p. 521) afferma che questa pratica venne superata perché considerata nociva "alla disciplina non che agli interessi dei condannati stessi" e perché tali elargizioni non offrivano alcun guadagno allo Stato.

anche se il suo impatto in termini economici e produttivi fu alquanto modesto⁴⁹. Lo sviluppo delle lavorazioni venne sempre frenato perché esse erano ritenute difficili da organizzare in carcere, per l'inadeguatezza degli edifici ad ospitare unità produttive, e per ragioni di sicurezza dovute alla difficoltà per il personale di custodia di controllare la mobilità dei detenuti lavoratori.

2.3. Il governo politico della povertà: il lavoro come punizione

Se ci limitiamo a considerare le prese di posizione ufficiali intorno alla riforma penitenziaria – realizzata con il Codice penale del 1889 ed il regolamento carcerario del 1891 – sia gli amministratori che la classe politica del tempo sembrano convergere sulla necessità di riformare il sistema penitenziario su un modello disciplinare lavoro-centrico ed entrambi sembrano richiamarsi alla medesima retorica della lotta all'ozio e alla teoria pedagogica tocquevilliana del lavoro educativo. Così come per gli amministratori, anche per i politici la disoccupazione dei detenuti era uno dei principali crucci⁵⁰. Si tratta, però, di una convergenza solo apparente. Per gli amministratori, come visto, la preoccupazione principale era che l'ozio rendeva difficile il controllo dei detenuti e, per tale ragione, avevano interesse a che le riforme producessero un modello di governo che consentisse la normalizzazione del sistema carcerario. Mentre tra i politici in apparenza era diffusa la convinzione, mutuata alle teorie carcerarie d'oltralpe, che tale obiettivo si potesse raggiungere dando effettività alla pratica del lavoro forzato e trasformando il penitenziario in strumento disciplinare di addestramento al lavoro produttivo. Le numerose interpellanze parlamentari a riguardo sembrano dar credito all'esistenza di una chiara volontà politica di introdurre un modello di penitenziario che andasse oltre le istanze di governo pratico già in parte realizzate dagli amministratori (Neppi Modona 1973, p. 1915). Allo stesso tempo,

⁴⁹ Secondo Cardon (1872) le lavorazioni portavano un lieve risparmio per le casse dello Stato: “un condannato nelle Case di pena date in appalto costerebbe L. 0,61 per ogni giornata di presenza; un condannato al bagno L. 0,60; un giovanetto nelle Case di custodia maschili L. 0,68, 46; id. femminili L. 0,79,26; nei Riformatori maschili L. 0,81,24, nei femminili L. 0,79,04, per questi ultimi tutto compreso”. Il risparmio dato dal sistema degli appalti era molto modesto dal momento che gli utili ricavati dagli appalti coprivano circa il 20% delle spese per il mantenimento dei detenuti ceduti ai privati e non incidevano minimamente sui costi di gestione del sistema, che rappresentavano circa la metà del costo complessivo.

⁵⁰ L'Onorevole De Renzis nel 1883, in sede di relazione al bilancio di prima previsione della spesa per il Ministero dell'Interno, lamentava che, a seconda dei diversi istituti, tra il 55% ed il 74% dei detenuti non svolgevano alcuna attività lavorativa e che il Governo non aveva i mezzi per garantire il lavoro (Neppi Modona 1972, p. 351). Chiariva che solo in 23 stabilimenti il lavoro veniva svolto per conto dello Stato, mentre nei rimanenti “vige il sistema degli appalti ai privati ed i detenuti sono soggetti al più iniquo sfruttamento”.

però, il tema del lavoro forzato correttivo faceva fatica a divenire oggetto di proposte di legge concrete. Come ha ben evidenziato Neppi Modona (1972, p. 351) quando “si passa dalla generica lamentela sull’ozio, fonte di nuova delinquenza e di irreparabile danno morale a prospettare soluzioni concrete (lavoro per conto dello Stato o appaltato ai privati, profitto riservato allo Stato o al detenuto ed alla sua famiglia, ecc.), vengono avanzate, da ogni settore politico, comprese le sinistre, tali e tante riserve da far pensare che si voglia consapevolmente sabotare ogni iniziativa”.

Le ragioni di questa scelta politica immobilista sono fondamentali per comprendere la natura del progetto politico di gestione di quella quota di povertà “negativa” che finiva catturata tra le strette maglie del sistema penale. Il dibattito intorno al lavoro penitenziario era arenato in una impasse politica generata da una ritrosia di fondo, sia da parte dei partiti di destra che di sinistra, nell’adottare politiche volte allo sviluppo delle lavorazioni penitenziarie industriali. Da parte liberale, era da tempo diffusa la convinzione che lo sviluppo di tali lavorazioni avrebbe finito per costituire una intromissione indebita dello Stato nell’economia che avrebbe alterato le regole della libera concorrenza e danneggiato le imprese private (Bellazzi 1867, pp. 116-117). Analoghe argomentazioni venivano usate per criticare l’industria carceraria a gestione privata che avrebbe goduto del privilegio di sfruttare manodopera a costi inferiori a quelli di mercato (Mazzucco 1885 p. 527).

Ma fu soprattutto da parte socialista che si registrarono le maggiori resistenze allo sviluppo del lavoro carcerario, con l’argomento che questo potesse fare concorrenza a quello dei lavoratori liberi. Si prenda, ad esempio, la posizione dell’onorevole socialista Andrea Costa che in una interpellanza al Governo del 1887 dichiarò che “fintantoché gli operai, che sono condannati, lavoreranno ad un prezzo minore di quello a cui lavorano gli operai liberi, si viene a stabilire una specie di lavoro privilegiato, che ridonderà bensì a vantaggio degli appaltatori, o dello Stato, ma sarà certamente anche di danno agli operai liberi”⁵¹. O ancora quella del socialista Enrico Ferri espressa al congresso penitenziario internazionale del 1885⁵² quando sostenne che la concorrenza tra lavoro libero e detenuto prima ancora che essere di natura economica fosse di natura morale: all’operaio “onesto” non è assicurato il diritto al lavoro e troppo “spesso soffre la fame acuta e cronica”, mentre al condannato, cittadino disonesto, è assicurato il lavoro o perlomeno il vitto. Per tale ragione, egli era fortemente contrario alla pratica di concedere in appalto la manodopera detenuta a privati e sostenne la necessità del monopolio pubblico delle lavorazioni penitenziarie (Brusa 1886, p. 233).

⁵¹ L’interpellanza presentata dall’on. Costa alla Camera nel 1887 è riportata in *Rivista Penale*, 1887, vol. XXV, p. 563 ss.

⁵² La proposta di Enrico Ferri al terzo congresso internazionale penitenziario è riportata da Brusa (1886, p. 232).

Emerge dalla posizione di Ferri l'idea, alquanto contraddittoria, che lo Stato non debba in alcun modo farsi carico di quel difetto di socialità e moralità che, secondo le teorie positiviste da lui stesso sostenute, erano causa della criminalità. Il lavoro carcerario assume per il politico socialista una funzione essenzialmente punitiva e la sua produttività ha il solo scopo di compensare le spese per il mantenimento in carcere, secondo il motto "chi non lavora non mangia", affinché queste non gravino sui "contribuenti onesti" e sullo Stato che "non ha l'obbligo di mantenere gratis i condannati". Al fine di assicurare la non concorrenza e la netta separazione dei criminali dagli operai il lavoro potrà avere una remunerazione "un po' inferiore" a quella comune e il salario non dovrà restare a disposizione dei detenuti: detratte le spese per il mantenimento "il rimanente del salario deve per due terzi versarsi in una cassa di risarcimento per le vittime del reato o le loro famiglie, l'altro terzo va diviso fra la famiglia del condannato e il condannato stesso, perché impieghi quel danaro, non nelle ghiottonerie del bettolino, che molti poveri onesti non hanno, ma in opere buone, oppure lo serbi per l'uscita dal carcere".

Va detto che la proposta del Ferri di centrare la disciplina carceraria intorno ad un lavoro non remunerato e con una forte connotazione afflittiva, venne considerata talmente radicale da non incontrare il consenso degli amministratori delle prigioni, secondo i quali il lavoro, se non accompagnato da un adeguato sistema di ricompense e privilegi, avrebbe finito per rendere più difficile e dispendioso il contenimento disciplinare dei detenuti (Brusa 1886, p. 232)⁵³.

Quello della concorrenza del lavoro carcerario era evidentemente un pretesto, come è confermato dall'opinione diffusa che l'industria di Stato, anche al massimo delle sue potenzialità, avrebbe avuto una capacità produttiva del tutto irrilevante per gli equilibri di mercato⁵⁴. Un argomento utilizzato per mascherare la volontà politica di operare una netta cesura nelle classi subalterne, contribuendo a quella strategia di trattamento differenziale della povertà secondo la logica del *dividi et impera* (Foucault 1975; Ignatieff 1991). Da un lato i lavoratori "onesti", la parte più avanzata e politicizzata del movimento operaio, alla quale si iniziava a concedere un limitato riconoscimento politico e talune assicurazioni previdenziali, dall'altro quella più povera e non politicizzata, alla quale si riservavano strumenti primariamente punitivi.

A riprova di questa volontà politica di marginalizzazione della povertà "negativa" viene anche il fatto che mentre i partiti ed i sindacati di sinistra ottenevano il riconoscimento delle prime forme di tutela "previdenziale" del

⁵³ La *Rivista penale* riferisce di una accoglienza molto fredda della proposta di Ferri al Congresso penitenziario, in particolare da parte dei rappresentanti di quegli Stati che avevano un sistema di lavorazioni sviluppato. Essa fu ben accolta solo da quegli Stati che avevano un sistema penitenziario e di lavorazioni più arretrato.

⁵⁴ Erano di questo avviso tra gli altri Mazzucco (1885) e Canonico (1885).

lavoro, l'unica forma di aiuto destinata ai detenuti ed alle loro famiglie era di natura meramente "assistenziale" ed era rappresentata dai sussidi e dagli aiuti concessi dalle Opere pie. Secondo i dati raccolti dalla Commissione d'inchiesta sulle Opere pie del 1880 (Silei 2003, p. 114) ai detenuti era comunque destinata una quota infinitesimale della beneficenza gestita dalle stesse. Nel 1880 risultava che questi fossero all'ultimo posto per sussidi ricevuti tra tutte le categorie di poveri, potendo contare su appena 10.245 L. su un totale di 89.093.215 L. Così come le società di patronato, istituite dal regolamento del 1891 con l'obiettivo di supportare il reinserimento lavorativo dei detenuti⁵⁵, rimasero sostanzialmente ineffettive per la cronica carenza di fondi, come è confermato dalle periodiche relazioni talvolta pubblicate sulla *Rivista di discipline carcerarie*⁵⁶.

3. L'idealtipo normativo del carcere senza fabbrica: il lavoro come mitigazione e privilegio disciplinare

Non dovrebbe a questo punto risultare difficile comprendere le ragioni per cui riforme del biennio 1889-91 abbiano introdotto un sistema normativo penitenziario che non assimilava la disciplina del carcere a quella della fabbrica. Ci si limitò, in sostanza, a recepire quelle pratiche sviluppate dagli amministratori che usavano il lavoro come privilegio disciplinare volto a mitigare l'afflittività dei regimi carcerari e a favorire il contenimento e la sotmissione dei detenuti all'autorità preposta all'esecuzione della pena con il minimo ricorso alla violenza.

Nel caso italiano, dunque, l'ineffettività del progetto correzionalista di penitenziario, non fu dovuta alla inefficacia del modello disciplinare rieducativo come sostenuto da Foucault (1975). Non fu conseguenza della incongruenza dei mezzi rispetto allo scopo: dell'inadeguatezza del penitenziario nel perseguire lo scopo della rieducazione e correzione dei criminali. Tale progetto, infatti, non si tradusse affatto in un sistema normativo che finaliz-

⁵⁵ Secondo l'art. 29 la loro missione doveva essere "quella di interessarsi della sorte di coloro che sono sulla via del delitto, procurando di ritrarneli col consiglio e all'opera, per rendere al consorzio civile laboriosi ed onesti cittadini". Tra le altre cose il regolamento prevedeva all'art. 41 che il fondo vincolato dei detenuti, accumulato grazie al lavoro penitenziario, fosse versato a fine pena non direttamente ai liberati ma proprio per tramite delle società di patronato (art. 40).

⁵⁶ Nella Relazione della Società di Patronato di Lodi, pubblicata sulla Rivista di discipline carcerarie del 1905 (p. 20) si lamenta, ad esempio, la carenza di fondi e la mancanza di coordinamento con le altre istituzioni di beneficenza che pure assistevano i detenuti. Nella relazione del patronato di Milano, pubblicata sullo stesso numero della Rivista (p. 77), si legge che nel corso dell'anno vennero accolti appena 200 liberati i quali, in cambio dei sussidi, dovevano svolgere attività lavorative. Anche in questa relazione si lamentava la carenza di fondi e l'impossibilità di realizzazione degli obiettivi previsti dal regolamento.

zava il lavoro all'addestramento professionale ed al reinserimento sociale, a trasformare l'ozioso in lavoratore, il contadino in operaio. A dispetto dei discorsi puramente retorici e ideologici sul valore emendativo e correttivo del lavoro forzato, destra e sinistra finirono per convergere tacitamente nella scelta politica di adottare un sistema legale dell'esecuzione carceraria che perseguisse l'unico scopo di mantenere i detenuti in una condizione di totale esclusione sociale e di mera sottomissione al potere dell'amministrazione carceraria. L'impianto normativo adottato con le riforme del biennio 1889-91 confermava, infatti, l'ontologica specialità del lavoro forzato penale come strumento volto a produrre individui obbedienti alla disciplina interna del carcere. Individui terrorizzati al punto da essere disposti ad accettare una volta liberi qualsiasi genere di impiego a qualsiasi condizione, materiale e salariale, pur di non dover subire la pena della privazione della libertà con il suo corollario di attività lavorative improduttive.

Difatti il Codice penale, espressione delle teorie della scuola classica del diritto penale⁵⁷, assegna al lavoro una duplice finalità punitivo-deterrente e di mitigazione dell'isolamento, mentre il regolamento si limita a recepire le modalità organizzative "speciali" del lavoro create dalla prassi degli amministratori carcerari regolate secondo il criterio della *less eligibility*.

Nel nuovo Codice penale il lavoro forzato, smette di essere una sanzione penale autonoma da eseguirsi nei Bagni penali, per divenire un'obbligazione per tutti i condannati a pene detentive. Il Codice penale antepone la finalità general-preventiva della pena a qualsiasi altro scopo, stabilisce che il lavoro debba primariamente assumere una finalità retributiva essendo una componente della punizione insieme alla privazione della libertà personale (artt. 12-15 c.p.), così come conferma poi anche il Regolamento (art. 276) che estende il lavoro forzato anche agli inquisiti a meno che questi non provvedano alle spese per il loro mantenimento. L'unico caso in cui il codice sembra richiamare implicitamente la funzione correttiva e professionalizzante del lavoro, è quando all'art. 14 stabilisce la possibilità che il detenuto scelga il lavoro confacente alle sue attitudini. Ma va sottolineato che si tratta di una misura essenzialmente premiale riservata esclusivamente a quei detenuti che avessero tenuto buona condotta.

In secondo luogo, il Codice penale assegna al lavoro la funzione di mitigazione dell'isolamento e di facilitazione del contenimento disciplinare dei detenuti. Esso, infatti, nel risolvere il lungo dibattito sui regimi detentivi che andava trascinandosi ormai da un trentennio, opta per un regime misto cosiddetto "irlandese" secondo cui la prima parte dell'esecuzione della pena

⁵⁷ Il Codice penale Zanardelli del 1889 si presentò come uno dei più liberali dell'epoca accogliendo alcuni dei principi garantisti dell'illuminismo classico (si pensi a quelli di legalità e di tassatività della legge penale, di irretroattività, di proporzionalità, di imputabilità) ed abolendo la pena di morte e la sanzione dei lavori forzati.

doveva avvenire secondo la regola filadelfiana dell'isolamento continuo con lavoro obbligatorio e solitario, seguito da una seconda parte in cui si passava a svolgere il lavoro in comune secondo la regola auburniana del *silent system* (art. 12, 13, 15, 21 e 22). Il lavoro tendeva così ad assumere una *ratio* mitigatrice dell'afflittività dell'isolamento regolata secondo criteri di proporzionalità e progressività: quanto più grave è la condanna tanto più la segregazione tende a svolgersi in isolamento e a relegare il lavoro forzato ad un ruolo di comprimario della punizione. Questo sistema presentava un duplice vantaggio. Per un verso consentiva di mantenere la pratica dell'isolamento contenendone, però, gli effetti attraverso un uso limitato nel tempo. Per altro verso consentiva di assecondare l'esigenza degli amministratori di usare il lavoro come premio disciplinare per incentivare i detenuti a mantenere una buona condotta⁵⁸.

Volgendo lo sguardo al regolamento carcerario del 1891⁵⁹, questo si limitò a recepire gran parte delle istanze e delle pratiche di governo già sperimentate dagli amministratori penitenziari, anche perché fu influenzato ed in buona parte redatto da Beltrani Scalia, direttore generale delle carceri e a lungo direttore della più volte citata *Rivista di discipline carcerarie*. Nonostante egli nel corso degli anni avesse mostrato una notevole apertura verso modelli correzionalisti di penitenziario (1868) e fosse stato protagonista, assumendo posizioni riformiste, del dibattito penitenziario internazionale sui regimi disciplinari e sul lavoro carcerario⁶⁰, finì per essere l'ispiratore di un regolamento che concepiva il carcere come luogo di mera contenzione ed afflizione. Egli sembra aver dismesso il ruolo di riformatore illuminato, per fare realisticamente i conti con una chiara volontà politica – confermata nel Codice penale del 1889 – di assegnare al carcere una mera funzione di contenimento della povertà “negativa” non integrata nel mercato del lavoro.

Il regolamento sembra, infatti, voler in primo luogo risolvere il problema dell'ordine interno agli istituti che ossessionava gli amministratori dell'epoca. I suoi ben 891 articoli presentano una minuziosa e dettagliatissima disciplina dell'istituzione penitenziaria che non aveva precedenti in nessuno dei testi previgenti. Nell'insieme emerge una ossessione per il controllo totale di ogni aspetto della vita detentiva da quelli più banali, quale ad esempio la quantità in grammi di ogni singolo ingrediente delle pietanze somministrate nel vitto per i detenuti o il taglio dei capelli, a quelli riguardanti la vita e la carriera dei

⁵⁸ Il sistema all'irlandese era il prediletto dal direttore delle carceri Beltrani Scalia (1874).

⁵⁹ *Regolamento generale per gli stabilimenti carcerari e per i riformatori governativi del Regno*, Regio decreto del 1 febbraio 1891, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del regno il 15 giugno 1891, n. 138.

⁶⁰ L'importanza e la centralità del tema del lavoro penitenziario e dei suoi presunti benefici sono, ad esempio, al centro del discorso pronunciato dal direttore delle carceri nel 1890 al Congresso penitenziario internazionale di San Pietroburgo, alla vigilia dell'approvazione del nuovo Regolamento carcerario (Beltrani Scalia 1890, p. 409).

direttori e delle guardie. Uno dei più peculiari aspetti della riforma fu quello di prevedere un sistema di governo del carcere assolutamente centralizzato, che sottoponeva gli stessi amministratori a rigidissime forme di controllo⁶¹.

La rigida disciplina cui i carcerati erano sottoposti era finalizzata a neutralizzare qualsiasi genere di pulsione sociale che potesse arrecare disturbo all'ordine quasi militaresco che si pretendeva di affermare. Essa mirava ad imporre un'obbedienza all'autorità responsabile dell'esecuzione carceraria, non alla correzione morale o sociale dei condannati. Non si prevedono, infatti, norme che esplicitino in alcun modo la funzione correttiva dell'istituzione penitenziaria⁶², cosa che ad esempio avveniva nella normativa dello Stato sabauda, già estesa al Regno d'Italia, quando si dichiarava formalmente che scopo della punizione fosse l'emenda e l'educazione morale dei condannati⁶³.

Il regolamento carcerario sembra recepire chiaramente l'indirizzo politico che vuole che il lavoro forzato, nettamente separato da quello libero, non abbia alcuna finalità di reinserimento sociale ma solo di contenimento disciplinare. Particolarmente significativo il fatto che il Regolamento non preveda un sistema retributivo basato su di un salario, previsione che avrebbe conferito un significato pedagogico al lavoro insegnando "al detenuto la forma morale del salario come condizione della sua esistenza" (Foucault 1975, trad. it. 1993, p. 265). Esso si limita a confermare invece il sistema della "mercede"⁶⁴,

⁶¹ Per stessa ammissione di Beltrani Scalia il regolamento "scende nei più minuti particolari, e dà all'Amministrazione centrale i mezzi come controllare l'operato de' suoi direttori, affinché nessuno di essi sfugga alla responsabilità che gli spetta" (Beltrani Scalia 1891, pp. XXXVI-V).

⁶² Si prendano ad esempio le norme sui regimi penitenziari (artt. 238 ss.). Esse prima rimandano ai relativi articoli del Codice penale (art. 12 ss.) che, abbiamo visto, si limitano ad imporre modalità punitive ispirate tanto al *solitary confinement* che al *silent system* senza esprimersi sulle loro finalità. Poi entrano subito nel dettaglio analitico della disciplina interna, che viene minuziosamente scandita con una serie di obblighi e di divieti. Oppure si vedano le primissime norme del regolamento sulla classificazione dei vari tipi di penitenziari, dalle quali pur ci si aspetterebbe una definizione delle diverse finalità degli istituti. Esse, invece, si limitano a distinguere gli istituti sulla base dei soggetti che sono destinati ad ospitare: le carceri giudiziarie riservate agli imputati, stabilimenti di pena ai condannati, ben sette diversi tipi di stabilimenti speciali destinati ad alcune categorie di condannati o ai prosciolti per vizio di mente e, infine, le case di correzione per minori. La finalità afflittiva del carcere è parzialmente integrata da quella di emenda e di cura che emerge molto timidamente solo in alcune norme relative all'istruzione religiosa, alla cura delle forme di alienazione e all'istituzione del manicomio giudiziario.

⁶³ Art. 2 del Regio Decreto 29 novembre 1877, n. 4190 (Serie 2).

⁶⁴ L'art. 287 assecondando il criterio della *less eligibility* prevedeva che la mercede fosse divisa in decimi di cui una parte andava al condannato (3/10 se ergastolani; 4/10 se condannati alla reclusione; 5/10 se condannati alla detenzione; 6/10 se condannati all'arresto) il resto allo Stato per compensare le spese di mantenimento. La quota spettante ai detenuti, nelle "case di pena rette ad economia" poteva in parte essere utilizzata per acquistare beni alimentari (sopravvitto) ulteriori rispetto a quelli passati dall'amministrazione (vitto); in parte doveva essere depositata come fondo di riserva che veniva dato loro al momento

concessa a titolo di “gratificazione”⁶⁵ e intesa come un mero incentivo volto a favorire la sottomissione spontanea al potere dell’autorità carceraria senza il ricorso alla coercizione fisica. La natura di privilegio disciplinare del lavoro è confermata poi dal sistema di compensi per i detenuti che tengono buona condotta (artt. 367 ss.) - basato su di un articolato sistema di valutazione “a punti” della condotta - che consentiva ai più meritevoli sul lavoro di passare da un regime duro ad uno meno afflittivo⁶⁶.

La volontà di tenere i detenuti in uno stato di sottoccupazione e di impiegarli in attività improduttive emerge chiaramente anche nelle norme che disciplinano l’organizzazione del lavoro. Il regolamento, infatti, facendo proprie le preoccupazioni di liberali e socialisti circa la concorrenza del lavoro dei reclusi, ripropone quel modello di lavorazioni a gestione pubblica finalizzato all’autosostentamento, con un ruolo marginale per l’industria carceraria a gestione privata. Sono in sostanza due i modelli organizzativi – già sviluppati nella pratica amministrativa – che il regolamento recepisce: il lavoro svolto dai detenuti alle dipendenze dirette dell’amministrazione “in economia” o nelle “lavorazioni”; il lavoro “ad impresa” gestito da privati mediante l’appalto di manodopera detenuta.

Il lavoro svolto “in economia” alle dipendenze dell’amministrazione era utilizzabile primariamente per soddisfare le esigenze dell’amministrazione e per abbattere le spese per il mantenimento dei detenuti (art. 287) e consisteva nei cosiddetti “servizi domestici” ai quali potevano essere adibiti i detenuti che avessero scontato metà pena (20 anni nel caso degli ergastolani) e dato prova di “condotta esemplare” (art. 279). Nell’assegnazione dei detenuti a queste posizioni l’amministrazione godeva di un potere sostanzialmente discrezionale, dovendo solo tener conto, in maniera non vincolante, del mestiere che precedentemente questi svolgevano, delle loro attitudini e della durata della condanna (art. 280)⁶⁷.

della scarcerazione. In caso di lavoro per privati, si ammetteva in via eccezionale che gli appaltatori integrassero la mercede con elargizioni liberali, ma solo quando questi svolgevano lavori particolarmente faticosi o in località malsane (art. 288).

⁶⁵ Questa definizione è contenuta nella risposta data dall’amministrazione carceraria italiana al questionario somministrato dal dott. Wines a tutti gli Stati partecipanti al Congresso internazionale di Londra per lo studio della riforma penitenziario del 1872 (in *Rivista di discipline carcerarie*, anno II, 1872, p. 396)

⁶⁶ Ai fini della valutazione si teneva conto dei rapporti stilati dai dirigenti o dai capi d’arti, nonché dei registri delle punizioni e delle note prodotte dal cappellano, dal medico-chirurgo, dal maestro, dal comandante, dal capoguardia e dal caposorvegliante. La buona condotta sul lavoro poteva essere premiata con l’accesso a posizioni di privilegio come quelle di capo mastro che attribuiva premi in danaro e conferiva potere sugli altri detenuti.

⁶⁷ La discrezionalità era ampliata anche dalla previsione secondo cui qualora l’amministrazione non fosse stata in grado – e come vedremo non lo era – di ampliare l’offerta lavorativa, poteva assegnare i detenuti abili alle mansioni lavorative disponibili oppure avviare i

Per quanto riguarda invece le lavorazioni, il regolamento non faceva altro che recepire il sistema a gestione mista pubblico-privato (artt. 841 ss.) già sviluppato dalla prassi amministrativa e che, si noti bene, è stato sostanzialmente praticato fino all'entrata in vigore dell'attuale ordinamento penitenziario del 1975. Le lavorazioni potevano avere ad oggetto la produzione di beni e/o servizi destinati all'uso interno o al mercato libero e potevano essere di tre tipi: "ad economia" ovvero con fondi e gestione pubblici; per conto di committenti privati che fornivano all'amministrazione le materie prime e che poi pagavano "a cottimo" un prezzo prestabilito per ogni bene prodotto; ovvero gestite direttamente dalle imprese con uso di manodopera detenuta pagata all'amministrazione "a giornata" o a "cottimo" (art. 598). Il regolamento, facendo proprie le preoccupazioni dei liberali relative alla concorrenza sleale da parte delle imprese che utilizzano la manodopera a costi ridotti rispetto al normale, aggiungeva poi una serie di norme volte a stabilire un tetto agli utili ed alle perdite⁶⁸. Inoltre, esso stabiliva, in ossequio alla regola della *less eligibility*, che la valutazione della manodopera dei lavoratori nelle manifatture, sia rette ad economia, che a commissione o a impresa privata fosse "approssimativamente ragguagliata ai corrispondenti prezzi di salario nell'industria libera, sotto un'equa deduzione" (art. 612)⁶⁹.

Probabilmente la conferma più evidente della totale mancanza di volontà politica di implementare nel sistema normativo il progetto correzionalista è rappresentata dall'introduzione dell'istituto dei "lavori all'aperto", previsto da una successiva legge ispirata dal Ferri, che consentiva l'impiego dei detenuti in lavori all'esterno della cinta muraria ma, si badi bene, limitatamente per lo svolgimento di lavori pubblici di dissodamento e di bonifica dei terreni da destinare all'agricoltura, con l'obiettivo esplicito di evitare ogni forma di concorrenza con il lavoro libero⁷⁰. Questo provvedimento non fa altro che confermare l'ambivalenza con cui si pretendeva di gestire la questione carceraria. Appa-

detenuti ad una nuova professione mediante i tirocini non retribuiti della durata massima di 6 mesi, al termine dei quali la direzione stabiliva se erano state acquisite le competenze necessarie per svolgere un'attività lavorativa retribuita (artt. 281-283).

⁶⁸ Per le lavorazioni pubbliche si stabiliva che fossero le stesse direzioni a stabilire i prezzi di vendita dei beni prodotti, in modo da assicurare un utile non inferiore al 10% del capitale impiegato, ma non superiore al 5% se i beni erano destinati ad amministrazioni pubbliche (art. 610). Per le lavorazioni delle imprese o per le commissioni, invece, si stabiliva genericamente che queste dovevano procurare un utile "adeguato in rapporto con le spese di manodopera e con le altre sostenute dall'amministrazione per tale titolo".

⁶⁹ Per la determinazione del prezzo della manodopera si rendeva necessaria una valutazione del Ministero dell'Interno che acquisiva il costo della manodopera libera della stessa specie e ne determinava la deduzione e i successivi adeguamenti. La manodopera era impiegata secondo la regola del cottimo, mentre era a giornata solo per i capi e sottocapi d'arte.

⁷⁰ Legge n. 285 del 26 giugno 1904, *Sull'impiego dei condannati nei lavori di bonificazione di terreni incolti e malarici*.

rentemente esso veniva adottato dal governo Giolitti in risposta alle critiche della sinistra parlamentare relative al sovraffollamento, allo scarso sviluppo del lavoro carcerario, alla pratica dell'isolamento e alle pessime condizioni di vita carceraria. Esso venne introdotto con l'argomento che il lavoro, in particolare se svolto all'aperto⁷¹, poteva attenuare le condizioni di sofferenza dal momento che i tassi di mortalità e di malattia fisica e mentale erano decisamente più bassi tra i detenuti che lavoravano (Lucchini 1905, p. 238). Allo stesso tempo, per assecondare la richiesta della stessa sinistra di non alimentare alcuna forma di concorrenza con il lavoro libero, si finiva per prevedere che i detenuti fossero impiegati solo in lavori che si svolgevano in zone malariche e che, per tale ragione, finivano per risultare ancor più rischiosi per la salute della stessa detenzione in carcere (Lucchini 1905). La legge di fatto non conteneva alcuna previsione volta al miglioramento delle condizioni professionali dei condannati, anzi si limitava a prevedere il loro impiego in attività estremamente umili, molto simili a quelle già svolte dai condannati prima dell'ingresso in carcere: al tempo della sua introduzione 30.368 di loro erano infatti operai o artigiani, 77.021 svolgevano attività agricole, mentre solo 1.470 professioni amministrative o tecniche e 538 professioni o arti liberali (Giolitti 1902).

4. Un carcere senza lavoro

I diversi governi che si sono succeduti negli anni dello Stato liberale hanno finito per disinteressarsi della questione carceraria senza mai spingersi oltre generiche istanze di umanizzazione del penitenziario che portarono, in particolare negli anni giolittiani, a provvedimenti di mera mitigazione del sistema regolamentare⁷². Il lavoro fu sostanzialmente abbandonato alla ge-

⁷¹ Ferri (1899, p. 901) aveva esaltato il lavoro all'aperto con queste parole: "l'aria, la luce, il moto, il lavoro agricolo, data l'indole meridionale del nostro popolo e la frequenza numerica dei contadini fra i condannati, possono soli rigenerare i delinquenti meno degenerati, impedendo ad ogni modo la consunzione e l'istupidimento di quelli non correggibili e imponendo loro un lavoro più remuneratore".

⁷² Furono soprattutto i parlamentari socialisti a mettere in luce le inumane condizioni detentive e a fare le più aspre critiche nei confronti del sistema penitenziario. Tra queste basti ricordare la denuncia di Turati (1904) in un celebre discorso pronunciato al parlamento italiano e poi pubblicato in opuscolo con l'eloquente titolo *Il cimitero dei vivi*. Le poche riforme adottate sulla spinta delle interrogazioni dei parlamentari socialisti ebbero il solo e limitato scopo di mitigare l'afflittività del regime penitenziario. È il caso ad esempio del regio decreto n. 337 del 2 agosto 1902 che abolì l'uso della catena al piede e del regio decreto 14 novembre 1903, n. 484 che sancì l'abolizione della camicia di forza, dei ferri e della cella oscura. Negli anni giolittiani vennero poi adottate norme che attenuarono in parte la durezza delle previsioni regolamentari per gli agenti di custodia (Regio decreto del 24 marzo 1907, n. 15) e norme di riordino dei riformatori minorili ispirate al principio rieducativo (Regio decreto del 14 luglio 1907 n. 606). Tra il 1921 ed il 1922 l'amministra-

stione dell'amministrazione che lo continuava ad usare solo per organizzare quelle attività lavorative necessarie ai suoi bisogni e con la sola eccezione delle attività dei lavori all'aperto, come quelle di bonifica dei terreni, ove "scarseggia la concorrenza di operai liberi"⁷³, finendo per condannare la "popolazione carceraria ad un perenne stato di dequalificazione e sottoccupazione" (Neppi Modona 1972, p. 351).

La mancanza di interesse per l'implementazione di un progetto correzionalista di assimilazione del carcere alla fabbrica emerge in maniera inequivocabile dai dati che abbiamo a disposizione sull'andamento e lo sviluppo del lavoro carcerario durante tutto il periodo liberale. In primo luogo, dalle fonti emerge l'inadeguatezza del sistema dei lavori forzati a risultare produttivo. La lamentela più ricorrente evidenziata dagli analisti dell'epoca era relativa alla scarsissima incidenza del lavoro dei detenuti nel compensare anche solo le spese per il loro mantenimento (Bellazzi 1867, p. 15)⁷⁴.

Tabella 6 - Costo del lavoro negli stabilimenti penali italiani negli anni 1871-1876								
ANNI	COSTO MEDIO giornaliero di un detenuto in Lire, centesimi e frazioni di centesimo				risultati economici delle lavorazioni			
	MASCHI		FEMMINE		prezzo della manodopera guadagnato dai condannati	Attivo	Passivo	utile a beneficio dello stato
LORDO	NETTO	LORDO	NETTO					
1876	0,8103	0,6304	0,7891	0,6349	2.763.576	4.774.901	3.341.450	1.433.451
1875	0,828	0,6558	0,8029	0,6899	2.510.753	4.368.269	3.333.821	1.034.448
1874	0,8079	0,6269	0,8253	0,771	2.477.895	4.335.266	3.326.933	1.008.333
1873	0,7908	0,628	0,8426	0,7754	2.256.647	3.619.613	2.821.733	797.880
1872	0,7561	0,5986	0,8488	0,6873	2.055.069	3.463.628	2.662.622	801.006
1871	0,7387	0,6243	0,972	0,7739	1.646.408	3.289.107	2.615.213	673.894

zione adottò infine una serie di circolari finalizzate all'umanizzazione dei regimi carcerari, tra queste quella del 10 dicembre 1921 del Ministero dell'interno con cui si limitava il ricorso all'isolamento cellulare.

⁷³ Intervento dell'on. Lacava, relatore al bilancio del Ministero dell'Interno del 1888, in *Rivista Penale*, 1888, vol. XXVII, p. 182.

⁷⁴ Bellazzi aveva riportato un costo complessivo del sistema penitenziario, per l'anno 1865, di 21.540.646 L., così ripartito: 4.346.200 per il personale, 1.440.000 per l'amministrazione e l'esercizio delle manifatture, 852.246 per fitto e manutenzione dei locali, 1.200.000 per il trasporto dei detenuti e, infine, 13.702.240 per il mantenimento dei detenuti. Sul lato delle entrate registrava che il lavoro dei detenuti rendeva solo 1.859.828 L. e concludeva che la spesa netta del mantenimento fosse 12.842.412. Considerata una media annua di 36.000 detenuti negli stabilimenti penali, calcolava che ogni detenuto costava allo stato circa 320 L., "quasi al paro di un soldato semplice che costa allo stato 95 centesimi al giorno" (Bellazzi 1867, p. 15).

Negli anni tra il 1871-76 gli unici istituti che avevano procurato un qualche modesto introito allo Stato erano gli stabilimenti penali (Tabella 6) con utili, a dire il vero, ancor più bassi di quelli riportati da Bellazzi nel 1867 (Cardon 1872, p. 520)⁷⁵. Mentre il sistema delle lavorazioni risultava molto arretrato, dal momento che i detenuti erano, nella grande maggioranza, utilizzati prevalentemente per lavori necessari al mantenimento degli istituti. Oltre ai quali, secondo quanto riferito dal direttore generale delle carceri nel 1871, i lavori industriali più in uso nelle case di pena, erano quelli di calzolaio, di falegnami, fabbri-ferrai, tessitori; mentre nei bagni penali si trovavano agricoltori, lavoranti alle saline, lavoranti di canape, cotone, ecc.

Su questo stato di sottosviluppo delle lavorazioni non incise minimamente la riforma del 1891. Se si vanno ad analizzare gli utili del lavoro penitenziario negli anni 97-98, ad esempio, si scopre che l'utile prodotto era stato di L. 1.626.899 con un utile industriale, prodotto dall'appalto della manodopera, di L. 489,354⁷⁶. Si tratta di guadagni non troppo lontani da quelli prodotti ben 40 anni prima quando il lavoro dei detenuti produceva utili compresi tra il 1,5 e 2 milioni⁷⁷. Nel 1902 la *Rivista penale* nella sezione *Cronaca* (p. 355) muoveva, per bocca di Lucchini, laconicamente le medesime lamentele sulle difficoltà del rilancio del lavoro in carcere che si andavano ripetendo ormai da decenni:

Le località eccentriche e disagiate di molti stabilimenti penali, onde rilevanti spese di trasporto di materie e manufatti; l'inesperienza o il mal volere dei condannati, onde lo sciupio notevole di utensili e materie; le disposizioni dei regolamenti carcerari, che, limitando la libertà dell'amministrazione negli acquisti e nelle vendite, la mettono in condizioni meno favorevoli dell'industria libera; la mancanza talora di sufficienti cognizioni tecniche nel personale preposto ed addetto agli stabilimenti penali, pongono le industrie in questi esercitate in uno stato di inferiorità in confronto a quelle libere, con le quali non possono in alcun modo lottare. Ed è così che la Direzione generale delle carceri giudica la questione della concorrenza.

I lavori produttivi più praticati, a fine '800, erano quelli in cui erano impiegati muratori e manuali per la manutenzione dei fabbricati. Le lavorazioni industriali ed artigianali, invece, risultavano nell'insieme scarsamente

⁷⁵ I detenuti degli stabilimenti penali, nonostante il lavoro, continuavano a rappresentare un costo per lo Stato di circa 80 centesimi al giorno. Nel 1870 Cardon aveva calcolato che un condannato nelle case di pena, "rette ad economia", costava giornalmente L. 0,77 per gli uomini, L. 0,68 per le donne, con la precisazione che tale costo era calcolato "detratti i benefici delle lavorazioni e gli altri proventi", ma escludeva le altre spese sostenute dall'amministrazione per la gestione del sistema penitenziario "come a dire le spese di fabbricati, del personale, ecc." (Cardon 1872, p. 520).

⁷⁶ Fonte: *Rivista penale*, V. LVI, 1902, p. 354

⁷⁷ Cfr. Bellazzi (1867) e *Rivista discipline carcerarie* per gli anni 1871-1876.

produttive di utilità economiche. Le lavorazioni dei fabbri, presenti in 56 stabilimenti, producevano un qualche utile; così come quelle di falegnami, ebanisti e bottai, oppure quelle della tessitura della canapa, della lana, della paglia e le correlate industrie della sartoria; mentre quelle dei calzolai e sellai, attive in ben 63 stabilimenti, erano in perdita poiché si limitavano a produrre beni e calzature per l'esercito con costi inferiori a quelli di mercato. Quanto alle industrie condotte per conto d'impresе o committenti, nel biennio 1899-1900 i maggiori profitti si ricavarono dai lavori agricoli ed all'aperto eseguiti da muratori, manuali e lavoranti alla Ferriera di Piombino, mentre pochi utili si ricavavano dall'industria della paglia⁷⁸. Si noti poi che la stessa legge sul lavoro all'aperto non trovò grande attuazione, anche in questo caso per il mancato stanziamento dei fondi ad essa destinati: "anche qui è avvenuto quanto avvenne col Codice penale, che cioè, nel formulare e nel sancire questa legge, non si è provveduto ai mezzi per poterla convenientemente attuare" (Lucchini 1905, p. 238)⁷⁹.

Le donne erano tenute ai margini del già depresso mercato del lavoro penitenziario. Esse negli anni 99-00 vennero impiegate in pochissime attività lavorative: "in uno stabilimento (Messina) si usufruì l'opera delle condannate per l'imbianco del fabbricato; in 2 case di pena si esercitò l'industria della tessitura della canapa e del lino; in 3 le condannate lavoravano da cucitrici e ricamatrici ed in altre 3 in industrie diverse"⁸⁰. Nelle industrie in cui lavorarono le donne, il maggior profitto dei privati era ottenuto nei lavori di sartoria e di cucito.

L'inefficienza produttiva del sistema va letta alla luce di una generale ineffettività dell'intero impianto normativo regolamentare. La riforma penitenziaria disegnata da Beltrani Scalia, basata sul regime all'irlandese, in realtà non trovò mai completa attuazione proprio nella parte in cui prevedeva l'alternanza tra isolamento e lavoro: per carenza di celle e di attività lavorative. Due anni dopo la riforma, Lucchini (1893) denunciava che i soldi inizialmente destinati alla sua realizzazione erano via via stati destinati ad altro e che non vi era traccia di alcun cambiamento: a conti fatti l'unica pena che veniva scontata secondo le modalità previste dal Codice era l'ergastolo⁸¹. A dieci anni dalla riforma egli sottolineava amaramente che nelle carceri giudiziarie vi erano ancora solo 4.952 condannati nelle celle singole e ben 26.085 nei dormitori, mentre in quelle penali vi erano 5.019 celle contro 23.943 posti nei dormitori comuni, pertanto concludeva che era di fatto impossibile praticare per tutti

⁷⁸ Fonte: *Rivista penale*, V. LVI, 1902, p. 356

⁷⁹ Nonostante tale fallimento essa finirà per ispirare la riforma del sistema penitenziario realizzata durante il fascismo che, vedremo, riproporrà il lavoro all'aperto come modalità esecutiva della pena (Cfr. cap. 3, §3.3).

⁸⁰ Fonte: *Rivista penale*, V. LVI, 1902, p. 356

⁸¹ L'intervento di Lucchini è riportato in *Rivista penale*, 1893, pp. 177-179.

i detenuti i regimi detentivi previsti dal Regolamento (Lucchini 1902, p. 710 ssg.). Disarmante era anche la situazione del lavoro penitenziario: se negli stabilimenti penali lavoravano 16.313 detenuti su 22.820 (il 71,3%), in quelli giudiziari solo 2.200 su 35.000 circa (il 7%). Il tasso di disoccupazione dei detenuti arrivava, dunque, a sfiorare il 70% del totale dei detenuti.

Sempre Lucchini evidenziava come il carcere avesse continuato a caratterizzarsi per essere una vera e propria fabbrica di malattia piuttosto che una manifattura (Lucchini 1902, pp. 712-713). Sottolineava ad esempio che le giornate trascorse in infermeria fossero il 3,35% del totale delle giornate di detenzione nel caso dei segregati, il 5% tra coloro che vivevano in comune e l'1,77% per coloro che invece stavano e lavoravano all'aperto. Dalla riforma, vi erano stati 4.811 decessi fra i condannati alla segregazione continua, 5.249 fra coloro che erano assoggettati alla sola segregazione notturna e 3.734 fra i condannati che stavano con regime di vita in comune. Frequenti erano i suicidi, la cui distribuzione era la seguente: 0,46% tra i condannati alla segregazione continua, 0,27% in quelli alla segregazione notturna, 0,35% in quelli con vita comune⁸². I detenuti impazziti erano l'1,172% fra gli assoggettati alla segregazione continua, il 0,968% fra i segregati solo di notte, lo 0,749% fra quelli che vivevano in comune. Infine, si notava che dei 479 impazziti tra i condannati soggetti a segregazione cellulare, 362 non lavoravano, mentre solo 117 lavoravano, mentre dei 188 suicidi 151 riguardavano i segregati che non svolgevano attività lavorative, e 37 i lavoranti.

Ancora a 15 anni dalla riforma, il direttore generale delle carceri Alessandro Doria (1905) ne lamentava la mancata attuazione sostenendo che l'amministrazione si trovasse stretta tra le critiche dei partiti di sinistra e l'immobilità dei governi. Con il risultato che si faceva fatica persino ad abbandonare alcune delle più cruente ed inumane pratiche non consentite dal nuovo Regolamento (Doria 1905, p. 723). Neppi Modona, grazie ad uno studio sistematico dell'archivio del Ministro dell'Interno, che include sia gli atti dell'amministrazione che le richieste e le lettere dei detenuti, a partire dagli anni '90 dell'Ottocento fino agli anni '20 del Novecento, conclude che nel periodo in questione la riforma non portò alcun sostanziale cambiamento nel modo in cui era gestito il carcere (Neppi Modona 1972, p. 371). Le uniche norme del regolamento che trovarono una sistematica applicazione furono quelle maggiormente repressive, in particolare quelle relative al sistema di ricompense e punizioni disciplinari previste per i detenuti.

⁸² Si noti che queste percentuali non distinguono tra suicidi riusciti e semplici tentativi.

CAPITOLO TERZO

CARCERE, LAVORO FORZATO E TRATTAMENTO PENALE DELLA POVERTÀ NELL'ITALIA FASCISTA

Sommario

1. Repressione e incarcerazione della povertà nel fascismo – 2. Il lavoro forzato come dovere legale e sociale – 2.1. Il lavoro come punizione ed emenda – 2.2. Il lavoro come dispositivo di riadattamento sociale – 3. L'idealtipo normativo carcerario dello Stato totalitario – 3.1. Punizione e riadattamento sociale al lavoro – 3.2 Lavoro forzato e Stato sociale totalitario – 3.3. La continuità con l'idealtipo liberale – 4. Carcere e fabbrica? – 4.1 La disoccupazione dei detenuti – 4.2. L'industria carceraria di Stato – 5. La continuità del modello fascista di trattamento penale della povertà

1. Repressione e incarcerazione della povertà nel fascismo

Senza sostanziale rottura con il periodo liberale, anche durante il fascismo il penitenziario ed il lavoro forzato hanno continuato a rappresentare parte significativa del dispositivo di gestione della povertà non integrata nell'economia di mercato. I dati statistici sulla criminalità e quelli sulle caratteristiche socioeconomiche dei condannati confermano che il sistema penale ha continuato a selezionare prevalentemente gli strati più poveri della popolazione perdurandone, attraverso l'incarcerazione, lo stato di marginalità lavorativa e sociale.

Tale interpretazione è suggerita, in primo luogo, dall'analisi delle statistiche ufficiali fatta da Massimo Pavarini (1981) nel suo saggio su carcere e mercato del lavoro nel ventennio fascista. La continuità repressiva tra l'esperienza liberale e fascista, sostenuta anche da Guido Neppi Modona (1973), è confermata dal fatto che la ripresa del processo di incarcerazione durante il fascismo – seguita al calo verificatosi ad inizio secolo - si sia verificata già a metà degli anni '20 indipendentemente dalla nuova normativa penale e penitenziaria, adottata solo tra il 1930 ed il 1931. Si può notare, in effetti, un incremento significativo sia dei detenuti presenti a fine anno che degli ingressi annuali, con una inversione di tendenza vistosa rispetto al primo ventennio del secolo. Gli ingressi dalla libertà, ad esempio, erano scesi sino a 153.736 nel 1919 dagli oltre 250.000 di inizio secolo; ma a partire dal 1920 si inizia a registrare un nuovo aumento che porterà sino al picco di 327.036 ingressi nel 1938 (Grafico 3.1).

La ripresa dell'incarcerazione è prodotta dalla contestuale decrescita delle uscite dal carcere e dall'aumento degli ingressi: il tasso di scarcerazione, infatti, a partire dal 1922 tende a distaccarsi in maniera significativa da quello

di carcerazione, determinando un saldo positivo in favore di quest'ultimo. Tale fenomeno, avviatosi antecedentemente all'entrata in vigore del nuovo Codice penale (Grafico 3.2), è legato essenzialmente all'intensificarsi dell'attività repressiva di polizia e della magistratura, che ha aumentato la durata media delle pene detentive inflitte e contestualmente diminuito le concessioni delle liberazioni condizionali (Pavarini 1981)¹. Analogamente a quanto avvenuto con la prima grande incarcerazione di massa verificatasi nella seconda metà dell'Ottocento, anche durante il ventennio fascista la criminalizzazione ha riguardato prevalentemente autori di reati contro la proprietà. Ad eccezione degli anni immediatamente successivi alla Prima guerra mondiale, in cui si è registrato un aumento dei delitti di sangue legati ai disordini sociali post-bellici, a partire dal 1926 la repressione della criminalità si è nuovamente concentrata sui delitti contro la proprietà (Pavarini 1981, p. 349).

Bisogna anche precisare che l'aumento complessivo della severità del sistema penale è stato attenuato mediante il ricorso alla pena pecuniaria, inflitta in alternativa a quella detentiva, e dai numerosissimi provvedimenti di amnistia e indulto adottati nel ventennio fascista. Il primo dei due fenomeni è comune ad una tendenza del tempo quando molti paesi, in particolare la Germania nazista, ricorsero alla pena pecuniaria per contenere l'aumento della detenzione in carcere, salvo poi vedere finire in carcere tutti i condannati non in grado di pagare le multe a causa della sopravvenuta crisi economica². Per quanto riguarda il secondo fenomeno, negli anni del regime fascista si ricorse sistematicamente all'amnistia per alleggerire il pesante carico che gravava sul sistema penitenziario. Le numerose amnistie, si pensi solo a quella del 1932 che liberò oltre 23.000 detenuti, avevano anche un forte valore simbolico e ideologico. Nonostante potessero in apparenza essere giudicate come un segno di debolezza dello Stato totalitario, di fatto erano usate come un potente strumento di comunicazione e di propaganda mediante il quale il regime tentava di conquistare il consenso di quella parte povera di popolazione più frequentemente vittima della repressione penale.

La continuità tra l'esperienza repressiva liberale e quella fascista è evidenziata anche dai dati relativi alle caratteristiche socioeconomiche dei condannati, che confermano una selettività del sistema punitivo verso individui poveri e disoccupati. Come negli anni liberali, si tratta in grandissima parte

¹ Solo nel periodo compreso tra l'inizio degli anni 20 e i primi anni 30 si registra un aumento dell'8% circa della durata delle pene detentive inflitte (Pavarini 1981).

² Con riguardo alla Germania questa tesi è stata sostenuta da Rusche e Kirchheimer (1939, trad. it. 1978, p. 308) che hanno riscontrato un aumento contestuale delle insolvenze delle pene pecuniarie e dell'incarcerazione nei periodi di crisi economica. Non v'è prova, come ha notato Pavarini, del verificarsi di un fenomeno analogo in Italia dal momento che mancano totalmente statistiche sul grado di insolvenza dei condannati, ma lo si può solo presumere dal fatto che, negli anni di maggior crisi, vi sia stato un aumento delle pene detentive ed una contrazione di quelle pecuniarie (Pavarini 1981, p. 345).

di braccianti cui si aggiunge una più consistente quota di operai e di persone senza alcuna condizione professionale (Grafico 2.3)³. La progressiva diminuzione dei contadini in favore degli operai può esser letta come specchio di un mutamento dell'economia, che si andava progressivamente trasformando da agricola in industriale. Mentre la crescita tra i condannati degli occupati nel settore terziario ed in quello dei servizi è espressione dello sviluppo degli apparati burocratici-amministrativi dello Stato e del commercio, che rappresentavano l'unico sbocco occupazionale delle masse non assorbite dall'industria (Pavarini 1981, p. 353). Pur in assenza di alcuni ulteriori dati come quelli sulla condizione professionale dei condannati negli anni a cavallo della Seconda guerra mondiale e quelli relativi alla condizione dei detenuti⁴, da sole tali statistiche ci confermano come il sistema penale abbia continuato ad assorbire quella moltitudine di contadini, in particolare provenienti dal centro-sud d'Italia, che erano esclusi dalla nuova economia industriale.

Tabella 1 - Stabilimenti di custodia preventiva - Detenuti entrati dallo stato di libertà, usciti in libertà e presenti a fine anno secondo il sesso						
	entrati dalla libertà		usciti		presenti a fine anno	
	M	F	M	F	M	F
1861-70	86%	14%	86%	14%	93%	7%
1871-80	84%	16%	84%	16%	93%	7%
1881-90	83%	17%	83%	17%	93%	7%
1891-900	85%	15%	85%	15%	92%	8%
1901-10	87%	13%	87%	13%	93%	7%
1911-20	87%	13%	86%	14%	92%	8%

³ Negli anni che vanno dal 1891 sino al 1920 il 50% circa dei condannati è composto da contadini, il 20% da operai, il 10% da impiegati nel settore del commercio, il 5% in quello dei trasporti e l'1% circa in quello della pubblica amministrazione, mentre il 10% non ha alcuna condizione professionale. A partire dall'inizio degli anni '20, si inizia a notare un cambiamento, quando gradualmente inizia perdere di consistenza la condizione professionale di contadino in favore di quella di operaio, fino all'inizio degli anni '50 quando la prima scende a circa il 35% e la seconda sale al 28%. Crescono anche gli impiegati nel settore della pubblica amministrazione che arrivano al 3%, ma in particolare aumenta la quota di condannati totalmente ai margini del mercato del lavoro: quelli senza alcuna condizione professionale arrivano sino al 18%.

⁴ Uno dei pochi dati significativi relativi alla composizione della popolazione detenuta è quello relativo alla presenza femminile in carcere che, pur essendo notevolmente più bassa rispetto a quella maschile, nel ventennio fascista, in particolare tra il 1921 ed il 1941, ha subito un leggero incremento, passando dal 4% al 6% di presenze negli stabilimenti penali e dall'8% al 10% in quelli di custodia preventiva. Secondo Pavarini questo mutamento è un primo segnale dell'emancipazione della donna che, grazie all'ingresso nel mercato del lavoro, si sottrae alle tradizionali istituzioni di controllo sociale, primariamente di tipo familiare e secondariamente manicomiale (Pavarini 1981, p. 353).

1921-30	88%	12%	88%	12%	92%	8%
1931-40	87%	13%	87%	13%	90%	10%
1941-50	85%	15%	85%	15%	92%	8%
1951-55	87%	13%	87%	13%	93%	7%

Tabella 2 - Stabilimenti di pena - Detenuti entrati per prima assegnazione, usciti in libertà e presenti a fine anno secondo il sesso

	entrati dalla libertà		Usciti		presenti a fine anno	
	M	F	M	F	M	F
1861-70	95%	5%	93%	7%	96%	4%
1871-80	95%	5%	95%	5%	97%	3%
1881-90	94%	6%	95%	5%	96%	4%
1891-900	95%	5%	94%	6%	96%	4%
1901-10	95%	5%	95%	5%	96%	4%
1911-20	95%	5%	96%	4%	96%	4%
1921-30	95%	5%	95%	5%	96%	4%
1931-40	94%	6%	94%	6%	94%	6%
1941-50	96%	4%	95%	5%	95%	5%
1951-55	98%	2%	97%	3%	96%	4%

2. Il lavoro forzato come dovere legale e sociale

Alla luce dei dati analizzati, possiamo affermare che il riformatore fascista si è trovato a far fronte ad una situazione per molti versi analoga a quella del suo omologo liberale, anche se ha inteso darvi una risposta parzialmente diversa prendendo, almeno sulla carta, le distanze dall'approccio meramente punitivo ed affittivo al trattamento penale della povertà. La maggiore novità è rappresentata dal fatto che si tenta ora di implementare nella legislazione quel progetto correzionalista di educazione forzata all'etica del lavoro che era rimasto ai margini dell'impianto normativo liberale. Con la conseguenza che, per la prima volta, si ambisce a mettere formalmente in discussione il sistema di trattamento differenziale della povertà "negativa", riconoscendo ai lavoratori detenuti alcune basilari protezioni sociali.

Il parziale superamento teorico del modello affittivo liberale si deve alle riflessioni del Ministro Alfredo Rocco, principale teorico insieme al fratello Arturo del penitenziario fascista, che basò le riforme sulla nuova teoria della "difesa sociale" con la quale mirava a superare quella dicotomia tra la teoria general preventiva, tipica dell'approccio liberale, e quella special preventiva della scuola positiva italiana, che le riforme liberali avevano risolto affermando il primato della prima sulla seconda. Secondo Rocco la difesa dal "pericolo sociale" derivante dalla violazione della legge penale positiva poteva realizzarsi mediante una combinazione di tecniche general preventive e neu-

tralizzanti: “a fondamento di questo sistema stanno, da un lato, il rigoroso, ma necessario aggravamento delle pene; dall’altro, l’applicazione di misure di sicurezza, basate, talora sulla pericolosità accertata dal giudice, talora su di una pericolosità presunta dalla legge” (Rocco 1929, p. 164).

La principale novità del Codice penale del 1930⁵ fu, come è noto, rappresentata dalla sintesi della teoria classica e positiva con l’introduzione di un doppio binario sanzionatorio che affiancava alle tradizionali pene, regolate dai principi di legalità e di determinatezza della sanzione, un sistema di misure di sicurezza indeterminate nella durata e destinate al trattamento ed alla cura degli inimputabili, cosiddetti *folli rei*, considerati socialmente pericolosi. Come ha correttamente evidenziato Neppi Modona (1973, p. 1967), tale sistema finisce per realizzare nei confronti della categoria dei “soggetti socialmente pericolosi”, normalmente composta da soggetti più poveri e marginali, una sorta di “raddoppio della misura delle sanzioni”, dal momento che le misure di sicurezza non solo erano indeterminate nella durata, ma vennero anche di fatto scontate “alla stregua di vere e proprie pene afflittive”, a causa della mancata costruzione delle apposite istituzioni previste dal regolamento.

Secondo questo nuovo modello teorico, quello della correzione dei criminali non era solo un beneficio accessorio della pena, come come nella teoria liberale del penitenziario, ma era uno dei principali dispositivi di un nuovo sistema polifunzionale dell’esecuzione penale “di repressione, di espiazione, di prevenzione generale e di emenda” (Rocco 1931, p. 3), che anticipa in parte quello “trattamentale” tipico del modello di *penal welfare* che si affermerà nel secondo dopoguerra. Secondo la nuova gerarchia di principi, il potere punitivo trova la sua giustificazione primaria nella necessità di ristabilire l’equilibrio spezzato dalla violazione dell’ordine legale, che si realizza mediante la restituzione del male per il male commesso, secondo la filosofia di ascendenza hegeliana della retribuzione giuridica. Ma la punizione non deve essere inflitta solo *quia peccatum*, ma anche *ne peccetur* mediante modalità esecutive che assicurino sia la prevenzione speciale che quella generale.

L’anello di congiunzione tra queste due opposte tendenze, irrisolte nel modello liberale, diviene il principio dell’emenda rinnovato secondo il nuovo significato di “riabilitazione sociale”. Da un lato Rocco considera, come da tradizione ottocentesca, la detenzione una *poena medicinalis* volta assicurare il perseguimento di due obiettivi speculari: la redenzione morale e l’intimidazione del condannato e dei consociati. Dall’altro la considera, grazie ad una nuova enfasi sull’efficacia risocializzante del lavoro carcerario e di quello all’aperto, un potente dispositivo di rieducazione forzata alla vita sociale.

⁵ *Codice penale*, approvato con R.D. 19 ottobre 1930 n.1398, Gazzetta Ufficiale 26 ottobre 1930, n. 251

2.1. *Il lavoro come punizione ed emenda*

Il recupero della teoria dell'intimidazione generale e speciale doveva comportare, secondo il nuovo approccio tecnico-giuridico, la messa in discussione dell'uso del lavoro come strumento di mitigazione dell'isolamento e la riaffermazione del suo valore punitivo e pedagogico-intimidatorio. Secondo Rocco il sistema all'irlandese del codice Zanardelli, insieme alle successive riforme di umanizzazione come quella del lavoro all'aperto, avevano finito per svilire la finalità emendativa e deterrente dell'isolamento e del lavoro⁶ i quali non sono affatto "contraddistinti da opposti caratteri di severità e di mitezza, e non possono conseguentemente susseguirsi in un ordine di decrescente severità" (Rocco 1931, p. 71). La progressività con cui, secondo le regole del Codice Zanardelli, avveniva l'ammissione al lavoro aveva finito per farlo percepire come un privilegio, un'attenuazione della punizione (Cfr. cap. 2 §3).

Il lavoro, agli occhi del riformatore fascista, doveva essere considerato un elemento centrale della punizione ed essere previsto per legge come obbligatorio per ogni tipo di pena detentiva. Nell'intenzione del riformatore vi era l'idea di trasformare il lavoro penitenziario, sia all'interno che all'aperto, nella principale modalità esecutiva della pena, superando lo *status* di "regola di vita carceraria" (Novelli 1930, p. 494). Abbandonata l'equivocità di una concezione del lavoro sprezzantemente bollata come umana, nel nuovo sistema si puntava a far acquisire un significato più radicale alla nozione di obbligazione lavorativa. Essa doveva chiaramente esser fatta discendere dal diritto dello Stato di far lavorare i condannati e di scegliere liberamente i lavori ai quali destinarli: il lavoro non è solo un elemento che si aggiunge alla privazione della libertà personale, non è solo un *quid pluris*, ma è esso stesso una modalità particolare di privazione della libertà personale (Rocco 1904). Si trattava di un obbligo derivante da una "potestà pubblica" (Manzini 1921, p. 64) che non attribuiva alcun diritto ai detenuti e non costituiva un

⁶ Il dibattito sull'umanizzazione e la riforma del sistema carcerario che si era svolto principalmente sulla *Rivista penale* e sulla *Rivista di diritto penitenziario*, scompare del tutto con l'instaurazione del regime, quando penalisti e penitenziaristi smettono di occuparsi delle criticità del penitenziario che erano da sempre state al centro dei loro articoli e pubblicazioni scientifiche, per dedicarsi prevalentemente a questioni dottrinali, come si può facilmente verificare andando a sfogliare volumi della *Rivista penale* a partire dagli anni '20. Si tenga poi presente che con il fascismo, vengono meno in un colpo solo le denunce dei liberali, che avevano da sempre avuto ad oggetto le inefficienze del sistema penitenziario e la sua disutilità economica, e quelle dei socialisti aventi ad oggetto la sua brutalità. Così non solo viene meno ogni critica al sistema penitenziario, che all'improvviso non sembra più essere un problema politico o una questione sociale, ma anche la possibilità stessa di raccontarlo mediante quegli episodi di cronaca penitenziaria e di dati statistici che da sempre avevano riempito le pagine delle riviste.

normale rapporto di lavoro a prestazioni corrispettive, ma un rapporto di diritto pubblico in cui non vi sono una volontaria prestazione ed una contro-prestazione (Novelli 1930, p. 496)

2.2. Il lavoro come dispositivo di riadattamento sociale

Secondo la retorica del riformatore Rocco la riaffermazione del valore pedagogico-intimidatorio dell'obbligazione lavorativa, non escludeva affatto che il lavoro potesse avere una funzione risocializzante. Se, infatti, si confermeva il precetto dell'obbligazione lavorativa, al contempo si immaginava di innovare sostanzialmente il contenuto di tale obbligazione: l'ideale di lavoro cui i detenuti dovevano essere obbligati era specchio di un ordine sociale e di un'etica del lavoro estremamente diversi da quelli proposti dai riformatori liberali.

L'ordine sociale propugnato dal regime si basava su una nuova concezione organicista della società, in cui il lavoro non era più considerato mezzo di ascesa edonistica e di realizzazione individuale, ma un adempimento ad un dovere etico verso lo Stato e un contributo economico-sociale alla crescita della Nazione. Tale concezione, espressa chiaramente in uno dei più importanti manifesti ideologici del regime, la Carta del lavoro fascista (Gran consiglio Fascista 1927), comportava che per i condannati il lavoro da mero dovere "sociale" potesse divenire una vera e propria obbligazione giuridica (De Litala 1946, p. 240). Obbligazione che si giustificava con il fatto che i rei, con la violazione della legge penale, avevano anteposto l'interesse personale a quello collettivo ed erano, pertanto, tenuti a compensare tale inadempimento etico e sociale mettendo a disposizione della Stato la propria forza lavoro e produttiva. La nuova concezione era stata anticipata dallo stesso Mussolini (1921) quando aveva affermato che "la pena, mezzo di difesa della Società nazionale lesa nel diritto, deve adempiere normalmente la funzione intimidatrice ed emendatrice: i sistemi penitenziari vanno, in considerazione della seconda funzione, igienicamente migliorati e socialmente perfezionati (sviluppo del lavoro carcerario)". Questo obiettivo, secondo Rocco (1929, p. 64), poteva realizzarsi più efficacemente mediante una "individualizzazione" della pena, possibile grazie a "particolari regimi educativi, curativi e di lavoro" aventi l'obiettivo di "fornire anche, alla maggior parte di tali delinquenti, mezzi efficaci di riadattamento, affinché possano un giorno, rigenerati, tornare a vivere utilmente in seno alla società".

Il nuovo approccio teorico comportava un superamento del modello antropologico dell'*homo oeconomicus* posto alla base della teoria sociale liberale. La nuova dottrina giuslavorista corporativista imponeva, infatti, che la correzione avesse l'obiettivo di mantenere dentro l'organismo sociale anche i condannati e, così facendo, di mostrare in maniera netta e inequivocabile

che nessuno, inclusi i cittadini che hanno violato l'ordine legale, può sfuggire all'abbraccio paternalista dello Stato. Uno Stato sociale totalitario che punisce per la violazione commessa, ma allo stesso tempo inizia ad offrire ai condannati alcune forme di protezione sociale, che mirano a superare quell'approccio punitivo al trattamento della povertà che aveva caratterizzato le politiche liberali. La principale novità della riforma penitenziaria è, difatti, la concessione ai detenuti di una remunerazione, seppur ancora sotto forma di "mercede", e l'estensione anche ad essi di alcune forme di assicurazione sociale e previdenziale del lavoro. Tali "gratificazioni" avevano lo scopo di incentivare al lavoro, farlo risultare produttivo e risocializzante: il detenuto così si "affeziona al lavoro, fino a farne una condizione della sua esistenza" (Novelli 1930, p. 508).

Per dirla con le parole dell'allora Ministro della giustizia Dino Grandi (1941), l'obiettivo del riformatore fascista era quello di trasformare l'esecuzione penale in un ingranaggio di un più complesso dispositivo di gestione pubblica della povertà e dell'economia finalizzato a realizzare, in tutti i campi del sociale, un'opera di "grande bonifica umana". L'inserimento dei detenuti lavoratori nel sistema previdenziale va letto nel contesto dell'adozione di nuove politiche sociali che, sulle ceneri del fallimento di quelle liberali, pretendevano di differenziarsene proprio per la volontà politica di farsi carico di alcuni dei rischi sociali prodotti dall'economia capitalista (Ascoli 1984; Giorgi 2004; Conti-Silei 2012). Lo Stato sociale totalitario⁷, perlomeno nel decennio successivo a quello della grande depressione del 1929, perseguì un programma di riforme che si proponeva di superare il modello mutualistico sviluppato negli anni liberali e di armonizzare il frammentato sistema delle assicurazioni sociali (Conti-Silei 2012, p. 86)⁸. Il regime pretendeva che tutti i cittadini lavorassero e contribuissero al progresso della nazione⁹, in cambio lo Stato offriva loro, secondo lo schema bismarckiano già adottato dalle

⁷ Come ha sottolineato Paolo Grossi (2010, p. 245) la novità dello Stato sociale totalitario è rappresentata da "un assetto corporativistico della società e dell'economia, ossia un assetto che, diffidando delle energie individuali solitarie, faceva perno sulle collettività organizzate e sugli interessi di cui queste erano portatrici, tutte composte e armonizzate con l'incombente interesse nazionale". Da questo punto di vista lo Stato totalitario non può essere appiattito nella definizione di Stato autoritario, dal momento che "l'esperimento 'totalitario' realizza la coincidenza di Stato e società, nella misura in cui la società si immedesima nello Stato attraverso una rete di istituzioni che la organizzano e la inseriscono nell'ordine statale" (Costa 1999, p. 67).

⁸ Nella Carta del lavoro fascista (Gran consiglio Fascista 1927) si poteva leggere che tra gli obiettivi generali del regime vi erano: "1) il perfezionamento dell'assicurazione infortuni; 2) il miglioramento e l'estensione dell'assicurazione maternità; 3) l'assicurazione delle malattie professionali e della tubercolosi come avviamento all'assicurazione generale contro tutte le malattie; 4) il perfezionamento dell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria; 5) l'adozione di forme speciali assicurative dotazioni per i giovani lavoratori".

⁹ La Carta del lavoro definiva il lavoro come un "dovere sociale" di tutti i cittadini.

riforme sociali liberali, assicurazioni sociali pubbliche per proteggerli dai rischi legati al lavoro, anche se, va detto, finiva poi per favorirne una gestione particolaristica e niente affatto egualitaria¹⁰. L'ideologia corporativista dei riformatori fascisti prevedeva che anche i detenuti, così come i cittadini liberi, fossero considerati parte integrante della forza lavoro nazionale.

L'originalità di questa visione, rispetto all'impianto ideologico liberale, risente anche dell'influenza esercitata dal dibattito internazionale sulla riforma del penitenziario, che si stava svolgendo in seno *International Penal and Penitentiary Commission* (Ippc)¹¹ che nel 1929 aveva elaborato una prima versione, poi revisionata nel 1933, di quelle che oggi sono note come le *Minimum standard rules for treatment of prisoners*¹². Si tratta di un aspetto in generale poco approfondito, ma che esercitò un ruolo importante nel disegnare il regolamento penitenziario fascista e nell'anticipare alcuni essenziali caratteri del modello welfarista odierno.

Il contesto in cui si svilupparono le proposte della Ippc era quello di un dibattito internazionale in pieno fermento, in cui si iniziava a far strada l'idea di generalizzare un unico modello di carcere in grado, finalmente, di dare concretezza a quell'ideale correttivo ed emendativo inseguito sin dagli anni liberali. A tal fine gli *Standards* della Società delle Nazioni suggerivano di

¹⁰ La previdenza sociale assunse un ruolo di primo piano nelle politiche sociali del regime (Vinci 2011) con la creazione dell'Istituto nazionale fascista per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Infail, istituito con il regio decreto 23 marzo 1933 n. 264) e dell'Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale (Infps). Ciononostante, va ricordato che le politiche sociali del fascismo, coerentemente con l'ideologia corporativista, continuarono a promuovere una strategia particolarista nell'intervento sociale, come è dimostrato dalla nascita di numerosi enti assistenziali al fianco dei due principali che abbiamo citato. Ascoli (1984, p. 28) ha sottolineato che con le riforme si verificò "un processo di centralizzazione delle principali leve dell'intervento statale, ma tale accentramento riguarda una volta di più soprattutto il controllo, e non la gestione diretta". Gestione che tendeva a mantenere intatti i privilegi acquisiti e perpetuare forme di "discriminazione e disparità di trattamento per alcuni gruppi" e di "privilegiamento per altri".

¹¹ L'Ippc era stata fondata nel 1872 nel corso del *First International Congress on the Prevention and Repression of Crime* (London, 1872) con l'obiettivo di promuovere la raccolta di statistiche e studi comparati, di elaborare raccomandazioni per la riforma penitenziaria e di favorire l'organizzazione di convegni internazionali. Che il lavoro della Ippc, all'interno della quale era presente una delegazione italiana, abbia influenzato il regolamento del 1931 è provato dal richiamo che lo stesso Rocco fa proprio all'inizio della Relazione al regolamento a quel "movimento internazionale" di riforma del penitenziario. Rocco si vanta di avere addirittura percorso, grazie all'adozione del regolamento, gli esiti di tale dibattito internazionale (Rocco 1931, p. 2).

¹² Il testo fu adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite nel 1934 con Risoluzione del 26 settembre 1934, contenuta in *League of Nations Official Journal, special supplement*, N. 123, VI. 4. Esso venne prima recepito dalla Società delle nazioni nel 1934, poi emendato dall'Ippc nel 1951 per favorirne, infine, l'adozione da parte delle Nazioni Unite nel 1955 che lo hanno usato come testo di riferimento in materia penitenziaria fino alle recenti modifiche del 2015 (Cfr. cap. 4, §3).

superare l'approccio eccessivamente burocratizzato alla gestione del carcere, tipico degli anni liberali, e proponevano una disciplina dell'amministrazione penitenziaria come soggetto titolare di un potere punitivo tanto ampio, quanto sostanzialmente discrezionale nella sua libertà di sperimentare tecniche correzionali, così come suggerito dalla scuola positivista¹³. Essi consideravano il condannato come un soggetto da neutralizzare e come un malato da curare, in quanto affetto da patologie morali, fisiche o psichiatriche. Il potere dispotico dell'istituzione disciplinare veniva così camuffato dietro un quasi caritatevole abbraccio di un'amministrazione che aveva sì il compito di punire, ma anche quello trasformare individui corrotti e malati in individui onesti e sani. Naturalmente il confine tra questi due poteri, quello di punire e quello di curare, era una zona grigia indefinita, rimessa alla discrezionalità di una amministrazione che andava incontro a pochissimi limiti.

Il riformatore fascista, ispirato anche dagli *Standards*, si proponeva di abbandonare il modello liberale in favore di un modello carcerario di riadattamento dei rei a quei "doveri sociali" che spettano a ciascun cittadino. Secondo questo nuovo modello, la povertà e l'assenza di occupazione non potevano più essere considerati come mera conseguenza di una attitudine "morale" all'ozio, ma venivano ricondotti a carenze educazionali e formative che dovevano essere colmate mediante la sottoposizione a programmi di lavoro. Il lavoro, secondo il testo della Società delle nazioni, non era solo un mezzo di sottomissione all'autorità, ma doveva avere un valore educativo e tener conto delle carenze soggettive e delle attitudini individuali dei condannati, in modo tale da risultare "istruttivo e tale da permettere ai detenuti di guadagnarsi la vita dopo la liberazione" (art. 10). L'innovatività di questo nuovo approccio, rispetto al tema del rapporto tra povertà e criminalità, emerge in particolare in quella norma che suggeriva di organizzare i regimi detentivi ed il lavoro in maniera quanto più simile a quella del mondo esterno (art. 11) per facilitare il "riadattamento" alla vita sociale dei condannati.

¹³ Apparentemente gli *Standards* della Società delle nazioni ambivano solo a suggerire alcune regole volte alla razionalizzazione della gestione delle carceri, come quelle sulla separazione dei detenuti o sul lavoro. Anche se da una lettura sistematica del testo emerge chiaramente un modello ben preciso di penitenziario fondato sul principio della difesa sociale e su quello della correzione dei criminali.

3. L'idealtipo normativo carcerario dello Stato totalitario

3.1. *Punizione e riadattamento sociale al lavoro*

Nell'analizzare il modello normativo scaturito dalle riflessioni teoriche di cui abbiamo dato conto nei paragrafi precedenti, iniziamo col dire che il nuovo Codice penale supera quella concezione del lavoro come mitigazione dell'isolamento, mettendo definitivamente da parte il sistema all'irlandese previsto dal Codice Zanardelli. Si prevede ora come regola generale che la pena detentiva si sconti quasi interamente con l'isolamento notturno e l'obbligo del lavoro (artt. 22, 23 e 25), ritardando nel tempo solo la possibilità di accedere al lavoro all'aperto¹⁴, con lo scopo di impedire “gli effetti deleteri della pena perpetua, senza distruggere o attenuare il carattere di afflittività, che ad essa è inerente”. Va detto che l'isolamento, nonostante l'attenuazione rispetto alle previsioni del previgente regolamento, continua ad avere un ruolo centrale nel regime detentivo e nelle pratiche disciplinari. Il nuovo regolamento¹⁵, infatti, prevede che tutti i detenuti in attesa di giudizio siano in isolamento durante tutta la fase istruttoria (art. 44), così come tutti i condannati vi debbano restare per un iniziale periodo di osservazione, non superiore a 30 giorni, con l'obiettivo di fiaccarne ogni resistenza morale e sottometterli all'autorità carceraria¹⁶. Solo terminato tale periodo di osservazione i detenuti possono essere ammessi al lavoro ed alle altre attività¹⁷.

Nonostante le apparenti aperture del riformatore verso una concezione risocializzante della pena, il Regolamento carcerario del 1931 finisce per presentare significativi elementi di continuità con il precedente, dal momento che conferma, nonostante le diffuse e apparenti innovazioni, una concezione

¹⁴ Dopo 3 anni per gli ergastolani (art. 22) e dopo 1 anno i condannati alla reclusione (art. 23). Per i primi tale limite è stato rimosso solo con la legge del 25 novembre 1962, n. 1634.

¹⁵ *Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena*, adottato con il Regio Decreto 18 giugno 1931, n. 787 (GU n. 147 del 27/06/1931), pubblicato nella gazzetta ufficiale del 27 giugno 1931, n. 147.

¹⁶ Si tenga anche presente che, secondo il regolamento, i detenuti “non immediatamente pronti per la vita in comune” devono essere avviati progressivamente alle attività (art. 51). Mentre quelli “non adatti alla vita in comune” possono essere tenuti in isolamento fino a tre mesi e mandati infine “in case di punizione o di rigore ovvero in case per minorati fisici o psichici” (art. 52).

¹⁷ La pratica dell'isolamento in osservazione serviva a mostrare, sin dal primo ingresso in istituto, il lato più feroce dell'istituzione penitenziaria, così come tutte le altre pratiche de-individualizzanti previste all'ingresso quali il taglio dei capelli (art. 69) o l'obbligo di indossare l'uniforme (art. 70). Va detto che, per fortuna delle numerose decina di migliaia di detenuti, nel periodo di vigore del regolamento fascista l'isolamento di fatto fu poco usato per la consueta carenza di celle e strutture adeguate.

fortemente afflittiva dell'esecuzione penale in carcere. Come già avvenuto per le riforme liberali, dunque, quando si passa dal piano discorsivo a quello giuridico normativo, la retorica correzionalista risulta fortemente ridimensionata e a prevalere è la ragione punitiva.

Ad una prima lettura, la più significativa differenza con il vecchio regolamento sta nelle sue dimensioni. Quello del 1891 era un testo corposo e dettagliato, quello del 1931 al contrario è breve e in apparenza impone molte meno restrizioni ai reclusi. L'assenza di limiti e di una disciplina dettagliata è finalizzata ad aumentare il potere discrezionale dell'amministrazione che va incontro a meno limiti che in passato, con l'obiettivo di superare quell'immobilismo burocratico che aveva impedito l'applicazione del precedente regolamento (Novelli 1930, p. 501). Per tale ragione i detenuti si trovano ad essere assoggettati ad un potere dell'amministrazione penitenziaria sostanzialmente dispotico e con pochi limiti. Anche il sistema disciplinare, che abbiamo visto era stata l'unica parte del vecchio regolamento ad essere stata realmente applicata, mantiene la sua durezza. Si prevede ancora un doppio sistema basato su ricompense e punizioni (art. 151-153).

Nella sistematica regolamentare il lavoro assume il delicato compito di dare corpo a quelle diverse finalità – contemporaneamente repressive, pedagogiche e risocializzanti – pretese dal riformatore fascista. A conferma della natura primariamente deterrente del lavoro, già all'art. 1, ci si preoccupa subito di confermare l'obbligatorietà e dunque l'afflittività del lavoro forzato, estendendo tale obbligazione anche agli imputati non in grado di mantenersi, proprio come già avveniva nel vecchio regolamento. L'obbligatorietà del lavoro viene poi ulteriormente rafforzata da numerose previsioni che dispongono conseguenze disciplinari per sanzionare la negligenza sul lavoro¹⁸.

Il principio dell'emenda esaltato dal riformatore fascista tende, invece, ad assumere una nuova connotazione pedagogica-rieducativa che, come detto, la differenzia dalla concezione "morale" sostenuta dai liberali. Basta infatti scorrere il testo della relazione per rendersi conto che i termini emenda e rieducazione vengono alternati e usati quasi come fossero sinonimi. Ciononostante, il regolamento conferma l'ambigua natura polifunzionale del lavoro che, fermo restando la finalità deterrente, può avere anche uno scopo più o meno correttivo in funzione di diverse tipologie di "stabilimento" penale. Così gli stabilimenti ordinari – destinati ad ospitare la grande generalità dei detenuti - avevano la funzione di assicurare la tradizionale funzione contenitiva e afflittiva della punizione mediante l'isolamento notturno e l'obbligo del lavoro (art. 1). Il lavoro in tali istituzioni risponde allo scopo di assicurare la copertura delle spese per il mantenimento (art. 2), nonché quello eventuale

¹⁸ L'applicazione della sanzione dell'ammonizione (art. 161), la privazione del passeggio in comune (art. 162), la cella ordinaria (art. 163), la cella a pane e acqua (art. 164) o la cella a pane e acqua e pancaccio (art. 165).

dell'emenda e rieducazione del condannato, come chiarito dallo stesso Rocco nella relazione al regolamento il penitenziario (Rocco 1931, p. 2). Particolarmente innovativa la previsione degli stabilimenti di riadattamento sociale (art. 227) – di cui però ne venne costruito solo uno ad Orvieto (Tartaglione 1961) – destinati a detenuti che avessero tenuto una regolare condotta e che potevano ricevere un trattamento “rivolto a consolidare e a far progredire in costoro le doti di socievolezza” e a prepararli al ritorno “alla vita in libertà”.

Nel solo caso degli stabilimenti speciali destinati ai minori e quelli per l'esecuzione delle misure di sicurezza, l'istituto del lavoro carcerario tendeva a perdere questa sua ambigua polifunzionalità per assumere un carattere più propriamente rieducativo.

Per quanto riguarda il lavoro dei minori esso ha lo scopo di avviarli ad un mestiere (219) e a tal fine il Regolamento prevede di istituire “officine-scuole” e “tenimenti agricoli”. I riformatori nel disegnare tali norme prendono atto del fatto che i minori detenuti erano in prevalenza appartenenti alle classi povere, industriali o agricole, e pertanto disegnano un regime che non sembra finalizzato ad un miglioramento della loro condizione sociale di partenza, quanto piuttosto al mantenimento dello *status quo*. La matrice classista del regolamento emerge in maniera inequivocabile quando si afferma che “nell'assegnazione dei minori ai vari stabilimenti si deve tener presente la condizione delle famiglie alle quali i minori appartengono, per ottenere che l'opera di rieducazione e di riadattamento sia, per quanto è possibile, consona all'ambiente sociale, in cui i minori dovranno vivere, tornando in libertà” (art. 219). O ancora quando si prevede che venga impartita la sola istruzione elementare o vengano inseriti nelle scuole di avviamento al lavoro solo “se il numero dei detenuti lo consente”¹⁹.

Nel caso di misura di sicurezza destinata ad autore di reato incapace di intendere o di volere, il *folle reo*, o a un condannato incorso in disturbi mentali nel corso della detenzione, il *reo folle*, il lavoro forzato tende ad enfatizzare, invece, la finalità di cura e di riadattamento sociale (art. 271). A tale fine viene attenuata l'obbligatorietà del lavoro “nei limiti fissati dal direttore su parere del medico” e si prevede che l'internato possa esprimere un parere non vincolante sul lavoro al quale viene assegnato. Ma al contempo nel Regolamento si introducono una serie di norme che finiscono, paradossalmente, per accrescere notevolmente la discrezionalità dell'amministrazione e

¹⁹ Si tenga presente che nel caso dei minori scompaiono i limiti relativi all'orario di lavoro, che viene discrezionalmente determinato dalla direzione. Come per gli adulti poi, l'attaccamento al lavoro è centrale nella concessione di ricompense o l'inflizione di punizioni, alle quali in verità il regolamento dedica poche norme (artt. 223 e 224) che ricalcano in parte quelle previste per gli adulti, con la differenza che le sanzioni più severe (privazione passeggio e cella con letto e vitto ordinario) non possono essere applicate senza parere medico.

per riservare agli internati un trattamento ben più duro di quello dei comuni detenuti. Si prevede, ad esempio, che la remunerazione non sia determinata secondo le comuni tabelle ministeriali, ma venga discrezionalmente individuata dalle direzioni “a cottimo o a giornata, sulla media dei salari della provincia ove lo stabilimento si trova”, anche se a differenza di quanto avviene per i detenuti comuni, viene data la possibilità di reclamo al giudice nel caso in cui tale criterio non venga rispettato²⁰. Si consente poi alle direzioni di derogare del tutto a tali norme e di imporre lavoro non retribuito: “ove il lavoro non dia risultati economici tali da giustificare la remunerazione, il direttore può concedere premi agli internati” (art. 274).

3.2. Lavoro forzato e Stato sociale totalitario

Agli occhi del riformatore fascista, gli elementi che più avrebbero dovuto contribuire a superare la concezione liberale afflittiva del lavoro sono la presenza di una remunerazione e l'estensione ai detenuti di alcune delle assicurazioni sociali previdenziali previste per il lavoro libero (Novelli 1930, p. 494).

Per quanto riguarda la remunerazione, va detto che in realtà si scelse di continuare ad utilizzare il sistema della “mercede” che, in ossequio alla logica della *less eligibility*, è inferiore rispetto ai salari dei lavoratori liberi. Il regolamento prevede che le mercedi siano determinate in misura ridotta a giornata o eventualmente anche a cottimo, con atto inoppugnabile del Ministero, escludendo così il sindacato del “magistrato di sorveglianza” (art. 126), cui è ora affidato un controllo sulla legalità dell'esecuzione penale²¹. In secondo luogo, esso stabilisce che i direttori degli istituti, novelli padri-padroni del carcere autoritario fascista, godano della più ampia discrezionalità nell'assegnare i detenuti ai vari livelli retributivi. La mercede, in maniera simile a quanto avveniva nel modello liberale, è divisa in decimi: agli ergastolani va una remunerazione di 6/10, ai condannati alla reclusione i 7/10, a quelli all'arresto gli 8/10 e agli imputati i 9/10. La parte restante va allo Stato. La remunerazione spettante ai detenuti è poi ulteriormente decurtata di altri prelievi previsti dall'art. 145 del Codice penale: le somme dovute a titolo di

²⁰ Per quanto riguarda i prelievi sulla remunerazione, apparentemente la disciplina sembrerebbe essere favorevole agli internati, dal momento che si prevede il prelievo della sola quota di mantenimento. Ma, a differenza di quanto avviene per la mercede ordinaria, non sono previsti limiti a tale prelievo, salvo nel caso in cui l'internato abbia famiglia a carico, al contrario di quanto avveniva per i detenuti comuni alla cui remunerazione si applicava sempre il limite di prelievo massimo della metà.

²¹ Il magistrato di sorveglianza aveva una limitata competenza nel vigilare sull'esecuzione delle pene detentive, poteva in particolare disporre l'ammissione al lavoro all'aperto e dare un parere circa la concessione della liberazione condizionale.

risarcimento del danno, le spese di mantenimento, le somme dovute a titolo di rimborso delle spese del procedimento²². Mentre deve essere “riservata a favore del condannato una quota pari a un terzo della remunerazione, a titolo di peculio”²³. La remunerazione che rimane ai detenuti, ben poca cosa considerando tutti i prelievi, può essere spesa solo per acquistare generi di conforto dal cosiddetto “sopravvitto” nei limiti massimi di 4/5 del peculio disponibile del detenuto. È in ogni caso proibita ogni forma di pagamento e circolazione di danaro tra detenuti. Inoltre, tutti i detenuti ammessi al lavoro sono costretti a svolgere un tirocinio non remunerato (art. 124), proprio come già avveniva nel precedente regolamento.

Detto della sostanziale conferma del vecchio sistema di remunerazione, la novità che maggiormente avrebbe dovuto contribuire a definire, almeno sulla carta, il superamento delle barriere che tradizionalmente separavano il lavoro carcerario e quello libero, è rappresentata dall'estensione ai detenuti lavoratori delle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, l'invalidità, la vecchiaia e la tubercolosi (art. 123 del Regolamento). Si trattò di un primo significativo riconoscimento di fondamentali assicurazioni sociali connesse allo svolgimento di un'attività lavorativa²⁴ che, oltretutto, anticipava la legge penitenziaria oggi in vigore, nonché la normativa penitenziaria internazionale del dopoguerra²⁵.

Quella operata dal regolamento, però, non è una completa parificazione della condizione dei detenuti lavoratori a quella dei lavoratori liberi. Infatti, non si sancisce un generale riconoscimento del diritto alla previdenza sociale dei detenuti ma ci si limita ad un elenco tassativo di tutele loro applicabili, in parte reso necessario dalla presenza dell'imprenditoria nella gestione delle lavorazioni (Ciccotti-Pittau 1987, p. 111)²⁶. In secondo luogo, l'operatività dell'art. 123 è fortemente ridotta da una previsione contenuta all'art. 28, secondo cui i condannati cui si applica la pena accessoria dell'interdizione dai

²² Sulla remunerazione dei detenuti possono essere prelevate anche cifre dovute a titolo di risarcimento per i danni causati ai macchinari, manufatti ed utensili (art. 132).

²³ Si tenga presente che nel caso degli imputati le spese di mantenimento sono prelevabili solo fino a metà della remunerazione (art. 128 del regolamento) e che le quote non è in ogni caso soggetta a pignoramento o a sequestro.

²⁴ Tale possibilità, in verità, era stata già prevista da una Circolare Ministeriale dell'aprile 1929 con la quale si era affermato che i detenuti lavoratori sia per lo Stato che per privati, ad eccezione degli ergastolani, dovevano essere assicurati contro gli infortuni, la vecchiaia e la tubercolosi. Tale tutela era stata estesa ai lavoratori detenuti con grande ritardo rispetto ai lavoratori liberi per molti dei quali, ricordiamo, già nel 1898 erano state istituite le prime forme di assicurazione sociale.

²⁵ Ai detenuti con mezzi economici propri è anche riconosciuta la possibilità di stipulare polizze vita direttamente con l'INPS.

²⁶ Si tenga presente che già nel 1904, con il decreto 51 del 31 gennaio, era stata resa obbligatoria l'assicurazione contro gli infortuni per tutti i lavoratori, inclusi i detenuti lavoratori in carcere per imprese private, ma non per quelli lavoratori per lo Stato.

pubblici uffici²⁷ sono completamente privati “degli stipendi, delle pensioni e degli assegni che siano a carico dello Stato o di un altro ente pubblico”. Tale previsione finiva per impedire che i condannati a pene superiori ai 5 anni potessero godere della pensione di vecchiaia per cui l'amministrazione carceraria versava comunque i contributi (cap. 4 § 6.2).

L'applicazione dell'articolo 123 del regolamento, rimasto in vigore sino al 1975, è andata negli anni incontro a forti limitazioni. Infatti, vennero ben presto adottate una serie di disposizioni di natura amministrativa che tendevano a ridurne la portata fino a vanificarla del tutto. Nel 1939 con il R.d.l. n. 636, ad esempio, quando si riformò il sistema previdenziale nazionale introducendo nuove tutele per i lavoratori²⁸, in prima battuta non si escludono esplicitamente da esse i detenuti. Ma nel 1940, dopo l'entrata dell'Italia in guerra, il Comitato esecutivo dell'INPS, in accordo con l'amministrazione penitenziaria, emanò una delibera, datata 24 aprile, in cui si stabiliva che ai detenuti lavoranti non fossero applicabili le norme sulle assicurazioni contro la tubercolosi e la disoccupazione, nonché quelle per la nuzialità e natalità. I detenuti condannati a pene temporanee – gli ergastolani erano esclusi anche da questa possibilità – avevano diritto esclusivamente al versamento di un contributo per l'assicurazione contro l'invalidità e la vecchiaia²⁹.

3.3. *La continuità con l'idealtipo liberale*

Se volgiamo lo sguardo alle norme regolamentari relative alla gestione ed all'organizzazione del lavoro emergono evidenti tracce di una continuità con il modello liberale. Il riformatore fascista, come il suo predecessore, si è mostrato particolarmente sensibile alle istanze dell'amministrazione penitenziaria e per tale ragione ha confermato tutte quelle tecniche di governo sviluppate nella prassi che già erano state recepite dal regolamento liberale: l'uso del lavoro come strumento di controllo disciplinare della condotta dei detenuti; un sistema organizzativo “in economia” per lo svolgimento dei “servizi interni”; un apparato di lavorazioni pubbliche e private con cessione in appalto di manodopera detenuta (Cfr. cap. 2, §2.2 e §3). Anche l'istituto del

²⁷ L'art. 29 stabilisce che l'interdizione sia perpetua in caso di condanna all'ergastolo, di condanna alla reclusione per un tempo non inferiore a cinque anni, di dichiarazione di abitudine o di professionalità nel delitto, ovvero di tendenza a delinquere. È temporanea, invece, in caso di condanna non inferiore a tre anni e non superiore a cinque. L'interdizione, ricordiamo, può venir meno solo in caso di riabilitazione (artt. 178-179 c.p.).

²⁸ Tra queste le assicurazioni contro la disoccupazione, la tubercolosi e per gli assegni familiari; nonché le integrazioni salariali per i lavoratori sospesi o ad orario ridotto e la pensione di reversibilità a favore dei superstiti dell'assicurato e del pensionato.

²⁹ Il contributo veniva versato in un'unica misura, pari a quella fissata per la prima classe di salario (Ciccotti-Pittau, 1987, p. 114).

lavoro all'aperto, introdotto da Giolitti su proposta di Ferri, finì per essere confermato.

In continuità con il vecchio regolamento si prevede un sistema di ricompense per premiare coloro i quali mostrino particolari abilità o attaccamento al lavoro. Si prenda ad esempio l'art. 173 che, nel disciplinare gli elementi che consentono di classificare i detenuti ammessi alla vita in comune, stabilisce che il lavoro, insieme alla scuola, possono dare diritto a una serie di ricompense come, ad esempio, l'aumento di 1/10 della mercede o il permesso di scrivere più frequentemente alla famiglia (art. 151). Oppure l'art. 119 che prevede che l'assegnazione ai lavori domestici può essere riservata solo ai "detenuti di condotta esemplare". Senza dimenticare che "l'attaccamento al lavoro" è condizione richiesta agli ergastolani per poter proporre richiesta di grazia (art. 201) e che la buona condotta può consentire il trasferimento negli stabilimenti di riadattamento sociale (art. 227-228).

Per quanto riguarda invece le modalità organizzative, il lavoro può ancora svolgersi all'interno, dove è discrezionalmente organizzato dalle direzioni che possono usare i detenuti per lo svolgimento dei cosiddetti servizi interni funzionali al mantenimento degli istituti (art. 119) oppure in lavorazioni private o pubbliche.

La disciplina del lavoro svolto alle dipendenze dei privati non subisce grandi mutamenti rispetto alla situazione precedente, dal momento che il regime non intese modificare lo *status quo* di una realtà che, a causa delle sue ridotte dimensioni, non arrecava disturbo alle grosse imprese. Come ha ben evidenziato Giulianelli (2008, p. 76), la gran parte delle lavorazioni private, che si svolgevano in quegli anni negli istituti penitenziari, erano gestite da imprese artigiane locali e si reggevano su rapporti diretti e di natura fiduciaria tra gli imprenditori, le direzioni ed il personale di custodia addetto alle lavorazioni.

Pertanto, il lavoro in appalto continua ad essere svolto secondo le modalità simili a quelle già formalizzate dal regolamento del 1891: nel nuovo regolamento ci si limita a prevedere che ai detenuti non sia consentito di ricevere direttamente o indirettamente commissioni di lavori e che queste siano sempre richieste alle direzioni degli istituti (art. 122)³⁰. Si prevede poi che i detenuti, in ossequio alla regola della *less eligibility*, non siano pagati con un salario direttamente dall'impresa, ma con una mercede determinata con atto unilaterale insindacabile del Ministero della giustizia. Le imprese, infatti, versavano all'amministrazione la mercede con l'aggiunta di un impor-

³⁰ Si tenga presente che già il D.M. del 10 marzo 1926 aveva aggiornato la disciplina del lavoro in appalto precisando che le imprese appaltatrici potevano svolgere nel proprio interesse lavorazioni in locali messi a disposizione gratuitamente dall'amministrazione penitenziaria (art. 17), anche con la concessione di eventuali attrezzature a fronte del pagamento di un canone.

to, calcolato proporzionalmente, che restava all'amministrazione. Non veniva dunque instaurato alcun rapporto lavorativo diretto tra detenuti ed imprese poiché, come chiarito in seguito dal giuslavorista Pera, l'amministrazione operava come "procuratrice del lavoro di cui ha la disponibilità" (Pera 1971, p. 6). A conferma della specialità di tale rapporto di lavoro, rispetto a quelli che si instaurano in libertà, viene anche il fatto che, ai sensi del D.M. del 1926, il lavoro doveva sempre avvenire sotto la stretta sorveglianza del personale di custodia (art. 61) e che l'impresa non aveva alcun potere disciplinare nei confronti dei detenuti (art. 56).

Per quanto riguarda le lavorazioni pubbliche, il regime investì molto, anche simbolicamente, su un progetto di creazione di una vera e propria industria carceraria, per la produzione di beni e servizi destinati primariamente a soddisfare il fabbisogno del sistema carcerario e delle altre amministrazioni pubbliche. Al punto che, per superare il cronico stato di sottosviluppo delle lavorazioni pubbliche, adottò una specifica legge, la n. 547 del 9 maggio 1932, definita enfaticamente "Carta del lavoro carcerario", con la quale si stabiliva che le pubbliche amministrazioni fossero obbligate "a commettere alle lavorazioni carcerarie una parte delle loro richieste, entro i limiti fissati annualmente dal Capo del Governo" (art. 1). A tale scopo venne istituita una Commissione – composta dal Direttore generale per gli Istituti di prevenzione e di pena che la presiede, e di rappresentanti di vari ministeri³¹ – con il compito di decidere i tipi di lavorazioni da creare nei vari istituti. La legge, è importante sottolinearlo, andava nella direzione di accordare un canale preferenziale per le lavorazioni di Stato, coerentemente con le politiche dirigiste in campo economico perseguite dal regime fascista.

Infine, a fianco delle lavorazioni, il regolamento riprendeva l'istituto del lavoro all'aperto (Cfr. cap. 2, §3). A differenza dei liberali e dei socialisti che vi avevano visto un fattore di mitigazione, Rocco lo presentava come dispositivo afflittivo ed emendativo, consapevole che esso fosse, in realtà, lungi dall'essere meno duro di quello che si svolgeva all'interno degli istituti, a causa delle modalità e dei luoghi malsani nei quali veniva svolto³². Proprio per tale ragione esso era presentato come elemento centrale del progetto ideologico di lavoro forzato come dovere sociale e dispositivo punitivo-pedagogico.

Al di là di tali dichiarazioni formali di discontinuità, nel disciplinare il lavoro all'aperto, in fin dei conti non si fece altro che riprendere quanto già

³¹ Quelli dei Ministeri dell'Interno, dell'Africa Italiana, della grazia e giustizia, della guerra, della marina, dell'aeronautica, dei lavori pubblici, dei trasporti e dell'agricoltura e foreste, nonché di due rappresentanti del Ministero del tesoro e due del Ministero dell'industria, commercio e lavoro.

³² Non a caso il giuslavorista De Litala nel 1946 raccomandava che i condannati a reati gravi fossero assegnati a lavori più duri, come quelli all'aperto, mentre i condannati per reati più lievi a lavori meno penosi (De Litala 1946, p. 240).

previsto dalla legge sui lavori di bonifica 285/1904, confermando la scelta di mantenere una netta cesura tra lavoro detenuto e libero, secondo una rigida applicazione della dottrina della *less eligibility*. I detenuti, infatti, potevano essere impiegati solo in faticosi lavori di dissodamento e bonifica dei terreni che, una volta migliorati e resi produttivi, dovevano essere ceduti ai lavoratori liberi (art. 118). L'unica novità era rappresentata dal fatto che era ora previsto un intervento anche del giudice di sorveglianza cui spettava il potere di ammettere al lavoro all'aperto³³.

4. Carcere e fabbrica?

4.1. La disoccupazione dei detenuti

Abbiamo sottolineato che le differenze teoriche tra l'idealtipo liberale e quello fascista tendono a livellarsi se si comparano molte delle previsioni contenute nei rispettivi regolamenti carcerari e si analizzano i provvedimenti amministrativi di attuazione. Esse tendono poi quasi a scomparire quando si passa ad analizzarne i profili di effettività. Le fonti amministrative, infatti, evidenziano che la pratica penitenziaria sia rimasta afflitta dalle medesime criticità e che il lavoro forzato abbia continuato ad assumere una eminente finalità di contenimento disciplinare di una popolazione detenuta composta prevalentemente da individui poveri.

In primo luogo, possiamo notare che il progetto di implementazione del lavoro forzato come strumento di addestramento all'etica del lavoro è rimasto largamente ineffettivo e i dati circa la sua consistenza quantitativa e qualitativa solo li a dimostrarlo (Ministero, 1929)³⁴. Negli anni precedenti la riforma, compresi tra il 1921 ed il 1925, in media il tasso di impiego, dato dal rapporto tra giornate di presenza e giornate trascorse al lavoro, era del 22%. Tale percentuale scendeva fino al 10-13% nelle case circondariali, mentre arrivava a toccare punte del 57% negli stabilimenti penali. Siamo dunque di fronte a numeri nient'affatto distanti da quelli degli anni liberali. L'Ono-

³³ Si tenga presente che tale potere era di fatto molto limitato: l'elenco dei nominativi dei detenuti ammissibili era suggerito dalla direzione degli istituti, mentre la decisione finale spettava al Ministero (art. 120).

³⁴ Nella lettura di tali dati bisogna tener conto di un dato metodologico di non secondaria importanza. All'epoca il Ministero non pubblicava dati statistici sul numero dei detenuti impiegati, ma solo quelli relativi al numero delle "giornate lavorate" e delle giornate trascorse "in ozio". Il tasso di impiego pertanto si riferisce al rapporto tra il numero delle giornate di lavoro nell'anno e quelle di presenza. Non al numero dei detenuti occupati, come impropriamente affermato nella relazione ministeriale che introduce le tavole statistiche (Ministero 1929, pp. 43-44).

revoles Righetti (1932, p. 575), all'indomani dell'approvazione della riforma, confermava tali *performances* del lavoro carcerario: negli stabilimenti penali su 15.296 detenuti, ne lavoravano 8.760, di cui 2.140 impiegati nei servizi d'istituto e 2.207 nelle colonie agricole; dei 6.546 disoccupati, ben 4.194 lo erano per mancanza oggettiva di lavoro. Nelle case circondariali e nelle carceri mandamentali, su 35.395 detenuti, ne lavoravano appena 4.713, di cui 3.583 (il 72%) nei servizi d'istituto.

Va detto che, grazie al modello di gestione delle lavorazioni misto pubblico/privato, introdotto già dagli anni liberali, l'impresa privata ha continuato ad avere una certa rilevanza nel depresso mercato lavorativo carcerario. Nel quinquennio 1921-25 la maggior quantità di lavoro (il 50% circa) nelle case circondariali era offerta in lavorazioni private, il restante in lavorazioni pubbliche a committenza (25%) e in servizi per l'amministrazione (28%). Il tasso di impiego dei detenuti rispetto alle giornate di presenza risultava comunque estremamente basso: le giornate di lavoro erano in media appena il 12% delle giornate complessivamente trascorse in carcere, anche se non sappiamo, però, quanti detenuti fossero effettivamente impiegati dal momento che i detenuti potrebbero essere stati fatti ruotare.

Anni	Numero giornate lavorate				tasso impiego rispetto alle giornate di presenza
	per imprese	per committenti	per conto dell'amministrazione	totale	
1921	534437	199010	415333	1.148.780	10%
1922	657893	195087	418665	1.271.645	11,09%
1923	618641	241817	318420	1.178.878	11,29%
1924	643943	293798	363659	1.301.400	12,20%
1925	721518	372061	272889	1.366.458	13,10%
MEDIA	635286,4	260354,6	357793,2	1253432	12%
% SU TOTALE	51%	21%	29%		

Fonte: Ministero della giustizia e degli affari di culti, Statistica delle carceri anni 1924-25, Provveditorato generale dello stato, Roma 1929

Se analizziamo i dati relativi alle case di pena si scopre che la gran parte delle lavorazioni erano condotte in economia: circa il 74% delle giornate di lavoro erano offerte dalle lavorazioni gestite dall'amministrazione che usava i prodotti del lavoro per sé o per committenti. Il tasso di impiego complessivo si aggirava intorno al 54% negli anni 1924-25, fino a toccare punte comprese 77% e l'88% nelle case di pene cosiddette intermedie, quali le colonie agricole dove i detenuti svolgevano lavori all'aperto di bonifica e dissodamento dei terreni. Ciononostante, il contributo degli utili del lavoro nell'abbattimento i costi del sistema penitenziario si mantenne anche in tali casi del tutto mar-

ginale³⁵. Particolarmente alto era il tasso di impiego nelle case di correzione per minorenni, dove era tra il 71% e l'84% grazie al costo irrisorio della manodopera.

Tabella 4 - Giornate di lavoro in economia e in appalto nelle case penali anni 1921-25			
Anni	Numero giornate lavorate		
	In appalto a imprese	lavorazioni "in economia"	totale
1921	608.206	3.200.183	3.808.389
1922	754.306	1.817.983	2.572.289
1923	721.837	1.775.816	2.497.653
1924	836.286	1.797.204	2.633.490
1925	565.395	1.469.141	2.034.536
MEDIA	697.206	2.012.065	2.709.271
% SU TOTALE	26%	74%	

Fonte: Ministero della giustizia e degli affari di culti, Statistica delle carceri anni 1924-25, Provveditorato generale dello stato, Roma 1929

³⁵ Negli anni tra il 1921 ed il 1925 il lavoro nelle case circondariali aveva prodotto una media annua di 446.268 Lire. Mentre nelle case penali l'utile industriale complessivo nel biennio 1924-25 era stato di circa 3.586.295, di cui 2.834.207 provenienti dalle lavorazioni in economia gestite dall'amministrazione e 752.088 da lavorazioni in appalto. Si tratta di cifre irrisorie se comparate ai costi per il mantenimento dei detenuti superiori ai 15 milioni annui o a quello complessivo di oltre 35 milioni annui comprensivo delle spese per il personale. Inoltre, va ricordato tale modesto sistema produttivo si basava su lavori scarsamente qualificati, come testimoniato dalla relazione di accompagnamento delle statistiche: "specie di lavoro in cui durante l'esercizio 1924-25 si occupò il maggior numero di condannati, fu quella dei contadini (1.313) cui segue quella dei calzolari e affini (1.870) che fu come si vede più redditizia per l'Amministrazione; la lavorazione più proficua di tutte fu quella dei sarti (8.315) e subito dopo, quella dei tipografi, legatori, ecc. (7.247) come negli anni precedenti" (Ministero della giustizia e degli affari di culto 1929, p. 47).

STABILIMENTI PENALI PER SPECIE	ANNO 1924		tasso impiego rispetto a giornate presenza	ANNO 1925		tasso impiego rispetto a giornate presenza
	Giornate			Giornate		
	di presenza	di lavoro		di presenza	di lavoro	
Ergastolo e sez. di ergastolo	90671	21691	23,9%	64610	28247	43,7%
Case e sez. di reclusione ordinaria	3412594	1765234	51,7%	2091662	1322025	63,2%
Sez. di rigore	10129			13866
Case di pena intermedia	768251	677700	88,2%	726738	563308	77,5%
Manicomi criminali	296930	61198	20,6%	303627	19929	6,6%
Case di correzione per minorenni	48278	40597	84,1%	45978	32668	71,1%
Case e sez di detenzione	117757	28066	23,8%	114132	38869	34,1%
Case di pena per donne	161660	39004	24,1%	155453	29490	19,0%
Totale	4906270	2633490	53,7%	3516066	2034536	57,9%

Fonte: Ministero della giustizia e degli affari di culti, Statistica delle carceri anni 1924-25, Provveditorato generale dello stato, Roma 1929

Negli anni del regime, dunque, il ruolo svolto dall'industria carceraria privata fu tutto sommato modesto. Se è vero che l'impresa privata ha avuto un ruolo importante soprattutto nella prima metà del '900, come sostenuto da Giulianelli (2008)³⁶, va sottolineato che le lavorazioni private erano presenti prevalentemente negli stabilimenti penali che ospitavano soltanto una percentuale minima di detenuti³⁷, mentre latitavano nelle case circondariali, dove era reclusi la gran parte dei detenuti.

³⁶ Giulianelli nel suo volume *L'industria carceraria italiana*, che analizza sia il periodo giolittiano che quello fascista, ha evidenziato che mentre a inizio '900 le lavorazioni private erano in rapporto quasi pari a quelle gestite dall'amministrazione, esse sono poi cresciute fino a sopravanzarle negli anni successivi alla Prima guerra mondiale, quando l'amministrazione aveva visto tagliate le commesse provenienti da esercito e marina militare (Giulianelli 2008, p. 71). A partire dal 1920, quando i soldati coinvolti nella grande guerra avevano fatto rientro andando ad ingrossare la forza lavoro nazionale, l'industria privata si è allontanata nuovamente dal carcere non avendo più necessità di far ricorso alla manodopera detenuta: nel 1921 l'85% delle lavorazioni penitenziarie erano nuovamente condotte in economia dallo Stato. A partire dal 1925 vi è stata una parziale ripresa delle lavorazioni private in carcere, che tornano ad essere quasi il 50% delle lavorazioni carcerarie; fino al 1929, anno della Grande crisi, quando hanno iniziato a diminuire sino a stabilizzarsi su una media del 20% circa del totale.

³⁷ Secondo le statistiche ufficiali gli stabilimenti di pena sono passati dall'ospitare circa il 50% dei detenuti presenti di inizio Novecento, sino al 22% degli anni '20 a causa della crescita complessiva dell'incarcerazione (Istat 1958).

4.2. *L'industria carceraria di Stato*

Rocco (1932) affermava di non avere alcuna intenzione di trasformare le lavorazioni carcerarie in vere e proprie scuole di addestramento professionale e in fabbriche in grado di produrre beni competitivi sul mercato del lavoro. In fondo la manodopera carceraria, al massimo del suo sfruttamento, non poteva ammontare mai a più 15.000 unità potenziali (Rocco 1932). Anche perché era impensabile coinvolgere seriamente i detenuti non definitivi, che rappresentavano il grosso della popolazione detenuta, in qualsivoglia attività lavorativa: “si tratta di 35 mila detenuti, popolazione carceraria questa molto fluttuante, che si rinnova continuamente e che si trova in uno stato d'animo il quale non è dei più indicati per dedicarsi al lavoro. Si tratta di persone sottoposte ancora a giudizio e preoccupate della loro sorte” (Rocco 1932, p. 591).

Rocco non immaginava di creare una industria carceraria che concorresse sul libero mercato, a causa in particolare della bassa qualità della manodopera e dei manufatti che erano sempre “più imperfetti, più grossolani di qualità, ed il mercato difficilmente li accetta, il che spiega perché vengono venduti ad un prezzo minore di quelli più fini”. Per tale ragione il regime aveva scelto, con la citata legge 547/1932, di privilegiare le lavorazioni pubbliche basate sulle commesse provenienti dalle altre amministrazioni dello Stato. Grazie all'obbligo imposto ai Ministeri di commissionare prodotti all'amministrazione penitenziaria il regime riuscì, per un limitato numero di anni a partire dal 1934, ad incrementare la produzione e a raggiungere la quasi piena occupazione dei detenuti negli stabilimenti penali. La cabina di regia di questo eccezionale fenomeno fu la Commissione interministeriale per il lavoro penitenziario, grazie al potere attribuitole dalla legge 547/1932. Tale organo si preoccupò di vietare la produzione di beni che potesse turbare il mercato e adottò disposizioni volte a proteggere le piccole industrie locali³⁸. Dagli atti della commissione si evince che le commesse furono in effetti limitate a soddisfare il fabbisogno pubblico³⁹, in special modo di beni di

³⁸ In uno dei primi atti della commissione si stabilì che le produzioni dovevano limitarsi a beni “prodotti in Italia in grandissima quantità” oppure a beni “scarsamente offerti dalla mano d'opera privata” (Direzione generale 1933, p. 911). Si vietarono poi le produzioni di beni tipici del territorio in cui erano ubicati gli istituti, a meno che le lavorazioni penitenziarie non fossero già inserite, senza produrre turbamenti, nel tessuto produttivo locale (Direzione generale 1933, p. 912).

³⁹ Sin dal primo atto della Commissione si attribuirono commesse all'amministrazione penitenziaria per un importo complessivo di circa 6.863.163 da prodursi nel 1934-35, il doppio dei proventi normalmente prodotti dal lavoro penitenziario (Direzione generale 1933, p. 915). Le commesse si distribuirono come segue: Ministero Giustizia 31%, Aeronautica 19%, Comunicazioni 13%, Guerra 12%, Marina 9%, Finanze 7%, Corporazioni 5%, Interno 2%, altri 2%. Buona parte delle commesse provenivano dal Ministero della guerra, quello della Marina e dell'aeronautica: il primo commissionò circa 60.000 scarpe per un valore

casermaggio per le varie forze dell'esercito oppure di mobilio per gli istituti penitenziari e di altri beni di prima necessità destinati a detenuti e personale.

Anni	fondi assegnati per mercedi e materie prime	Entrate	Guadagno
1932-33	13.860.000	17.931.245	4.071.245
1933-34	16.000.000	17.683.946	1.683.946
1934-35	17.150.000	18.861.647	1.711.647
1935-36	17.700.000	18.914.292	1.214.292
1936-37	17.700.000	20.496.272	2.796.272
1937-38	19.700.000	24.544.672	4.844.672
1938-39	20.700.000	26.086.000	5.386.000
1939-40	22.000.000	24.901.624	2.901.624
1940-41	18.000.000	36.242.864	18.242.864
1941-42	21.000.000	27.537.933	6.537.933

Fonte: Verbali della Commissione interministeriale del lavoro, pubblicati per gli anni corrispondenti sulla Rassegna di diritto penitenziario, anni 1933-1941

Anni	Stabilimenti di pena	Carceri giudiziarie	Stabilimenti misure di sicurezza
1932	71,9%	34,3%	98,2%
1933	94,2%	51,8%	99,6%
1934	96,5%	52,9%	—
1935	98,7%	53,8%	—

Fonte: Relazioni Giunta del bilancio alla Camera dei deputati (bilancio del ministero della Giustizia) per gli esercizi finanziari 1932-33, 1933-34, 1934-35, 1935-36, pubblicate dalla "Rivista di diritto penitenziario" per gli anni corrispondenti

È difficile valutare quale sia stato l'impatto della nuova politica industriale carceraria del regime, anche a causa della scarsa attendibilità dei dati ufficiali (Pavarini 1981, p. 355)⁴⁰ secondo cui, negli anni 1932-35, vi sarebbe

di 2.000.000 di Lire, il secondo 20.000 coperte per un valore di 1.000.000, il terzo 3.000 brande per un valore di 165.000 Lire. Già nel 1935-36 l'importo delle commesse era arrivato a 10.400.000 Lire, 10.463.476 in quello 36-37 (Direzione generale 1936), 11.582.189 nel 38-39 (Direzione generale 1939), fino a quasi triplicare nel 1941 arrivando alla cifra di 34.170.810.

⁴⁰ Come ha sottolineato Pavarini (1981), il dato relativo al numero dei detenuti impiegato può essere facilmente falsato ricorrendo ad un maggior *turn-over* di detenuti su un numero limitato posti di lavoro, portando ad una iper-valutazione del tasso di occupazione. La principale prova che si sia verificata una manipolazione di tale dato è costituita dall'aumento del numero di detenuti ricoverati nelle infermerie o cui viene concesso riposo, segno inequivocabile di un maggior ricorso al *turn-over* dei detenuti. La rotazione

stato un aumento tale del tasso di occupazione da portare al pieno impiego dei detenuti negli stabilimenti penali (tabella 3.7). Nonostante le perplessità sull'affidabilità di dati probabilmente gonfiati a fini propagandistici⁴¹, non si può negare che si sia verificata una effettiva crescita della produttività del lavoro penitenziario testimoniata dall'aumento delle commissioni e degli utili a partire dal 1934. Per la prima volta il lavoro penitenziario ha avuto una reale quanto inedita dimensione produttiva, anche se limitata ai soli stabilimenti penali e con il coinvolgimento di una quota minoritaria di detenuti⁴². Tale sviluppo dell'industria carceraria sarebbe stato indirettamente favorito dalla crescita della domanda di lavoro nel mercato libero e dal miglioramento delle condizioni dei salari (Pavarini 1981, p. 355).

5. La continuità del modello fascista di trattamento penale della povertà

In conclusione, possiamo sostenere che il rinnovamento dell'esecuzione penale, secondo la teoria del "riadattamento sociale", non comportò mutamenti radicali nell'impianto legale, tantomeno nella pratica del lavoro forzato penale che ha continuato, come negli anni liberali, ad essere funzionale alle esigenze di governo pratico dell'amministrazione ed alla politica di trattamento differenziale della povertà.

L'amministrazione del carcere, favorita dall'ampia discrezionalità riconosciutagli dal nuovo regolamento, ha di fatto potuto continuare a disporre del lavoro come di un dispositivo disciplinare avente natura premiale e finalizzato al controllo dei detenuti e non al loro addestramento professionale come retoricamente asserito da Rocco. Una conferma del perdurare di tale pratica viene, tra gli altri, dal direttore generale degli istituti di pena Tito Cinelli (1941, pp. 236-237) il quale, nonostante il richiamo alla solita retorica del lavoro come strumento di "ricostruzione spirituale del delinquente", ammetteva che, in realtà, il grande desiderio che hanno tutti i detenuti di

dei detenuti sui posti di lavoro, infatti, veniva normalmente giustificata con l'insorgere di malattie oppure con la necessità di riposo.

⁴¹ Queste nostre perplessità sono confermate da ulteriori fonti, come la lettera circolare fatta pervenire dal Ministro della giustizia Grandi, per bocca di Putzolu, alle direzioni degli istituti, nella quale si lamentava lo stato di ozio in cui versavano i detenuti (Grandi 1942, p. 810).

⁴² A dispetto di tali *performances* del lavoro carcerario, Rusche e Kirchheimer hanno liquidato come poco significativa l'esperienza dell'industria carceraria fascista. È possibile, però, che essi, avendo pubblicato il loro lavoro nel 1939, non fossero ancora a conoscenza dei dati che qui stiamo commentando. I due autori si sono soffermati in particolare sul lavoro all'aperto, la presunta novità della riforma fascista, sostenendo che nella grandissima parte dei casi questo non avesse alcuna verosimiglianza con quello svolto in libertà e non avesse una valenza rieducativa (Rusche-Kirchheimer 1939, trad. it. 1978, p. 314).

lavorare, anche di quelli che “in libertà n'erano tiepidi amanti o addirittura ne rifuggivano”, era in fondo legato a piccoli vantaggi che ne ottenevano, come la possibilità di “comperare tabacco, libri, giornali, sottoabiti”. Il lavoro era, dunque, un passatempo che consentiva al detenuto “di sottrarsi per molte ore della sua lunga giornata alla monotonia opprimente della cella”.

Per altro verso, va detto che neppure l'inedito sviluppo dell'industria carceraria pubblica ha contribuito ad assimilare il lavoro carcerario a quello che si svolge in libertà. Il fatto che le lavorazioni carcerarie fossero finalizzate a soddisfare principalmente una domanda interna dell'amministrazione penitenziaria e un fabbisogno dell'esercito legato alla contingente necessità di armamenti per la ripresa dell'attività coloniale e di guerra, comportava che i detenuti venissero impiegati in produzioni che poco avevano a che fare con quelle che si realizzavano nelle industrie private. Il Ministro Grandi, in proposito, nella Relazione di accompagnamento della legge di rifinanziamento dell'industria carceraria del 1942, chiariva che i detenuti che lavoravano per conto dello Stato producevano di beni di scarsa qualità che, senza il ricorso alle commesse obbligatorie, non avrebbero avuto alcun mercato e non avrebbero retto la concorrenza dell'impresa privata (Grandi 1942a)⁴³.

Ma la principale conferma della continuità dell'esperienza fascista con quella liberale nel perseguire una politica di trattamento differenziale della povertà viene, senza dubbio, dalla mancata implementazione di quelle norme relative alla protezione previdenziale del lavoro dei detenuti. In effetti le previsioni dell'art. 123 del Regolamento, se fossero state realmente applicate, avrebbero comportato una significativa rottura con la tradizione ed una apertura verso un modello di esecuzione penale volto al reinserimento sociale.

Una ulteriore prova viene, infine, dalla creazione di un sistema di “collocamento” degli ex-detenuti che, consentendo che fossero assunti in deroga ai contratti collettivi di lavoro, aveva l'evidente scopo di perdurarne, anche dopo la scarcerazione, lo stato di sottoccupazione e di marginalità rispetto al mercato del lavoro. Al vertice di questo sistema di sfruttamento della manodopera degli ex-detenuti era posta una nuova istituzione, quella dei consigli di patronato⁴⁴, che gestivano e coordinavano gli “assistenziali” per ex-detenuti⁴⁵, e la cassa delle ammende che sarà poi investita dalla successiva riforma

⁴³ Lo stesso Grandi (1940) in una precedente Relazione aveva ammesso che l'arretratezza dell'edilizia penitenziaria impediva di organizzare nella gran parte degli istituti lavorazioni realmente produttive.

⁴⁴ I Consigli di patronato, che presero il posto dei vecchi assistenziali a gestione privata previsti dal regolamento del 1891, avevano la funzione di accompagnare i detenuti anche dopo la scarcerazione, aiutandoli eventualmente a cercare un lavoro, e quella di dare assistenza alle famiglie dei detenuti.

⁴⁵ Giovanni Novelli (1937) nel ricostruire la storia di tale genere di istituzioni ricordava che i consigli di patronato non si presentavano come una novità assoluta, dal momento che proseguivano il lavoro già svolto da enti privati in materia di assistenza ai detenuti, quali

del 1932. Tali istituzioni, nate con lo scopo di favorire il reinserimento a fine pena, finivano però per rafforzare lo stigma sociale degli ex-detenuiti che, una volta usciti, continuavano ad essere oggetto di controllo e, cosa ancor più grave, potevano essere assunti con salari inferiori a quelli ordinari⁴⁶. Tale sistema comportava che i detenuti mantenessero quello *status* di minorità sociale che avevano acquisito in carcere, dove già erano stati abituati a svolgere lavori in condizioni di gran lunga deteriori rispetto a quelle normali ed erano stati privati della previdenza sociale⁴⁷.

le Compagnie della Misericordia, andando a integrarli e coordinarli.

⁴⁶ Circolare del 1 marzo 1937, n. xv u- 931 del Ministero di grazia e giustizia - Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena.

⁴⁷ L'impatto di tale sistema fu, in verità, alquanto modesto, dal momento che i detenuti non erano legalmente obbligati a presentarsi ai patronati una volta usciti. Nonostante ciò furono comunque numerosi i detenuti costretti a rivolgersi agli assistenziali a causa della loro condizione di estrema povertà. Secondo Novelli (1937) durante il 1932 furono assistiti 6.763 liberati (su un totale di 275.996 usciti), nel 1933 n. 2.038 (su 245.188 usciti) nel 1934 n. 12.666 (su 298.856 usciti), nel 1935 n. 12.737 (su 250.512 usciti) e nel 1936 n. 12.8838 (su 240.308 usciti). Mentre il numero delle famiglie assistite era di 3.981 nel 1932, 10.669 nel 1933, 13.375 nel 1934, 13.169 nel 1935 e, infine, 13.539 nel 1936.

CAPITOLO QUARTO

STATO SOCIALE, WELFARE PENALE E CONTROLLO DELLA POVERTÀ

Sommario

1. Introduzione – 2. L'integrazione della povertà negativa – 2.1. *Welfare* e cittadinanza sociale – 2.2. Il controllo e la regolazione della povertà – 3. *Welfare* e trattamento penale della povertà – 3.1. Il nuovo compromesso tra deterrenza, umanizzazione e correzione – 3.2. *Welfare* vs. *welfare* penale: il modello degli *Standards* delle Nazioni Unite – 3.3. Carcere e lavoro forzato per privati – 4. Il *welfare* penale italiano tra continuità e discontinuità con il fascismo – 4.1. L'aggiornamento del modello totalitario – 4.2. Dal detenuto-lavoratore al lavoratore-detenuto – 5. L'idealtipo normativo di *penal welfare* – 6. Il lavoro forzato rieducativo – 6.1. Il lavoro non è più punizione ma non (ancora) un diritto – 6.2. La protezione sociale del lavoro dei detenuti – 6.3. La rieducazione come nuovo criterio di *less eligibility* – 6.4. Il modello organizzativo: il carcere come impresa pubblica e agenzia di *welfare*

1. Introduzione

Il modello di penitenziario democratico, nato sulle ceneri dell'esperienza dello Stato totalitario fascista, è il prodotto di un lungo processo di riforma durato quasi un trentennio che è giunto a compimento solo con l'adozione della riforma penitenziaria del 1975. Nell'analizzare i discorsi dei suoi ideatori ci troveremo di fronte alla medesima retorica che vuole il penitenziario istituzione correttiva di educazione al lavoro. Come già avvenuto nel caso delle riforme che avevano dato vita al sistema liberale prima e a quello fascista dopo, il copione recitato è il medesimo. Si prende atto del fallimento delle precedenti riforme e lo si imputa all'inadeguatezza degli strumenti tecnico-giuridici adottati e alla inefficacia dei modelli criminologici di riferimento. Per poi sostenere di aver individuato il sistema teorico e normativo più appropriato in grado di dare una risposta all'irrisolta questione carceraria.

Da questo punto di vista la nuova proposta di riforma del penitenziario, basata sul principio della rieducazione e del reinserimento sociale attraverso il lavoro, potrebbe esser letta come l'ennesimo tentativo di implementazione di quel progetto di istituzione disciplinare correttiva della povertà "negativa" che era stato ideato nel contesto dello Stato liberale. A dispetto dell'asserita discontinuità di linguaggio, si continua infatti a presupporre l'esistenza di un legame tra criminalità e povertà, senza mettere in discussione la funzione essenzialmente repressiva e classista del diritto penale.

Formalmente il rinnovamento dell'armatura giuridica si rendeva necessario anche perché il sistema punitivo appariva incompatibile con una visione ideologica e politica dell'ordine sociale che si presentava radicalmente diver-

sa sia da quella liberale che da quella dello Stato totalitario. Il movimento riformista ha risentito, infatti, del condizionamento di una nuova narrativa solidaristica dettata dalla società del benessere, diffusa negli Stati occidentali a partire dalla seconda metà del XX secolo, che proponeva di considerare la povertà e la disoccupazione come fenomeni fisiologici dell'industrializzazione e dell'economia di mercato che dovevano essere gestiti dallo Stato (§2). Questi eventi non erano più ricondotti ad una responsabilità individuale dovuta ad un vizio morale (approccio liberale) o ad un inadempimento ad un dovere sociale (approccio stato sociale totalitario), ma erano considerati "rischi" prevedibili e ammortizzabili ricorrendo ad un sistema assicurativo e previdenziale pubblico oppure "bisogni" da soddisfare con politiche assistenziali di portata universale.

Fu tale nuovo contesto ideologico a spingere i riformatori a proporre di trasformare il carcere da istituzione punitiva e stigmatizzante della povertà, in una vera e propria agenzia socioeducativa di *welfare* per l'integrazione ed il reinserimento sociale. A proporre di completare quel processo, timidamente avviato con la legislazione fascista, di superamento del dispositivo del trattamento differenziale della povertà da realizzarsi mediante il riconoscimento dei detenuti come lavoratori titolari di un salario e delle comuni assicurazioni previdenziali.

Nel nuovo idealtipo correzionalista emerso da tale visione (3§), denominato di *penal welfare* (Garland 1985), si insiste nel proporre il lavoro forzato come strumento di correzione della povertà, ma se ne rinnova la trama teorica assegnandogli ora una funzione esplicitamente "rieducativa": non più uno strumento di assoggettamento forzato all'etica utilitarista dell'*homo oeconomicus*; non più un mezzo di adempimento ad un dovere sociale nei confronti dello Stato. Ma una componente di un programma individualizzato di riabilitazione e di reinserimento sociale volto alla produzione di un nuovo modello antropologico di individuo: cittadino, lavoratore salariato e consumatore. Nei discorsi dei riformatori il nuovo idealtipo di lavoro forzato si presenta come il precipitato di una nuova teoria dell'ordine sociale basata sull'idea che il lavoro salariato debba costituire la chiave per l'accesso alla società del benessere e a programmi pubblici di supporto della capacità di reddito e di consumo, secondo il nuovo modello fordista-keynesiano di governo dell'economia e del sociale. Per tale ragione si immagina che il lavoro, pur non essendo configurato propriamente come un diritto dei condannati, debba ora essere regolato in maniera quanto più simile al lavoro libero e possa consentire un accesso alle protezioni sociali fondamentali.

Esaminando nel dettaglio il caso italiano vedremo che la retorica del lavoro correttivo, rinnovata secondo il nuovo paradigma rieducativo, incide solo in parte nella elaborazione del modello normativo, come peraltro già avvenuto con le precedenti riforme (§4 e 5). Il modello italiano di *penal welfare*, infatti, continua a prevedere dispositivi di trattamento differenziale della povertà, con l'unica novità data dal fatto che la *less eligibility* dei detenuti

nell'accedere alle comuni protezioni sociali non viene più giustificata ricorrendo al tradizionale argomento della deterrenza penale, ma con il superiore interesse dello Stato alla rieducazione (§ 6). Lo snodo teorico principale del modello correzionalista, rappresentato dal superamento della teoria dell'emenda in favore di quello della rieducazione e risocializzazione, è dunque quello che ha paradossalmente consentito di preservare i tratti essenziali del modello punitivo liberal-fascista.

2. L'integrazione della povertà negativa

2.1. Welfare e cittadinanza sociale

Il contesto in cui si è sviluppata la nuova narrativa riformista del penitenziario è quello di un interventismo pubblico che ambiva ad un ideale distribuzione universale del benessere mediante il dispositivo della cittadinanza sociale. Si ambiva a superare l'ordine liberale classico, ispirato all'ideale dogmatico del *laissez faire* ed al principio di responsabilità individuale¹, in favore di un nuovo ordine sociale inclusivo e solidaristico, basato su un concetto di cittadinanza – che denomineremo “sociale” – e di lavoro – che definiremo “salarariato”. Si immaginava che lo Stato, anche attraverso strumenti macroeconomici di governo dell'economia ispirati alla dottrina keynesiana, potesse mirare alla piena occupazione e risolvere il problema della povertà. In proposito bisogna ricordare che la grande fortuna delle prime esperienze di stato sociale keynesiano - da intendersi *latu sensu* come quell'insieme di politiche pubbliche volte alla socializzazione dei consumi e dei rischi connessi al lavoro - è dovuta anche al fatto che il sostegno pubblico ai salari dei lavoratori era funzionale a mantenere stabile la domanda di beni di consumo di massa prodotti secondo il modello fordista della produzione in catena di montaggio².

¹ Polanyi ha evidenziato che il liberalismo “nato come inclinazione verso metodi non burocratici” si era evoluto verso atteggiamenti fideistici che esaltavano il ruolo del mercato autoregolato (Polanyi 1944, trad. it. 2010, p. 173). Anche se già Pareto (1919) aveva evidenziato che il *laissez-faire* era sì divenuto un dogma utopistico ma che, forse proprio per questo, aveva solo parzialmente condizionato le pratiche politiche dei governi che avevano, in realtà, effettuato importanti investimenti pubblici nell'economia con lo scopo di rafforzare il consenso intorno alle élite politiche di governo.

² Il fordismo è un fenomeno economico e sociale complesso che può essere definito in relazione ad un particolare processo lavorativo, cui sono normalmente destinati operai scarsamente qualificati, basato sulla catena di montaggio per la produzione di beni di massa. Esso è, al contempo, una particolare modalità di crescita macroeconomica che “implica un circolo virtuoso di crescita basato sulla produzione di massa, una produttività

Le nuove dottrine economiche proponevano di superare quell'approccio afflittivo al fenomeno della povertà che aveva caratterizzato molte delle politiche adottate dagli Stati liberali europei, ispirando in Europa un nuovo modello socialista-liberale di governo della povertà, di cui il Piano Beveridge può essere considerato un esempio paradigmatico³. Esso trasformava le assicurazioni sociali, già utilizzate nel modello bismarckiano a esclusiva tutela di limitate categorie di lavoratori (Cfr. cap. 2, §5.3), in strumenti universali di protezione della generalità degli individui dai principali rischi connessi alla sopravvivenza in una economia di mercato (quali invalidità, vecchiaia, disoccupazione e malattia).

Con lo Stato sociale si verifica un epocale cambiamento del ruolo dello Stato che, da soggetto deputato alla mera "protezione civile" degli individui proprietari, si trasforma in "protettore sociale" anche degli individui non-proprietari (Castel 2003, trad. it. 2004, pp. 4-6). Nello Stato liberale la valorizzazione della proprietà come strumento unico di inclusione sociale e di successo economico aveva portato ad una totale indifferenza nei confronti degli individui non-proprietari che erano considerati alternativamente come disoccupati da integrare o come oziosi da punire. Questa concezione, abbiamo visto, aveva favorito politiche di trattamento differenziale della povertà basate sul dispositivo di previdenza/assistenza da un lato e repressione/carcere dall'altro. La sfida che lo Stato sociale affronta è, invece quella di andare oltre la protezione civile degli individui proprietari⁴, per assicurare una nuova forma di protezione universale, denominata appunto "sociale", anche ai non proprietari. Secondo questo nuovo approccio, l'integrazione della povertà nel mercato non potrà essere raggiunta semplicemente favorendo l'agire individuale volto all'acquisizione proprietaria delle ricchezze, ma dovrà essere accompagnata dallo Stato garantendo "reddito per il lavoratore e beni o servizi per il consumatore" (Marshall 1963, trad. it. 1976, p. 180).

crescente basata su economie di scala, redditi crescenti collegati con la produttività, una maggiore domanda di massa dovuta ai salari più elevati, maggiori profitti basati su una piena utilizzazione della capacità e un aumento di investimento in attrezzature e miglioramenti delle tecniche per la produzione di massa" (Jessop 1993, p. 67).

³ Il Piano Beveridge basato sul Rapporto *Social insurance and allied services* può essere considerato uno dei primi e più influenti programmi di *welfare* a vocazione universale. Esso mutò radicalmente l'approccio delle politiche pubbliche di gestione della povertà (Beveridge 1944, trad. it. 2010) senza però mettere definitivamente da parte il principio regolatore della *less eligibility*: il livello di protezione garantito dai sussidi era più basso rispetto ai redditi medi percepiti mediante il lavoro ed era limitato "alla garanzia di un reddito minimo necessario per la sussistenza" (Ivi, p. 59).

⁴ Hobbes (1651; trad. it. 2013) aveva sottolineato che la nascita del Leviatano statale fosse già in origine legata alla necessità di dare una risposta alle insicurezze ed al bisogno di protezione di una società fondata sull'individuo. Lo Stato a tal fine aveva acquisito il monopolio dell'uso della forza, liberato gli individui proprietari dalla paura e consentito loro di vivere nella loro sfera privata.

Alla povertà viene così riconosciuto uno statuto legale che impone un duplice dovere di protezione a carico dello Stato. Dai rischi legati allo svolgimento di un'attività lavorativa mediante il diritto alla previdenza sociale e un sistema di assicurazioni pubbliche universali a contribuzione privata e/o pubblica. Dallo stato di indigenza mediante il riconoscimento di un diritto universale all'assistenza sociale⁵.

2.2. Il controllo e la regolazione della povertà

Lo Stato sociale, dunque, nasce originariamente come strumento di regolazione della povertà a fini economici secondo il modello fordista keynesiano, che nei periodi di crisi economica ha la funzione di contenere disoccupazione e conflitti sociali, mentre nei momenti di prosperità quello di stimolare i consumi e di assicurare manodopera a basso costo per le imprese, grazie ai programmi di sostegno ai salari (Piven e Cloward 1993). Ma è chiaro che la sua funzione non può essere ridotta a quello di mero "riduttore di rischi sociali" (Castel 2003, trad. it. 2004, p. 27) poiché esso assume anche il compito di promuovere un nuovo ordine sociale comunitaristico che mette da parte il modello utilitarista dell'*homo oeconomicus* e capovolge i dettami della biopolitica liberale. Con lo Stato sociale l'ordine e l'integrazione sociale vanno a fondarsi, infatti, su un modello antropologico di cittadino lavoratore e consumatore: un individuo la cui motivazione al lavoro e al rispetto delle norme sociali deve essere stimolata costantemente - "from cradle to grave" (Timmins 1995, p. 135) - mediante programmi pubblici che gli promettono in cambio l'accesso al benessere. Sotto questo profilo possiamo sostenere che i diritti sociali alla previdenza ed all'assistenza diventano lo strumento attraverso cui lo Stato delimita il campo delle rivendicazioni sociali legittime e promuove un ordine sociale basato sul lavoro ed il consumo⁶.

Secondo il nuovo modello di inclusione proposto dalla teoria sociale struttural-funzionalista, l'azione degli individui può essere indirizzata dallo Stato verso condotte socialmente accettate e funzionali all'integrazione nei

⁵ È il caso, ad esempio, dell'art. 38 della Costituzione italiana che al fianco delle protezioni previdenziali, basate sul sistema della contribuzione obbligatoria, riconosce anche un diritto alla sussistenza a tutti i cittadini privi di reddito e/o inabili al lavoro.

⁶ Come ha notato Foucault la politica sociale, così come viene disegnata dai primi fautori dello Stato sociale, si "prefigge come obiettivo una relativa perequazione nell'accesso di ciascuno ai beni di consumo" (Foucault 2004b, p. 125). Con lo Stato sociale si verifica uno sviluppo e una ramificazione della governamentalità che arriva a toccare tutti gli ambiti della vita privata e pubblica. Lo Stato sociale finisce per andare ben oltre le politiche di socializzazione del rischio, divenendo esso stesso mezzo di controllo biopolitico della popolazione. I diritti sociali, ha sostenuto Ewald (1986, p. 55) aggiornando l'analisi foucaultiana, finiscono per divenire nuovi dispositivi di governo del vivente.

sistemi di produzione e consumo della emergente società del benessere. Lo Stato può ambire a superare la tradizionale dicotomia individuo/società (Parsons 1937, trad. it. 1987), senza limitarsi più al ruolo di semplice mediatore di interessi personalistici, attraverso la creazione di agenzie formali e informali di controllo il cui obiettivo è valorizzare il significato sociale delle azioni degli individui e orientarli “normativamente” verso aspettative istituzionalizzate: il lavoro, il benessere, la famiglia, il rispetto della legge e delle istituzioni⁷. In tal modo la visione lavoro-centrica liberale viene profondamente ridiscussa secondo una teoria consensualistica dell’ordine sociale⁸, debitrice della visione di Durkheim, in base alla quale il lavoro per divenire base dell’armonia sociale deve essere percepito come un’attività degna e deve avere approvazione pubblica e sociale (Marshall 1963, trad. it. 1976, p. 187)⁹.

Naturalmente tale approccio alla integrazione sociale lascia ancora aperto il problema della gestione di quella quota di poveri che non si integrano nel mercato neppure con i programmi sociali del *welfare* e, in secondo luogo, dà ancora per scontata l’esistenza di un nesso di causalità tra povertà e criminalità. Rispetto all’approccio liberale la novità è rappresentata dal fatto che, secondo la teoria sociale funzionalista, la povertà cosiddetta “negativa” non viene più identificata con la categoria dell’ozioso, ma ricondotta implicitamente alla nuova categoria sociologica del “deviante” ovvero dell’individuo che non si adegua alle aspettative di una società che viene assunta come fosse una comunità omogenea e non conflittuale.

Mentre per le teorie sociali utilitariste liberali la sovrapposizione tra le categorie di ozioso, povero e criminale, era spiegata con una indole morale all’inoperosità che poteva essere trattata con un regime carcerario afflittivo

⁷ Secondo l’approccio struttural-funzionalista l’azione sociale degli individui, lungi dall’essere sempre determinata dall’esterno o al contrario dall’essere frutto di una logica individual-utilitarista, è sempre orientata verso ruoli sociali accettati e rispondenti alle aspettative della società (Merton 1938; Parsons 1991).

⁸ In proposito Beveridge (1944, trad. it. 2010, pp. 48-51 e p. 131) sosteneva che idealmente l’obiettivo dello Stato sociale è quello dell’abolizione del bisogno e del superamento degli ostacoli che impediscono una vita comunitaria ordinata e basata sul lavoro, la libertà e la responsabilità individuale.

⁹ La concezione di Durkheim si contrapponeva a quella dei suoi contemporanei liberali, secondo i quali l’armonia sociale si produrrebbe spontaneamente grazie all’indiretta convergenza di azioni individuali volte a realizzare interessi particolari (Spencer 1898). Il lavoro secondo la concezione consensualista proposta da Durkheim (1893, trad. it. 1971, pp. 210 ssg.), che ispirerà i fautori dello Stato sociale, deve andare oltre il mero sinallagma contrattuale per abbracciare una visione solidaristica della società. Durkheim nella sua opera del 1893 *La divisione del lavoro sociale* (trad. it. 1971, p. 138) chiarisce che la specializzazione del lavoro porta ad un elevato grado di dipendenza degli individui dalla società e al contempo un elevato livello di individualizzazione delle azioni sociali. L’ordine sociale in una società del genere richiede che gli uomini si sentano uniti da vincoli sociali di interdipendenza e di mutuo riconoscimento, che vanno sotto il nome di solidarietà organica (Durkheim 1893, trad. it. 1971, p. 347 ssg).

e la costrizione al lavoro. Nel caso della teoria sociale funzionalista, invece, la connessione tra povertà e criminalità è indirettamente spiegata con la devianza che può essere causata alternativamente o congiuntamente da due fattori: dal fallimento delle agenzie di educazione e integrazione sociale, quali ad esempio famiglia e scuola, oppure da patologie di natura psicofisica (Parsons 1937; 1991). Secondo tale nuovo approccio teorico la devianza può essere gestita proattivamente, mediante nuovi programmi di controllo sociale, oppure “corretta” mediante il ricorso a vecchie istituzioni come il carcere che, dunque, torna ad essere considerato anello di congiunzione ideale tra governo del sociale e del penale: luogo di punizione dei poveri e, al contempo, di educazione alla cultura del lavoro e del benessere.

La rinnovata centralità del carcere correttivo e del lavoro forzato nel contesto dell’ordine sociale solidaristico promosso dal *welfare state* non devono affatto sorprendere. La povertà “negativa”, infatti, pur non essendo più oggetto di riprovazione morale, tuttavia continua ad essere un pericolo per una società che ambisce a contenere ogni forma di conflitto sociale e a basarsi su un modello di integrazione sociale lavoro-centrico.

3. *Welfare* e trattamento penale della povertà

Quando nella seconda metà del XX secolo, gli Stati democratici occidentali si sono posti il problema della riforma del sistema punitivo, è emersa l’inadeguatezza del vecchio modello liberale ed in larga parte anche di quello dello Stato totalitario, rispetto al nuovo progetto politico di normalizzazione ed integrazione della povertà. In particolare, entrambi i sistemi normativi, prevedendo dispositivi disciplinari stigmatizzanti e punitivi, non sembravano in grado di assecondare del tutto il nuovo paradigma criminologico secondo cui i condannati vanno trattati come “devianti” – non più “oziosi” – da reintegrare in quanto temporaneamente espulsi dal mercato del lavoro a causa di carenze socioeducative o di patologie psico-fisiche.

Per tale ragione, nel dibattito sulla riforma del penitenziario che analizzeremo si è posto innanzitutto il problema di una profonda revisione teorica del progetto correzionalista e del suo principale architrave ideologico: il lavoro forzato carcerario. Secondo i riformatori democratici, il lavoro forzato doveva essere completamente riscritto per essere funzionale a nuovo ordine sociale che considerava la povertà come rischio sociale collettivo da normalizzare. Essi proposero, pertanto, un nuovo modello rieducativo di esecuzione carceraria basato su una concezione del lavoro che, dismesso il tradizionale *habitus* punitivo, potesse finalmente divenire la chiave per garantire la riabilitazione dei detenuti ed il loro reinserimento sociale. Coerentemente con la nuova logica solidaristica del *welfare*, lo Stato deve farsi completamente carico dei bisogni del condannato-lavoratore, proteggerlo dall’insicurezza

sociale e offrirgli programmi riabilitativi che lo stimolino all'introiezione della cultura del lavoro salariato e del consumo di massa.

Sul piano meramente discorsivo i riformatori democratici enfatizzano il fatto che questo passaggio dal lavoro forzato - obbligatorio e affittivo - al lavoro educativo - obbligatorio e risocializzante - avrebbe determinato l'affermazione di un sistema punitivo volto alla creazione del soggetto di diritto, titolare di quelle posizioni giuridiche soggettive nascenti dal rapporto di lavoro: diritto alla retribuzione, alla previdenza ed assistenza sociale, nonché a tutti quei diritti nascenti dall'instaurazione del rapporto di lavoro. Nelle loro intenzioni questa evoluzione avrebbe dovuto consentire il superamento di quella visione del carcere come istituzione votata all'annientamento degli individui ed al loro assoggettamento all'autorità amministrativa, in favore di un modello di carcere che si organizza riproducendo le regole della società esterna e la cultura del lavoro. Il carcere, novella agenzia di *welfare*, avrebbe dovuto operare in cooperazione con le altre agenzie istituzionali del controllo sociale, divenendo esso stesso parte integrante di un più generale sistema di normalizzazione e/o neutralizzazione della devianza e del conflitto sociale.

Se limitiamo la nostra analisi a tali aspetti discorsivi e retorici del movimento riformista democratico, potremmo facilmente concludere, come ha fatto certa criminologia critica, che il modello di *penal welfare* debba essere considerato come parte di una più ampia operazione di ingegneria sociale volta a contenere la conflittualità sociale e assicurare l'integrazione della classe povera nel mercato, trasformandola in classe lavoratrice salariata (Piven e Cloward, 1993). Con le riforme democratiche saremmo giunti in qualche modo al compimento di quel progetto di regolazione e educazione delle classi povere alla cultura del lavoro originariamente ideato da Bentham. Grazie ad esse si sarebbe giunti a superare quelle strategie punitive della povertà adottate dallo Stato liberale prima e da quello totalitario poi, per dotarsi di politiche maggiormente sofisticate e di un sistema punitivo che affianca al carcere un arcipelago punitivo composto da nuovi meccanismi di controllo e di educazione di vario genere: affidamento in prova, detenzione domiciliare e lavori di pubblica utilità solo per menzionare i principali (Cohen 1979; Garland 1985).

In verità, nell'analizzare il dibattito intorno alla riforma del penitenziario italiano, vedremo che l'affermazione del *penal welfare* - basato sul riconoscimento di alcune protezioni sociali ai detenuti e il loro parziale inserimento nel sistema previdenziale di tutela del lavoro - vada piuttosto letto come un aggiornamento e non come un superamento del modello tradizionale di trattamento differenziale della povertà. In primo luogo, perché il modello di *penal welfare* è frutto di un compromesso tra vecchio e nuovo che, perlomeno nel caso italiano, fu dovuto alla convinzione che già il sistema regolamentare e codicistico fascista fosse pienamente coerente con il nuovo modello di *governance* della povertà preteso dallo Stato sociale democratico. In secondo luogo, perché le proposte di riforma continuano ad essere formulate richia-

mando implicitamente la regola della *less eligibility*: il livello di protezione dei detenuti lavoratori – incluso dunque il salario - va tenuto al di sotto di quello garantito alle classi più povere.

Alla luce di ciò possiamo sostenere che la diffusione del paradigma neo-correzionalista dello Stato sociale non abbia affatto comportato la messa in discussione della tradizionale politica del *dividi et impera* delle classi povere (Foucault 1975; Ignatieff 1991)¹⁰, ma che abbia solo indotto un mero allineamento proporzionale, ma non paritario, del trattamento dei detenuti alle nuove condizioni del lavoro. Come mostra il caso italiano tale miglioramento relativo è stato favorito essenzialmente dall'aumento del livello di protezione sociale del lavoro libero, dalla crescita dell'occupazione e dalla fiducia nel progresso economico, fenomeni che hanno ammorbidito le resistenze dei sindacati e delle forze politiche di sinistra che avevano da sempre osteggiato il riconoscimento dei detenuti come lavoratori.

3.1. *Il nuovo compromesso tra deterrenza, umanizzazione e correzione*

Il recepimento nel dibattito italiano delle nuove istanze correzionaliste e criminologiche si deve all'aggiornamento degli *Standards* della Società delle nazioni (Cfr. cap. 3, §2.2) effettuato dalle Nazioni Unite nel 1955 mediante l'adozione di un nuovo testo intitolato *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (Standards)* che ha fortemente condizionato l'elaborazione dell'ordinamento penitenziario del 1975. Raccogliendo e rilanciando l'obiettivo del precedente testo, gli *Standards* e il loro primo adattamento europeo adottato dal Consiglio d'Europa (1973), pur essendo fonti non vincolanti, *soft law*, rispondono anche alla vocazione riformista delle Nazioni Unite e del Consiglio d'Europa che miravano ad orientare e condizionare i processi normativi nazionali e, perlomeno nel caso del Consiglio d'Europa, anche giurisdizionali¹¹. Suggerendo loro l'adeguamento ad alcuni dei principali *trends* in materia penitenziaria, espressione di un nuovo modello di *penal welfare* ispirato sia dallo struttural funzionalismo che dalle teorie criminologiche positiviste.

¹⁰ Piven e Cloward (1993) hanno sottolineato la relativa continuità del meccanismo regolativo della povertà del *welfare* con quello dello stato assistenziale, volti entrambi a produrre l'integrazione dei lavoratori salariati e a tenerli separati dai poveri non inseribili mediante il lavoro.

¹¹ Si tenga presente in proposito che le Nazioni Unite dopo l'adozione degli *Standards* hanno proceduto ad una costante attività di monitoraggio del loro stato di implementazione. Oppure si pensi al ruolo esercitato in Europa dalla Corte europea dei diritti dell'uomo che, richiamandosi nelle sue decisioni agli *Standards*, ha finito in taluni casi per elevare lo status delle regole da *soft law* a *hard law* vincolante per gli Stati (Cfr. cap. 7).

Come già avvenuto nel contesto liberale, il primo problema che i riformatori tentano di risolvere è nuovamente quello di conciliare la deterrenza penale con il principio illuministico di umanità della sanzione e con quello della educazione alla cultura del lavoro. Dalla lettura degli *Standards* delle Nazioni Unite emerge chiaramente come non si mirasse affatto a sovvertire quegli equilibri dottrinali che si erano consolidati intorno alla teoria liberale della pena e si intendesse confermare il primato della deterrenza penale e della teoria della difesa sociale sul principio rieducativo (reg. 58). Si prevedeva chiaramente che i regimi detentivi dovessero essere organizzati per assecondare le diverse finalità della punizione secondo una gerarchia ben precisa di principi al cui vertice, come obiettivo minimo e imprescindibile, era posto quello della neutralizzazione di soggetti ritenuti pericolosi per la società, seguito da quello di umanità del trattamento e, infine, come finalità non necessaria ma semplicemente opportuna, da quello della riabilitazione dei detenuti¹². Si riprendeva implicitamente in tal modo la teoria della difesa sociale, già utilizzata dai riformatori fascisti, secondo cui la sanzione penale è in primo luogo una legittima reazione contro la criminalità (Cfr. cap. 3, §2).

Una siffatta interpretazione dei fondamenti del correzionalismo democratico trova sostanziale conferma nel dibattito intorno alla teoria della pena che si è svolto in seno all'Assemblea costituente italiana, quando si scelse di preservare il primato della teoria liberale della punizione rispetto a quella criminologica della scuola positiva. I costituenti italiani, infatti, a fronte della proposta di riconoscere la rieducazione come principio giustificativo della sanzione penale, scelsero chiaramente di formulare l'art. 27 della Costituzione in modo che la rieducazione dovesse essere considerata come una finalità accessoria cui le pene devono solo "tendere" e che, pertanto, potesse essere considerata come secondaria¹³.

Il modello di *penal welfare* confermava in tal modo la medesima gerarchia tra i principi giustificativi posti a fondamento di quello liberale, ma se ne differenziava quando imponeva nuove pratiche discorsive di umanizzazione

¹² Il recepimento della teoria della difesa sociale ha comportato anche la legittimazione del sistema delle misure di sicurezza, come quelle previste dal Codice penale italiano, destinate a soggetti prosciolti per vizio di mente e internati in virtù della loro pericolosità sociale (reg. 4).

¹³ In effetti il dibattito in Costituente fu caratterizzato dalla riproposizione del tradizionale contrasto scolastico, accompagnato dal timore che le norme elaborate in materia penale non legittimassero nessuna delle due scuole. Emblematico in tal senso il dibattito sulla prima formula elaborata dalla cosiddetta "Commissione dei 75" - incaricata di redigere le norme costituzionali - che recitava testualmente "le pene devono tendere alla rieducazione del condannato e non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità". Questa formula incontrò l'opposizione dei moderati come Leone, Bettiol e Bastianetto che vi vedevano un riconoscimento del primato della scuola positiva. Bettiol propose una nuova formulazione in cui si invertiva l'ordine in cui i due principi, quello di rieducazione e quello di umanizzazione, erano stati scritti (Falzone-Palermo-Cosentino 1949, p. 63).

del trattamento dei detenuti. A partire da una concezione pessimistica e realistica del potere punitivo, che si ammetteva ora essere naturalmente tendente all'arbitrio se non sottoposto a vincoli, si riteneva fosse necessario un cambio di paradigma a giustificazione delle pratiche detentive che bastava orientare nel senso della umanizzazione e della rieducazione per limitarne la natura ontologicamente dispotica e antidemocratica¹⁴. Si pensava fosse sufficiente riconoscere il principio di umanità come limite al potere repressivo, sotto forma di divieti: quello di ogni forma di violenza fisica e morale sugli arrestati (art. 13 Cost.) e quello di praticare trattamenti contrari al senso di umanità in carcere (art. 27 Cost.). Si raccomandava a tale scopo l'adozione di una serie di nuove pratiche volte a contenere la vocazione afflittiva dell'istituzione penitenziaria¹⁵ e di ricorrere all'isolamento come *extrema ratio*, andando in tal modo a risolvere definitivamente il tradizionale dibattito tra i sostenitori di regimi basati sull'isolamento e quelli di regimi basati sulla vita in comune in favore dei secondi (Reg. 9). Lo stesso principio rieducativo apparentemente veniva recepito dai costituenti non tanto come il portato delle teorie della scuola positivista, quanto piuttosto come frutto di una nuova sensibilità politica umanitarista e inclusivista (Fassone 1980, p. 71).

Se la teoria della difesa sociale ed il principio di umanità consentivano di risolvere il problema della giustificazione del potere punitivo e dei suoi limiti formali, restava aperto quello della esecuzione penale che andava riscritta consentendole di assorbire le nuove istanze criminologiche della cura e del reinserimento sociale dei devianti. Come ha evidenziato Santoro (2004,

¹⁴ Questo pessimismo trovava le sue origini anche nel fatto che il carcere, che molti costituenti avevano sperimentato in prima persona negli anni del fascismo, era considerato simbolo del potere repressivo del regime totalitario. Uno degli esempi più noti di questo approccio eminentemente umanitarista alla questione carceraria è il volume monografico della rivista *il Ponte* curato da Calamandrei che raccoglieva interventi di numerosi tra politici, ex-detenuti, giornalisti, giudici di sorveglianza ed intellettuali antifascisti che avevano vissuto l'esperienza del carcere (Calamandrei 1949). Il volume è molto importante per comprendere come l'interesse della classe politica antifascista nei confronti del carcere fosse limitato alla denuncia della sua inumanità.

¹⁵ Gli *Standards* in proposito ammettono esplicitamente che la detenzione cagioni per forza di cose un certo livello di sofferenza nel condannato che si vede privato della libertà personale e, per tale ragione, suggeriscono che le amministrazioni penitenziarie debbano organizzarsi in modo da non aggravare tale situazione (reg. 57). A tal fine si consiglia alle amministrazioni di organizzare i regimi e gli ambienti detentivi in modo da garantirne la salubrità e contenerne l'afflittività (reg. 9-21). In secondo luogo, facendo seguito ad analoghe previsioni contenute nell'articolo 3 della Convenzione Europea sui diritti dell'uomo (Adottata a Roma 4 Novembre 1950, esecutiva in Italia con legge 848 del 4 agosto 1955) e dall'articolo 5 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (Adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948), si stabilisce che le punizioni disciplinari non possano consistere in trattamenti inumani, crudeli o degradanti (reg. 31). Si proibisce ogni forma di punizione corporale, prevedendo anche limiti all'uso dell'isolamento disciplinare (reg. 32) e degli strumenti di contenzione (reg. 33).

p. 51) la dissoluzione della nozione di criminalità in quella più ampia di devianza sociale, ha favorito la sintesi di due approcci al trattamento carcerario della criminalità: quello “clinico” di cura della criminalità prodotta da patologie psicofisiche e quello del “trattamento riabilitativo” della devianza prodotta dal disadattamento sociale e dal fallimento delle agenzie educative e del controllo sociale. Sintesi che si è realizzata rimettendo ancora al centro dell’universo punitivo il lavoro forzato, elemento che aveva il pregio di poter rispondere alle esigenze di entrambi gli approcci: era un modo per rimediare al fallimento dei processi di interiorizzazione della cultura del lavoro e al contempo uno strumento pedagogico di rieducazione che poteva affiancarsi agli altri strumenti di “cura” predisposti dalle scienze criminologiche e psichiatriche.

In proposito, la teoria di Ancel (1966), che tanto successo ebbe negli Stati europei del dopoguerra, può essere considerata una emblematica esemplificazione di questo sforzo teorico di conciliare la teoria liberale con le teorie criminologiche che proponevano un approccio riabilitativo individualizzato al trattamento della devianza. Egli propose una commistione moderata di dottrine liberali e positiviste¹⁶, un nuovo modello di esecuzione penale orientato alla rieducazione del condannato e congeniale al progetto correzionalista del *welfare state*, ma che al contempo era anche rispettoso del principio liberale della responsabilità personale messo al centro delle costituzioni democratiche del dopoguerra. Sostanzialmente suggeriva di operare una cesura tra due fasi ben distinte del fenomeno penale e repressivo. Da un lato la fase processuale e del giudicato che rimane legata ai principi della scuola classica del diritto penale ed è finalizzata ad accertare la responsabilità personale e a comminare una sanzione proporzionata al fatto ed alla colpevolezza, con lo scopo di garantire la funzione general preventiva secondo gli insegnamenti di Beccaria. Dall’altra si colloca la fase dell’esecuzione che ha la funzione di restituire ai devianti consapevolezza morale e sociale delle proprie azioni e di reintegrarli in società. A tal fine si richiede ora il ricorso ad un apparato giurisdizionale e burocratico specializzato che supervisioni i programmi di rieducazione dei condannati e possa, entro certi limiti, anche arrivare a rimodulare la pena a seconda dei risultati raggiunti nel percorso di riabilitazione.

Si apriva così la strada per la creazione di un sistema di esecuzione penale flessibile che tende a configurarsi come sempre più autonomo rispetto a quello processuale, rispondente a compiti in parte diversi, come quello di individualizzazione della risposta sanzionatoria, e basato su saperi non solo giuridici quali ad esempio quelli medici e delle scienze sociali.

¹⁶ Nella sua versione più radicale si prevedeva la sostituzione del diritto penale con misure di sicurezza indeterminate nella durata. Gramatica (1960), estremizzando il verbo parsoniano, proponeva di sostituire i crimini con comportamenti antisociali, la colpevolezza con la pericolosità, la punizione con la deterrenza.

3.2. Welfare vs. welfare penale: il modello degli Standards delle Nazioni Unite

Risolto il problema dei fondamenti giustificativi del diritto penale e di quelli dell'esecuzione penale, il movimento riformista, come da tradizione, riproponeva per l'ennesima volta la questione della individuazione di un modello carcerario e di lavoro forzato in grado di tenere insieme la teoria liberale con le nuove istanze del correzionalismo welfarista. Gli *Standards* delle Nazioni Unite del 1955 rappresentano forse il più compiuto ed influente tentativo di realizzazione di una sintesi tra le istanze di deterrenza e difesa sociale, da un lato, e quelle di umanizzazione e rieducazione dall'altro. Senza modificare la natura ontologicamente deterrente dei precetti penali e della punizione, si propose di rinnovare la razionalità delle pratiche punitive recependo pienamente la teoria criminologica ibrida che abbiamo analizzato, assumendo che il crimine possa essere il prodotto di patologie di natura fisica o psichica (Reg. 62-63 e 82-83), ovvero del fallimento della socializzazione basata sul lavoro salariato (Reg. 71-81).

In tale modello il lavoro torna al centro della riflessione riformista seguendo il classico copione che lo vuole come il fattore chiave in grado di ordinare la vita detentiva e di favorire il reinserimento sociale¹⁷. Come da tradizione la discussione prende le mosse dalla denuncia dell'elevato tasso di disoccupazione dei detenuti nella gran parte dei paesi europei, con l'Italia a detenere il primato (Nazioni Unite 1955b), e prosegue con l'analisi dei vari modelli di lavoro penitenziario diffusi tra alcuni dei paesi aderenti con l'obiettivo di addivenire ad una loro sintesi.

Nell'affrontare la sfida dell'ennesimo tentativo di rilancio del lavoro carcerario, la prima questione con cui i riformatori si sono confrontati è stata quella dell'obbligatorietà del lavoro che, abbiamo visto, essere stato l'elemento maggiormente caratterizzante in senso punitivo ed afflittivo la concezione liberale e fascista di penitenziario¹⁸. Si scelse anche stavolta di con-

¹⁷ L'ampia documentazione istruttoria prodotta da un apposito *Consultative group* per l'elaborazione degli *Standards* sul solo tema del lavoro carcerario non ha pari per nessuna delle altre questioni affrontate (Nazioni Unite 1955b; 1955c; 1955d). Nella prima parte del *memorandum* preparato dal Segretariato intitolata enfaticamente "Importance of the problem" quello del lavoro viene assunto a elemento chiave di ogni sistema carcerario grazie alla sua capacità di prevenire l'ozio e mantenere l'ordine interno (Nazioni Unite 1955c, pp. 5-6).

¹⁸ Dall'analisi del dibattito in seno alle Nazioni Unite emerge come i riformatori si confrontarono in un contesto internazionale in cui il lavoro era generalmente inteso come un elemento imprescindibile dell'esecuzione penale in carcere ed era normalmente considerato obbligatorio per i condannati, mentre era facoltativo per i detenuti in attesa di giudizio i quali erano talvolta retribuiti (Nazioni Unite 1955b, pp. 1-9). Dal punto di vista giuridico l'obbligatorietà derivava da esplicite previsioni di legge o amministrative, anche se in molti paesi di lingua inglese l'autorità giudiziaria aveva la possibilità di renderlo opzionale. In generale gli Stati, ad eccezione del Messico e dell'Indonesia, non lo ricono-

fermare il lavoro come obbligatorio per i condannati (reg. 71.2) e facoltativo per gli imputati (reg. 89). Ma, come già avvenuto nel caso del regolamento fascista (Cfr. cap. 3, §2.2), si modificava nuovamente il modello di lavoro di riferimento che veniva adeguandolo stavolta ai nuovi paradigmi welfaristi della umanizzazione e del reinserimento socio-lavorativo.

Il lavoro smette di essere considerato come una componente accessoria della punizione. Per un verso, infatti, si suggeriva agli Stati di proibire le forme meramente afflittive di lavoro (reg. 71.1), quali ad esempio la servitù penale e le varie forme di *hard labour* che alcuni Stati usavano come ulteriore punizione graduabile nella severità. Per altro verso, si consigliava di evolvere il principio di correzione dei criminali, abbandonando la teoria polifunzionale del lavoro, in quella del reinserimento sociale (reg. 66), come suggerito dalla teoria struttural funzionalista. Si prevedeva, a tal fine, che il lavoro fosse organizzato come nel mondo libero (reg. 72.1) e fosse finalizzato alla formazione professionale ed al reinserimento a fine pena. Gli Stati erano invitati a trasformare gli istituti penitenziari in agenzie welfariste che, a partire da una analisi dei bisogni individuali dei condannati, avrebbero dovuto farsi carico delle loro carenze professionali, educative e sociali, per avviarli al lavoro e ad una vita libera dal crimine¹⁹.

Tale recepimento degli indirizzi ideologici e criminologici del welfarismo non comportò affatto il superamento della strategia di trattamento differenziale della povertà criminale, a conferma della sostanziale continuità tra il modello welfarista e quelli liberale e totalitario. A dispetto dell'enfasi dei riformisti sul principio di rieducazione e reinserimento sociale si sceglieva, infatti, di continuare a marcare una netta linea di separazione tra il lavoro carcerario e quello libero, tra la classe dei lavoratori detenuti e quella dei liberi. Se per i lavoratori in libertà l'integrazione nel mercato tendeva in quegli anni ad essere assicurata dagli Stati sociali occidentali mediante il riconoscimento del diritto al salario ed alla previdenza sociale, nel caso dei detenuti si creava un sistema speciale di *welfare penale* che, invece, riconosceva tali benefici in maniera limitata e, soprattutto, non li concepiva come diritti ma come delle mere concessioni discrezionali dello Stato. Con riguardo al salario²⁰, ad esempio, si prevedeva che esso potesse consistere in una

scevano come diritto, mentre Danimarca, Norvegia and Svezia ammettevano che fosse al contempo un dovere e un diritto (Nazioni Unite 1955b, p. 2).

¹⁹ Nel *Report*, ad esempio, si sottolineava la necessità per gli Stati di dotarsi di un sistema di valutazione del *background* delle competenze lavorative possedute dai detenuti all'ingresso. Si auspicava così che il lavoro svolto in carcere potesse valorizzarle e che i programmi di *vocational training* le potessero accrescere in vista del reinserimento a fine pena (Nazioni Unite 1955b, p. 4).

²⁰ Tra gli Stati che prevedevano una retribuzione per il lavoro dei detenuti e/o una qualche forma di protezione sociale vi erano Austria, Danimarca, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Svezia, Nuova Zelanda e Regno Unito.

“equitable remuneration” (reg. 75.2) inferiore a quella normale. Con riguardo alla previdenza ci si limitava a stabilire che gli Stati provvedessero ad una assicurazione contro malattia e infortuni alle medesime condizioni garantite ai lavoratori liberi (reg. 74.2), lasciando fuori tutte le assicurazioni previdenziali. Si legittimava così la scelta, molto comune in quel periodo, di privare i lavoratori che subivano una condanna penale del godimento di quei diritti previdenziali ed assistenziali²¹ che gli Stati sociali garantivano alla generalità dei lavoratori liberi²².

È importante sottolineare che il trattamento differenziato dei detenuti lavoratori era nuovamente giustificato esplicitamente con l'argomento della concorrenza sleale con il lavoro libero (Nazioni Unite 1955b, pp. 38-50). Per tale ragione le regole, ancora in ossequio alla dottrina della *less eligibility*, adottano una formula ambigua quando si limitano ad affermare che il lavoro, anche se soggetto agli stessi limiti di orario previsti per i lavoratori liberi (reg. 75.1) con riposo settimanale garantito (reg. 75.2), sia lontano dal poter essere considerato un diritto dovendo solo essere “assicurato” dall'amministrazione (reg. 71.3).

3.3. Carcere e lavoro forzato per privati

Sia nel modello liberale che in quello fascista la natura punitiva del lavoro comportava che il rapporto di lavoro si fondasse su un atto pubblico autoritativo ed unilaterale dell'amministrazione carceraria. I condannati, del tutto privati della libertà di contrarre, come schiavi nelle mani dello Stato, potevano anche essere ceduti in subappalto ad imprese private che stipulavano un contratto esclusivamente con l'amministrazione che ne determinava modalità e condizioni economiche. Il superamento della concezione del lavoro come componente accessoria della punizione e la finalizzazione alla rieducazione hanno indotto gli estensori degli *Standards* a porsi per la prima volta il problema dei limiti a tale prerogativa dello Stato. Questa inedita questione venne risolta facendo riferimento alle limitazioni poste dalla normativa internazionale a protezione dei lavoratori dalle forme più estreme di sfruttamento introdotte dalla *Convenzione sul lavoro forzato ed obbligatorio* dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL 1930)²³.

²¹ Emblematico il tal senso è il caso della Gran Bretagna dove molte delle protezioni sociali del Piano Beveridge non si applicavano in caso di carcerazione (Nazioni Unite 1955b, p. 86).

²² Si pensi all'art. 23 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (Nazioni Unite 1948) che prevede il diritto ad una retribuzione equa e adeguata a mantenere il lavoratore e la sua famiglia.

²³ La Convenzione fu adottata con l'obiettivo di giungere alla progressiva abolizione della pratica del lavoro forzato nel mondo. Essa è stata ratificata da 178 Stati, tra i pochi a non

Per un verso si ritenne che la previsione dell'obbligazione lavorativa per i condannati con sentenza penale definitiva²⁴ fosse legittima ai sensi della Convenzione dal momento che questa nel sancire il generale divieto di imporre, sotto la minaccia di una sanzione, qualsiasi forma di lavoro o servizio per il quale la persona non si fosse offerta volontariamente, prevedeva talune significative eccezioni²⁵ tra cui proprio il lavoro "normalmente" imposto ai condannati (art. 2)²⁶. Così come si ritennero pienamente legittime anche eventuali sanzioni disciplinari volte a punire i detenuti che si rifiutano di adempiere agli obblighi lavorativi, con l'unico limite che queste non possono consistere in trattamenti crudeli e inumani²⁷.

Per altro verso si ritenne, invece, che la Convenzione Oil imponesse ora dei limiti alla possibilità di concessione della manodopera dei detenuti a privati, fenomeno che come mostra il *Report* era ampiamente diffuso all'epoca (Nazioni Unite 1955b). La Convenzione prevedeva, infatti, che il lavoro forzato dovesse svolgersi sotto l'esclusivo "controllo delle pubbliche autorità e non a favore di singoli privati, o di imprese e società private"²⁸. Tale divieto venne, però, interpretato nel senso di impedire solo quelle forme di lavoro forzato "gratuito" in favore di privati, ma non lavoro "retribuito" per cui i detenuti si offrirono volontariamente²⁹. Per tale ragione gli *Standards* si

averla mai ratificata figurano due superpotenze economiche come Stati Uniti e Cina, dove infatti non vi sono limiti sostanziali allo sfruttamento della manodopera detenuta in favore dello Stato o di imprese private. L'elenco completo delle ratifiche è consultabile sul sito dell'Oil: <http://www.ilo.org>.

²⁴ L'obbligo non poteva riguardare i detenuti non definitivi soggetti a custodia cautelare, anche se ciò non escludeva che questi potessero essere ammessi al lavoro penitenziario su loro richiesta.

²⁵ Le altre forme di lavoro forzato non vietate ai sensi dell'art. 2 della Convenzione sono: il servizio militare richiesto per legge; ogni lavoro o servizio facente parte dei normali obblighi civili dei cittadini; ogni lavoro o servizio richiesto in situazioni di emergenza o calamità (come in caso di guerra, incendi, inondazioni, carestia, terremoti, epidemie, ecc.); i piccoli lavori di interesse collettivo.

²⁶ Si tenga presente che queste previsioni sono state confermate anche dalla Convenzione europea per i diritti dell'uomo (Consiglio d'Europa 1950) all'art. 4 comma 2, ad eccezione della regola relativa alla prerogativa pubblica che non è stata recepita. Torneremo avanti sulle implicazioni giurisprudenziali di questa differenza (Cfr. cap. 7, § 3.4).

²⁷ Questo limite è posto dall'art. 5 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (Nazioni Unite 1948), dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950) e dall'art. 10 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (Nazioni Unite il 16 dicembre 1966).

²⁸ Si tenga presente che un ulteriore limite è stato aggiunto da una seconda Convenzione Oil (1957) sull'abolizione del lavoro forzato dove, nell'art. 1, si stabilisce che in ogni caso non si può usare il lavoro dei detenuti come strumento di coercizione o rieducazione politica, per la mobilitazione obbligatoria di forza lavoro a fini di sviluppo economico, come punizione per la partecipazione a scioperi o come strumento di discriminazione nazionale, razziale, religioso o sociale.

²⁹ Vedremo avanti che di recente tale interpretazione è stata confermata anche in sede Oil

limitarono a stabilire che gli Stati dovessero solo “preferire” la gestione pubblica (reg. 73.1), ammettendo la possibilità di concessione della manodopera detenuta ai privati purché a parità di salario con i lavoratori liberi (reg. 73.2).

Il divieto di cessione gratuita della manodopera detenuta ai privati e la preferenza per la gestione pubblica del lavoro venne giustificata con l'argomento che i privati, a differenza dello Stato, non avevano interesse alla rieducazione dei detenuti. Si trattava, a ben guardare, di un argomento contraddittorio dal momento che, allo stesso tempo, si sosteneva che il lavoro svolto per privati era già di norma retribuito meglio rispetto a quello per lo Stato e che, per di più, rispetto a questo avesse anche una valenza ben più formativa prevedendo l'inserimento dei detenuti nei normali sistemi produttivi (Nazioni Unite 1955c p. 9). A ben vedere, da una attenta lettura dei documenti istruttori degli *Standards* si scopre che la vera ragione della scelta della preferenza pubblica era ancora ascrivibile alla logica della *less eligibility*: era necessario prevenire le proteste dei lavoratori liberi che temevano la competizione dei detenuti, nonché evitare fenomeni di concorrenza sleale da parte di imprese che avrebbero potuto sfruttare la manodopera detenuta a costi ridotti (Nazioni Unite 1955b, pp. 38-50)³⁰. Questa scelta, per altro verso, appariva ai riformatori coerente con la tendenza tipica degli Stati sociali dell'epoca di statalizzare tutti quei programmi di controllo e normalizzazione della povertà che, nello Stato liberale, erano lasciati all'iniziativa localistica e filantropica dei privati ed enti religiosi.

Infine, va detto che le indicazioni della Convenzione Oil comportarono una parziale revisione dei modelli organizzativi che, all'epoca, erano alternativamente basati sulla prerogativa pubblica o su un sistema a gestione mista privato/pubblico (Nazioni Unite 1955b, p. 10-37). I sistemi basati sul contributo dei privati risultavano essere poco applicati, perlomeno in Europa³¹, mentre non era stato possibile effettuare una ricognizione attendibile negli altri paesi del mondo. Alla luce delle previsioni della Convenzione Oil, il *consultative group* concluse che alcuni dei sistemi di lavoro a gestione privata - *lease* o *contract*³² - dovevano essere considerati illegittimi dal

(Oil 2007 e 2008).

³⁰ Nel citato rapporto del *Consultative group* si affermava esplicitamente che il problema della competizione con il lavoro libero fosse da sempre stato, in verità, molto ridotto da un punto di vista quantitativo per l'oggettiva scarsa dimensione e produttività dell'industria carceraria, e si ammetteva che quello della concorrenza sleale fosse un falso problema (Nazioni Unite 1955c, p. 14). Si evidenziavano le tradizionali resistenze e le continue contestazioni da parte dei movimenti operai contro il lavoro carcerario che avevano indotto molti paesi, anche tra quelli partecipanti allo studio delle Nazioni Unite, a ridimensionare l'industria carceraria.

³¹ Gli unici paesi europei in cui i privati impiegavano un numero consistente di detenuti erano Austria, Belgio, Francia e Svezia.

³² Il *lease* prevede la cessione di manodopera ai privati al di fuori della prigione, con rientro

momento che prevedevano la cessione di manodopera detenuta con paghe più basse di quelle corrisposte ai lavoratori liberi³³. Mentre erano legittimi sistemi a gestione pubblica come lo *State use*, che prevedeva lavorazioni di produzione di beni destinati all'uso da parte della stessa amministrazione; il *public account* che consentiva la vendita dei beni sul libero mercato³⁴; i *public works* che, invece, prevedevano l'uso della manodopera detenuta per lo svolgimento di opere e lavori pubblici³⁵.

4. Il *welfare* penale italiano tra continuità e discontinuità con il fascismo

A ulteriore conferma della continuità del movimento riformista democratico con quelli del periodo liberale e fascista, nel dopoguerra in Italia la questione carceraria venne affrontata ancora a partire dalla denuncia delle inefficienze del sistema penitenziario e dei lavori forzati, cui si accompagnarono proposte per il rilancio del progetto correzionalista che prevedevano un suo allineamento formale alle nuove strategie pubbliche in materia di lavoro e gestione della povertà.

Il primo rapporto di denuncia fu quello prodotto da una Commissione parlamentare d'inchiesta (1951)³⁶ che restituiva una fotografia del sistema pe-

dei detenuti in carcere la notte o periodicamente al termine dei lavori, mentre il *contract*, si basa su un'industria privata con lavorazioni all'interno del carcere.

³³ I due sistemi che prevedevano il coinvolgimento di privati che risultavano legittimi erano il *Piece-price* e il *private pre-release*. Il primo, usato anche in Italia nel periodo fascista, prevede che l'Amministrazione produca beni su commissione di privati che pagano un prezzo fisso per ogni articolo e che ai detenuti sia pagata una quota percentuale per ogni articolo prodotto. Il secondo è il *Private Pre-Release*, diffuso all'epoca in pochissimi Stati e che non ha mai conosciuto un grande sviluppo neanche negli anni successivi, consente ai detenuti di lavorare per privati nel periodo immediatamente precedente la scarcerazione a condizioni salariali identiche a quelle dei lavoratori liberi.

³⁴ Tale sistema era esplicitamente vietato negli Stati di lingua inglese dove si voleva categoricamente evitare ogni forma di concorrenza dello Stato alle imprese private.

³⁵ L'*expert group* chiariva che in soli due Stati i *public works* erano rilevanti da un punto di vista occupazionale, ovvero la Finlandia e la Svezia dove circa 1/5 dei detenuti erano impiegati in tale genere di attività. Per quanto riguarda gli altri Stati non vi erano statistiche affidabili, anche perché nella gran parte dei casi non si distinguevano i detenuti lavoratori in opere utili all'amministrazione penitenziaria (come ad esempio nel campo dell'edilizia carceraria) da i *public works* propriamente intesi (Nazioni Unite 1955b, p. 37).

³⁶ La Commissione parlamentare d'inchiesta presieduta dal senatore Persico produsse una relazione sullo stato del sistema penitenziario. La Commissione era composta dai senatori Pietro Mastino, Vincenzo Monaldi, Giovanni Persico, Sandro Pertini, (sostituito poi da Michele Giua) e Rocco Salomone e dai deputati Giuseppe Bettiol, Pietro Calamandrei, Fausto Gullo, Pasquale Marconi e Maria Nicotra.

nitenziario³⁷ drammaticamente simile a quelle ritratte in numerosi resoconti che, dal rapporto di Petitti da Roreto (1840) in poi, periodicamente erano stati prodotti sulla condizione delle carceri italiane. Si metteva in evidenza come i problemi più urgenti da affrontare fossero quello dell'edilizia penitenziaria³⁸ e quello del sovraffollamento³⁹ dato che i 289 stabilimenti detentivi risultavano del tutto insufficienti ad ospitare una popolazione carceraria che sfiorava le 100.000 unità (Commissione parlamentare 1951, p. 150).

4.1. L'aggiornamento del modello totalitario

A fronte di questa situazione, torna nel dibattito sulla riforma penitenziaria l'idea che il lavoro possa assolvere a quella duplice funzione di lotta all'ozio e educazione alla cultura del lavoro. Così, come se il tempo si fosse fermato al 1840, anche la Commissione parlamentare (1951, p. 159) finisce per ricadere nella ormai secolare retorica secondo cui il lavoro dei detenuti ha natura speciale in quanto "essenziale medicina emendativa e pedagogica". In linea con questa impostazione, nella relazione alla prima proposta parlamentare di riforma si poteva leggere che gli istituti di pena devono diventare "vere e proprie scuole di preparazione professionale" e che "l'occupazione costante dei detenuti e degli internati al lavoro non soltanto può essere utile a migliorare il loro addestramento tecnico, ma serve a creare ed a rafforzare in essi l'abitudine ad una attività produttiva, moralmente sana e socialmente utile" (Gonella 1960, p. 29).

A dispetto dell'enfasi sul lavoro come strumento educazione alla cultura del lavoro, non si mancava di sottolineare, in continuità con la tradizione, che esso fosse anche strumento essenziale di ordine della vita detentiva per la sua capacità di "evitare l'ozio nelle prigioni" (Commissione parlamentare 1951, p. 159). La funzionalità del lavoro dei detenuti alle esigenze di governo del carcere, piuttosto che al reinserimento sociale, venne sostenuto anche

³⁷ Per una accurata descrizione degli eventi che colpiscono il sistema penitenziario durante la guerra si rimanda al lavoro di De Vito (2009) e alla bibliografia in esso contenuta.

³⁸ Il primo capitolo del rapporto era dedicato, come da tradizione, all'edilizia penitenziaria e vi si riportavano problematiche sorprendentemente simili a quelle descritte dal Bellazzi (1867) 80 anni prima. Dalla relazione emerge una situazione critica anche dei servizi relativi al trasporto, al vestiario, al casermaggio e al vitto dei detenuti. Si lamentano anche le pessime condizioni igieniche e sanitarie degli istituti, in particolare di quelli riservati alle case di cura e case per minorati.

³⁹ Pavarini (1997; 2000) ha evidenziato come alla fine dei due conflitti mondiali si sia verificato un aumento dei tassi di criminalità in conseguenza della instabilità sociale ed economica, tipica di queste fasi, testimoniata anche dall'aumento del numero dei delitti oggetto di un primo provvedimento dell'autorità giudiziaria che sono passati dai 500.000 del 1935 agli 866.984 del 1945 e a 1.010.859 del 1946 (Neppi Modona 1973, p. 1980).

da Erra, membro italiano di quel *Consultative Group* che ha elaborato il più volte citato *Report* sul lavoro penitenziario per conto delle Nazioni Unite (1955b). Egli sostenne, infatti, che il lavoro dona ai detenuti “se non il gusto, per lo meno la nozione della regolarità e dell’ordine” (Erra 1951, p. 311). Secondo Erra, dal momento che lo scopo principale del lavoro è solo quello di rendere i detenuti docili al cospetto dell’amministrazione carceraria, sarà sufficiente far svolgere loro anche solo gli umili lavori domestici di manutenzione del carcere o le modeste mansioni nelle lavorazioni industriali pubbliche. Il lavoro, non potendo essere produttivo per i detenuti dal momento che non si offriva “lavoro utile, professionale, atto a far apprendere al detenuto un mestiere”, quantomeno lo era per lo Stato poiché faceva “conseguire un vantaggio economico” (Erra 1951, p. 314).

Sul piano meramente retorico, la posizione dei riformatori democratici non brilla, dunque, per innovatività rispetto alla tradizione: essi iniziano con l’esaltare la finalità educativa del lavoro per poi finire con l’elogiarne l’utilità come dispositivo disciplinare di contenimento. Ciò detto, rispetto al dibattito svoltosi in seno alle Nazioni Unite, la peculiarità del caso italiano è dovuta al fatto che tra molti riformatori ed esperti della questione carceraria era diffuso il convincimento che il modello fascista avesse già in qualche modo favorito l’evoluzione del modello affittivo dello Stato liberale verso un modello di tipo socio-pedagogico centrato sul lavoro risocializzante⁴⁰. A partire da tale convinzione, si pensava fosse sufficiente superare, anche solo per via amministrativa, i caratteri maggiormente affittivi dell’impianto regolamentare fascista che nei suoi elementi centrali poteva essere lasciato intatto. Ad esempio, nella relazione al progetto di legge del 1968, che ha rappresentato la base per l’approvazione della legge penitenziaria del 1975 si affermava, come già nella precedente proposta del 1960⁴¹, che si potessero tenere insieme le innovazioni proposte dagli *Standards* delle Nazioni Unite

⁴⁰ L’approccio continuista fu sostenuto sin dall’inizio del dibattito da larga parte degli schieramenti politici, ma è soprattutto sotto il profilo strettamente amministrativo che si manifestò una forte continuità con le politiche repressive del passato. I frequenti episodi di rivolta spinsero nell’immediato dopoguerra all’emanazione di provvedimenti amministrativi sostanzialmente ostili nei confronti dei detenuti, identificati spesso con i criminali fascisti accusati di essere a capo delle rivolte (De Vito 2009, pp. 16-17) o con quei “banditi” tanto invisi all’opinione pubblica (Neppi Modona 1973, p. 1980).

⁴¹ Il primo progetto legge di riforma del regolamento carcerario è stato presentato solo il 19 luglio 1960 dall’allora Ministro Gonnella dopo un processo di elaborazione durato 5 anni. Il progetto in sé non risultava particolarmente innovativo rispetto al regolamento del 1931, limitandosi ad attenuarne la severità e a adeguarlo a molte delle previsioni degli *Standards* delle Nazioni Unite del 1955. Per una ricostruzione della genesi del progetto di legge si rimanda all’accurato studio di Neppi Modona (1976, p. 338). Il Disegno di legge presentato dal Ministro di grazia e giustizia Gonnella e dal Ministro del tesoro Taviani, rubricato “Ordinamento penitenziario e prevenzione della delinquenza minorile, Seduta del 19 luglio 1960” è consultabile in <http://storia.camera.it> nella sezione Atti e documenti / Progetti di Legge.

con la tradizione penitenziarista liberal-fascista. Sostenendo che il sistema dell'esecuzione penale dovesse perseguire in primo luogo l'idea dell'*umanizzazione* carceraria, in secondo luogo quella della *difesa sociale* e, infine, quella della *riforma dei criminali* secondo il nuovo paradigma criminologico e funzionalista (Gonella 1968).

Allo stesso tempo si usavano i medesimi toni e molti degli argomenti della relazione di Rocco al regolamento del 1931, in particolare a proposito del lavoro penitenziario (Cfr. cap. 3, §2). Quando ad esempio si sosteneva la natura primariamente punitiva del lavoro che continuava ad essere immaginato come "una modalità dell'esecuzione" e uno strumento di emenda (Gonella 1968, p. 10). Oppure quando si ribadiva la necessità di informare la disciplina del lavoro alla logica della *less eligibility*, sostenendo che la remunerazione non poteva avere lo stesso valore e significato del salario corrisposto per il lavoro in libertà (Gonella 1968, p. 29). Infine, ci si richiamava alla retorica dello Stato totalitario quando, con un linguaggio straordinariamente simile a quello di Rocco, si affermava che il lavoro per i condannati doveva essere considerato un "imperativo etico" ricavabile, per Gonella, direttamente dall'art. 4 della Costituzione che afferma il dovere di tutti i cittadini, dunque anche dei detenuti, a contribuire al progresso della nazione. Con la sola eccezione degli imputati i quali, presunti innocenti, non potevano essere costretti a subire un trattamento rieducativo, ma ai quali doveva comunque essere offerto come opportunità per prevenire "l'ozio" (Gonella 1968, p. 19). Infine, anche il sistema fascista di industria carceraria pubblica basata sul sistema dello *State use* appariva del tutto coerente con il nuovo progetto di riduzione dei condannati a docili lavoratori salariati sottomessi alla cultura del consumo e della previdenza (Commissione parlamentare 1951)⁴².

Anche nel dibattito dottrinale che si svolse negli anni successivi tra i penitenziaristi, si sostenne che l'impianto normativo ereditato dal fascismo fosse adeguato alle nuove tendenze di politica criminale e penitenziarie più avanzate (De Litala 1946, p. 249). La dottrina dominante continuava a sostenere la validità dei principi fondamentali dettati in materia di lavoro sia dal Codice penale che dal regolamento (De Litala 1946; Erra 1951; Garofalo

⁴² La Commissione non metteva in discussione la scelta operata con il regolamento carcerario e la legge 547/1932 di prediligere le lavorazioni pubbliche a dispetto di quelle private ed esaltava le *performances* dell'industria carceraria fascista. Per superare i limiti burocratici della gestione statale delle lavorazioni, si spinse fino a proporre di istituire "un'azienda autonoma, a mezzo della quale l'Amministrazione, sciolta dai vincoli contabili imposti dal sistema del bilancio dello Stato" la quale "possa disporre di un giro di capitali più rapido con reimpieghi più redditizi" (Commissione parlamentare 1951, p. 159). L'intuizione dei membri della Commissione rimase lettera morta e non venne in verità mai approfondita. La proposta era ispirata forse all'istituzione, avvenuta nel 1934, del *Prison federal industry* da parte del Governo statunitense con i medesimi obiettivi indicati dalla Commissione.

1957; Eula 1958), continuando così a ribadire l'obbligatorietà del lavoro, l'inesistenza di un diritto al lavoro per i detenuti e la necessità di tutelarli solo con limitate assicurazioni contro gli infortuni (De Litala 1946).

4.2. *Dal detenuto-lavoratore al lavoratore-detenuto*

Rispetto alle posizioni conservatrici della dottrina penal-penitenziarista, sia nell'ambiente sindacale che tra i gius-lavoristi si diffondevano idee ed argomenti radicalmente diversi. È importante sottolineare che vi fu un significativo mutamento di posizione in una parte dei sindacati dei lavoratori che abbandonarono il tradizionale atteggiamento ostile nei confronti del lavoro dei detenuti, inaugurato dalle riflessioni di Ferri (Cfr. cap. 2, §2.3). Muci (1976, pp. 119-120), segretario confederale della Uil, propugnò il superamento della strategia borghese del *dividi et impera*, affermando la necessità che il "detenuto-lavoratore" diventasse un "lavoratore-detenuto" titolare di tutti i diritti sindacali e del lavoro (Cfr. Ichino 1976, p. 133). A tal fine egli proponeva di estendere la contrattazione collettiva all'interno delle lavorazioni carcerarie; di abolire l'appalto di manodopera in favore di forme di lavoro da svolgersi alle medesime condizioni dei lavoratori liberi. La stessa Commissione parlamentare (1951), nel criticare l'esiguità delle retribuzioni dei detenuti⁴³, era già arrivata a proporre il superamento della regola della *less eligibility* e con esso la tradizionale politica di trattamento differenziale della povertà negativa, sostenendo che l'argomento della concorrenza con il lavoro libero fosse un argomento "egoistico se sottoposto alla luce del principio della solidarietà sociale e se vagliato sotto il riflesso che i detenuti fanno anche essi parte della massa dei prestatori d'opera" (Commissione parlamentare 1951, p. 159).

Non solo i sindacati sembravano voler rompere con la tradizionale concezione paternalista del lavoro penitenziario, ma per la prima volta anche la dottrina giuslavorista iniziò ad esprimere posizioni critiche. Si iniziava ad evidenziare con forza l'incompatibilità dei lavori forzati con l'impianto dello Stato costituzionale di diritto e a reclamare l'esistenza di un vero e proprio diritto soggettivo al lavoro anche in capo ai detenuti (Ichino 1976). Uno dei primi a muoversi in questa direzione fu Pera⁴⁴ (1971) il quale, nel prendere

⁴³ Le mercedi erano ritenute dalla Commissione del tutto insufficienti anche per acquistare quei beni importanti per integrare il vitto col quale il detenuto "il più delle volte non riesce a soddisfare i più elementari bisogni" (Commissione parlamentare 1951, p. 158). In secondo luogo, la differenza di remunerazione tra lavoro in economia ed in appalto (le prime di importi tra le 50 e 250 lire, le seconde tra le 170 e le 420 lire) era ritenuta discriminatoria e fonte di possibili abusi.

⁴⁴ Romagnoli (1976) riferisce che in occasione dell'VIII convegno nazionale organizzato dal

le distanze dalle posizioni conservatrici di De Litala (1962), sostenne che l'impianto normativo del lavoro – combinato disposto del Regolamento del 1931, del Codice penale e del decreto ministeriale 10 marzo 1926 sull'appalto – risultava seriamente incompatibile con i principi costituzionali in materia di lavoro. Sostenne poi che il fatto che l'origine del rapporto di lavoro risieda in una obbligazione legale non comporta l'inapplicabilità delle tutele costituzionali previste per il lavoro, anche perché la Costituzione all'art. 35 impone la tutela del lavoro in “tutte le sue forme” (Pera 1971, p. 14; Romagnoli 1976). Per tale ragione ai detenuti doveva essere esteso quantomeno l'ambito di applicazione dell'art. 36 della Costituzione che riconosce il diritto a “una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa” (Pera 1971).

Romagnoli (1976) si schierò nettamente contro l'atteggiamento fino a quel momento tenuto dai giuslavoristi in materia di lavoro dei detenuti che era a suo dire pervaso da “paternalismo autoritario” e da “moralismo” estranei alla cultura giuslavorista affermatasi con la Costituzione. La legislazione penitenziaria fascista, ritenuta compatibile dai più con il dettato costituzionale, legittimava, secondo il giuslavorista, alcune pratiche contrarie ai più elementari principi costituzionali. In primo luogo, la “*locatio hominis* dell'età precapitalistica per cui, se non la stessa persona umana, almeno il corpo del lavoratore è oggetto del rapporto di lavoro” (Ivi, p. 206). In secondo luogo, essa inseriva il rapporto di lavoro in un vincolo personale di assoggettamento che “sul piano del diritto privato, aveva trovato un riscontro, anche in epoche meno remote, principalmente nell'ambito dei rapporti familiari”. Nel caso del lavoro carcerario, secondo l'impostazione della legislazione fascista, si considerava lo Stato come austero *pater familias* e i condannati come soggetti *minoris iuris* “la cui attività lavorativa è completamente fagocitata dall'unico rapporto – quello punitivo – che li lega allo Stato” (Ivi, p. 207).

Nonostante la decisa innovatività di tali posizioni, era convinzione diffusa anche tra i giuslavoristi che l'applicazione ai lavoratori detenuti della comune normativa in materia di rapporto di lavoro potesse andare incontro a delle limitazioni. Si ritenevano applicabili al rapporto di lavoro penitenziario tutti i principi fondamentali in materia di protezione del lavoro, quali quelli relativi alla legislazione assicurativa e previdenziale, alla retribuzione, ai limiti di orario ed al riposo festivo e settimanale. Il lavoro carcerario inquadrato così nell'alveo del diritto del lavoro comune poteva cessare “di rappresentare uno *status* privilegiato, la cui concessione rientra nell'arbitrio dell'amministrazione carceraria, per diventare oggetto d'un diritto soggettivo

Comitato d'azione per la giustizia le maggiori critiche alla tradizione si erano levate dalle file dei giudici penali e di sorveglianza. Pera in quella sede era stato l'unico giuslavorista presente a muoversi in direzione critica.

del detenuto” (Romagnoli 1976, p. 222). Ma al contempo si sosteneva, con il medesimo argomento utilizzato dagli estensori degli *Standards*, che la finalità rieducativa potesse giustificare retribuzioni leggermente più basse di quelle previste per il lavoro libero (Pera 1971).

5. L'idealtipo normativo di *penal welfare*

L'ordinamento penitenziario (l. 26 luglio 1975, n. 354), e il Regolamento (Dpr 29 aprile 1976, n. 431) sono stati adottati in un contesto in cui il benessere diffuso e la crescita dell'occupazione, favoriti dalle politiche dello Staso sociale, avevano portato ad un atteggiamento di maggiore tolleranza nei confronti delle minoranze che violavano la legge penale. Nei primi 30 anni del dopoguerra, infatti, vi era stato un minor ricorso alla repressione penale come dimostra la contrazione del numero delle condanne e della durata media delle sanzioni inflitte⁴⁵ a dispetto dell'aumento del tasso di criminalità⁴⁶. In conseguenza di ciò si era verificata anche una decrescita senza precedenti del tasso di detenzione che passa dai 158 detenuti per 100.000 abitanti del 1945 ai 36 del 1970⁴⁷ (grafico 4.2). Questo importante fenomeno di decarcerizzazione (grafico 4.1), è bene evidenziarlo, è indipendente dalle politiche penali dal momento che nel periodo considerato codici e regolamenti non hanno subito mutamenti significativi (Pavarini 2000)⁴⁸. Pertanto, esso va certamente correlato ad un contesto sociale e politico di fiducia e ad un ciclo positivo di crescita economica.

Questo addolcimento del sistema repressivo aveva offerto un contesto tutto sommato favorevole a proposte di umanizzazione del sistema peniten-

⁴⁵ Le condanne scendono da 140.048 del 1950 a 65.295 del 1970, mentre le multe passano dall'essere appena il 15% del totale delle condanne ad oltre il 50%. Al contempo diminuisce la durata delle sanzioni comminate, sia di quelle medio brevi inferiori a 3 anni che di quelle medio lunghe (Istat 1977).

⁴⁶ Il tasso di criminalità, dopo un picco conosciuto nell'immediato dopoguerra - quando il numero dei delitti denunciati all'autorità giudiziaria era raddoppiato rispetto agli anni precedenti la guerra arrivando sino a 1.260.870 - negli anni '50 si è prima stabilizzato intorno ai 700.000 e poi è cresciuto costantemente a partire dagli anni '60 fino a toccare di nuovo quota 1.255.151 nel 1971. Arrivando tra il 1972 e il 1975, a ridosso dell'adozione della riforma penitenziaria, sino a 1.894.820. Ad influire sulla crescita del tasso sono stati i reati contro la proprietà, in particolare i furti saliti costantemente a partire dall'inizio degli anni '50 fino a costituire, nella prima metà dei '70, oltre il 70% del totale dei delitti denunciati (Istat 1977).

⁴⁷ Come si può evincere dal grafico 4.2, i presenti a fine anno sono passati da 71.693 del 1945 ai 32.351 del 1955, fino alla soglia minima 19.161 del 1970 toccata grazie ai provvedimenti clemenziali del 1966 e 1970 (D.p.r. 4 giugno 1966, n. 332 e 22 maggio 1970 n. 283). I presenti si sono poi stabilizzati su una media di poco più di 25.000 fino alla ripresa del processo di carcerizzazione nel 1974.

⁴⁸ Questo fenomeno è stato favorito anche dai continui provvedimenti clemenziali adottati in quegli anni, in piena continuità con una tradizione che risale sino al Regno d'Italia (Mazzucua 1996; Maiello 1997).

ziario. Ma già negli anni immediatamente precedenti l'approvazione dell'ordinamento si era verificato un nuovo aumento della criminalità – terroristica e comune⁴⁹ - che aveva alimentato nell'opinione pubblica nuove pulsioni repressive e una richiesta di maggiore penalità⁵⁰. L'allarme sociale prodotto dal terrorismo e dall'aumento della criminalità finì per favorire una spinta politica reazionaria, in particolare rispetto ad alcune innovazioni contenute in un primo testo approvato dal Senato nel 1973, che venivano da molti giudicate come un segno di debolezza dello Stato ed una concessione alla criminalità (Neppi Modona 1976, p. 359 ssg)⁵¹.

Alla luce di queste considerazioni, è facile comprendere come il testo dell'ordinamento alla fine approvato – tuttora vigente – fu un compromesso tra spinte riformiste e conservatrici. La riforma è caratterizzata da un elevato grado di ambiguità dovuto al fatto che ripropone norme espressione di alcune delle teorie più conservatrici in materia di scopo della pena, risalenti alla tradizione penal-penitenziarista⁵². Fassone (1980 p. 144) ha sottolineato, e come dargli torto, che si trattò per molti versi di un compromesso tra vecchio e nuovo. Di uguale avviso Neppi Modona che, riferendosi al testo approvato dal Senato, aveva modo di sottolineare che “la riforma penitenziaria presenta dunque un quadro piuttosto contraddittorio, in cui le luci e le ombre, i

⁴⁹ Nel 1974 ad esempio, per citare solo alcuni dei fatti di cronaca più emblematici, le azioni delle Brigate rosse avevano avuto una improvvisa *escalation* con il primo sequestro di lunga durata, quello del giudice Sossi, e il terrorismo nero si era reso protagonista della nota la strage di piazza della Loggia a Brescia.

⁵⁰ In generale si registrò una impennata dei tassi di criminalità – paragonabile a quella verificatasi nel secondo dopoguerra – che passarono da poco più di un milione di reati denunciati del 1970 a ben 1.894.620 del 1975, aumento che riguardò in particolare omicidi (da 1329 a 1709) e i furti (da 546.312 a 1.410.843). Fonte: Istat, *Delitti denunciati di autore noto per i quali l'Autorità giudiziaria ha iniziato l'azione penale e delitti di autore ignoto, per tipo di delitto - Anni 1880-2013*, www.istat.it

⁵¹ A dibattito in corso, venne anche approvata una nuova legge, del 14 ottobre 1974 n. 497, rubricata “Nuove norme contro la criminalità” che, andava in direzione esattamente opposta rispetto a quella dell'ordinamento penitenziario, dal momento che inaspriva il sistema sanzionatorio per taluni reati che stavano suscitando allarme sociale, come la rapina, l'estorsione ed il sequestro di persona. Subito prima dell'adozione del testo di legge venne adottata anche la legge 22 maggio 1975, n. 152, cosiddetta “Reale”, che rappresentò uno dei primi esempi di legge penale d'emergenza.

⁵² Già dalla lettura dell'art. 1 o.p. è chiara la gerarchia tra i vari principi in materia di esecuzione penale. Al primo posto viene messo il rispetto del principio di umanità e dignità della persona, rafforzato dal divieto di discriminazioni sancito al secondo comma. Al terzo, però, vengono subito richiamate le esigenze di ordine e disciplina che possono comportare qualsiasi tipo di restrizione, con l'unico limite che non possono degenerare in trattamenti inumani e degradanti. All'ultimo, come finalità che suona quasi accessoria, è richiamato il principio rieducativo che, si badi bene, non è affermato in maniera perentoria dal momento che, riprendendo l'infelice espressione usata dalla Costituzione, ci si limita a statuire che il trattamento deve solo “tendere” al reinserimento sociale.

momenti di rottura e quelli di continuità con la regolamentazione attuale si alternano e si neutralizzano reciprocamente” (1974, p. 202).

A grandi linee l'impostazione dell'Ordinamento penitenziario ricalca quella delle *Standards* delle Nazioni Unite del 1955 quando prevede una serie di norme volte a migliorare la qualità della vita detentiva e a porre limiti alle pratiche considerate più afflittive, quali ad esempio quelle del sistema di punizioni disciplinari e dell'isolamento⁵³. Esso ripropone in particolare la sintesi tra l'approccio clinico e funzionalista al trattamento della criminalità quando all'art. 13 definisce i condannati come individui affetti da “carenze fisiopsichiche” o da “disadattamento sociale” (art. 13 o.p.). Quasi fossero dei minorati sociali, i condannati devono essere sottoposti ad osservazione scientifica della personalità, basata sulla raccolta di “dati biologici, psicologici e sociali” (art. 26 del r.e.), finalizzata a rilevarne i bisogni educativi e poi ad un programma di trattamento individualizzato che li restituisca alla società guariti.

Infine, assecondando il modello proposto da Ancel (1966), il sistema dell'esecuzione penale veniva articolato affiancando al carcere una serie di misure alternative alla detenzione (artt. 47-53) e l'istituto della liberazione anticipata (art. 54). In particolare, l'affidamento in prova (art. 47), consentendo ai condannati di scontare in libertà una pena non superiore ai 2 anni e 6 mesi sotto la supervisione dei Centri di servizio sociale (art. 72)⁵⁴, diviene una delle misure principali per assicurare il reinserimento sociolavorativo e lo scopo rieducativo della pena. Tali misure sono concesse dalla magistratura di sorveglianza, la quale – oltre a mantenere quei limitati compiti di vigilanza sull'esecuzione della pena già attribuitigli dal regolamento fascista – acquisisce ora il potere di modulare la pena a seconda dei progressi nel trattamento rieducativo (art. 69). Si avvia in tal modo un nuovo progetto di ramificazione delle forme di controllo della devianza che devono andare ben oltre la mera contenzione in carcere, coerentemente con il progetto welfarista di normalizzazione del conflitto sociale (Cohen 1979; Garland 1985).

⁵³ L'ordinamento contiene norme volte a migliorare la qualità della vita detentiva (artt. 5-12), pone una serie di limiti all'uso della forza e degli strumenti di contenzione (art. 41), impone un sistema di sanzioni e ricompense disciplinari più garantista rispetto al precedente (artt. 36-40) e, infine, istituisce il sistema sanitario penitenziario (art. 11). Uno degli aspetti sui quali si registrano dei notevoli miglioramenti rispetto al regolamento precedente, è senza dubbio rappresentato dalle norme che tentano di superare il tradizionale isolamento del carcere dal mondo esterno. Tra queste basti qui menzionare quelle relative ai colloqui dei detenuti con i familiari e terze persone (art. 18), nonché le norme sulla partecipazione della comunità esterna alla vita detentiva (art. 17).

⁵⁴ I Centri di servizio sociale hanno lo scopo di effettuare “le inchieste sociali” utili alla modificazione delle “misure di sicurezza” e al “trattamento”, nonché quello di farsi carico del reinserimento sociale (art. 72).

6. Il lavoro forzato rieducativo

Come si può facilmente immaginare la regolamentazione del lavoro contenuta nell'ordinamento penitenziario, appare come un compromesso tra opposte, ma non inconciliabili tendenze, espresse in parte dalle posizioni dottrinali che abbiamo analizzato. Il risultato è una regolamentazione che sembra oscillare ambigualmente tra due poli: quello della punizione e quello della rieducazione finalizzata al reinserimento sociale. Della prima tendenza sono espressione le norme – come quella sull'obbligatorietà del lavoro – in continuità con la tradizione del codice e del regolamento fascista. Della seconda le norme che definiscono il lavoro come elemento del “trattamento” rieducativo e che, per assicurare il reinserimento sociale, estendono ai detenuti alcuni dei diritti previsti per i lavoratori comuni senza però abbandonare la bussola della *less eligibility*.

6.1. Il lavoro non è più punizione ma non (ancora) un diritto

Già Gonella aveva chiarito che, per adeguare il sistema dell'esecuzione penale al nuovo modello welfarista di trattamento della criminalità, non si dovesse superare il principio dell'obbligatorietà del lavoro: non serviva andare a toccare “il contenuto esteriore dei precetti” quanto piuttosto andare a modificarne “il loro spirito informatore” trasformando il lavoro in “efficace mezzo di rieducazione e di recupero sociale” (Gonella 1960, p. 29). Il legislatore, in effetti, ha tentato di superare la concezione tradizionale del lavoro, inteso come pena accessoria che si accompagna alla privazione della libertà personale, senza abrogare quelle norme del Codice penale che prevedono l'obbligazione lavorativa (artt. 22, 23 e 25)⁵⁵. A tal fine, riprendendo la medesima formula proposta dagli *Standards* delle Nazioni Unite, ha precisato che il lavoro – pur essendo obbligatorio per i soli condannati e ben potendosi sanzionare l'eventuale inadempimento degli “obblighi” (art. 72 r.e.)⁵⁶ – non può più essere afflittivo (art. 20 o.p.) e, dunque, non può più consistere in attività lavorative improduttive o imposte con il solo scopo di arrecare sofferenza, consentite invece dai precedenti regolamenti.

⁵⁵ La conferma delle norme codicistiche ha indotto parte minoritaria della dottrina a sostenere che l'obbligatorietà, andando a fondare il lavoro su una obbligazione *ex lege*, impedirebbe l'applicazione della comune disciplina giuslavoristica (Orsi 1977; Tranchina 1981, p. 151).

⁵⁶ L'inadempimento dei compiti lavorativi da parte dei detenuti non ha più quelle conseguenze drammatiche previste dall'art. 153 del regolamento del 1931. Si può arrivare al massimo all'applicazione della sanzione dell'isolamento per massimo 10 giorni (art. 39 o.p.).

Superato in tal modo la valenza punitiva del lavoro, il legislatore ha tentato di mutare completamente il senso dell'obbligazione legale prevedendo che il lavoro sia finalizzato al "trattamento rieducativo" insieme a "istruzione, religione, attività culturali, ricreative e sportive" (art. 15). Il lavoro, coerentemente con l'approccio funzionalista al trattamento della devianza, deve essere organizzato come nel mondo libero (art. 20) per correggere il fallimento del processo di socializzazione che ha causato la condotta criminale e per riorientare l'agire individuale verso il rispetto delle normali aspettative sociali (art. 13). Il lavoro elevato a strumento di addestramento professionale (art. 20) può essere ora accompagnato da "corsi" organizzati con la collaborazione degli enti locali (art. 40).

Nonostante tali novità, possiamo sostenere che con l'adozione della nuova legge penitenziaria non si sia realizzato il superamento della tradizionale politica di trattamento differenziale dei lavoratori detenuti rispetto a quelli liberi.

In primo luogo, perché il lavoro non viene riconosciuto come un diritto dovendo solo essere "assicurato" ai condannati "salvo casi di impossibilità" (art. 15). Come ha sottolineato Pera (1976) questo inciso impedisce di considerare l'esistenza per i detenuti di un vero e proprio diritto al lavoro, come sarebbe stato se non lo si fosse inserito come originariamente previsto in uno dei testi discussi in Senato.

In secondo luogo, formalmente il sistema retributivo previsto dall'ordinamento penitenziario sembra ancora richiamarsi a quello "speciale" del modello liberal-fascista. L'art. 22 fin dalla rubrica suona vetusto andando a riprendere dal Regolamento del 1931 l'istituto della "mercede", come elemento distinto dalla "remunerazione", a cui è dedicato il successivo art. 23. L'uso del termine mercede è una evidente indicazione del fatto che non si intendesse ancora riconoscere piena dignità al lavoro dei detenuti, relegandolo ancora a mero privilegio disciplinare.

A conferma dell'ontologica diversità del lavoro penitenziario, inizialmente l'art. 23 dell'ordinamento penitenziario confermava il tradizionale prelievo dei 3/10 sulla mercede per condannati ed imputati⁵⁷, con lo scopo di comunicare al detenuto lavoratore che la misura della retribuzione era, come ai tempi del Regolamento fascista, la sua responsabilità penale e non il lavoro effettivamente prestato⁵⁸ (Caputo 2015). Per tale ragione rimangono fermi

⁵⁷ L'art. 23 prevede che "La remunerazione corrisposta per il lavoro è determinata nella misura dell'intera mercede per gli internati e di sette decimi della mercede per gli imputati e i condannati". Questo prelievo forzoso sulla mercede era versato alla Cassa per il soccorso e l'assistenza alle vittime del delitto e, dopo la sua soppressione ad opera della legge n. 641 del 1978, alle Regioni e agli enti locali. Si è dovuto attendere il 1986, perché la legge Gozzini abrogasse i primi tre commi dell'art. 23 rimuovendo ogni differenza tra mercede e remunerazione che vengono di fatto a coincidere.

⁵⁸ Si sanciva, non a caso, che agli internati, esenti da responsabilità penale, fosse conferita a titolo di remunerazione l'intera mercede, mentre agli imputati la quota prelevata veniva

anche tutti gli ulteriori prelievi già previsti dal Codice penale fascista: per le spese di mantenimento⁵⁹, di risarcimento del danno e di procedimento ex art. 145 c.p.. Tali somme possono essere prelevate fino alla misura massima di 2/5 della retribuzione (art. 24 o.p.), con la possibilità “per obbligazioni derivanti da alimenti, o a prelievo per il risarcimento del danno arrecato alle cose mobili o immobili della amministrazione” (art. 24 o.p.), di andare oltre i normali limiti sul pignoramento previsti per i redditi, di solito consentito solo fino ad 1/5 per i debiti nei confronti dello Stato o dei privati e di 1/3 per gli alimenti.

6.2. *La protezione sociale del lavoro dei detenuti*

A ulteriore conferma della volontà del riformatore di non superare la tradizionale politica di trattamento differenziato dei lavoratori detenuti, il legislatore estende loro solo parzialmente le tutele previste per il lavoro libero. Si tratta certo di un significativo passo verso la normalizzazione del lavoro carcerario, ben più innovativo di quello proposto dagli *Standards* delle Nazioni Unite, ma pur sempre ancorato alla logica della *less eligibility*. L'ordinamento penitenziario, infatti, si limita a prevedere un allineamento proporzionale, ma non paritario, alle nuove condizioni del lavoro: ai detenuti si applicano ora i normali contratti nazionali di lavoro e non più un contratto “speciale” di diritto pubblico (Cfr. cap. 3, §2.1), ma le retribuzioni e la relativa contribuzione previdenziale sono ridotti fino a 1/3 rispetto ai lavoratori liberi (art. 22 o.p.).

Il legislatore all'art. 20 ha previsto che la misura lorda delle “mercedi” - fermo restando i prelievi previsti dal Codice penale - non sia più stabilita a piacimento dall'amministrazione penitenziaria con atto amministrativo insindacabile, dovendo ora essere quantificata in via “equitativa” entro il limite dei due terzi dei contratti collettivi di riferimento da una apposita commissione ministeriale⁶⁰. Recependo pienamente le indicazioni degli *Standards* delle Nazioni Unite, il legislatore ha poi previsto che la regola delle retribuzioni

“accantonata” e poi versata “in caso di proscioglimento o di assoluzione”.

⁵⁹ L'art. 2 o.p. pone a carico dei detenuti le spese di mantenimento, concernenti vitto e corredo, per i due terzi del loro reale costo.

⁶⁰ La commissione era composta “dal direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena, che la presiede, 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”. La Commissione aveva anche il compito di stabilire il trattamento economico dei tirocinanti, il numero delle ore retribuite di permesso di assenza dal lavoro e le modalità di fruizione delle stesse da parte dei detenuti e degli internati ammessi al lavoro che frequentino la scuola o i corsi di formazione professionale.

ridotte non si applichi quando i condannati lavorano per privati sancendo, in tal modo, il definitivo abbandono dell'istituto dell'appalto di manodopera (art. 46 r.e.)⁶¹. In conseguenza di ciò i lavoratori per conto di privati devono essere remunerati con salari pieni⁶² e godere di tutte le tutele assicurative e previdenziali "con le sole limitazioni che conseguono agli obblighi inerenti alla esecuzione della misura privativa della libertà"⁶³.

A tutti i detenuti vengono ora estesi alcuni fondamentali diritti previsti dalla Costituzione a tutela del lavoro. L'art. 20 o.p., richiamando implicitamente le previsioni dell'art. 36 Cost, stabilisce infatti che la durata massima delle prestazioni lavorative non possa superare "i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia" e riconosce il diritto al "riposo festivo". Anche se l'articolo 20 dell'O.P. originariamente non prevedeva il diritto alle ferie retribuite previsto dall'art. 36 Cost, che è stato riconosciuto solo successivamente da una sentenza della Corte costituzionale (C. Cost. 10 maggio 2001, n. 158; Cfr. Bettini 2012).

La previsione che maggiormente contribuisce ad una assimilazione del lavoro carcerario a quello libero è sicuramente quella che impone l'estensione della tutela previdenziale ed assicurativa "alla stregua delle leggi vigenti". Il legislatore del 1975 ha così optato per una clausola di inclusione generale ed aperta che porta ad applicare al lavoro penitenziario tutte le garanzie previdenziali esistenti e future⁶⁴. Questa previsione ha consentito di andare oltre le limitazioni previste dalla normativa fascista del 1931 che, ricordiamo, prevedeva solo alcune tassative tutele, e gli inconvenienti prodotti dalla regolamentazione meramente amministrativa delle tutele sociali (Cfr. Capitolo 3, § 3.2). In secondo luogo, ha permesso di superare quella previsione che impediva ai condannati interdetti (art. 28, n. 5, c.p.) di godere "degli stipendi, delle pensioni e degli assegni" erogati dallo Stato o altro ente pubblico. Tale vecchia disposizione, comportando che tutti i condannati a pene superiori ai 5 anni non potessero godere delle tutele previdenziali, risultava incompatibile con la nuo-

⁶¹ Al fine di proteggere i lavoratori detenuti è previsto che la direzione controlli la regolarità delle retribuzioni (che devono essere versate all'istituto penitenziario) e la regolarità dei contributi assicurativi.

⁶² Secondo l'ultima disposizione ministeriale adottata prima della riforma del 1975 le imprese appaltatrici pagavano circa il 150% dell'importo lordo delle mercedi, una cifra superiore a quella delle mercedi ma comunque inferiore a quella necessaria per impiegare un lavoratore in libertà (cap. 6, §2.3). Inoltre, erano tenute a versare 1.500 lire al giorno per ciascun agente addetto alla sorveglianza (Ministero di grazia e giustizia, circolare n. 2114/4569 del 27 luglio 1973, della Direzione generale istituti di prevenzione e di pena).

⁶³ Norme del tutto analoghe sono state previste dall'art. 51 del regolamento con riguardo ai detenuti in semilibertà.

⁶⁴ È importante sottolineare che si riconoscono formalmente solo i diritti previdenziali, mentre non si fa alcun accenno ai diritti all'assistenza sociale, a differenza di quanto previsto nel disegno di legge originario, che la menzionava espressamente (Ciccotti-Pittau 1987).

va previsione in senso contrario dell'art. 20 e, per tale ragione, deve ritenersi abrogata in base al criterio cronologico della *lex posterior derogat priori* (art. 15 Codice civile, Preleggi). In proposito si tenga presente che già la Corte costituzionale, con sentenza n. 2 del 13 gennaio 1966 aveva stabilito che l'art. 28 non potesse comportare la perdita automatica del diritto a quelle prestazioni retributive o previdenziali che spettavano al lavoratore in forza dell'esistenza di un "rapporto di lavoro" e aveva dichiarato la parziale incostituzionalità della norma per violazione dell'art. 36 Cost. Tale principio deve ritenersi applicabile alle prestazioni previdenziali spettanti ai lavoratori detenuti dal momento che anche queste, dopo la riforma, si fondano su un "rapporto di lavoro" al quale si applicano gli ordinari contratti nazionali (art. 22 o.p.) e tutte le tutele assicurative e previdenziali (art. 20) e non più su un atto unilaterale di diritto pubblico, come avveniva secondo la sistematica codicistica e regolamentare fascista.

Nonostante tali innovazioni, va sottolineato che in ogni caso la contribuzione previdenziale prevista in favore dei detenuti non è pienamente assimilabile a quella ordinaria: i contributi vengono calcolati proporzionalmente rispetto alle retribuzioni – ridotte sino a 1/3 rispetto a quelle ordinarie – e di conseguenza anche i relativi benefici economici sono proporzionalmente inferiori rispetto a quelli elargiti ai lavoratori liberi. Per tale ragione, il sistema salariale speciale finisce indirettamente per determinare un trattamento previdenziale differenziato, arrecando un vero e proprio danno contributivo ai detenuti che, a parità di contratto e di mansioni, si vedono versare una quantità inferiore di contributi rispetto ai lavoratori liberi (Caputo 2010; 2012). Questa pesante menomazione della contribuzione previdenziale, in particolare di quella pensionistica, comporta che un condannato che trascorra un lungo periodo in carcere possa di fatto non integrare mai requisiti minimi pensionistici ed essere costretto a ricorrere a misure di natura assistenziale.

La portata di questa clausola di inclusione è comunque notevole dal momento che, grazie ad essa, ai detenuti sono divenuti applicabili: l'assicurazione contro la malattia, l'indennità di disoccupazione, gli assegni familiari; oltre naturalmente alle assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, l'invalidità, la vecchiaia e la tubercolosi, già previsti dal Regolamento fascista all'art. 123⁶⁵. La clausola consente in particolare di rimuovere ogni residuo ostacolo per il riconoscimento del diritto dei detenuti alla contribuzione pensionistica che sussisteva con il regolamento fascista e permette, inoltre, un pieno accesso a quelle misure a sostegno del reddito della famiglia del lavoratore,

⁶⁵ Con riguardo all'assicurazione contro la malattia va detto che i detenuti lavoratori, prima dell'ordinamento penitenziario del 1975, non erano assicurati come i comuni lavoratori e le spese sanitarie erano a carico dell'amministrazione che doveva provvedervi anche in caso le cure si dovessero svolgere fuori dall'istituto di detenzione (Ciccotti e Pittau 1987, p. 151).

previste dal D.p.r. 30 maggio 1955, n. 797, anche in virtù dell'esplicita previsione contenuta all'art. 23 o.p.⁶⁶.

Ma l'elemento che forse più di ogni altro contribuisce a mettere in discussione la tradizionale politica di trattamento differenziato dei condannati è il fatto che ora si estende loro la tutela contro la disoccupazione involontaria come fossero lavoratori liberi. Tradizionalmente i detenuti erano sempre stati esclusi dalla contribuzione per l'indennità di disoccupazione con l'argomento che lo stato di disoccupazione prodotto dall'incarcerazione fosse un effetto accessorio ed inevitabile della privazione della libertà personale. Così come si sosteneva che lo Stato potesse liberamente licenziare i detenuti eventualmente impiegati senza doverli assicurare dal momento che il rapporto di lavoro si fondava su una obbligazione legale autoritativa (Ciccotti – Pittau 1987, p. 138). L'ordinamento penitenziario per la prima volta prevede invece che anche nel caso dei detenuti la disoccupazione sia un rischio ammortizzabile, proprio come nel caso dei lavoratori liberi, facendo ricorso allo strumento della previdenza sociale.

In conclusione, vanno però evidenziate le notevoli difficoltà nell'attuazione di questa clausola di inclusione dei detenuti nella previdenza sociale (Ciccotti e Pittau 1987; Caputo 2010; 2012), dovuta al fatto che la regolamentazione amministrativa dei benefici previdenziali, essendo destinata a lavoratori liberi, di norma non tiene conto della specificità della condizione detentiva e chiede adempimenti burocratici difficilmente esigibili da lavoratori privati della libertà personale che, per tale ragione, finiscono per risultare penalizzati (Caputo 2012).

6.3. *La rieducazione come nuovo criterio di less eligibility*

La principale novità introdotta dalla riforma penitenziaria è rappresentata dal fatto che il trattamento differenziato della condizione di povertà e disoccupazione dei condannati non viene più formalmente giustificato solo con l'argomento del primato della funzione deterrente e punitiva della sanzione, come nei precedenti modelli liberale e fascista. Vero è che in sede di dibattito si era ancora sostenuto che “le elevate remunerazioni rappresenterebbero un'insopportabile ingiustizia nei confronti dei lavoratori liberi disoccupati, che, in momenti e in zone di depressione economica, possono raggiungere cifre considerevoli” (Gonella 1968 p. 29), avvalorando implicita-

⁶⁶ È stato notato che questa norma è superflua dal momento che i detenuti avrebbero comunque avuto diritto agli assegni familiari in forza della clausola generale di inclusione previdenziale, ma è stata inserita forse per evitare possibili equivoci legati alla natura ibrida degli assegni, per alcuni aventi natura previdenziale mentre per altri natura retributiva (Ciccotti – Pittau 1987, p. 131).

mente la tesi secondo cui l'afflittività del lavoro era requisito necessario per garantire la deterrenza. Ciononostante, a prevalere è l'argomento, sostenuto anche dalla dottrina giuslavoristica, secondo cui è la natura rieducativa del lavoro carcerario a consentire di derogare parzialmente ad alcuni dei principi costituzionali in materia di lavoro, in particolare a quello relativo al diritto al salario che, secondo l'art. 36 Cost., dovrebbe essere proporzionato "alla quantità e qualità" del lavoro e "in ogni caso" sufficiente ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia "un'esistenza libera e dignitosa". Nel caso dei detenuti il salario perderebbe tale sua valenza economica, per assumere quella esclusiva di mezzo pedagogico di educazione alla cultura del lavoro.

Questo argomento è stato sostenuto dalla Corte costituzionale quando ha dichiarato la piena legittimità del sistema retributivo previsto per i detenuti (art. 22), con una sentenza (13 dicembre 1988, n. 1087) di grande rilevanza euristica che ci aiuta a definire i contorni teorici del modello italiano di *penal welfare* e del nuovo progetto di inclusione sociale ad esso sotteso.

La Corte, in prima battuta, sembra ricorrere ai tradizionali argomenti della dottrina liberale e fascista, quando afferma che il lavoro penitenziario, pur non essendo più un elemento della punizione come avveniva nel previgente regolamento, è comunque da considerarsi diverso da quello libero dal momento che nasce pur sempre da "da un obbligo legale e non da un libero contratto". Da questo deriverebbe una sorta di primato dell'amministrazione penitenziaria che è al contempo parte di un rapporto punitivo e di uno lavorativo che "ha una propria particolare regolamentazione tra cui assumono rilievo le qualità delle parti: quella del lavoratore che è un detenuto e quella del datore di lavoro che è l'amministrazione penitenziaria". In proposito bisogna ricordare che già nella sentenza 22 novembre 1974 n. 264, la Corte costituzionale, nel ritenere non fondata la questione della legittimità dell'ergastolo rispetto al principio rieducativo⁶⁷, aveva ritenuto legittima l'obbligazione lavorativa (art. 22 c.p.) e le relative sanzioni disciplinari previste in caso di negligenza da parte del condannato, sostenendo che tali previsioni non fossero affatto "in contrasto con la morale esigenza di tutela e rispetto della persona" e che il lavoro fosse da considerarsi "gloria umana, precetto religioso per molti, dovere e diritto sociale per tutti (art. 4 Cost.)"⁶⁸.

⁶⁷ La sentenza in commento faceva seguito alla decisione 4 luglio 1974, n. 204, con cui la Corte aveva stabilito che non vi era incompatibilità tra la pena a vita ed il principio rieducativo, dal momento che l'istituto della liberazione condizionale ex art. 176 c.p. consentiva, dopo 26 anni, la scarcerazione degli ergastolani ed il loro "recupero sociale". La Corte in quella occasione aveva, però, dichiarato illegittima la previsione contenuta all'art. 43 del R.d. 28 maggio 1931, n. 602 che assegnava al Ministro di grazia e giustizia la prerogativa esclusiva della concessione della liberazione condizionale e imposto, in tal modo, che questa venisse concessa dall'autorità giudiziaria come parte di un percorso "di individualizzazione" del trattamento penitenziario del condannato".

⁶⁸ Nella decisione la Corte ribadiva anche quella concezione – ereditata dalla tradizione libe-

In seconda battuta, la Corte nella sentenza n. 1087/1988 chiarisce che la peculiarità del lavoro penitenziario deriverebbe dal fatto che “è parte del trattamento ed è finalizzato alla redenzione ed il riadattamento del detenuto alla vita sociale, all’acquisto o lo sviluppo dell’abitudine al lavoro e della qualificazione professionale che valgono ad agevolare il reinserimento nella vita sociale”. Per tale ragione si può sostenere che il lavoro, pur non essendo del tutto estraneo alla tutela offerta dagli artt. 35 e 36 della Costituzione, non “sia del tutto identico” al lavoro svolto in libertà “specie per la sua origine, per le condizioni in cui si svolge, per le finalità cui è diretto e che deve raggiungere”. La Corte in sostanza afferma che il sinallagma su cui si fonda il rapporto di lavoro tra detenuti e amministrazione, non è lo scambio della prestazione lavorativa con il salario, come avviene per il lavoro libero, bensì con occasioni di formazione professionale e trattamentale.

Secondo la Corte, dunque, il nuovo criterio per giustificare la *less eligibility* dei detenuti alle ordinarie tutele sociali non può più essere la deterrenza ma deve essere la rieducazione. Questo aspetto risulta particolarmente chiaro quando stabilisce – richiamando implicitamente gli stessi argomenti di Tocqueville (Cfr. cap. 1, §5.1) – che lo scostamento dai parametri comuni della retribuzione non deve essere tale da frustrare eccessivamente il criterio di proporzionalità dell’articolo 36 della Costituzione, in caso contrario infatti: “la remunerazione [...] sarebbe certamente diseducativa e controproducente; il detenuto non troverebbe alcun incentivo ed interesse a lavorare e, se lavorasse egualmente, non avrebbe alcun interesse ad una migliore qualificazione professionale”. Qualora tali parametri non siano rispettati, la Corte non esclude il diritto dei lavoratori di ricorrere al giudice del lavoro il quale può giungere a “disapplicare l’atto determinativo della mercede”.

La Corte, però, sostiene che la regola delle retribuzioni ridotte non possa applicarsi, come raccomandato anche dagli *Standards*, nel caso di un lavoro svolto alle dipendenze di privati dal momento che “il rapporto che ivi si instaura è disciplinato dal diritto comune negli elementi essenziali tra cui la retribuzione, pur ritenendosi che, in ogni caso, *il lavoro del detenuto è un diritto*”. Sugerendo implicitamente che la titolarità o meno del diritto al lavoro ben possa essere legata alla natura pubblica o privata del datore di lavoro e finendo per avvalorare la scelta del legislatore di mantenere separato il mercato del lavoro carcerario da quello libero.

La Corte nel tentare di argomentare la legittimità di tale trattamento discriminatorio tra detenuti-lavoratori per lo Stato e lavoratori-detenuti per privati fa ricorso, con una certa ambiguità, al tradizionale argomento secondo cui il lavoro

rale- del lavoro come mitigazione: “reca sollievo ai condannati che lavorando, anche all’aperto, come consente l’art. 22 c.p. nel nuovo testo risultante dalla novella del novembre 1962, godono di migliore salute fisica e psichica, conseguono un compenso e si sentono meno estraniati dal contesto sociale”.

penitenziario pubblico può essere meno remunerativo in quanto dequalificato e scarsamente produttivo. A dieci anni dalla riforma penitenziaria esso consisteva ancora nella produzione di beni che “non sono sempre curati e sempre rifiniti” che “il più delle volte, si vendono sottocosto” e risultava ancora cronicamente disorganizzato: “l’amministrazione non si prefigge né utili né guadagni; si avvale di una mano d’opera disorganica, a volte non qualificata, disomogenea, variabile per le punizioni ed i trasferimenti da stabilimento a stabilimento”. Il progetto riformista risultava, dunque, largamente ineffettivo: “le condizioni attuali della organizzazione penitenziaria e degli stabilimenti non danno a tutti i detenuti la possibilità di svolgere un lavoro secondo le loro capacità e attitudini”.

Questi argomenti, va detto, sono del tutto singolari dal momento che confondono pericolosamente il piano del *sollen* per quello del *sein*, finendo paradossalmente per sostenere che il lavoro non possa essere un diritto in ragione del fatto che è ineffettivo. La Corte sostiene che i detenuti che lavorano per lo Stato, a differenza di quelli che lavorano per privati, non sarebbero titolari di un diritto poiché l’amministrazione penitenziaria non riesce ad organizzare attività produttive, a garantire posti di lavoro – che ricordiamo sarebbe tenuta ad assicurare ai detenuti in forza di una previsione di legge – e perché l’offerta di lavoro non può essere considerata una prestazione giurisdizionalmente esigibile. La Corte sembra così dimenticare che, anche nel caso dei lavoratori in libertà, il diritto al lavoro non comporta certo una obbligazione a carico dello Stato di garantire posti di lavoro secondo le attitudini e le capacità dei cittadini, ma solo un invito di natura programmatica “al legislatore a che sia favorito il massimo impiego delle attività libere nei rapporti economici” (Corte cost. del 26 gennaio 1957, n. 3). Senza che ciò faccia venir meno l’inviolabilità e l’immediata precettività dei diritti fondamentali che traggono origine dall’instaurazione di un rapporto di lavoro, come quello alla retribuzione previsto dall’art. 36⁶⁹.

6.4. Il modello organizzativo: il carcere come impresa pubblica e agenzia di welfare

Secondo il nuovo modello di *welfare* penale il trattamento differenziato dei condannati si giustifica con la finalità rieducativa. La compressione dei diritti soggettivi dei lavoratori, dunque, dovrebbe essere compensata da una offerta di occasioni di lavoro e di formazione volti a favorire l’inserimento sociale. Per tale ragione il legislatore ha previsto nuove modalità di svolgimento del lavoro e regole di collocamento dei detenuti che hanno l’obiettivo

⁶⁹ La dottrina e la giurisprudenza già a partire dagli anni ‘50 hanno iniziato ad ammettere la natura non meramente programmatica ma precettiva dell’art. 36 comma 1 della Cost. (Cfr. Ichino 2010).

di trasformare il carcere in una vera e propria agenzia di *welfare* che organizzi il lavoro secondo modalità che riflettano “quelli del lavoro nella società libera” per far “acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale” (art. 20 o.p.).

Il sistema disegnato dal legislatore nel 1975 prevede un nuovo doppio dispositivo di reinserimento sociale e di regolazione del rapporto tra carcere e mercato del lavoro. Mediante il lavoro penitenziario o il lavoro all'esterno – che sostituisce il vecchio istituto del lavoro all'aperto – il carcere deve diventare luogo di addestramento di nuova forza lavoro prima inerte e disoccupata; grazie al nuovo istituto della semilibertà si concede ai condannati, che abbiano la possibilità di reperire occasioni di lavoro, di lasciare il carcere durante il giorno per farvi reingresso la notte. Nel primo caso l'amministrazione conserva paternalisticamente il monopolio dell'organizzazione e/o del collocamento dei detenuti nel mercato del lavoro interno o esterno. Nel secondo lascia al condannato l'onere di competere nel mercato del lavoro facendo affidamento sulle proprie risorse personali, sotto il controllo dei Centri di servizio sociale che assolvono al duplice compito di verifica del rispetto delle prescrizioni imposte dal giudice e di supporto al programma di reinserimento (art. 72 o.p.).

L'amministrazione, secondo questo disegno, doveva trasformarsi in vera e propria agenzia di collocamento che, a partire da un bilancio delle competenze lavorative, inserisse i detenuti in attività all'interno ed all'esterno del carcere. Per tale ragione l'attività di collocamento lavorativo non poteva essere più lasciata alla discrezionalità dei direttori dei penitenziari, come avveniva tradizionalmente, ma doveva essere regolata per assicurare che i detenuti fossero assegnati in attività confacenti ai loro bisogni. In primo luogo, le direzioni devono tener conto di “desideri ed attitudini” mostrati dai condannati, nonché dei lavori precedentemente svolti e di quelli cui essi potranno dedicarsi dopo la dimissione. Qualora ciò non sia possibile perché l'offerta lavorativa non è adeguata ai bisogni formativi e lavorativi dei detenuti, le direzioni possono far ricorso allo strumento dei tirocini formativi che, a differenza di quanto previsto nel previgente regolamento, devono essere retribuiti (art. 20 o.p.). Le direzioni poi per favorire il reinserimento nel mercato del lavoro devono operare in stretto contatto con gli uffici di collocamento presenti sul territorio e dialogare con le imprese (art. 46 r.e.).

Le occasioni di lavoro che lo Stato è tenuto ad offrire – fissate in una tabella predisposta dalle direzioni – per assicurare il reinserimento dei detenuti sono essenzialmente tre: servizi di istituto, lavorazioni interne e lavorazioni esterne. Con riguardo alle prime due il legislatore ha scelto di mantenere la possibilità per le direzioni di utilizzare la forza lavoro detenuta per quelle attività necessarie all'andamento quotidiano ed alla manutenzione degli istituti (si pensi alle attività di pulizia, cucina, lavanderia, ecc) o in attività industriali

e agricole a gestione pubblica⁷⁰. Per la gestione di questo tipo di lavorazioni si è ripreso, riadattandolo al mutato contesto, quel modello di carcere-impresa pubblica, lascito dell'eredità fascista, volto primariamente alla produzione di beni o servizi destinati a soddisfare le esigenze interne dell'amministrazione e che raramente potevano essere immessi sul libero mercato⁷¹. Di tale sistema si eredita la vocazione a creare un mercato interno a gestione pubblica (art. 45 del regolamento) che segue regole diverse da quelle del mercato libero, finendo paradossalmente per confermare la "specialità" del lavoro penitenziario che ancora tende a configurarsi come scarsamente produttivo e, dunque, anche formativo. Si prevedono, infatti, una serie di norme volte a limitarne la produttività, come quella che chiarisce che l'immissione diretta nel mercato dei manufatti prodotto dalle lavorazioni penitenziarie sia solo residuale e limitata al solo caso in cui le commissioni provenienti da privati non siano sufficienti ad assorbire la capacità di manodopera delle lavorazioni penitenziarie (art. 45). Oppure quella che precisa che la produzione sia "destinata a soddisfare, nell'ordine, le commesse dell'amministrazione penitenziaria, delle altre amministrazioni statali, di enti pubblici e di privati"⁷².

Per quanto riguarda l'assegnazione dei detenuti a lavorazioni private, superato il sistema dell'appalto di manodopera, questa deve svolgersi secondo il nuovo istituto del "lavoro all'esterno" disciplinato dall'art. 21 dell'o.p. e dall'art. 46 del r.e. Questa nuova modalità di lavoro deve, però, essere svolta sotto lo stretto controllo da parte dell'amministrazione, proprio come suggerito dagli *Standards* del 1955. In primo luogo, è previsto che il provvedimento sia di esclusiva competenza della direzione, con un previo controllo della magistrato competente nel solo caso degli imputati (art. 46 r.e.)⁷³. In secondo luogo, è previsto che i detenuti siano scortati sul posto di lavoro e sorvegliati durante lo svolgimento delle attività lavorative, anche se è consentito loro di indossare abiti civili e di non essere ammanettati. Queste due regole, va detto, facevano ricadere sulla sola amministrazione penitenziaria l'onere di

⁷⁰ L'ordinamento ammette che i detenuti possano svolgere anche lavori autonomi qualora mostrino attitudini artigianali, culturali o artistiche. A tal fine possono anche chiedere di essere esonerati dal lavoro ordinario (art. 20 o.p.).

⁷¹ Ricordiamo che già la Commissione parlamentare d'indagine istituita nel 1948 (Commissione 1951) aveva proposto di riprendere nei tratti essenziali il progetto fascista di industria carceraria a monopolio pubblico.

⁷² Dal punto di vista organizzativo si prevedeva che le commesse provenienti dalle imprese o amministrazioni pubbliche fossero gestite in maniera centralizzata dal ministero che le raccoglieva e poi le distribuiva tra i vari istituti. Mentre quelle provenienti dai privati potevano essere accolte direttamente dalle direzioni, così come già avveniva nel previgente sistema, al fine di preservare i rapporti economici tra impresa e carcere che si erano strutturati a livello locale.

⁷³ Nonostante la previsione in commento, una circolare del ministero (7 dicembre 1982, n. 2906/5356) impose un esame preventivo del provvedimento da parte del ministero o dell'ispettorato distrettuale (Mucaria 1987, p. 402).

sorveglianza e la responsabilità in caso di evasione da parte del condannato e, per tale ragione, le direzioni degli istituti si sono a lungo mostrate restie nell'implementare il ricorso a tale istituto.

A conferma della volontà di preservare la specialità del lavoro carcerario rispetto a quello libero il legislatore ha previsto che il lavoro presso privati possa svolgersi solo presso aziende agricole ed industriali, ma non presso attività commerciali o di altro genere. Si tratta di una limitazione apparentemente poco significativa, ma che chiarisce quale fosse la natura del programma sotteso all'ordinamento penitenziario. Tale limitazione, per un verso, era stata prevista per ragioni di sicurezza, dal momento che le attività agricole ed industriali consentivano un maggiore e più facile controllo da parte del personale di polizia, rispetto a quelle del settore commerciale che davano maggiore libertà di movimento e opportunità di contatti con il pubblico. Per altro verso, essa appariva coerente con l'idea, quasi ottocentesca, che il carcere dovesse divenire un luogo di formazione di una specifica classe lavoratrice composta prevalentemente da agricoltori ed operai.

A questo sistema di inserimento lavorativo basato sul collocamento pubblico in attività interne ed esterne, il legislatore ne aggiungeva poi uno ulteriore. Si tratta dell'istituto della semi-libertà che, insieme all'affidamento in prova, è una delle principali misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario. A differenza del lavoro all'esterno, che è una semplice modalità di svolgimento di una attività lavorativa sotto il diretto controllo dell'amministrazione, questo istituto consente al condannato o all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto per partecipare "ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale"⁷⁴.

La semilibertà pur essendo concessa dalla direzione degli istituti, previo controllo di legittimità della magistratura di sorveglianza, presenta una *ratio* diversa dal lavoro all'esterno *ex art. 21*. Se il lavoro all'esterno può essere considerato una semplice modalità alternativa di lavoro, soggetta al controllo invasivo dell'amministrazione, la semi-libertà è una modalità alternativa di esecuzione della pena detentiva che lascia il detenuto parzialmente libero di competere nel mercato del lavoro alle medesime condizioni degli altri lavoratori. Vero è che i detenuti che svolgono attività lavorative in semi-libertà lo faranno alle dipendenze di datori di lavoro privati alle medesime condizioni contrattuali di quelli in art. 21, ma le modalità esecutive sono radicalmente

⁷⁴ L'accesso a questa misura avveniva secondo i seguenti criteri: a) semilibertà obbligatoria da concedere per tutte le pene detentive derivanti dalla conversione di pene pecuniarie "sempre che il condannato non sia affidato in prova al servizio sociale o non sia ammesso al lavoro alle dipendenze di enti pubblici" (art. 49 o.p.); b) semilibertà facoltativa per pene non superiori ai sei mesi (art. 50 o.p.); c) semilibertà facoltativa per qualsiasi pena a condizione che il condannato abbia scontato almeno metà pena, in qualsiasi momento per gli internati (art. 50 o.p.).

diverse. La prima differenza è rappresentata dal fatto che l'assegnazione alla semi-libertà non segue le regole di collocamento che abbiamo visto che si applicano solo al lavoro carcerario o quello all'esterno ex art. 21. La semilibertà viene concessa su richiesta del condannato quando questi abbia una offerta di lavoro o un rapporto di lavoro già in essere al momento dell'incarcerazione. La seconda differenza è che il semi-libero non è scortato o sottoposto ad alcuna forma di controllo o sorveglianza sul luogo di lavoro, come il lavorante ex art. 21, e può svolgere un'attività lavorativa secondo modalità del tutto simili a quelle del mondo libero.

Rispetto al modello monopolistico e centralizzato di collocamento lavorativo, la semi-libertà rappresenta, dunque, un'eccezione che risponde ad una *ratio* estremamente differente. Nel caso del lavoro penitenziario, interno o esterno, si immaginava ottimisticamente che lo Stato potesse farsi completamente carico del percorso di formazione e reinserimento sociale. Mentre nel caso della semilibertà ricade in parte sul condannato l'onere di reperire occasioni lavorative o di mantenere il posto di lavoro già posseduto al momento dell'incarcerazione, anche perché i centri di servizio sociale, come vedremo, non sono in grado di reperire occasioni di lavoro e limitano la loro azione alla verifica della mera idoneità del programma di lavoro a prevenire la recidiva (Cfr. cap. 5, § pt. 1). La semi-libertà, come l'affidamento in prova, sembra rispondere alla esigenza di non sottrarre dal mercato individui condannati a pene brevi e che sono in possesso di un lavoro. Nonché quella di evitare che la detenzione a lungo termine possa portare ad una esclusione permanente dal mercato del lavoro, consentendo ai condannati di reinserirsi nel mercato del lavoro già durante l'esecuzione della pena.

CAPITOLO QUINTO

DAL WELFARE UNIVERSALE AL WELFARE LIBERALE: ADATTAMENTI E MUTAZIONI DEL PARADIGMA CORREZIONALISTA DEL LAVORO FORZATO

Sommario

1. Introduzione – Parte I: *Welfare* selettivo e differenziazione del trattamento: 1. Dal *Welfare* universalistico al *welfare* selettivo – 2. La crisi del correzionalismo criminologico – 3. La critica al modello italiano di *penal welfare* – 4. Il nuovo modello *welfare* penale selettivo – 4.1. L'esternalizzazione del lavoro e del collocamento – 4.2. Il lavoro: dall'inclusione alla selezione – Parte II: *Welfare* liberale e correzionalismo flessibile: 1. Globalizzazione e *welfare* liberale – 2. Crisi o evoluzione del correzionalismo? – 3. Correzionalismo sotto scacco – 3.1. Il paradigma rieducativo tra eccezionalismo e meritevolezza – 3.2. L'esclusione dalle tutele sociali degli "immeritevoli" – 3.3. La nuova punitività – 3.4. Povertà e carcere – 3.5. La nuova stratificazione della popolazione detenuta – 3.6. L'adattamento delle pratiche di governo dell'esecuzione penale: dall'inclusione alle strategie di investimento selettivo – 4. Il nuovo *welfare* penale selettivo e a gestione mista pubblico-privata – 4.1. La privatizzazione del lavoro penitenziario – 4.2. Il *welfare* mix: il terzo settore in carcere – 4.3. *Welfare* penale e imprese private – 4.4. Dalla *decommodification* alla *commodification* della forza lavoro detenuta

1. Introduzione

In letteratura è molto diffuso il convincimento che il modello di *penal welfare* sia stato messo da parte con la crisi dello Stato sociale in favore di un ritorno ad un approccio liberale retributivista al fenomeno della devianza e della criminalità. Tale genere di lettura discontinuista – con lo spartiacque dell'ascesa prima e della crisi poi dell'ideale riabilitativo – è stata sviluppata prevalentemente nel contesto anglosassone e mal si adatta a descrivere i mutamenti cui è andato incontro il sistema italiano dell'esecuzione penale.

Nell'analizzare i profili socio-giuridici del modello italiano di *penal welfare* emerge chiaramente che esso sia stato soggetto sin da subito ad una serie di contestazioni e di adattamenti pratici che ne hanno reso difficoltosa la sua sperimentazione. Al punto da poterlo ritenere un progetto in larga parte inattuato e da indurci a sostenere che la crisi del paradigma riabilitativo sia, nel caso italiano, contestuale e non successivo alla sua implementazione legislativa. Ciò è dovuto al fatto che esso venne adottato con estremo ritardo, dopo un dibattito durato 27 anni, quando erano venute meno le condizioni per la sua attuazione. In primo luogo, perché il modello welfarista keynesiano di cui era espressione, che prevedeva una gestione del conflitto sociale mediante dispositivi di inclusione universale lavorativa ed assistenziale, iniziava a dare i primi segnali di crisi. In secondo luogo, perché già nel

1975 l'allarme sociale prodotto dal terrorismo politico e l'aumento dei tassi di criminalità avevano creato un clima ostile alla implementazione dell'ordinamento penitenziario. La presenza sempre più consistente in carcere di aderenti alle organizzazioni criminali e a quelle terroristiche, in particolare, portò quasi subito a derogare al modello inclusivista dell'ordinamento penitenziario¹ e a creare sezioni speciali di massima sicurezza².

La crisi del modello universalista di *welfare*, l'aumento del tasso di detenzione ed il continuo ricorso a dispositivi di eccezionalità rendevano ardua l'attuazione del modello di *penal welfare* basato su lavoro e previdenza, che era stato immaginato per favorire l'inclusione nelle modalità produttive dell'epoca di una popolazione detenuta uniforme, composta prevalentemente da soggetti poveri e ai margini del mercato del lavoro. In questo contesto si comprendono le ragioni per cui, sin da subito, la legge penitenziaria fu oggetto di modifiche e perché vennero adottate leggi emergenziali e repressive che contraddicevano il modello welfarista di gestione non conflittuale della devianza e della criminalità³. Al punto che possiamo sostenere che la controriforma penitenziaria è quasi contestuale alla riforma penitenziaria stessa.

Nel quarantennio che è seguito alla sua entrata in vigore l'ordinamento penitenziario è stato oggetto ad una lunga serie di riforme che, pur preservandone i caratteri di fondo, ne hanno articolato i programmi e le strategie. Per un verso, le riforme hanno assecondato le necessità di dare risposte ai problemi posti dalla nuova espansione della rete del controllo penale. Per altro verso, esse hanno allineato il modello di *penal welfare* alle nuove politiche di governo della povertà e del conflitto sociale che si sono andate adottando a partire dalla crisi dell'originario progetto universalista di *welfare*.

Le principali tendenze riformiste che hanno riguardato il modello italiano di *penal welfare* possono essere ricondotte a due fasi distinte cui corrispondono due diverse versioni del progetto correzionalista, la prima denominata di *welfare* selettivo e la seconda di *welfare* liberale, che analizzeremo rispettivamente nella prima e nella seconda parte del capitolo.

¹ Questo tipo di gestione comportò il moltiplicarsi di episodi di rivolta che perdurarono fino a quando, con il dissociazionismo, numerosi detenuti politici iniziarono a prendere le distanze dalla lotta armata (De Vito 2009, pp. 108-111).

² Uno degli elementi che ha caratterizzato i primi dieci anni di attuazione della riforma penitenziaria è stato il ricorso all'art. 90 che, consentendo la sospensione delle regole relative al trattamento dei detenuti, favorì la creazione per via amministrativa delle sezioni di massima sicurezza riservate a terroristi e mafiosi (De Vito 2009, pp. 93-97).

³ Già due anni dopo l'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario veniva adottata la legge 12 gennaio 1977, n. 1, con la quale si ampliava il ricorso alle misure alternative alla detenzione, rimuovendo il limite per l'affidamento in prova per i recidivi. Ma lo stesso anno - dopo una serie di evasioni di detenuti in permesso premio - con la legge 20 luglio 1977 n. 450 si restringeva la possibilità di ricorrere ai permessi premio e con la legge 12 gennaio 1977, n. 1 si modificavano *in peius* le disposizioni in materia disciplinare e le sanzioni in caso di evasione.

Nella prima fase il modello di *penal welfare* ha subito un adattamento a circostanze ostili all'attuazione della riforma penitenziaria ed alle nuove tendenze di politica sociale. In un contesto di crisi economica e fiscale in cui lo Stato ha iniziato rinunciare al paradigma universalista della cittadinanza sociale e ad allocare la spesa sociale in maniera selettiva secondo la logica del *cost/benefit*. Anche il *welfare* penale ha messo da parte la pretesa di correzione della devianza mediante la presa in carico universale dei bisogni e delle carenze individuali e ha iniziato ad articolare le sue strategie di controllo secondo un nuovo dispositivo di trattamento selettivo e differenziato.

Nella seconda fase il *welfare* penale ha radicalizzato i dispositivi di trattamento differenziale della devianza emersi nella prima fase. Nel contesto della globalizzazione, il ritorno ad un approccio liberale al trattamento della povertà e a politiche repressive del conflitto sociale ha causato un forte aumento dell'incarcerazione e spinto le agenzie del *penal welfare* ad una serie di adattamenti pratici delle modalità di governo ed indotto il legislatore a adottare numerosi provvedimenti normativi. Con le nuove riforme si è delegato il mandato del reinserimento sociale all'iniziativa di privati, secondo un nuovo modello di *welfare mix* a gestione pubblico-privata, con l'esito di scaricare l'onere del reinserimento sociale direttamente sui detenuti i quali devono mostrare di essere meritevoli di aiuto secondo un nuovo paradigma della "cittadinanza attiva".

PARTE I: WELFARE SELETTIVO E TRATTAMENTO DIFFERENZIATO

Singularmente la prima fase del processo di revisione del modello di *penal welfare* inizia contestualmente con l'adozione dell'ordinamento penitenziario. Esso apparve da subito un programma di riforma già desueto perché si stavano manifestando i primi segnali di una nuova tendenza – comune alla gran parte degli Stati sociali europei – a superare quel modello di *welfare* formalmente inclusivista e basato sulla standardizzazione delle norme di consumo che si era affermato a partire dal secondo dopoguerra, in favore dell'introduzione di un nuovo modello di gestione della povertà "selettivo". Questo fenomeno indusse in breve a mettere in discussione quella cultura solidaristica che aveva rappresentato il principale motore ideologico del *penal welfare* e a minare quel contesto di fiducia e di ottimismo che avevano favorito l'ondata riformista democratica (§1). Tale crisi venne evidenziata da un ampio movimento critico che iniziava a mettere in luce i limiti e le contraddizioni delle teorie criminologiche di riferimento che si stavano mostrando non solo scarsamente efficaci, ma anche controproducenti nel perseguire lo scopo della rieducazione e del reinserimento sociale dei devianti (§2).

È questo il contesto in cui venne adottata la riforma cosiddetta "Gozzini" che batteva la via della decarcerizzazione del trattamento della devianza e proponeva un approccio funzionalista "selettivo" del reinserimento sociale (§3). Osserveremo che l'esito paradossale di questa legge è la creazione di

un nuovo dispositivo di gestione della devianza e della povertà che articola i suoi obiettivi e i suoi investimenti sulla base del rischio di recidiva. Utilizzando forme di controllo penali “dolci”, come le misure alternative alla detenzione, per il controllo di una quota di devianza considerata a basso rischio di recidiva perché già inserita nel mercato del lavoro. Continuando ad usare il carcere per il contenimento di quell'altra quota considerata pericolosa perché non integrata o integrabile mediante il dispositivo del lavoro.

1. Dal *Welfare* universalistico al *welfare* selettivo

Sono ovviamente molteplici ed estremamente articolate le ragioni della messa in discussione di quel modello *welfarista* che si era affermato nel dopoguerra e che, convenzionalmente, si fa durare per circa trenta anni. Esiste una ampia letteratura a riguardo che sarebbe impossibile sintetizzare qui in maniera esaustiva. Oltretutto va sottolineato che tale revisione critica non ha determinato una vera e propria crisi del modello welfarista, dal momento che, perlomeno in Europa e in riferimento al periodo che va dalla fine degli anni '70 fino alla fine degli anni '80, bisognerebbe riferirsi ad una evoluzione delle modalità di intervento welfariste⁴ di gestione della povertà e del conflitto sociale. Ciò detto, le coordinate essenziali di tale fenomeno possono genericamente essere ricondotte all'abbandono progressivo del modello fordista-keynesiano di protezione del lavoro e alla inadeguatezza del paradigma di standardizzazione dei bisogni proposto dai primi riformatori sociali.

Senza dubbio il principale fattore di evoluzione del *welfare* è il superamento di quel modello di produzione fordista cui le politiche sociali e macroeconomiche keynesiane avevano dovuto la loro fortuna (cfr. cap. 4). La simbiosi tra il modello fordista di produzione/consumo di massa e quello keynesiano di protezione del lavoro è stata inizialmente messa alla prova da alcune crisi economiche, verificatesi all'inizio degli anni '70, che hanno indotto gli Stati ad aumentare la spesa per contenere la disoccupazione e prodotto quel fenomeno comunemente denominato “crisi fiscale” del *welfare* (Esping Andersen 1999, trad. it. 2000). La crisi fiscale dello Stato ha portato

⁴ Esping Andersen (1999, trad. it. 2000, p. 12) ha chiarito come la storia del *welfare* abbia conosciuto diversi momenti di relativa “crisi” sin dalla sua nascita. Alcuni di questi sono contestuali al periodo della affermazione ed espansione del movimento welfarista e sono dovuti principalmente, ma non solo, a fattori endogeni: negli anni '50 al timore che un eccessivo interventismo pubblico potesse frenare lo sviluppo del mercato e negli anni '60 al rischio che una eccessiva burocratizzazione impedisse di realizzare l'uguaglianza sostanziale. Negli anni '70 ed '80, invece, le difficoltà incontrate dai regimi di *welfare* sono legate direttamente al verificarsi di crisi economiche, in particolare gli *shock* petroliferi degli anni 1973-74, che hanno portato ad un aumento inaspettato della spesa sociale per far fronte alla crescita incontrollata della disoccupazione.

ad una duplice contestazione delle strategie macroeconomiche e sociali, minando la credibilità del progetto welfarista di crescita e di normalizzazione della povertà. Da un lato si iniziarono a criticare gli eccessivi costi del *welfare* che, inevitabilmente, avevano portato anche ad un aumento della pressione fiscale e ad un eccessivo burocratismo. Dall'alto lato le imprese, favorite dal progresso tecnologico, hanno iniziato a adottare modelli di produzione non più standardizzati ma flessibili, in grado cioè di permettere loro di adeguarsi prontamente ai mutamenti del mercato e di far fronte ai periodi di crisi economica (Gallino 1998, p. 11). In questo contesto, i tagli alla spesa sociale prodotti dalla crisi fiscale e l'incapacità dello Stato di far fronte alla disoccupazione e alla povertà, hanno fatto riemergere quel conflitto sociale la cui pacificazione era stata uno dei principali obiettivi del *welfare*⁵.

Chiariti gli aspetti macroeconomici e strutturali della prima crisi del *welfare*, va detto che, in realtà, la necessità per lo Stato sociale di rivedere le sue strategie non può essere interpretata solo come una reazione contingente ai mutamenti economici, ma va letta anche alla luce dell'inadeguatezza dei programmi standardizzati nel garantire un governo razionale ed efficiente dell'economia e della società. Già i primi riformatori sociali – si pensi su tutti a Keynes e Beveridge – così come molti degli autori riconducibili al quel liberalismo sociale – tra i quali Marshall, Titmuss e Dahrendorf cui si devono alcune delle più note ed influenti riflessioni in materia di politica sociale tra gli anni '60 e '70 – avevano avvertito che esisteva il rischio che tali programmi potessero addivenire ad una eccessiva espansione che li avrebbe potuti rendere costosi e potenzialmente ingovernabili. In particolare, si era intuito che l'universalità dell'accesso ai diritti di cittadinanza ed ai servizi erano al contempo punto di forza e di debolezza del *welfare* del secondo dopoguerra (Marshall 1963, trad. it. 1976). Se, infatti, l'obiettivo dello Stato sociale è garantire un livello minimo di inclusione a tutti i cittadini, quali sono i criteri per stabilire i confini del «minimo»?

Inizialmente si era immaginato che tale rischio fosse evitabile poiché l'intervento degli Stati era limitato al solo *economic welfare* ovvero alla protezione delle capacità reddituale degli individui dai rischi dell'industrializzazione, fenomeno che si presentava, entro certi limiti, misurabile e prevedibile

⁵ Si tenga presente la complessità del fenomeno che stiamo esaminando. La messa in discussione del *welfare* keynesiano, in realtà, ha condotto ad una polarizzazione tra mercati legati alla grande industria monopolista, dove la tendenza è stata quella di continuare a garantire salari alti e buone protezioni previdenziali, e mercati altamente competitivi, con minore sindacalizzazione, ove la tendenza è stata quella di ridurre salari e protezioni sociali (Ferrera 1993). La crisi ha colpito particolarmente paesi come l'Italia dove gli ammortizzatori contro la disoccupazione sono storicamente consistiti in strumenti di sostegno dell'occupazione nella media-grande industria come la Cassa integrazione ordinaria e straordinaria (Regalia 1984), mentre le misure individuali a sostegno del reddito hanno sempre avuto un ruolo residuale (Porcari 2004).

(Pigou 1932, p. 30), in particolare grazie al ricorso alle scienze economiche e sociali che si immaginava essere in grado di guidare e razionalizzare le scelte politiche dei governi (Titmuss 1974). Ma ben presto divenne evidente che le politiche welfariste pubbliche non si limitavano mai ad una mera reazione ad una domanda o una risposta ai bisogni, ma tendevano ad agire secondo una logica riflessiva di compensazione “di quegli svantaggi che toccano ai singoli a causa di un determinato sistema di vita” (Luhman 1981, trad. it. 1987, p. 42). Compito dello Stato era divenuto quello di garantire le aspettative di benessere dei singoli o dei gruppi sociali, aspettative che non sono prevedibili e governabili come immaginato dai primi riformisti sociali e, soprattutto, tendono a crescere con l’aumento della ricchezza⁶. In secondo luogo, divenne ben presto chiaro che la funzione di integrazione nel benessere è per sua stessa natura frutto di un processo dinamico di continua e permanente contrattazione dei confini della cittadinanza (Dahrendorf 1979; trad. it. 1994), che non si presta affatto a quelle logiche di standardizzazione usate dai grandi piani nazionali come quello proposto da Beveridge (1944, trad. it. 2010). I diritti sociali, infatti, sono difficilmente definibili in astratto e vengono determinati in maniera elastica mediante processi di riconoscimento politico che inevitabilmente finiscono per avere effetti sperequativi e per valorizzare la funzione di *lobbying* dei corpi intermedi, al punto che “non solo la soddisfazione delle aspettative sociali ma la stessa tutela delle libertà fondamentali rischia di dipendere per ciascun cittadino non dal suo essere titolare dei diritti di cittadinanza ma dal suo potenziale di affiliazione corporativa” (Zolo 2001, p. 62)⁷.

L’abbandono progressivo del modello fordista-keynesiano di protezione del lavoro e il superamento dell’*economic welfare* hanno indotto gli Stati sociali europei a ridurre il ricorso a diritti e servizi erogati su base egualitaria ed universale, privilegiando il ricorso a strategie di intervento diversificate e selettive basate sul cosiddetto “targeting” dei servizi e delle tutele sociali. Secondo questo nuovo modello di *welfare* “selettivo” le protezioni sociali vanno concesse esclusivamente sulla base di “specifiche condizioni di bisogno e di reddito” (Ferrera 1998, p. 84) e, al fine di contenere i costi, la spesa

⁶ Come ha brillantemente intuito Luhman (1981, trad. it. 1987, p. 44) con la transizione dallo Stato sociale verso “lo Stato del benessere” le politiche pubbliche tendono a configurarsi come azioni che alzano costantemente le aspettative dei cittadini: “l’agire politico nello Stato del benessere deve partire dal fatto che le situazioni verso cui dirige i propri sforzi si trasformano in modo inaspettato a causa di questi stessi sforzi. Ormai la politica ha continuamente a che fare con realtà autoproducentesi”.

⁷ Questo fenomeno si è manifestato in maniera particolarmente evidente nel caso italiano, dove il diffuso clientelismo e la corruzione hanno favorito una organizzazione particolarista e frammentata dell’assistenza e previdenza pubblica, determinando presto l’abbandono delle pretese universaliste che, a dire il vero, hanno avuto un limitato impatto solo a cavallo degli anni ’70 (Ascoli 1984).

pubblica va assoggettata ad una preventiva valutazione secondo la logica del *cost/benefit* (Pierson 2002; Jensen-Mortensen 2014).

Questo fenomeno ha determinato una progressiva perdita di consenso anche intorno al correlato modello di *penal welfare* dal momento che questo era stato pensato proprio per essere funzionale alle strategie di inclusione sociale proprie del modello fordista-keynesiano di protezione del lavoro. La maggiore tolleranza nei confronti delle minoranze devianti, che aveva consentito di superare in parte il carcere afflittivo d'ispirazione liberale, era stata favorita proprio dalla fiducia nella capacità dello Stato di diffondere benessere e risolvere il problema della disoccupazione (Gardland 2001, trad. it. 2004, p. 123). Smarrita tale fiducia si iniziava a mettere in discussione l'idea stessa che lo Stato potesse essere in grado di razionalizzare la società e, parallelamente, di regolare la devianza.

La mancata realizzazione delle promesse del *welfare* oltre ad incidere su quegli elementi culturali e di contesto che avevano favorito l'adozione del *penal welfare*, ha minato seriamente anche il grado di effettività dei suoi programmi correzionali. Il paradigma rieducativo del lavoro era stato teorizzato in risposta ad una richiesta ben precisa di ordine sociale, basato sul lavoro e sul consumo di beni di massa. Al carcere, abbiamo visto, era chiesto di sottoporre i devianti a programmi di lavoro - con modalità simili anche se non uguali a quelle del mondo libero - e di restituire alla società individui che avessero accettato di vivere nel rispetto delle norme sociali. La praticabilità di tale obiettivo era legata, agli occhi dei riformatori, ad una abbondanza di posti di lavoro e ad una tendenza virtuosa alla crescita economica ed occupazionale. Ma tale compito inizia pian piano ad esser percepito come una chimera e le pratiche correzionaliste tendono a perdere efficacia e senso, quando si comincia a realizzare che il progresso tecnologico e l'industrializzazione non solo non sono in grado di garantire una crescita dei posti di lavoro come era stato promesso, anzi tendono ad eroderla e a richiedere una manodopera sempre più dequalificata, precaria e flessibile. Se la crescita economica dei primi trent'anni del dopoguerra aveva favorito un innalzamento delle condizioni del lavoro carcerario, la crisi economica e l'inadeguatezza delle politiche welfariste impongono ora una loro messa in discussione, secondo la logica della *less eligibility*. Così la domanda ricorrente è iniziata ad essere la seguente: se il lavoro inizia a scarseggiare per i cittadini onesti che non violano la legge penale, come si può pensare che esso debba essere garantito ai detenuti?

2. La crisi del correzionalismo criminologico

La crisi del modello teorico di *penal welfare* non è stato solo dettato dai mutamenti del contesto politico ideologico di riferimento, ma è anche conseguenza di un ampio movimento critico che, a partire dagli anni '50, ha messo in evidenza gli effetti contraddittori del carcere rieducativo. Uno dei princi-

pali bersagli della criminologia critica è stato proprio lo struttural funzionalismo parsoniano che abbiamo indicato essere uno dei capisaldi dell'ideologia correzionalista welfarista. Questo è stato contestato in primo luogo con l'argomento che non facesse altro che legittimare un sistema di proibizioni legali poste a tutela dei valori dominanti (Mills 1959; trad. it. 2014; Matza 1969). La teoria parsoniana del sistema sociale, in effetti, idealizzava un modello di comunità, escludendo la legittimità del conflitto sociale che definiva sempre e comunque come una deviazione dalla norma, un "desease" da curare (Coser 1956, pp. 22-33). Per tale ragione tale teoria – come d'altronde avevano fatto le teorie criminologiche positiviste che l'avevano preceduta – finiva per assolvere ad una funzione di legittimazione "scientifica" di un ben preciso tipo di ordine sociale: quello basato su lavoro salariato ed il consumo di massa. Il sistema normativo – e con esso il sottosistema penale e repressivo – si limitava così ad un mero recepimento di valori dati.

Il secondo genere di contestazione che ha investito lo struttural funzionalismo tende, invece, ad evidenziare come le agenzie di controllo penale welfarista non solo non sembrano avere un effetto rieducativo sui condannati, ma al contrario non fanno altro che rafforzare l'identità deviante e dare avvio a vere e proprie carriere criminali. Con particolare riferimento al contesto welfarista questo genere di argomenti è stato sviluppato dai *labelling theorists* che iniziarono a studiare gli effetti dell'attività repressiva nel produrre la devianza e la criminalità (Lemert 1967; Matza 1969), seguendo un approccio che si rifà all'interazionismo simbolico (Goffman 1961; Schutz 1962; Becker 1963; Blumer 1969). Questi autori arrivarono alla conclusione paradossale secondo cui la devianza è una costruzione sociale prodotta dall'etichettamento di certe condotte come devianti, anormali o criminali da parte delle stesse istituzioni sociali. Nonostante i limiti dell'approccio dei *labelling theorists*, giustamente accusato di eccessiva astrazione e astoricità⁸, va detto che esso ha avuto il merito di mettere in luce le contraddizioni del correzionalismo criminologico (Baratta 1982, p. 89 ssg), evidenziando ad esempio gli effetti della stigmatizzazione nell'etichettamento degli individui come devianti (Becker 1963) oppure gli effetti delle varie forme di controllo sociale sulla produzione della devianza (Lemert 1967; Matza 1969).

Si tratta a ben vedere di problematiche che, perlomeno in alcuni aspetti centrali, erano al centro di molte delle riflessioni ottocentesche sul penitenziario, basti qui menzionare quelle di Tocqueville e De Beaumont (1833). Riprese da studi successivi come quello di Clemmer (1941) che ha indirettamente confermato le preoccupazioni dei due autori francesi circa il rischio di "prigionizzazione" o quello di Sykes (1958; trad. it. 2004, p. 234) che ha

⁸ È stato evidenziato che gli studi dei *labelling theorists* tendono alla generalizzazione di modelli esplicativi nati dall'osservazione etnografica di particolari fenomeni di devianza (Pitch 1975; Taylor–Walton–Young 1973).

evidenziato come la disciplina non è affatto usata per assicurare la rieducazione dei detenuti, che tende ad esser vista come un effetto teorico, distante ed irrilevante, piuttosto essa è usata come strumento per mantenere l'ordine interno al carcere. Questi studi hanno evidenziato come obiettivo primario degli amministratori del carcere sia, nella sostanza, quella di evitare evasioni e disordini e non quello di garantire la rieducazione dei condannati.

3. La critica al modello italiano di *penal welfare*

Volgendo lo sguardo al caso italiano dobbiamo evidenziare come il dibattito sulle criticità del modello correzionalista criminologico – sia quelle legate ai processi di destandardizzazione del *welfare* che quelle teoriche evidenziate dalla criminologia critica – sono sostanzialmente contestuali alla sua adozione anche a causa del ritardo con cui l'ordinamento penitenziario era stato adottato. Anche chi si ergeva in difesa del principio rieducativo, schierandosi contro coloro che ne sostenevano l'inefficacia e l'illegittimità, era costretto ad ammettere la grande impasse in cui si trovava il modello correzionalista introdotto dal legislatore nel 1975. Emblematica in tal senso è la posizione del senatore socialista Giuliano Vassalli (1982, p. 478) il quale affermava che la “grande idea-forza” della rieducazione “si è rivelata, appena si è cominciato a cercare di porla in opera, enormemente lontana dalla realtà umana e sociale della nostra epoca”. Richiamava poi le tradizionali lamentele, manifestate da tutti i riformatori del passato, circa l'inadeguatezza degli edifici e sottolineava quanto la “volontà riformatrice” dello Stato fosse “debole e lenta, più facile a manifestarsi a parole (possono restar parole anche i testi di legge) che non nei fatti”. Infine, evidenziava la difficoltà nel far accettare la riforma ad una opinione pubblica sfiduciata dalla mancata realizzazione delle promesse dello Stato sociale: “fino a quando gli ospedali sono nelle condizioni in cui si trovano (o sono stati in questi anni ridotti) perché ci si dovrebbe preoccupare della condizione dei condannati?”.

Dunque, vi era ormai larga e trasversale consapevolezza del fatto che fosse irrealistico chiedere al carcere di farsi carico esclusivo della risposta alla devianza. Non solo perché non vi erano le condizioni economiche e politiche per dare reale attuazione al progetto dei riformatori del 1975, ma anche perché esso sembrava non poter rispondere adeguatamente ed efficacemente alla funzione risocializzante che si pretendeva di assegnare alla pena.

In Italia, la necessità di una rivisitazione del modello correzionalista fu posta da un ampio movimento critico che iniziò a sostenerne l'ontologica inadeguatezza dei mezzi rispetto allo scopo e a contestarne i modelli teorici di riferimento⁹ (Baratta 1982; Bricola 1982; Pavarini 1983). Si evidenziava

⁹ Garland, con riferimento al contesto anglosassone, ha sottolineato il ruolo svolto dalla

sia l'inadeguatezza del personale educativo¹⁰, che un contesto culturale ed ambientale dell'amministrazione penitenziaria sostanzialmente ostile all'attuazione del nuovo mandato istituzionale di rieducazione e reinserimento sociale (Turco 1981; Sturniolo 1986). A ciò si aggiungevano difficoltà di ordine pratico nell'avviare programmi di reinserimento per una popolazione detenuta composta prevalentemente da "persone con gravi problemi, individui marginali, soggetti disturbati" (Bandini-Gatti 1980, p. 172). Si iniziava così ad avere consapevolezza dell'inadeguatezza del modello correzionalista nel perseguire quell'obiettivo di "cura" clinica della devianza per cui era stato pensato e, di conseguenza, si battevano nuove strade. Significativo in tal senso è il tentativo di Bandini e Gatti (1980) di riabilitare il ruolo del criminologo riorientandone le funzioni in un duplice senso. Affidandogli da un lato il compito di agire non più con finalità clinico terapeutiche, bensì per "ridurre i danni che il sistema provoca" cercando di "contrastare una istituzione opprimente, stigmatizzante ed emarginante". Dall'altro chiedendogli di attenuare la separatezza del carcerario dal mondo esterno, favorendo l'apertura all'ambiente sociale circostante, e il reinserimento sociale mediante il ricorso alle misure alternative.

Buona parte di queste criticità del modello di *penal welfare* hanno trovato una forte eco nel dibattito internazionale tra i penitenziaristi al punto che il Consiglio d'Europa (1987) si decise ad emanare una nuova versione delle *European Prison Rules* (Epr) di ulteriore aggiornamento degli *Standards* delle Nazioni Unite (Cfr. cap. 4, § 3), evitando stavolta ogni enfasi sulla nozione di trattamento clinico della devianza e proponendo un nuovo modello trattamentale che si muoveva lungo due direttrici: quella del contenimento degli "effetti negativi della carcerazione" e quella del paradigma del "reinserimento sociale a fine pena" in luogo di quello della rieducazione clinica (art. 64). Il Consiglio d'Europa, in sostanza, tentò di superare l'impasse senza stravolgere la concezione correzionalista degli *Standards*, ma mutando l'equilibrio tra l'approccio criminologico e quello strutturale funzionalista. Se negli *Standards*, infatti, il trattamento carcerario era focalizzato su due tipi criminali ben precisi, il malato e il disadattato sociale, nelle Epr si suggerisce agli Stati di guardare prevalentemente al secondo dei due: i condannati non vanno più considerati come dei minorati da "rieducare" (art. 62 delle Smr del

critica nel produrre un graduale affrancamento teorico dall'approccio clinico al trattamento della devianza (Garland 1986, p. 257 ssg). Persa fiducia nella capacità riformatrice del carcere (Allen 1981), l'approccio clinico al trattamento andò perdendo *appeal* negli stessi ambienti penitenziari (Cressey 1960).

¹⁰ L'inadeguatezza era rilevata sia sotto il profilo quantitativo – relativo cioè al numero del personale – che sotto quello della formazione professionale. A sei anni dall'entrata in vigore della legge erano entrati in ruolo appena 200 educatori (Turco 1981) che vivevano spesso una condizione di spaesamento e di ghettizzazione all'interno di una realtà carceraria ancora legata ai vecchi modelli (Sturniolo 1986).

1955), piuttosto come individui da “reinserire” in società (art. 32 delle Epr del 1987)¹¹.

Nel caso italiano il recepimento di questa tendenza all'affrancamento dal correzionalismo criminologico è avvenuto con relativo ritardo, in particolare con il nuovo regolamento di esecuzione adottato con DPR. n. 230 del 30 giugno 2000, ispirato da Sandro Margara (2000). Il regolamento del 2000, essendo una fonte secondaria e non potendo derogare esplicitamente all'ordinamento penitenziario del 1975, si è limitato, a dire il vero, a proporre un'interpretazione aggiornata del modello basato sul trattamento individualizzato, suggerendo che la rieducazione abbia ad oggetto la dimensione relazionale e sociale della condotta del detenuto, più che quella clinica, con l'obiettivo di contenere il rischio di prigionizzazione¹².

La critica all'inefficacia del penitenziario come istituzione rieducativa e all'approccio clinico al trattamento della devianza ha indotto poi ad un dibattito sulla necessità di sperimentare soluzioni alternative al carcere. Si è diffusa la convinzione che il carcere debba essere utilizzato come *extrema ratio* solo per i reati più gravi e che gli autori di reati minori debbano essere trattati fuori dal carcere (Margara 2000), mutuando dal sistema anglosassone istituti come *community sentences* e il *probation* (Cohen 1985). Anche il Consiglio d'Europa (1992; 2017) ha iniziato a suggerire che il sistema penale venga riformato per favorire la decarcerizzazione e l'esternalizzazione dei programmi di trattamento della devianza.

4. Il nuovo modello *welfare* penale selettivo

Se a livello dottrinale i limiti del modello carcerocentrico del 1975 furono subito evidenti, perlomeno agli osservatori più accorti, tale consapevolezza fece molta più fatica ad arrivare ai *policy makers*. Solo a distanza di un decennio dall'entrata in vigore della riforma, il superamento parziale dell'emergenza terrorismo creò un clima politico aperto ad una nuova riflessione sul sistema penitenziario¹³, che portò all'adozione della riforma Gozzini del 1986

¹¹ Nonostante il permanere di tutte le norme relative al trattamento psichiatrico della supposta “anormalità” psichica dei condannati (art. 26.1), maggiore enfasi viene ora data a tutte quelle pratiche volte a ridurre la separatezza tra il carcerario ed il mondo esterno (art. 43, art. 65).

¹² Il mutamento di paradigma è evidente sin dai primi articoli. Laddove il regolamento del 1976 sosteneva che il trattamento rieducativo avesse l'obiettivo di trasformazione della personalità, ora si enfatizza, invece, la dimensione sociale del percorso rieducativo. L'articolo 27 del regolamento, in particolare, nonostante confermi il metodo clinico dell'art. 13 o.p., stabilisce che l'osservazione della personalità del condannato debba soffermarsi anche su disagi di natura psico-sociale che impediscono “una normale vita di relazione”.

¹³ L'occasione si presentò inizialmente nel 1983 quando Margara e Gozzini presentarono un

di ampliamento del sistema delle misure alternative e di quella del collocamento lavorativo del 1987. Nell'insieme queste due riforme possono essere lette come un tentativo di adattare il progetto correzionalista ad un contesto ostile e carente delle necessarie risorse economiche e culturali, mediante la transizione verso un nuovo modello di *penal welfare* selettivo che, nelle intenzioni dei riformatori, avrebbe dovuto superare gli ontologici limiti del trattamento carcerario della devianza, favorendo la decarcerizzazione e il lavoro all'esterno del carcere.

Come vedremo l'esito paradossale di tali riforme è stato, però, la creazione di un sistema di inclusione sociale non più centrato sul lavoro forzato rieducativo, ma che si serve di un dispositivo selettivo di inclusione/esclusione: le misure alternative sono di fatto destinate a condannati in possesso di un lavoro, il carcere ai disoccupati e ai soggetti non recuperabili mediante il dispositivo del lavoro. Coerentemente con la nuova ideologia welfarista, emersa dalla crisi del modello fordista-keynesiano, si tende ora ad allocare le scarse risorse su programmi di *welfare* che tendono a selezionare soggetti con un buon capitale sociale e a basso rischio di recidiva, scaricando sul carcere quelli meno dotati.

4.1. L'esternalizzazione del lavoro e del collocamento

La riforma cosiddetta "Gozzini" – adottata con legge 10 ottobre 1986, n. 663 – si è mossa in due diverse direttrici. La prima era quella di normalizzare la gestione in termini emergenziali degli appartenenti alla criminalità organizzata ed al terrorismo, introducendo una disciplina legale della massima sicurezza¹⁴. Con il risultato di accettare definitivamente l'idea che esista una quota minoritaria di criminalità per cui le esigenze di difesa sociale possono prevalere su quelle di rieducazione.

La seconda era quella dell'avvio di un processo di decarcerizzazione del trattamento della devianza e di esternalizzazione del lavoro dei detenuti. È importante sottolineare che la legge Gozzini nel perseguire tali obiettivi non interviene in maniera profonda sul lavoro carcerario, la cui disciplina e la cui *ratio* di fondo restano immutati, ma va a modificare in maniera significativa

progetto di legge per disciplinare la massima sicurezza che, fino a quel momento, era gestita per via amministrativa in maniera assolutamente discrezionale. Questa proposta, di portata iniziale limitata, si ampliò notevolmente fino ad investire la materia delle misure alternative e quella del lavoro penitenziario.

¹⁴ La legge Gozzini abrogava l'art. 90 o.p. e introduceva il noto art. 41 *bis* o.p., andando a disciplinare e a sottoporre ad un controllo giurisdizionale (art. 14 *ter* o.p.) la gestione delle situazioni di emergenza che sino a quel momento erano state rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione.

solo il sistema delle misure alternative e il lavoro all'esterno rimuovendone alcuni degli ostacoli che ne avevano impedito lo sviluppo. Nonostante fosse evidente l'incapacità dell'amministrazione di far funzionare il modello di *penal welfare* introdotto nel 1975 e malgrado né il lavoro interno né quello all'esterno avessero conosciuto il benché minimo sviluppo¹⁵, il legislatore scelse di sottrarre in parte all'amministrazione solo la gestione del lavoro extra-murario lasciandole, invece, quello intra-murario su cui poteva mantenere il totale controllo come da tradizione.

Con riguardo al lavoro carcerario la legge Gozzini ne conferma l'ontologica specialità e impermeabilità rispetto alle comuni logiche del mercato, consentendo che possa essere ancora utilizzato come mero strumento di controllo dei detenuti. Si limita, infatti, a modificare marginalmente solo le regole di assegnazione: al criterio attitudinale e a quello del reinserimento, viene aggiunto quello "delle condizioni economiche della famiglia" (art. 20 comma 6 o.p.)¹⁶ con l'obiettivo di avvicinare in parte il lavoro penitenziario alle previsioni costituzionali le quali, ricordiamo, prevedono che il lavoro sia anche strumento per il mantenimento della famiglia¹⁷. Lo scarso interesse per il lavoro carcerario emerge poi in quelle norme che sembrano volte a mantenere la cronica improduttività del lavoro carcerario quando si spinge a consentire che "i prodotti delle lavorazioni penitenziarie" possano essere venduti "a prezzo pari o anche inferiore al loro costo" anche "in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato" (art. 20 comma 6).

Ben più significative sono, invece, le modifiche al sistema delle misure alternative alla detenzione. In primo luogo, si amplia la possibilità di ricorrere all'affidamento in prova ai servizi sociali (art. 47 o.p.) che può ora applicarsi a tutti i condannati con un residuo pena fino a 3 anni e diventa in tal modo la misura principale per l'inserimento socio-lavorativo dei condannati. Si introducono poi i permessi premio (art. 30 *ter* o.p.), che si aggiungono a quelli già previsti per gravi motivi dall'art. 30. Si prevede l'istituto della detenzione domiciliare (art. 47 *ter* o.p.) per alcune categorie vulnerabili di condannati

¹⁵ Vedremo avanti che il tasso di impiego dei detenuti in carcere aveva continuato a registrare *performances* simili, se non inferiori, a quelli precedenti la riforma. Negli anni compresi tra il 1980 ed il 1986 il tasso di impiego dei detenuti in lavoro *ex art.* 21 era stato tra l'1,7% ed il 3,6%, quello in semilibertà tra il 4,5% ed il 9,7% del totale dei detenuti che lavoravano (grafico 6.4).

¹⁶ Si consideri poi che si riconosce ora la possibilità di fruire di "ore di permesso di assenza dal lavoro retribuite" per frequentare corsi scolastici o di formazione.

¹⁷ A dire il vero si tratta di poca cosa, dal momento che secondo i precetti costituzionali quello dei carichi familiari dovrebbe essere criterio per determinare livelli minimi della retribuzione tali da assicurare un sostentamento dignitoso (art. 36). Ma, anche dopo la Gozzini, i criteri di calcolo della retribuzione per il lavoro carcerario continuano ad essere quelli speciali previsti dall'art. 22 o.p.

come donne incinte e anziani con residuo pena sotto i due anni¹⁸. La Gozzini interviene poi sulla semi-libertà ed il lavoro all'esterno che vengono riformati con l'obiettivo apparente di diminuire la distanza tra carcere e società, nella speranza di attenuare gli effetti desocializzanti della carcerazione e favorire il reinserimento lavorativo.

Con riguardo alla semilibertà la modifica più significativa è la possibilità per i condannati a pena non superiore ai sei mesi di accedervi direttamente dalla libertà senza neanche passare dalla detenzione. Mentre per i condannati a pene detentive superiori ai 6 mesi è confermata la necessità che il condannato abbia scontato metà pena, ma si prevede ora che la semilibertà possa essere concessa anche prima nel caso in cui il condannato non risulti idoneo per la concessione dell'affidamento ex art. 47, ma abbia comunque mostrato progressi nel programma di trattamento. Infine, è previsto ora che anche i condannati all'ergastolo possano accedere alla misura dopo aver scontato almeno venti anni di carcere.

Con riguardo al lavoro all'esterno ex art. 21 vengono, invece, rimossi alcuni ostacoli che ne avevano di fatto limitato l'utilizzo. Innanzitutto, non si prevede più che il lavoro svolto presso privati debba avvenire sotto il controllo del personale di polizia, facendo altresì venire meno l'obbligo di recarsi a lavoro scortati¹⁹. Si trattava di costrizioni che rendevano difficilmente praticabile il lavoro presso privati, dal momento che imponevano l'ingombrante presenza della polizia presso il luogo di lavoro e contribuivano a stigmatizzare il detenuto che difficilmente riusciva a reperire occasioni di lavoro a queste condizioni (Monteleone 1986). Tra le ragioni per cui si ricorreva di rado all'art. 21 vi era anche il fatto che le direzioni degli istituti non volevano assumersi da sole la responsabilità dell'uscita dal carcere del detenuto e della sua condotta all'esterno (Monteleone 1986; Bernardi 1987). Per questa ragione, la legge Gozzini nel rendere più penetrante il controllo del magistrato di sorveglianza sul provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno, lo ha trasformato in un atto a responsabilità condivisa tra direzione e magistratura. L'attuale disciplina dell'ammissione al lavoro all'esterno prevede, infatti, che essa possa essere disposta, in qualsiasi momento dell'esecuzione della pena, per i soggetti condannati, detenuti o internati, previa autorizzazione della magistratura di sorveglianza, e per i soggetti imputati previa autorizzazione dell'autorità procedente²⁰. Queste modifiche fanno venir meno le due

¹⁸ Si tenga presente che la Gozzini ha aumentato anche i giorni di liberazione anticipata da 20 a 45 e rimosso alcuni limiti alla sua concedibilità agli autori di crimini gravi. Essa semplifica inoltre il ricorso all'istituto della remissione debito per i detenuti che si trovano "in disagiate condizioni economiche" e che hanno tenuto regolare condotta.

¹⁹ La supervisione della direzione quando il lavoro è svolto per privati non scompare, ma è previsto ora che possa svolgersi sotto il controllo del personale civile o degli assistenti sociali, non più necessariamente del personale di polizia.

²⁰ La giurisprudenza di merito ha sostenuto che l'ammissione al lavoro all'esterno sia fru-

principali differenze tra il lavoro all'esterno e la semi-libertà comportando che il lavoro all'esterno da semplice modalità diversa di organizzazione del lavoro carcerario si sposta "nell'area gravitazionale di una modalità esecutiva attenuata" (Pavarini 1994, p. 219) e che debba essere considerata una misura alternativa vera e propria anche se "impropria" (Monteleone 1986; Benedetti 1988). Tali differenze si attenuano al punto che nella gran parte dei casi i detenuti semi-liberi e quelli in art. 21 vengono reclusi nelle medesime sezioni detentive.

Segno inequivocabile del venir meno del legame del lavoro all'esterno con quello carcerario è, in particolare, l'abrogazione di quel primo comma dell'art. 21 nel quale si dava all'amministrazione il compito esclusivo di prendere "tutte le iniziative" per assicurare occasioni di lavoro ai detenuti. L'effetto principale di tale modifica è che ora, come già avveniva con la semilibertà, l'onere del reperimento del lavoro viene scaricato in parte sul condannato che ha la possibilità di accedere al mercato seguendo regole analoghe a quelle previste per i lavoratori liberi.

Il piano di esternalizzazione del collocamento al lavoro viene poi completato con la legge 28 febbraio 1987, n. 56²¹ di riforma del sistema di collocamento pubblico. Con questo provvedimento si tenta di sottrarre all'amministrazione la funzione di reinserimento lavorativo dei condannati sul mercato libero, dando ai detenuti la possibilità di rivolgersi alle medesime agenzie di collocamento che si occupano di trovare lavoro per i disoccupati in libertà. I detenuti, con la mediazione delle direzioni degli istituti, possono iscriversi nelle ordinarie liste del collocamento lavorativo (art. 19), con l'esenzione da quella regola che imponeva loro di doversi recare personalmente agli uffici per confermare lo stato di disoccupazione e che aveva costituito un impedimento di fatto. Il collocamento lavorativo all'esterno del carcere smette in tal modo di essere soggetto alle regole speciali dell'ordinamento penitenziario. Si attribuisce ora alle ordinarie Commissioni per l'impiego, su richiesta delle direzioni degli Istituti, il compito di individuare i criteri con cui le sezioni territoriali devono selezionare le imprese private idonee ad offrire posti di lavoro per i detenuti.

Sempre con la medesima legge di riforma del collocamento si tenta di porre rimedio anche alla ineffettività delle regole che prevedevano l'inseri-

ibile anche dall'imputato agli arresti domiciliari, dato che questa è una forma attenuata di detenzione che non può essere più afflittiva di quella ordinaria. In tal caso la competenza a decidere non spetta né al direttore dell'istituto né al magistrato di sorveglianza, ma al magistrato procedente (Furfaro 2008). Mag. Sorv. Roma, 20 luglio 1983, Andolino, in "CED. Cass.", n. 850092; Trib. Pisa, 11 agosto 1983, Lorenzini, in "Cassazione penale", 1984, p. 1830.

²¹ La legge in questione si muoveva in direzione del parziale superamento del monopolio pubblico del collocamento lavorativo, iniziando a prevedere meccanismi flessibili e decentrati e riconoscendo un ruolo alle Regioni.

mento dei detenuti nel sistema previdenziale e contributivo (Cfr. cap. 4, § 6.3). In primo luogo, ribadendo all'art. 19 che "lo stato di detenzione o di internamento non costituisce causa di decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione", si confermava che gli enti previdenziali devono farsi carico della protezione dei detenuti dal rischio di disoccupazione come per tutti gli altri lavoratori. In secondo luogo, per evitare che la carcerazione per lunghi periodi provochi l'esclusione dalle tutele pensionistiche si è previsto che il periodo trascorso in carcere venga computato come "anzianità figurativa". Così il periodo della carcerazione – nel caso in cui ci si iscriva al collocamento entro 15 giorni dalla scarcerazione – viene retroattivamente considerato di "anzianità figurativa", come avviene ad esempio nel caso della maternità, del servizio militare obbligatorio, di malattia o di infortunio (Caputo 2014).

4.2. Il lavoro dall'inclusione alla selezione

Da un punto di vista formale, il sistema introdotto dalla Gozzini e dalla l. 56/1987 ambiva a produrre un mutamento dell'orizzonte del progetto correzionalista, superando quel modello carcerocentrico di trattamento della devianza che era basato su programmi medico-curativi e sul dispositivo del lavoro carcerario. Enfatizzando il ricorso al trattamento extramurario della devianza e al lavoro all'esterno si ambiva alla transizione verso un modello di esecuzione penale volto al contenimento degli effetti desocializzanti del carcere e finalizzato al "reinserimento sociale" a fine pena o già nel corso dell'esecuzione. Nel perseguire tali obiettivi il legislatore ha finito, però, per creare un sistema che aumenta la distanza tra mercato del lavoro carcerario e quello libero. Continuando a prevedere che lo Stato controlli monopolisticamente il lavoro carcerario seguendo regole speciali, ma soprattutto introducendo un sistema di collocamento al lavoro extramurario inadatto a funzionare come dispositivo proattivo di reinserimento sociale dei condannati.

L'inadeguatezza del nuovo modello deriva dal fatto che ci si è limitati a scaricare i condannati sul mercato in una competizione persa in partenza con i lavoratori liberi: a parità di salari e di costi le imprese tenderanno sempre ad assumere questi ultimi. Questo limite poteva essere ovviato prevedendo che ai detenuti fossero riservati dei posti di lavoro, come si è fatto per altre categorie di individui dotati di una limitata capacità competitiva, quali ad esempio i disabili. Va poi evidenziato che il nuovo sistema non risolve il problema della formazione professionale dei detenuti che resta sostanzialmente in capo all'amministrazione, la quale dovrebbe effettuare un bilancio delle competenze lavorative e realizzare programmi educativi volti a migliorare l'appetibilità della forza lavoro detenuta sul mercato.

L'inadeguatezza del sistema di collocamento comporta che l'onere di reperire occasioni di lavoro ricada sui condannati e che l'accesso alle misure

extramurarie finisca per essere riservato solo a quanti di loro sono dotati delle capacità, personali e della rete socio-familiare di riferimento, di inserirsi nel mercato senza il ricorso alle agenzie pubbliche. I tribunali di sorveglianza, infatti, tendono a concedere le misure alternative alla detenzione solo a quei condannati in possesso di un lavoro o a quei disoccupati che abbiano quantomeno un'altra forma di reddito che consenta loro di mantenersi senza lavorare (Cesaris 2007). Nel caso del lavoro all'esterno ex art. 21 e della semi-libertà questo avviene sulla base di espresse previsioni legali che richiedono formalmente la disponibilità di un lavoro. Nel caso dell'affidamento in prova ex art. 47, pur in assenza di una analoga prescrizione formale, tale requisito viene previsto sulla base di un consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui l'idoneità del programma di reinserimento sociale a contenere il rischio di recidiva deve essere valutato anche sulla base dello svolgimento di una attività lavorativa²². Questa tendenza alla creazione di un circuito parallelo di esecuzione penale extramuraria riservato a individui in possesso di un lavoro, viene poi ulteriormente accentuata dalla introduzione di norme che consentono l'accesso alle misure alternative direttamente dalla libertà senza neanche passare dal carcere²³.

Nell'insieme questi dispositivi, introdotti a partire dalla Gozzini, hanno finito per creare nel sistema dell'esecuzione penale un dispositivo selettivo che tende a spingere verso il lavoro extramurario solo gli individui in grado di competere autonomamente sul mercato del lavoro, mantenendo in carcere quelli più poveri. Con l'effetto secondario di legare la severità della punizione allo *status* socioeconomico della persona. In un contesto di crisi dei programmi standardizzati di *welfare* e di superamento del modello fordista-keynesiano di integrazione lavorativa, anche il *welfare* penale ha così iniziato ad allocare le sue risorse secondo criteri di meritevolezza e sulla base di una analisi costi/benefici. L'approccio socioeducativo al trattamento della devianza si è indirettamente adeguato al nuovo metodo selettivo del *welfare*. Infatti, l'analisi dello *status* socioeconomico del condannato - contenuta nelle "relazioni" prodotte dallo staff dell'esecuzione penale - da strumento di definizione dei bisogni e del programma di reinserimento, è divenuta patente

²² In proposito Cesaris (2007, p.110-11) ha chiarito come "il previo svolgimento di una attività lavorativa o la prospettiva di un'attività lavorativa non sono espressamente richiesti per la concessione della misura. (...) A prescindere dalla considerazione che lo svolgimento di un'attività lavorativa verrebbe a costituire allora una sorta di preconditione, non si può, tuttavia, dimenticare che il lavoro è uno degli elementi fondamentali del programma trattamentale e riveste rilevanza anche nell'ambito di un affidamento in prova, essendo mezzo di sostegno per il condannato e per la sua famiglia".

²³ Come quella introdotta all'art. 656 del c.p.p. dalla legge 27 maggio 1998, n. 165, cosiddetta Simeone Saraceni, che consente ai condannati ad una pena breve che si trovino in libertà al momento della condanna definitiva di richiedere prima dell'inizio dell'esecuzione una misura alternativa.

di meritevolezza per l'accesso ad una punizione più dolce e per giustificare o meno un investimento di risorse pubbliche. Uno strumento funzionale a selezionare all'interno della classe dei poveri una quota integrabile nel mercato del lavoro e a tenerla separata da quella non integrabile che continua ad essere neutralizzata in carcere

Possiamo sostenere che l'introduzione del sistema delle misure alternative non abbia ridotto, come auspicato, la tradizionale distanza tra trattamento penale e sociale della povertà, confermando la netta separazione tra lavoratori liberi e detenuti lavoratori. Ma anzi abbia comportato una rinuncia a quella aspirazione originaria del *welfare* penale alla integrazione universale di tutti i devianti attraverso programmi standardizzati di lavoro rieducativo. Il nuovo dispositivo di selettività, infatti, finisce per modificare anche il senso del paradigma del reinserimento sociale attraverso il lavoro e le misure alternative. Il fatto che tali misure siano destinate prevalentemente ad individui in possesso di un lavoro e già inseriti in un contesto socioeconomico idoneo a prevenirne la recidiva, comporta che le agenzie dell'esecuzione penale esterna non debbano svolgere una reale funzione di accompagnamento al reinserimento sociale, ma si possano limitare ad una attività di mero controllo sulla regolarità della condotta ed il rispetto della prescrizione imposte dalla magistratura.

Non è un caso che già la legge Gozzini abbia previsto che il servizio sociale esterno abbia in primo luogo una funzione di controllo "della condotta del soggetto" sulla quale deve periodicamente riferire alla magistratura di sorveglianza e, solo secondariamente, quella di supporto al superamento delle "difficoltà di adattamento alla vita sociale" (art. 47). La successiva l. 27 luglio 2005, n. 154, nel trasformare i Centri di Servizio Sociale per Adulti in Uffici Locali di Esecuzione Penale Esterna (Uepe), ha ulteriormente accentuato tale dimensione di supervisione del servizio sociale, andando a configurare gli Uepe come delle agenzie che svolgono una prevalente funzione di indagine per conto della magistratura volta a fornire elementi di valutazione dell'affidabilità dei condannati. Le misure alternative finiscono, in tal modo, per configurarsi come una mera forma di punizione gentile e di controllo "soft" non invasivo di individui ritenuti con una bassa propensione alla recidiva (Simon 1993; Garland 2001; trad. it. 2004).

PARTE II: WELFARE LIBERALE E CORREZIONALISMO FLESSIBILE

La seconda fase di mutazione del *welfare* penale, che prende le mosse a partire dall'inizio degli anni '90, può essere letta come il prodotto di un articolato processo di adattamento del modello selettivo appena analizzato a nuove sollecitazioni esterne ed interne al sistema penale.

Il contesto in cui le nuove riforme del sistema di *welfare* penale vengono adottate è quello di un'adeguamento delle politiche sociali ad un mutato contesto economico caratterizzato dal fenomeno della globalizzazione (§1), che ha messo in crisi la capacità dei sistemi nazionali di *welfare* di gestire il conflitto sociale mediante programmi di supporto ai salari e indotto a nuove politiche repressive (§2). A ciò è seguito un nuovo inasprimento della severità del sistema penale e il ricorso a nuove politiche di criminalizzazione che hanno prodotto un aumento quantitativo e una nuova stratificazione dell'utenza del sistema dell'esecuzione (§3). Il governo dell'esecuzione penale si è così nuovamente trovato di fronte alla necessità di dotarsi di ulteriori dispositivi di gestione flessibile e selettiva (§4).

1. Globalizzazione e *welfare* liberale

Il definitivo colpo di grazia alle pretese degli Stati sociali novecenteschi europei di agire da protagonisti nell'economia come riduttori del conflitto sociale è venuto dal fenomeno della globalizzazione²⁴ e dalla crisi della sovranità nazionale. Il passaggio dell'azione degli Stati da un orizzonte nazionale ad uno internazionale ha reso le politiche di stampo keynesiano inefficaci e incapaci di produrre i medesimi effetti che producevano nei mercati nazionali. Le diverse esperienze di Stato sociale, sia europee che nordamericane, erano nate e si erano sviluppate entro i confini dello Stato nazionale²⁵ (Flora e Heidenheimer 1981; Alber 1982; Ferrera 1993) e presupponevano tutte l'esistenza di un potere pubblico in grado di imporre decisioni al mercato sotto forma di "piani nazionali" e di limitare la libertà contrattuale degli

²⁴ L'espressione globalizzazione ha conosciuto grande fortuna a partire dagli anni '90 nella letteratura economica, sociologica e politica (Zolo 2006), ma la definizione più celebre si deve sicuramente a Giddens (1990; trad. it. 1994, p. 71) che la identifica con "l'intensificazione di relazioni sociali mondiali che collegano tra loro località distanti facendo sì che gli eventi locali vengano modellati dagli eventi che si verificano a migliaia di chilometri di distanza e viceversa".

²⁵ In proposito dobbiamo ricordare che è proprio nei rispettivi contesti nazionali che i moderni Stati – prima nel contesto dello Stato liberale (Foucault 2004; trad. it. 2005) e poi di quello sociale (Ewald 1986; 1991) - avevano iniziato a sviluppare quell'arte di governo della popolazione, la governamentalità, convinti che la loro capacità di competere fosse intimamente legata alla crescita delle rispettive popolazioni (Foucault 1991).

attori economici. In tale contesto lo Stato sociale keynesiano - perseguendo il miraggio della piena occupazione - agiva a supporto dei mercati nazionali²⁶ e stimolava la crescita economica con politiche di sostegno dei consumi, di protezione dell'occupazione e del potere di acquisto dei salari.

Con la globalizzazione, invece, la competitività degli Stati nazionali dipende dalla loro capacità di attrarre imprese ed investimenti che ora si spostano in un mercato globale determinando una inversione del rapporto tra Stato e mercato (Santoro 2008, pp. 73-74). Quando le imprese iniziano ad agire in un mercato globale la loro esigenza primaria non è più quella che gli Stati garantiscano la domanda di beni e proteggano i consumi. Al contrario pretendono che lo Stato protegga la loro capacità di produrre e competere su un mercato internazionale, consentendogli di adeguarsi senza troppi vincoli ai repentini mutamenti di un mercato divenuto sempre più imprevedibile perché dipendente da fenomeni globali. Agli Stati è così chiesto di favorire, o quanto meno di non ostacolare, l'adozione di nuovi modelli di organizzazione del lavoro improntate alla flessibilità e di superare i limiti salariali imposti dalla contrattazione sindacale. Essi iniziano ad agire a supporto dell'offerta e non più della domanda (Cerny 1997; Jessop 2002; Genschel-Seelkopf 2014, pp. 236-237).

La crisi di legittimità e di efficacia degli Stati sociali nazionali ha indotto profondi mutamenti sia nell'organizzazione e nei sistemi di protezione sociale del lavoro, che nei modelli di gestione della povertà e della devianza. Sotto il primo profilo possiamo sostenere che, se l'economia industriale governata secondo il modello keynesiano-fordista richiedeva una società basata sul lavoro salariato e la previdenza sociale, quella globalizzata pretende una società basata sul lavoro temporaneo e flessibile (Reich 1991; Gallino 2000). Se con lo Stato sociale si era compiuto quel processo, avviatosi con l'industrializzazione, di standardizzazione delle condizioni del lavoro (Beck 1999; trad. it. 2000, p. 111), oggi invece, svanito il miraggio della piena occupazione, insicurezza del lavoro e sul lavoro divengono una condizione strutturale²⁷. Il salario, sempre più spesso privato delle tradizionali tutele previdenziali, smette così di assolvere a quella funzione di integrazione sociale che gli era

²⁶ Si ricordi che le principali esperienze di Stato sociale sono state praticate in economie di mercato che vedevano protagonisti prevalentemente, se non in maniera esclusiva, attori economici monopolisti che operavano con una organizzazione del lavoro e della produzione di stampo fordista (Ferrera 1993). Come lo stesso Weber aveva preconizzato, il controllo dell'economia mediante la coazione giuridica è favorita proprio dalla "monopolizzazione perfetta" (Weber 2010; trad. it. 2016, p. 49).

²⁷ Le politiche di flessibilità dell'occupazione e delle prestazioni è stata resa possibile dal fatto che la globalizzazione ha messo in competizione i lavoratori con basse qualifiche e alti salari, presenti nei paesi occidentali, con i lavoratori in possesso di analoghe qualifiche e salari molto più bassi dei paesi in via di sviluppo (Reich 1991; Gallino 2000).

stata assegnata nel modello keynesiano-fordista di *welfare* (Castel 1995; trad. it. 2007, p. 383).

L'altra conseguenza della crisi dello Stato sociale nazionale è rappresentata dal riemergere di un approccio liberale al governo del sociale che propone di tornare a considerare la povertà un fenomeno ineluttabile che non può essere affrontato con il "miraggio" dell'uguaglianza (Hayek 2010, p. 286) o quello delle pari opportunità (*Ivi*, p. 289)²⁸. A partire da tale critica, lo "Stato competitivo" riporta dentro il mercato alcuni aspetti della vita economica e sociale che gli erano stati sottratti secondo la strategia delle *decommodification* (Esping-Andersen 1990), con l'obiettivo di favorire ora la competizione del sistema paese su scala internazionale (Cerny 1997, pp. 259-260). Nella prospettiva neoliberale il governo dovrebbe solo limitarsi a "mantenere la legalità e l'ordine, far rispettare i contratti privati, favorire la concorrenza nel mercato" (Friedman 1962; trad. it 2010, p. 34). Il ruolo dello Stato viene così ridotto a quello di "commissariato di polizia" che assicura "quel minimo di ordine necessario a mandare avanti gli affari" (Bauman 1998, trad. it. p. 77).

Questa nuova visione dell'ordine sociale ed economico ha notevolmente condizionato le politiche di governo della disoccupazione e della povertà. Negli Stati Uniti ed in Gran Bretagna, a partire dagli anni '80, si è tornati a politiche di stigmatizzazione, anche morale, della povertà (Murray 1984) e si è iniziato a pretendere come condizione per l'accesso ai programmi sociali lo svolgimento di una attività lavorativa riesumando i principi di fondo del vecchio sistema inglese della *Poor law* (Mead 1986; 1993). Nel contesto europeo, invece, la critica neoliberale, perlomeno fino all'inizio degli anni '90, ha avuto una minore presa istituzionale (Ferrera 2013) ed in ogni caso ha prodotto effetti molto più articolati²⁹. I vari modelli di *welfare* presenti in Europa, incluso quello italiano, sono accomunati da due tendenze di fondo. La prima è l'accentuazione dell'enfasi sulla nozione di selettività dell'intervento pubblico e sul contenimento della spesa (Ferrera 1998). La seconda è invece rappresentata dall'adozione di nuove politiche "attive" di protezione sociale del lavoro che determina il passaggio "dalla tutela della disoccupazione alla promozione dell'occupabilità" (Ferrera 1998, p. 108 ssg.): lo Stato non ha più

²⁸ La critica hayekiana allo Stato sociale riporta in auge alcune argomentazioni del liberalismo classico, poi sviluppate seguendo direttive in parte diverse da dottrine economiche "neoliberiste" (Friedman 1951) che sono divenute particolarmente popolari dopo la crisi economica del 1973-74 (Ferrera 2013).

²⁹ Ferrera (2013) ha sottolineato che perlomeno la prima fase dell'integrazione europea è stata fortemente condizionata dalla critica neoliberista, i cui paradigmi hanno influenzato i Trattati europei degli anni '90, spingendo gli Stati all'adozione di politiche di contenimento dei costi della spesa sociale (Taylor-Gooby 2001). Mentre gli anni più recenti sarebbero caratterizzati da una rinnovata attenzione per le politiche sociali, testimoniata dall'adozione, con il Trattato di Lisbona, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Ferrera 2013)

il compito di garantire posti di lavoro, ma di supportare mediante programmi di formazione la capacità dei disoccupati di reggere la competizione in un mercato deregolamentato.

Secondo il nuovo paradigma di *welfare* liberale (Ferrera 2013) lo Stato non deve farsi più carico della povertà utilizzando i tradizionali strumenti redistributivi, perché la povertà è differente dal passato o perlomeno è narrata in maniera diversa. La povertà, così come la disoccupazione, è oggi sovente descritta come un fenomeno normale. Non è più considerata come un fenomeno statico, riguardante una quota definita della popolazione destinata a restare in tale condizione senza un intervento delle politiche sociali (Giddens 2007, p. 86 ssg.). Essa è un fenomeno democratico, poiché riguarda una grande quantità di persone che non sono necessariamente dei marginali sociali. È temporalizzato, poiché gli individui sono costretti a far fronte a ripetuti intervalli di povertà. È biografico ed individuale, perché legato a specifici episodi della vita che comportano la perdita temporanea del lavoro o la compromissione della capacità di produrre reddito (*Idem*). Secondo la narrazione proposta dagli organi di governo dell'Unione europea, povertà, disoccupazione e precarietà del reddito sono un unico fenomeno che attraverso le esistenze degli individui e delle famiglie³⁰. Essa non è mai descritta come un fenomeno endemico di una società tecnologicamente progredita che avrà sempre meno bisogno di manodopera (Rifkin 1995; trad. it. 2002) e che tende strutturalmente a produrre esuberi (Bauman 2003), piuttosto è tendenzialmente narrata come fosse una normale condizione temporanea di assenza di occupazione.

A partire da tale narrazione del fenomeno della povertà, intesa come assenza di occupazione, il modello europeo di *welfare* liberale tende a sovrapporre le politiche di lotta alla povertà con quelle di lotta alla disoccupazione. Per evitare che l'aiuto pubblico si trasformi in una trappola della povertà, poveri e disoccupati sono chiamati ad essere "cittadini attivi" e "responsabili" che devono meritarsi l'aiuto pubblico mostrando un *engagement* sotto forma di partecipazione a corsi di formazione, programmi di ricerca di lavoro o svolgimento di lavori gratuiti in favore della comunità.

L'ordine sociale viene così fondato su un modello antropologico di cittadino "attivo" che è notevolmente diverso da quello dell'*homo oeconomicus*, tipizzato dalla società liberale ottocentesca, e da quello del cittadino consumatore, tipizzato nelle società di *welfare* avanzato. Il primo era un *indivi-*

³⁰ Questo approccio è evidente nelle più recenti strategie europee di lotta alla povertà elaborate dalla Ue. La Commissione, infatti, dopo aver annunciato enfaticamente l'obiettivo di ridurre il numero di individui a rischio povertà da 119 a 20 milioni, ha suggerito come tale obiettivo possa essere raggiunto solo grazie allo sviluppo economico ed al conseguente aumento del numero di posti di lavoro (Commissione europea, *Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 3.3.2010 COM(2010).

duo pienamente razionale e calcolatore, votato sempre alla massimizzazione dell'utile e del profitto in una società che aveva rosee aspettative di crescita e di arricchimento. Il *cittadino* dello Stato sociale era inserito, invece, in un dispositivo di inclusione predeterminato di cui si conoscevano perfettamente i percorsi, le possibilità di successo e di insuccesso, e in cui i rischi venivano ammortizzati mediante un sistema universale di protezione sociale. Pur nella loro diversità entrambi i modelli avevano in comune il fatto di subordinare l'inclusione economica e sociale dell'individuo o del cittadino all'accettazione di un paradigma di azione sociale predeterminato che, se rispettato, prometteva di dare ampie garanzie di successo (Bauman 2003; trad. it. 2001 pp. 21-22). Quello del cittadino "attivo" si differenzia sotto questo profilo da entrambi. Le *chances* di successo dell'individuo sono del tutto aleatorie, dipendendo dalla sua capacità di operare delle scelte e assumersi delle responsabilità personali di fronte a fenomeni e problemi che, però, hanno portata sistemica e talvolta globale, che sfuggono alla sue abilità soggettive e al controllo degli Stati (Beck 1986; trad. it. 2000; Bauman 2000; trad. it. 2011) ³¹.

2. Crisi o evoluzione del correzionalismo?

Nell'analizzare gli effetti sul sistema dell'esecuzione penale prodotti dai mutamenti che abbiamo analizzato nel paragrafo precedente, non possiamo non confrontarci con l'interpretazione secondo cui la crisi del *welfare* ed il riemergere di un approccio liberale al trattamento della povertà avrebbero prodotto negli anni recenti una profonda e irreversibile crisi del *penal welfare* (Garland 2001; trad. it. 2004). Il sistema penale e quello correzionale sarebbero stati condizionati secondo tre direttrici contingenti. In primo luogo, si tende a enfatizzare come il riemergere del liberalismo abbia portato ad un superamento del paradigma rieducativo e al ritorno ad un approccio neo-retributivo alla punizione. In secondo luogo, si tende a sottolineare come il conflitto sociale, causato dall'arretramento delle politiche di *welfare*, abbia prodotto un avanzamento del controllo penale e la ripresa del fenomeno dell'incarcerazione. In terzo luogo, si evidenzia come l'abbandono dell'approccio socioeducativo individualizzato al trattamento della devianza abbia

³¹ La pretesa delle società moderne di governarsi attraverso saperi che rendevano tali rischi calcolabili e distribuibili (Burchel et al. 1991), si è scontrata con il fallimento, questo sì prevedibile, delle scienze sociali nel fornire argomenti interpretativi della realtà scientifici ed obiettivi, narratori di causalità certe e perfettamente intellegibili (Beck 1986, trad. it. 2000). La razionalità rispetto allo scopo, che Weber aveva applicato per la conoscenza delle moderne comunità di mercato (Weber 2001, trad. it 2005, pp. 173-174), è cresciuta in maniera esponenziale producendo conseguenze ora incalcolabili e ingovernabili dagli Stati nazionali.

determinato l'affermarsi di un modello attuariale di gestione della devianza per gruppi di rischio.

Con riguardo al primo aspetto, si sostiene che il riemergere di un approccio liberale al tema della povertà abbia portato, quasi inevitabilmente, ad una forte contestazione del modello correzionalista del reinserimento sociale. Nel contesto anglosassone, in particolare, la critica neoliberale ha gettato ombre sull'efficacia delle ricette del correzionalismo a partire da una serie di studi sui tassi di recidiva dei rilasciati dal carcere o dal *probation* (Gardland 2001; trad. it. 2004), giungendo a formare una vera e propria dottrina del *nothing works* volta a screditare il sistema correzionale³² (Cullen-Gendreau 2001). In secondo luogo, la critica neoliberale ha contestato la legittimità formale del principio rieducativo, che viene ritenuto lesivo dell'autonomia individuale, e ha proposto l'abbandono definitivo delle teorie correttive e social-preventive in favore di un ritorno a teorie meramente retributive della pena (Nozick 1974; trad. it. 2008; Von Hirsch 1976). La critica neoliberale, partendo da posizioni formalmente garantiste, è finita paradossalmente per legittimare un crescente diritto di punire (Santoro 2004, p. 87).

Nel contesto italiano è particolarmente significativa la critica di Ferrajoli (1989, pp. 748-751) che ha evidenziato la tensione esistente tra il principio di rieducazione e i principi dello Stato costituzionale di diritto. Il sistema dell'esecuzione penale correzionalista è contestato perché limita illegittimamente l'autonomia degli individui che subiscono trattamenti riabilitativi e, in secondo luogo, esso è considerato arbitrario dal momento che fa dipendere la durata e l'intensità della punizione dai progressi nel percorso di riabilitazione del reo, la cui valutazione è di per sé soggettiva e variabile³³. Con analoghi argomenti Ferrajoli critica anche il sistema delle misure alternative alla detenzione ritenuto un sistema classista e discriminatorio dal momento che, come visto, è di fatto inibito a disoccupati e marginali sociali (Cfr. Von Hirsch 1976).

Si noti che la critica al correzionalismo mossa sia dai neoliberali che dalla scuola neoclassica garantista finisce per convergere con quella proveniente dai cosiddetti revisionisti. Si prenda la posizione di Foucault, secondo cui la gestione differenziale degli illegalismi è una delle caratteristiche principali della penalità contemporanea (Foucault 1975, p. 299) oppure quella di Cohen (1979) secondo cui il sistema delle misure alternative alla detenzione altro non è se non una nuova ed ulteriore articolazione di tale tecnica di differenziazione. Tali critiche hanno avuto il merito di mettere in evidenza una

³² La genesi della dottrina del *nothing works* è ricostruita nel citato testo di Gardland (2001) e nel saggio di Cullen e Gendreau (2001).

³³ Nel caso di autori come Von Hirsch (1976) o Wilson (1975) l'oggetto delle critiche era, invece, il sistema statunitense dell'*indeterminate sentencing* (Gardland 2001; trad. it. 2004, pp. 130-137)

contraddizione significativa del sistema welfarista che, nato con l'obiettivo dell'integrazione della povertà, ha finito per riprodurre disuguaglianza. Allo stesso tempo, spezzando l'idillio che si era creato tra teorie criminologiche e sistema punitivo, esse hanno finito per favorire il ritorno ad una teoria del diritto penale neo-retributiva indifferente verso lo *status* socioeconomico degli autori di reato. Per tale ragione il revisionismo e la criminologia critica possono essere considerati indiretti corresponsabili, insieme alla critica neolibérale, dell'affermazione di una nuova narrazione pubblica della prigione che sembra aver abbandonato ogni pretesa rieducativa o risocializzante e che si limita ad una mera azione di contenimento dei condannati per il periodo di durata della pena (Wacquant 2002).

Il secondo effetto che la letteratura tende a ricondurre alla crisi del *welfare* è rappresentato dall'aumento della punitività dei sistemi penali. Le politiche economiche e sociali di stampo neoliberale, infatti, avrebbero "consolidato, anziché ridotto, la stratificazione prodotta dalla globalizzazione e da un mercato del lavoro diviso in due" (Garland 2001; trad. it. 2004, p. 193). L'aumento dei problemi e delle divisioni sociali che ne è scaturito ha così determinato una nuova intolleranza nei confronti della devianza ed una nuova domanda di repressione penale. Pratt (2000), riprendendo le tesi di Elias (1939, trad. it 1988), ha sostenuto che si sarebbe verificata una interruzione di quel processo di addolcimento della punizione che ha caratterizzato la modernità e che, oggi, la punizione è condizionata da una nuova emotività ed è assoggettata agli umori dell'opinione pubblica. La penalità del *welfare* era, sotto questo punto di vista, una penalità pacificata, mentre quella attuale è caratterizzata da una nuova conflittualità, indotta da un senso di insicurezza endemico delle "società del rischio"³⁴ ed acuito dal venir meno delle certezze del *welfare*. Questa diffusa domanda di penalità nei confronti dello Stato e la riaffermazione di un diritto penale neutrale e retributivo, hanno portato ad un nuovo processo di incarcerazione su scala globale (Pavarini 2002; Re 2006) e favorito indirettamente l'adozione di politiche punitive della povertà determinando una vera e propria transizione dallo Stato sociale allo Stato penale (Wacquant 2000; Santoro 2004).

È stato poi sottolineato che il sistema delle misure alternative avrebbe avuto un ruolo propulsivo nell'accrescere tale punitività del sistema penale (Cohen 1979; 1985). Le alternative, introdotte con l'obiettivo di perseguire la decarcerizzazione, avrebbero finito per favorire un fenomeno di *net widening*, secondo la celebre definizione di Cohen, delle maglie del controllo

³⁴ In proposito Beck (1986, trad. it. 2000, p. 27) ha chiarito che la crisi del *welfare* keynesiano è solo un aspetto di un fenomeno più ampio rappresentato dalla transizione delle società distributrici di ricchezza e di benessere diffuso (*welfare*) a "società del rischio", caratterizzate da un profondo senso di insicurezza e di sfiducia nella capacità dei cosiddetti saperi esperti di offrire strumenti di governo del rischio.

penale senza sottrarre utenza al sistema carcerario. L'introduzione di misure di controllo penale percepite come "leggere" ha favorito i processi di criminalizzazione primaria facilitando l'introduzione di nuove fattispecie di reato per condotte dotate di minor disvalore sociale, per altro verso ha incrementato la criminalizzazione secondaria spingendo gli attori del sistema penale ad inasprire le attività repressive (Caputo 2018).

Il terzo effetto che in letteratura si tende a ricondurre alla crisi del *welfare* è l'abbandono delle tecniche di gestione individualizzata dei devianti basata sull'analisi dei bisogni/carenze soggettive, in favore di un approccio attuariale che guarda ai fenomeni devianti in forma aggregata. L'*escalation* nella punitività dei sistemi penali, che ha riguardato tanto le sanzioni punitive come il carcere che quelle non punitive come le misure alternative (Simon-Caplow 1999; Matthews 2005), avrebbe indotto le agenzie del controllo penale a sviluppare un approccio manageriale per la gestione di un'utenza sempre più ampia e stratificata. Castel ha sottolineato che è stata proprio la crisi del *welfare* a favorire politiche basate su nuove strategie di gestione della devianza che non si limitano più alla mera repressione, come avveniva nelle società liberali, o all'interventismo dei regimi di *welfare* (Castel 1991, pp. 92-93), ma che tendono ad assegnare diversi "destini sociali" in funzione della loro capacità di competere in società fortemente atomizzate (Castel 1991, p. 294).

Sulle ceneri del welfarismo e del correzionalismo, si è affermato un nuovo sapere criminologico basato sulla "teorizzazione della rottura della connessione tra controllo sociale e patologia che, in varie forme, aveva caratterizzato le riflessioni su delitto e castigo", per tali ragioni "la ricerca e l'eliminazione delle condizioni (individuali e sociali) patologiche non è più una preconditione del controllo sociale" (Santoro 2004, p. 95). Il nuovo paradigma penologico (*new penology*) non punterebbe più alla correzione dei comportamenti individuali (approccio liberale) o al reinserimento sociale (approccio welfarista), ma solo al contenimento della probabilità che gruppi di individui "a rischio" commettano reati o tengano condotte indesiderate (Feeley-Simon 1992). L'interesse si sposta ora dal singolo deviante – affetto da patologia o disadattamento sociale da trattare in maniera individualizzata – verso la considerazione di categorie di rischio da gestire secondo la logica del *cost/benefit* (De Giorgi 2000). Così la penalità è divenuta di fatto sempre meno attenta alle intenzioni o gli stati mentali degli autori e più orientata a punire i comportamenti, mentre la rieducazione carceraria più attenta al reato che non al suo autore (Cohen 1985).

3. Correzionalismo sotto scacco

Se passiamo ad analizzare il caso italiano si trovano tracce contraddittorie che consentono di confermare solo in parte le ipotesi formulate nel

paragrafo precedente. Il sistema correzionalista è stato, in effetti, ridisegnato da una serie di provvedimenti normativi che hanno escluso gli autori di reati considerati più gravi dai programmi carcerari di rieducazione e dal sistema previdenziale di tutela del lavoro, finendo per ridurre il potenziale ambito applicativo del programma correzionalista del reinserimento sociale introdotto con le riforme del 1975 e del 1986 (§3.1 e 3.2). Vedremo che vi è stata, inoltre, una ripresa del processo di incarcerazione (§3.3). Troveremo conferma, attraverso l'analisi dei dati relativi alla composizione sociale ed occupazionale dei condannati e degli individui in misura alternativa, della selettività discriminatoria del sistema dell'esecuzione penale, già evidenziata dalla critica liberale e dei revisionisti (§3.4 e 3.5). Vedremo, però, che questi fenomeni non hanno comportato *tout court* un abbandono del progetto correzionalista del reinserimento sociale, ma un adattamento delle pratiche di governo già sviluppate nella prima fase evolutiva del *penal welfare* (§3.6).

3.1. Il paradigma rieducativo tra eccezionalismo e meritevolezza

Iniziamo con l'osservare che nel caso italiano la messa in discussione del principio rieducativo, come accennato, si è avviata contestualmente, e non successivamente, all'adozione della riforma penitenziaria, quando con l'istituzione del circuito della massima sicurezza, prima per via amministrativa e poi legale con la Gozzini, già si ammetteva la possibilità che, per taluni condannati, le esigenze di difesa sociale fossero primarie e il trattamento potesse avere una finalità meramente contenitiva e non risocializzante. Questo fenomeno, dapprima ristretto ad una quota minoritaria della popolazione detenuta, si è esteso nel corso degli anni '90, quando il legislatore ha creato una serie di circuiti penitenziari che raggruppano detenuti considerati *ex lege* più pericolosi e, pertanto, meritevoli di un trattamento carcerario più afflittivo. Si pensi, in particolare, all'introduzione dell'articolo 41 *bis* che prevede la possibilità di una sospensione delle regole trattamentali – oltre che in casi eccezionali di rivolta o di altre gravi situazioni di emergenza – per i detenuti appartenenti alla criminalità organizzata e quelli che hanno commesso delitti gravi previsti dal primo comma dell'articolo 4 *bis*.

In altri casi è stata la stessa amministrazione a creare circuiti speciali per via meramente amministrativa, legittimando così regimi detentivi in cui le poche attività “riabilitative” – quando ci sono – non hanno la finalità di favorire il reinserimento sociale, bensì il solo scopo di attenuare l'afflittività di regimi detentivi speciali. Si prendano, ad esempio, le sezioni di “alta sicurezza” destinate a quei soggetti che pur non formalmente condannati per reati associativi, sono considerati comunque “organicamente appartenenti

ad associazioni di stampo mafioso o terroristiche”³⁵. Oppure le sezioni protette destinate ad ospitare alcune categorie di detenuti ritenuti vulnerabili o a rischio di aggressioni da parte dei detenuti comuni, tra le quali rientrano quella dei *sex offenders* e trans-gender³⁶. A questi dispositivi di esclusione dal trattamento, si sono poi andati aggiungendo anche una serie di limitazioni, previste dall’art. 4 *bis*, per l’accesso alle misure alternative degli autori di alcuni reati che suscitano particolare allarme sociale³⁷.

3.2. L'esclusione dalle tutele sociali degli “immeritevoli”

L’idea della differenziazione del trattamento deve considerarsi, dunque, parte integrante del funzionamento del sistema di *penal welfare* sin dalle sue origini (Ferrajoli 1989, p. 745 ssg.). Con l’emergere di un modello sociale liberale che tende a scaricare dal *welfare* gli utenti immeritevoli considerati responsabili dei propri fallimenti, si sono introdotti, però, ulteriori dispositivi di esclusione selettiva che arrecano un profondo *vulnus* al paradigma di inclusione sociale attraverso il lavoro e la previdenza³⁸. Il primo di questi è stato previsto con legge cosiddetta “Fornero”³⁹ che ha stabilito che ai condannati per alcuni reati che suscitano particolare allarme sociale⁴⁰ debba es-

³⁵ Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, Circolare 3619/6069, del 21 aprile 2009 e Circolare 0157181 del 5 maggio 2015.

³⁶ Le sezioni riservate ai detenuti trans-gender sono state create per via amministrativa (Dap, Circolare n. 500422, del 02 maggio 2001) e solo recentemente disciplinate per via legislativa all’art. 14 o.p. introdotto dal D.lgs 2 ottobre 2018, n. 123.

³⁷ L’art. 4 *bis* O.P. è stato introdotto dall’articolo 1 comma 1 del D.l. 152 del 1991 ed è stato più volte modificato anche a seguito di numerose sentenze della Corte costituzionale. La formulazione attuale distingue varie categorie di reati per i quali l’accesso dei benefici è subordinato al verificarsi di alcune condizioni, come la collaborazione con la giustizia, l’insussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata o un periodo di osservazione scientifica della personalità più lungo ed approfondito della norma. Si tengano poi presenti le limitazioni introdotte dalla l. 5 dicembre 2005, n. 251 cosiddetta ex-Cirielli – in larga parte abrogata dalla l. 9 agosto 2013, n. 94 - che ha reso difficoltoso l’accesso a permessi premi e misure alternative a coloro i quali sono considerati recidivi reiterati in sentenza di condanna ex art. 99 c.p.

³⁸ Per una disamina approfondita della questione mi permetto di rimandare a Caputo (2014; 2019).

³⁹ L. 28 giugno 2012, n. 92, recante *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*.

⁴⁰ Il comma 58 dell’art. 2 della l. n. 92/2012 stabilisce che l’esclusione operi nel caso di condanne per associazione terroristica o eversiva (art. 270 *bis* c.p.), attentato con finalità terroristiche o eversive (art. 280 c.p.), sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289 *bis* c.p.), associazione di stampo mafioso (art. 416 *bis* c.p.), scambio elettorale politico mafioso (art. 416 *ter* c.p.), strage (art. 422 c.p.) e per reati finalizzati a favorire l’associazione mafiosa.

sere disposta in sentenza anche la sanzione accessoria della revoca di quelle prestazioni sociali e previdenziali che erano state estese ai condannati con la riforma del 1975 (art. 20 o.p.)⁴¹.

Nel caso dell'indennità di disoccupazione⁴², dell'assegno sociale, della pensione sociale e di quella per gli invalidi civili la revoca dovrebbe essere automatica⁴³. Mentre in caso di misure di natura previdenziale si prevede che la revoca possa essere disposta solo se si accerti che i contributi abbiano avuto "origine, in tutto o in parte, da un rapporto di lavoro fittizio a copertura di attività illecite connesse a taluno dei reati di cui al primo periodo". A questa regola che condiziona la revoca ad un accertamento giudiziale fanno eccezione i "trattamenti previdenziali di vecchiaia e anticipati erogati dagli enti di previdenza obbligatoria" per i quali la recente l. 28 marzo 2019, n. 26 all'art. 18 *bis* ha previsto l'automatica sospensione del "pagamento"⁴⁴.

A queste esclusioni si aggiungono poi quelle recentemente previste per l'accesso ad una nuova misura di contrasto alla povertà e all'esclusione lavorativa, il cosiddetto Reddito di cittadinanza di (Rdc) che prevede l'erogazione di un beneficio economico per famiglie che versino in disagiate condizioni economiche⁴⁵. In primo luogo, l'art. 3 comma 13, prevede che i detenuti, così come qualsiasi altra persona ricoverata in istituto di cura o residenziale a carico dello Stato, non possano beneficiare della misura. La *ratio* dell'esclusione di individui già ospiti di una struttura pubblica appare coerente con la natura del Rdc che è, a conti fatti, una misura volta a garantire la mera sussistenza. Meno coerente sotto questo profilo appare, invece, la sospensione del beneficio di tutti i destinatari di una "misura cautelare personale", dal momento che a questi ben potrebbe applicarsi una misura non carceraria, si pensi agli arresti domiciliari, che non prevede affatto una presa in carico da parte dello Stato (art. 7). Mentre la legge non prevede, è importante sottoli-

⁴¹ Si tratta di un fenomeno ampiamente diffuso nel contesto statunitense dove esiste un articolato sistema di *Denial of social benefits to drug offenders* che comporta il divieto di accesso ad alcuni dei principali programmi di *welfare* per gli autori di reati in materia di stupefacenti (Caputo 2007)

⁴² Con riguardo alla indennità di disoccupazione sfugge completamente la *ratio* della sua assimilazione alle misure assistenziali, dal momento che si tratta di un trattamento previdenziale legato, anche nel caso dei detenuti, al versamento dei relativi contributi assicurativi (Caputo 2014).

⁴³ Oltre a questo meccanismo giurisdizionale, se ne prevedeva anche uno temporaneo di natura amministrativa al comma 61 dell'art. 2 dove si stabiliva che "entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmette agli enti titolari dei relativi rapporti l'elenco dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, ai fini della revoca, con effetto non retroattivo".

⁴⁴ Tale sospensione, precisa la legge, si applica anche per i condannati a pena superiore ai due anni che si siano sottratti all'esecuzione volontaria della pena (art. 7 *ter*).

⁴⁵ D.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2019, n. 26.

nearlo, alcuna limitazione per i soggetti in misura alternativa, confermando la tendenza del *welfare* selettivo a differenziare *in peius* il trattamento dei soli detenuti (Cfr. pt. 1, §4.).

Al fianco di queste limitazioni ve ne sono poi altre che, riprendendo la *ratio* punitiva delle misure introdotte dalla legge “Fornero”, si configurano come vere e proprie pene accessorie conseguenti alla condanna penale. Si prevede che nel caso di condanna anche non definitiva⁴⁶ per taluni reati di particolare gravità⁴⁷ si provveda alla “immediata revoca” del Rdc da parte dell’Inps con “efficacia retroattiva” e che il beneficiario sia tenuto alla restituzione di quanto indebitamente percepito (art. 7). In tal caso, a differenza delle sanzioni previste dalla legge Fornero, la revoca prescinde da qualsiasi tipo di accertamento circa il reale possesso dei requisiti per l’accesso alla misura, stabilendo oltretutto che la revoca venga disposta da un organo amministrativo senza alcun controllo giurisdizionale. Inoltre, nel prevedere che essa abbia efficacia retroattiva si viola anche il principio di irretroattività della legge penale sancito dall’art. 25 comma 2 Cost.. La finalità meramente punitiva della norma è aggravata poi in maniera draconiana dalla previsione secondo cui il beneficio non può essere nuovamente richiesto “prima che siano decorsi dieci anni dalla condanna”.

Nell’insieme tutte queste misure di esclusione dalla previdenza e dall’assistenza sociale si configurano come pene accessorie aventi natura meramente afflittiva. Esse mettono in profonda discussione i principi fondativi del modello trattamentale di *penal welfare* che, come visto, si reggeva su di una sintesi tra i principi costituzionali in materia di esecuzione penale e quelli di protezione del lavoro (Cfr. cap. 4).

In primo luogo, si mette in crisi il principio di rieducazione perché si prevede che le sanzioni, comminate in sentenza o imposte per via amministrativa, non possano in alcun modo essere revocate nel corso dell’esecuzione della pena, neanche se le condizioni di pericolosità, che le avevano giustificate, sono venute meno e se il condannato ha modificato la sua condotta aderendo al programma di trattamento. Si tenga presente che anche nel caso delle limitazioni al diritto al trattamento stabilite dall’art. 4 bis, è generalmente previsto che vi sia, per assicurare la finalità rieducativa della sanzione sancita dall’art. 27 Cost., un controllo giurisdizionale durante la fase esecuti-

⁴⁶ L’art. 7 introduce ai commi 1 e 2 anche due specifiche fattispecie di reato che puniscono le false attestazioni e l’omessa comunicazione di variazioni concernenti lo stato reddituale o patrimoniale finalizzate a percepire indebitamente il beneficio economico.

⁴⁷ Si tratta dei reati di cui agli “articoli 270 bis, 280, 289 bis, 416 bis, 416 ter, 422 e 640 bis del Codice penale, nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto art. 416 bis ovvero al fine di agevolare l’attività delle associazioni previste dallo stesso articolo”.

va volto a verificare il permanere delle condizioni di particolare pericolosità soggettiva che le hanno giustificate⁴⁸, con la possibilità di una revoca.

In secondo luogo, tali pene accessorie finiscono per vanificare l'estensione ai detenuti delle tutele costituzionali del lavoro, operata dalla riforma del '75, con la quale si era tentato di superare la tradizionale politica di trattamento differenziale della povertà (Cfr. cap. 4, §6.2). Si prevede, infatti, per tutte le tutele sociali l'automatica revoca a prescindere dal fatto che esse siano di natura previdenziale, concesse ai detenuti in virtù di specifici contributi assicurativi versati per lo svolgimento di attività lavorative (art. 20 o.p.), o di natura assistenziale, elargite invece sulla base dello stato di indigenza. In tal modo si conferisce al lavoro carcerario una dimensione essenzialmente punitiva: i detenuti autori di reati gravi, infatti, lavorano e versano i contributi assicurativi e previdenziali senza, però, che possano conseguire i relativi benefici economici. In proposito, si ricordi che la Corte costituzionale, con sentenza 13 gennaio 1966 n. 2, aveva sostenuto l'illegittimità di meccanismi di preclusione automatica delle tutele previdenziali, la cui origine fosse in un "rapporto di lavoro" (Cfr. cap. 4, §6.2).

Tale nuovo sistema finisce per creare una nuova ed ulteriore frattura nel modello del reinserimento sociale: sancisce l'esistenza di una quota di individui ritenuti immeritevoli di integrazione mediante i dispositivi del lavoro e della previdenza sociale. Nel caso del Rdc, poi, si pretende che questa condizione di esclusione e marginalità perduri addirittura oltre dieci anni dalla fine dell'esecuzione della pena.

3.3. *La nuova punitività*

In un generale contesto di crisi della capacità della politica di offrire risposte all'insicurezza sociale e ai nuovi fenomeni di povertà, la classe politica italiana – fortemente indebolita anche dai limiti di *austerità* imposti dall'Unione Europea sin dai primi anni '90 – si è mostrata particolarmente esposta alla tentazione di usare le politiche penali per procacciarsi facili

⁴⁸ Proprio in relazione a tali limitazioni, la Corte Costituzionale, con giurisprudenza consolidata, ha stabilito che in linea di principio sono possibili deroghe al principio del pari accesso al trattamento penitenziario, ma ha precisato che qualsiasi provvedimento di tale specie deve tenere presente la condotta del condannato, che può cambiare nel corso dell'esecuzione della pena, e che "il privilegio di obiettivi di prevenzione generale e di difesa sociale non può spingersi fino al punto da autorizzare il pregiudizio della finalità rieducativa espressamente consacrata dalla Costituzione nel contesto dell'istituto della pena" (C. Cost. 31 giugno 1993, n. 306). Si vedano anche le sentenze: C. cost. 11 giugno 1993, n. 306; 19 luglio 1994, n. 357; 19 luglio 1994, n. 361; 22 febbraio 1995, n. 68; 11 dicembre 1995, n. 504; 16 dicembre 1997, n. 445; 14 aprile 1999, n. 137; 17 ottobre 2011, n. 273.

consensi. Accodandosi così a quella tendenza penal-populista che negli stessi anni induceva molti paesi occidentali (Roberts et al. 2003; Pratt 2007) ad adottare nuove politiche di criminalizzazione e di inasprimento della severità dei sistemi sanzionatori (Wacquant 2000; Re 2006). Si è così passati dall'adozione di politiche formalmente volte al governo della criminalità, al sempre maggiore ricorso al governo attraverso la criminalità (Simon 2007) ovvero all'uso strumentale della paura della criminalità per l'adozione di politiche meramente repressive della povertà e della marginalità sociale. Molte delle riforme del sistema penale che si sono succedute in Italia dall'inizio degli anni '90, infatti, sono state contingenti reazioni all'allarme sociale prodotto da episodici fatti di cronaca. La stessa dottrina penalista italiana ha sovente denunciato la tendenza del legislatore italiano a far uso del diritto penale "simbolico" (Fiandaca 1993; Musco 1993) ed evidenziato la distanza tra l'andamento della criminalità reale e la "criminalità mediata" (Schiaffo 2010).

Ciò detto, un'attenta analisi dei dati relativi all'andamento del tasso di detenzione e di quello delle misure alternative ci mostra come in Italia la crescita della punitività si sia paradossalmente verificata già a partire dall'adozione della legge penitenziaria che introduceva il modello correzionalista, in controtendenza con il trentennio precedente durante il quale si era verificato un processo di forte decarcerizzazione (Pavarini 1997). Pertanto, nel nostro caso la domanda di punitività rivolta alle agenzie di controllo e l'aumento dei tassi di incarcerazione sono contestuali all'introduzione del modello correzionalista e, dunque, non possono affatto essere imputabili alla sua "crisi". A ciò si aggiunga che i dati relativi alle misure alternative, introdotte con propositi di decarcerizzazione, ci mostrano come esse abbiano avuto la limitata funzione di evitare che la rinnovata bulimia punitiva ricadesse solo sul carcere e lo scopo, del tutto speculare, di favorire l'estensione del controllo penale a nuove condotte considerate di minore pericolosità sociale (Cohen 1979 e 1985; Caputo 2018).

Tasso di detenzione, incarcerazioni e scarcerazioni. Andando ad analizzare nel dettaglio questo processo di ricarcerizzazione, si può osservare che a partire dall'anno successivo l'entrata in vigore dell'o.p. il numero dei detenuti presenti a fine anno ha registrato una tendenza all'aumento⁴⁹. Così il tasso di detenzione è raddoppiato passando da 51 detenuti per 100.000 abitanti del 1976, fino a toccare il punto massimo di 110 nel 2010 (Grafico 5.2). In questo intervallo di tempo le temporanee diminuzioni del tasso sono

⁴⁹ Le serie storiche Istat (www.istat.it) prendono in considerazione gli Istituti per custodia cautelare e gli Istituti di pena, sono così esclusi gli istituti per l'esecuzione delle misure di sicurezza come gli ospedali psichiatrici giudiziari.

spiegabili – come per i periodi storici precedenti – con l’adozione di alcuni provvedimenti clemenziali⁵⁰.

Questo processo di carcerizzazione è prodotto alternativamente o congiuntamente – a seconda degli anni – da due diversi fenomeni: la tendenza ad un maggior ricorso alla repressione penale, evidenziata da un aumento del numero di incarcerazioni annuali, e l’aumento della severità delle condanne penali, mostrata dalla crescita del tempo medio trascorso in carcere.

Fino agli anni '80, sembra prevalere il primo dei due fenomeni, dal momento che il tasso di detenzione andava aumentando di pari passo con il numero degli ingressi che si manteneva superiore al numero degli scarcerati. Ma dal 1984 e fino al 1990, grazie ai provvedimenti clemenziali che abbiamo menzionato, il saldo tra entrati e usciti tende ad andare in pari producendo una decrescita momentanea dei detenuti (Grafico 5.1). Dopo tale parentesi, a partire dal 1991 e fino al 1993, si verifica un nuovo forte aumento degli ingressi in carcere e una relativa contrazione delle scarcerazioni, con una conseguente crescita dei detenuti presenti.

A partire dal 1994, poi, inizia ad evidenziarsi la presenza del secondo fenomeno. Mentre gli ingressi e le scarcerazioni diminuiscono costantemente⁵¹, il tasso di detenzione (a fine anno) continua a crescere a causa dell’inasprimento della severità delle condanne, testimoniato dall’aumento del periodo medio trascorso in carcere dai detenuti, che passa da 6,8 mesi del 1998 ai 13,7 mesi del 2014⁵².

Nel periodo che va dal 2005 al 2008, l’incarcerazione è ulteriormente accelerata anche da un nuovo aumento degli ingressi in carcere, che passano da 80.000 circa a 90.000 circa, mentre le uscite si mantengono su una media di circa 72.000 (salvo il 2006 anno dell’indulto). Negli anni successivi – dal 2011 al 2016 – si registra una diminuzione degli ingressi in carcere, così come delle uscite; mentre i detenuti presenti aumentano costantemente a partire dal 2006. L’unico anno in cui si verifica un saldo positivo tra usciti ed entrati – con una susseguente decrescita dei presenti in carcere – è il 2014

⁵⁰ Solo per segnalare alcuni tra quelli che hanno prodotto il maggior numero di scarcerazioni si pensi a: quello del 1978 con 8.832 scarcerati, del 1981 con 5.234, del 1982 con 3.001, del 1986 con 5.824, del 1990 con 9.142, del 2003 con 6.053 e da ultimo quello del 2006 con 25.694 (Piraino 2007; Jocteau-Torrente 2007).

⁵¹ La validità di questo dato è parzialmente inficiata dal fatto che fino all’anno 1998 si conta il numero di individui “entrati” o “usciti”; a partire dal 1999 si contano gli eventi, quindi gli “ingressi” e le “uscite”, pertanto uno stesso soggetto entrato o uscito più volte nello stesso anno di calendario viene conteggiato più volte (Istat, *Serie storiche: Tavola 6.22 - Istituti di prevenzione e di pena: detenuti entrati dallo stato di libertà, usciti in libertà e presenti a fine anno secondo il sesso - Anni 1863-2015*, www.istat.it).

⁵² Fonte: Consiglio d’Europa, *Space I*, 1999-2015

quando vengono adottati ulteriori provvedimenti deflattivi, come la liberazione anticipata speciale⁵³.

Misure alternative e net widening. A conferma dell'ipotesi del *net widening* formulata da Cohen (1979; 1985) in Italia l'estensione del controllo penale si è verificata proprio a partire dalla legge Gozzini (Pavarini 2002). L'aumento progressivo dell'uso delle misure alternative al carcere sembra aver assecondato e non attenuato la tendenza all'incarcerazione che abbiamo analizzato. In special modo a partire dagli anni '90, quando la tendenza alla carcerizzazione ha ripreso la sua corsa, vi è stato un contestuale significativo aumento delle misure alternative che sono passate da una media di 8.000 unità della seconda metà degli anni '80, sino ai quasi 50.000 del 2005 (grafici 5.3 e 5.4).

È difficile stabilire l'esatta incidenza del sistema delle misure alternative – introdotto nel 1975 e poi potenziato dalla Gozzini nel 1986 - sul tasso di detenzione, dal momento che nel periodo compreso tra il 1976 ed il 2011 i dati relativi alle misure alternative e quello dei detenuti sono stati raccolti in maniera diversa⁵⁴. Per ovviare ai limiti dei dati ufficiali, abbiamo elaborato una ulteriore variabile dei “detenuti nel corso dell'anno” e la abbiamo raffrontata con quella analoga dei condannati in misura alternativa nell'anno (Grafico 5.4)⁵⁵. Dal confronto emerge che nel corso degli anni '80 esse sono state sostanzialmente indipendenti e che non vi sia stato dunque alcun significativo effetto di decarcerizzazione. Negli anni '90 e '00 mentre la popolazione detenuta nel corso dell'anno si manteneva tra i 120.000 ed i 140.000 circa (salvo che per gli anni immediatamente successivi all'indulto del 2006), anche quella sottoposta a misure alternative conosceva un primo boom, passando dalle poche migliaia degli anni '80 fino ai 50.000. Solo a partire dal 2013 si è verificato un calo della popolazione detenuta nell'anno di circa 20.000 annui che va ad assestarsi sui 100.000. Tale diminuzione non sembra imputabile, però, all'aumento delle misure alternative che in quegli anni restano tra le

⁵³ Tale diminuzione è frutto di una serie di provvedimenti di natura deflattiva (come l'aumento temporaneo della liberazione anticipata da 45 a 75 giorni operata dal D.l. 146/2013) adottati dal Governo italiano a seguito della condanna della Corte Edu nel caso *Torreggiani et al. c. Italia* per le condizioni di sovraffollamento strutturale (Cfr. cap. 8, §2).

⁵⁴ Per le misure alternative sono raccolti il numero complessivo di persone che nel corso dell'anno solare hanno eseguito una misura (numero di casi già in esecuzione all'inizio dell'anno sommati a quelli presi in carico nel corso dell'anno solare), mentre il numero dei detenuti è quello dei presenti alla data del 31 dicembre dell'anno.

⁵⁵ I detenuti nell'anno sono calcolati come somma dei detenuti entrati in carcere nel corso dell'anno e di quelli presenti al 31 dicembre dell'anno precedente. Mentre le misure nell'anno sono date dalle misure pervenute nel corso dell'anno e di quelle presenti al 1° gennaio dell'anno. Con riguardo al numero di detenuti entrati nel corso dell'anno è importante precisare che questo dato potrebbe essere viziato, dal momento che non sempre è specificato nelle fonti se sia stato conteggiato l'eventuale reingresso degli stessi soggetti, scarcerati o usciti in misura/permesso e poi rientrati.

55.000 e le 58.000 unità circa, bensì alle misure deflative temporanee come la citata liberazione anticipata speciale.

L'effetto di *net widening* risulta evidente anche dal raffronto tra il numero di persone in misura alternativa ed in detenzione alla data del 31 dicembre, che abbiamo a disposizione, però, solo per il periodo 1997-2018. Nel periodo considerato si può osservare che l'utenza complessiva del sistema dell'esecuzione penale (carcerario e non) subisce un boom impressionante, se nel 1997 era complessivamente di 60.000 unità circa, già nel 2005 raggiunge il picco di 80.000, poi di 90.000 nel 2013. A partire da questo anno la crescita sembra inarrestabile e giunge nel 2018 alle 114.588 unità complessive, grazie in particolare alle nuove misure dei lavori di pubblica utilità e della messa alla prova di cui diremo avanti (Cfr. cap. 8).

Questa tendenza complessiva alla crescita del controllo penale – sotto forma di incarcerazione o di sottoposizione ad altre misure – ha pochi precedenti nella storia italiana. Se analizziamo, infatti, l'andamento del tasso di incarcerazione nel lungo periodo (Grafico 1.1 e 1.2), notiamo che gli altri due picchi nell'uso di misure privative della libertà personale – registrati rispettivamente nella seconda metà dell'800 e nel ventennio fascista – sono inferiori a quello che si è verificato a partire dall'inizio degli anni '90 se consideriamo oltre il carcere anche le misure alternative. Nel 1874 si è avuto il picco massimo assoluto del numero di detenuti: 74.675 con un tasso di detenzione di 262 detenuti per 100.000 abitanti. Nel 1928 si è avuto un nuovo picco con 64.709 detenuti e un tasso di detenzione di 163 per 100.000⁵⁶. Nel 2018, se sommiamo misure alternative, sanzioni sostitutive, messa alla prova e detenzione, abbiamo il nuovo picco massimo mai raggiunto: 114.588 persone sottoposte a controllo penale (grafico 5.5) con un tasso di 189 individui per 100.000 abitanti.

In conclusione, è poi importante notare che, paradossalmente, la stagione delle cosiddette ostatività alla concessione delle misure alternative, non ha arrestato la crescita complessiva delle stesse. In questo arco di tempo le ostatività hanno solo determinato una differenziazione della risposta sanzionatoria, riservando la detenzione ad autori di reato che suscitano allarme sociale, ma non hanno inciso sull'effetto di *net widening* che ha riguardato condotte considerate di minor disvalore sociale per le quali si continuano ad usare le misure alternative.

Denunce e condanne. La tendenza all'aumento di severità del sistema punitivo è testimoniata anche dai dati relativi all'andamento dell'attività repressiva. Nel lungo periodo dal 1975 al 2011 il tasso di criminalità è pas-

⁵⁶ In questi periodi, è bene precisarlo, il numero di ingressi in carcere era di gran lunga superiore (toccando le 290.000 unità a fine '800 e le 327.000 nel 1938): a giudicare dal numero di detenuti presenti a fine anno mediatamente di $\frac{1}{4}$ rispetto agli entrati, si trattava di ingressi in carcere per periodi brevi.

sato da 1.390 delitti denunciati per 100.000 abitanti a 4.653, un aumento complessivo del 235%; a questa crescita è corrisposto un aumento del 207% delle condanne che sono passate da 146 a 448 per 100.000 abitanti. Questo inasprimento dell'attività repressiva è stato solo in parte scaricato sul sistema penitenziario dal momento che nel medesimo periodo il tasso di detenzione è aumentato solo del 108% passando dal 53 a 110. In buona parte, la nuova utenza è stata scaricata sul sistema delle misure alternative che sono passate, infatti, da 0 a 70 per 100.000 abitanti nel periodo considerato.

La tendenza è poi ulteriormente confermata dall'andamento del rapporto tra condanne alla reclusione e multe. A partire dagli anni '60 e fino a tutti gli anni '80 il rapporto tra le due variabili era sostanzialmente equilibrato: metà circa delle condanne prevedevano la reclusione e metà multe. A partire dall'inizio degli anni '90, invece, inizia una stagione che segna la netta prevalenza delle condanne al carcere – con percentuali oltre l'80% – rispetto alle multe, dovuta in parte alla ripresa dell'incarcerazione in parte al maggior ricorso alle misure alternative che, quindi, hanno finito per sostituire gradualmente le meno afflittive sanzioni pecuniarie.

3.4. *Povertà e carcere*

Nell'analizzare la selettività del sistema dell'esecuzione penale, troviamo conferma della tradizionale tendenza del carcere ad ospitare individui poveri e disoccupati e quella correlata delle misure alternative a prediligere individui dotati di un maggior capitale sociale. Raffronteremo i dati relativi alla condizione occupazionale e professionale dei condannati e dei detenuti con quella degli individui in libertà per due periodi distinti: quello antecedente la riforma del 1975 e quello successivo fino al 1995 anno in cui si interrompe la raccolta di tali dati⁵⁷. Il primo periodo, come visto, corrisponde ad una contrazione del tasso di detenzione e il secondo ad una ripresa del fenomeno dell'incarcerazione.

Le variabili che prenderemo in considerazione sono, in prima battuta, i “tassi di disoccupazione” dei soggetti liberi, dei condannati e degli incarcerati, calcolati come rapporto tra il numero di soggetti costituenti forza lavoro e quello dei disoccupati e degli inoccupati in cerca di una prima occupazione. In seconda battuta, per i soggetti liberi, i condannati e gli incarcerati analizzeremo il “settore economico d'impiego” (agricolo, industriale o altre attività) e la “condizione professionale” (operai, impiegati, agricoltori, autonomi, im-

⁵⁷ I dati che commenteremo sono una elaborazione di: Istat, *Tassi di occupazione, di disoccupazione e di attività per classe di età e ripartizione geografica - Anni 1977-2015*, in Serie storiche, www.istat.it; Istat, *Annuario statistico italiano, Capitolo giustizia*, Roma, Istat 1956-1974.

prenditori, dirigenti). Infine, per i soli condannati e gli incarcerati – dunque non per i liberi – compareremo anche lo “stato occupazionale” che distingue la condizione dei soggetti “occupati”, dei “disoccupati”, degli “inoccupati” in cerca di prima occupazione e, infine, degli individui in “condizione non professionale” composta da individui non costituente forza lavoro in quanto non in cerca di una occupazione (inabili, casalinghe, pensionati, studenti e benestanti).

Anni 1950-74. Relativamente al periodo 1960-1972 abbiamo a disposizione dati che ci consentono di comparare il *tasso di disoccupazione* dei soggetti in libertà (calcolato come rapporto tra forza lavoro e disoccupati) con la condizione occupazionale dei condannati e degli incarcerati (calcolati entrambi come rapporto tra soggetti in condizione professionale e quelli disoccupati/inoccupati)⁵⁸. In primo luogo, si può notare che nel periodo considerato in media appena il 3,4% dei soggetti liberi costituenti forza lavoro è stata disoccupata, mentre tra i condannati questa media sale al 12,2% e tra gli incarcerati al 18,2%⁵⁹ (Grafico 5.8).

Se guardiamo ai dati relativi al *settore economico d'impiego*, notiamo che tra la popolazione libera si contrae energicamente la percentuale degli impiegati nel settore agricolo che scendono dal 32,6% al 16,4%, mentre sale quella degli occupati nell'industria dal 36,7% al 39,9% e in altre attività dal 30,7% al 34,7%. Effetti evidenti della trasformazione dell'economia italiana da agricola ad industriale. Tra i condannati, gli agricoltori scendono dal 22,3%

⁵⁸ Sono necessarie due precisazioni metodologiche importanti. Per quel che riguarda la popolazione libera bisogna chiarire che negli anni compresi tra il 59 ed il 75 i dati che abbiamo a disposizione relativi alla “forza lavoro” distinguono solo occupati e soggetti in cerca di occupazione. Nel caso dei condannati e degli incarcerati, invece, della categoria dei “non occupati” viene effettuata una ulteriore distinzione tra disoccupati, ovvero coloro i quali hanno perso il lavoro, ed inoccupati, ovvero chi è in cerca del primo che abbiamo sommato a costituire un'unica categoria di “non occupati”.

La seconda precisazione è che i dati relativi alla “non forza lavoro” dei soggetti liberi accorpano, senza alcuna distinzione, tutte quelle categorie di soggetti che non svolgono alcuna attività lavorativa e non possiedono o cercano un'occupazione, come bambini minori di anni 14, studenti, militari di leva, casalinghe, anziani, inabili, benestanti, ecc. (Istat 1977, p. xxxiii). Mentre, per ovvie ragioni, tra i soggetti condannati e detenuti in “condizione non professionale”, dunque non costituenti forza lavoro, non vi sono i bambini. Ne consegue che non è possibile effettuare una comparazione attendibile tra i soggetti “non forza lavoro” in libertà ed in detenzione.

⁵⁹ Se si guarda all'andamento dei tre tassi nel periodo si nota che dopo l'amnistia del 1966 i disoccupati scendono tra i condannati sino al 5,2%, appena il 2% sopra quello della popolazione libera. Questa variazione può essere spiegata con il fatto che l'amnistia ha portato alla fuoriuscita dal sistema penale di quella fascia di popolazione povera imputata di reati minori puniti con la detenzione o con una sanzione pecuniaria. Se guardiamo, però, al tasso di disoccupazione tra gli incarcerati, non notiamo un effetto delle medesime proporzioni. Dopo l'amnistia del 1966 il tasso è sceso di 5 punti percentuali passando dal 20,9 al 15,8%, ma nel giro di pochissimi anni è subito ritornato alle medie precedenti.

all'8,4%, gli operai si mantengono stabilmente sul 23% circa, mentre crescono dal 54% al 68% quelli impiegati in altre attività. Ma è dalla lettura dei dati relativi agli incarcerati che, ancora una volta, emerge la tendenza classista della repressione penale: gli agricoltori scendono dal 20,9% al 9,3%, quelli impiegati in altre attività si mantengono costantemente sul 50%, ma gli operai salgono dal 35% al 63%.

Anche la *condizione professionale e lo stato occupazionale* confermano la tendenza classista del sistema penale. Nel periodo considerato, infatti, oltre il 60% circa dei condannati è stato costantemente composto da operai ed impiegati, poco meno del 30% da lavoratori in proprio e poco meno del 10% da imprenditori o dirigenti. Nel caso degli incarcerati, però, la percentuale degli operai sale al 75% di media, quello dei lavoratori autonomi scende al 20% e degli imprenditori al 4%.

Nel periodo compreso tra il 1956 ed il 1972, abbiamo a disposizione ulteriori dati che ci consentono di comparare lo *stato occupazionale* delle persone oggetto di condanna penale (grafico 5.10 e 5.11)⁶⁰ e di quelle che fanno ingresso in carcere (grafico 5.12 e 5.13)⁶¹. Dall'analisi delle due variabili emerge come, sino al 1968, tra condannati ed incarcerati non vi sono differenze significative. Negli anni successivi, mentre il tasso di detenzione iniziava ad aumentare, tra i condannati si verifica un crollo dei disoccupati ed una crescita dei soggetti in condizione non professionale e, dunque, non

⁶⁰ Nel periodo considerato i condannati sono "occupati" in percentuali variabili tra il 64% e l'80%, con una media del 72%. La percentuale dei "disoccupati" tra il 1956 ed il 1966-67 è intorno al 13-14%, ma decresce bruscamente dalla fine degli anni '60 sino al 1995 quando si assesta su percentuali al di sotto del 4%. Nel medesimo arco di tempo aumenta costantemente la percentuale di condannati costituenti "non forza lavoro" in quanto "in cerca di prima occupazione", che passa dallo 0% al 8,4% nel 1995. Rilevante è anche il numero dei soggetti in "condizione non professionale" ovvero di coloro i quali non erano considerati parte della forza lavoro, in quanto studenti, casalinghe, pensionati, inabili al lavoro o benestanti che passano dal 3% al 18% circa. Buona parte di questa categoria era in realtà composta da donne che, nella stragrande maggioranza dei casi, non lavoravano: negli anni tra il 1960 ed il 1972 il 70% circa delle donne condannate erano considerate in condizione non professionale in quanto casalinghe, mentre gli uomini di solito lo erano in percentuali poco sopra o poco sotto il 10%. A partire dalla fine degli anni '60, il più consistente impiego delle donne nel mondo del lavoro fa crollare il numero di condannate in condizione non professionale che, infatti, si dimezza. Anche se l'attendibilità di questa variazione è dubbia, perché nel medesimo periodo aumenta anche la percentuale di soggetti per i quali lo stato occupazionale risulta "sconosciuto".

⁶¹ Gli "entrati in carcere", nell'arco temporale (1960-72), risultavano occupati in percentuali variabili tra il 57,2% ed il 71,8% con una media del 67,7%, quasi 5 punti percentuale meno dei condannati. I disoccupati erano in media il 15% e questa media non conosce significative variazioni sino al 1974 quando inizia a decrescere. Il 17,3% era composta da soggetti in condizione non professionale, poco più di un punto percentuale rispetto ai condannati. Mentre la percentuale dei soggetti in cerca di prima occupazione è praticamente insignificante tra i carcerati: raggiunge il picco massimo dello 0,6% nel 1972.

costituenti forza lavoro in quanto studenti, casalinghe, inabili, pensionati o non in cerca di lavoro. Una variazione del genere non si registra, però, tra la popolazione detenuta che, perlomeno fino alle prima metà degli anni '70, si presenta più omogenea dal punto di vista occupazionale rispetto a quella dei condannati⁶².

Anni 1975-2018. Negli anni che vanno dal 1977 al 1995 sono stati raccolti dati che ci consentono di raffrontare il *tasso di disoccupazione* della popolazione libera con quella condannata e quella incarcerata e di confermare la tendenza del sistema penale ad incarcerare individui tenuti ai margini del mercato del lavoro. Nel periodo considerato il tasso di disoccupazione tra i liberi è aumentato passando dal 6,4 all'11,2%, tra i condannati dal 7,9 al 14,5%, mentre tra gli incarcerati lo stato di disoccupazione sussistente al momento dell'ingresso è passato dal 6,6% al 30% (Grafico 5.9).

La tendenza del carcere ad essere istituzione di contenimento di persone tenute ai margini del mercato del lavoro è confermata anche dai dati relativi al *settore economico d'impiego* ed alla condizione professionale. Se nel periodo antecedente (1960-72) la forza lavoro libera aveva subito un processo di "industrializzazione", nel periodo che va dal 1977 al 1995 subisce invece un processo di progressiva de-industrializzazione e di terziarizzazione (Istat 2013): gli impiegati nel terzo settore passano dal 60% al 50% circa, nell'industria dal 38% al 30% circa, in agricoltura dal 19% al 10%. A fronte di queste modificazioni, tra i condannati con sentenza penale si registra una tendenza inversa: quelli impiegati nell'industria passano dal 31,5 al 51,5%, in agricoltura dal 7,8 al 9,9%, in altri settori dal 60,6 al 48,6%. Mentre tra i detenuti quelli nell'industria passano dal 49% al 42% con picchi sino al 76% nel 1990 e 1992; in agricoltura dal 6% al 12,8%; nei servizi stabile sul 44-45% con picchi negativi del 22-23% nel 1990 e 1992.

Se passiamo poi a comparare lo *stato occupazionale* dei condannati in primo grado (grafico 5.10 e 5.11) con quello dei detenuti (Grafici 5.12 e 5.13), emerge che con la ripresa del processo di incarcerazione, la tendenza del penitenziario a selezionare un'utenza composta da individui esclusi dal mercato del lavoro ha subito una decisa accelerazione.

⁶² Con una sola eccezione significativa del 1966 quando tra gli incarcerati la percentuale di soggetti in condizione non professionale conosce un picco giungendo sino al 27%. Questo improvviso ed isolato fenomeno si spiega con il mutamento della composizione della popolazione detenuta determinato dall'ennesimo provvedimento clemenziale per reati lievi (D.P.R. 4 giugno 1966, n. 332). Il picco dei detenuti in condizione non professionale in quell'anno ci induce a ritenere che è tra quelli condannati a pene più severe che vi sono individui in condizione di maggiore precarietà lavorativa. Anche se, va detto, non è dato sapere quanto la presenza delle donne in carcere incida sulla percentuale dei detenuti non conteggiati come forza lavoro, dal momento che tale dato non è raccolto tenendo conto della differenza di genere.

In primo luogo, si può notare che a partire dal 1977 fino al 1990 tra i condannati la percentuale degli occupati scende dal 70,3% al 61,4%, quella dei disoccupati dal 4,2% al 2,9%, quella dei soggetti in condizioni non professionali e, dunque, non costituenti forza lavoro, dal 12,4% al 7,2%. Mentre sale quella dei soggetti in cerca di prima occupazione che sale dall'1,7% al 4,9%⁶³. Per gli anni che vanno dal 1991 al 1995 riscontriamo tra i condannati una percentuale media del 71% di occupati, del 3,4% di disoccupati, del 9% in cerca di prima occupazione, del 15% di soggetti privi di condizione occupazionale⁶⁴.

Andando ad analizzare l'andamento dello stato occupazionale tra gli entrati in carcere nel periodo 1977-1995 - anni in cui la popolazione detenuta passa da 30.870 a 46.426 unità - si evidenzia un netto cambiamento nelle caratteristiche della popolazione detenuta e nella selettività del carcere che tende ad attrarre una utenza sempre più ai margini del mercato del lavoro (Grafici 5.12 e 5.13). Gli occupati scendono dal 70% al 45%, i disoccupati salgono dal 5% al 19%, i soggetti in cerca di prima occupazione restano lo 0%, quelli in condizione non professionale dal 26% al 36%.

Da ultimo va rilevata la totale inutilità ed inaffidabilità dei dati ufficiali relativi al livello di istruzione dei detenuti. Fino alla prima metà degli anni '90 questi dati mostrano un trend al miglioramento del livello di istruzione dei detenuti in conseguenza del generale incremento del livello di istruzione della popolazione libera (grafici 5.14 e 5.15). A partire dalla metà degli anni '90, però, il dato relativo al livello di istruzione non viene più raccolto in oltre il 50% dei casi.

Misure alternative. Il fatto che questo brusco peggioramento nella condizione occupazionale dei detenuti si sia verificato proprio nel periodo in cui viene introdotto il sistema delle misure alternative, conferma la nostra ipotesi circa la doppia selettività del sistema dell'esecuzione penale. Le misure alternative hanno, infatti, progressivamente assorbito quella quota di condannati in possesso di una miglior condizione occupazionale, lasciando al carcere gli scarti. Tale ipotesi non può purtroppo essere ulteriormente suffragata da dati relativi alla condizione occupazionale dei condannati in misura alternativa dal momento che questa non è rilevata dalle statistiche ufficiali. Può solo essere presunta dalla differenza tra la condizione professionale dei condannati

⁶³ La validità di questi dati è purtroppo fortemente compromessa dal fatto che la percentuale dei condannati dei quali si ignora la condizione professionale arriva sin quasi il 25% nel 1990. Per gli anni che vanno dal 1991 al 1995 questa cifra oscura tende invece ad azzerarsi, pertanto i dati risultano maggiormente affidabili.

⁶⁴ Purtroppo per gli anni 1977-1995 i dati non operano alcuna distinzione di genere tra i condannati, pertanto non è possibile fare alcuna considerazione sulla condizione professionale delle donne condannate, come abbiamo fatto per gli anni anteriori al 1972, quando le donne erano in oltre il 70% dei casi in "condizione non professionale".

in primo grado – nel 30% dei casi non occupati – e quella dei detenuti – nel 55% dei casi non occupati.

A colmare solo in parte questo *gap* di conoscenza vi sono alcune ricerche condotte in particolare negli anni 2000. Queste hanno evidenziato, ad esempio, che la gran parte dei soggetti che hanno accesso alla misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale è composta da soggetti dotati di una occupazione stabile: perlomeno nel 60% dei casi (Santoro-Tucci 2006). Mentre altre ricerche hanno messo in evidenza che il tasso di recidiva dei soggetti in affidamento in prova al servizio sociale è molto più basso di quello dei detenuti: il 19% dei primi contro il 68,45% dei secondi (Leonardi 2007). In tal caso, però, la ricerca non è in grado di chiarire se il basso tasso di recidiva sia dovuto alla maggiore efficacia della misura alternativa rispetto al carcere o, molto più semplicemente, al fatto che il sistema delle misure alternative tende a selezionare soggetti meno problematici e, dunque, a più basso rischio di recidiva. Un limite simile è presente anche in un'altra ricerca, condotta sul carcere di Bollate, secondo la quale l'accesso al lavoro in carcere e la qualità della vita detentiva sono in grado di abbassare la recidiva di quasi il 50% (Mastrobuoni-Terlizzone 2014). Gli stessi autori hanno evidenziato che questo dato è probabilmente sovrastimato a causa del fatto che nella casa di reclusione di Bollate vengono inviati solo detenuti "selezionati" tra quelli che hanno dato maggior prova di buona condotta, hanno una condanna definitiva e una pena lunga da scontare.

3.5. La nuova stratificazione della popolazione detenuta

La tendenza dello Stato a gestire i problemi sociali ricorrendo a politiche repressive comporta che i gruppi sociali maggiormente esposti al rischio di povertà e di esclusione dal mercato del lavoro vengano scaricati sul sistema penale e carcerario in particolare. Il carcere tende così ad assumere una funzione di detenzione sociale di situazioni problematiche (Santoro 2004, p. 55) che "più o meno sistematicamente, derivano da una mancata presa in carico delle criticità originarie, cui segue una situazione di abbandono sociale più o meno completo" (Margara 2015, p. 153). Esso è divenuto la principale istituzione per il contenimento di quella ampia fascia di marginalità sociale, perlopiù composta da stranieri e giovani tossicodipendenti, considerata "inoccupabile" secondo i nuovi criteri di meritevolezza della cittadinanza attiva.

La criminalizzazione del consumo di stupefacenti è uno dei fenomeni che ha maggiormente contribuito a creare questa nuova immagine del carcere come discarica sociale. Esso è emerso quando l'Italia a partire dall'inizio degli anni '90 si è accodata a quella tendenza, praticata dapprima nel contesto statunitense con il cosiddetto *rehabilitation movement*, a punire e trattare i tossicodipendenti prima in carcere e poi, eventualmente, curarli in

libertà all'interno di comunità di recupero (Santoro 2004, p. 97). Con il Testo Unico del 9 ottobre 1990, n. 309 si è esasperato un processo di criminalizzazione del consumo⁶⁵ che aveva già portato ad una crescita del numero di denunce per droga: passate da 2,1 per 100.000 abitanti del 1975 sino ai 53 del 1989, giunte sino a 74 tra il 1990 ed il 1993 per effetto della nuova legge, e poi assestatesi dopo il referendum del 1993 su una media di 60⁶⁶. In conseguenza della nuova legislazione il numero di tossicodipendenti in carcere è stabilmente diventato poco meno di 1/3 del totale dei detenuti.

Anche il fenomeno della criminalizzazione dell'immigrazione emerge all'inizio degli anni '90 quando, in un contesto caratterizzato dalla crisi economica e dalle prime riforme di contenimento della spesa sociale, si diffonde un forte senso di ostilità nei confronti degli stranieri, percepiti dai lavoratori italiani come dei *competitors* sleali che hanno indirettamente determinato un peggioramento delle condizioni del mercato del lavoro (Dal Lago 2005). In questo contesto il *welfare* tende a adottare politiche di trattamento differenziato dei lavoratori migranti per il quali l'accesso alla cittadinanza sociale viene subordinato a condizioni di meritevolezza e ad un meccanismo "selettivo". I migranti, vittime di una "illegalità obbligata" (Ferraris 2008) causata dal sistema di regolamentazione dell'ingresso del territorio che sembra disegnato per costringerli all'irregolarità lavorativa (Santoro 2004a; 2006; 2015), si trovano ad essere maggiormente esposti al rischio di sfruttamento e ad essere più facilmente esposti alla criminalizzazione⁶⁷. Quanti di loro riescono a regolarizzarsi senza cadere nelle strette maglie del controllo penale ottengono infine un accesso limitato al *welfare* ed ai diritti di cittadinanza. Quelli

⁶⁵ La criminalizzazione del consumo di stupefacenti nella legislazione repubblicana italiana ha una storia che risale alla legge del 22 ottobre del 1954, n. 1041, la prima a reprimere tutte le condotte legate al consumo ed al traffico di droga, inclusa la semplice detenzione per consumo personale. Successivamente la legge 22 dicembre 1975, n. 685 - adottata lo stesso anno della riforma penitenziaria - ha previsto, invece, la non punibilità del consumo di modica quantità e stabilito che i consumatori di sostanze non rientrassero nel circuito penitenziario ma venissero trattati dal servizio sanitario nazionale (art. 90). Rispetto a questa scelta il TU 1990 ha operato una brusca inversione di rotta, tornando nuovamente a criminalizzare tutte le condotte legate al fenomeno del consumo di droga, inclusa quella della detenzione punibile a seconda delle circostanze con una sanzione amministrativa o penale.

⁶⁶ Istat, *Serie storiche. Tavola 6.19 - Delitti denunciati dalle Forze di polizia all'Autorità giudiziaria, per tipo di delitto - Anni 1955-2014 (tassi per 100.000 abitanti)*, www.istat.it.

⁶⁷ È stato evidenziato come le agenzie di controllo e la magistratura, per rispondere alla domanda di maggior punitività proveniente da una opinione pubblica resa sempre più insicura dall'allarmismo con cui i fatti di cronaca sono narrati dai media, finiscano per dedicare maggiore attenzione ai crimini commessi dagli stranieri (Scarpari 1997; Palidda 1999; Melossi 2002). Quello della criminalità straniera sarebbe, dunque, un fenomeno socialmente costruito prodotto dalla "sostituzione" degli italiani da parte degli stranieri in certi fenomeni di illegalità e dalla contestuale maggiore attenzione delle agenzie di controllo (Melossi 2008, p. 18).

che invece vi incappano perdono praticamente ogni speranza di potersi regolarizzare a causa di una serie di norme che prevedono l'espulsione e la revoca del permesso di soggiorno in conseguenza di una condanna penale⁶⁸. In conseguenza di questo articolato sistema di criminalizzazione gli stranieri rappresentano circa il 33% dei condannati con sentenza irrevocabile⁶⁹ e il 34% circa dei detenuti⁷⁰. L'impossibilità di una permanenza regolare sul territorio italiano una volta finita di scontare la pena, comporta, come vedremo, una rinuncia di fatto al mandato del reinserimento sociale e fa sì che la stessa esecuzione della pena tenda ad accentuare la dimensione meramente contenitiva.

3.6. L'adattamento delle pratiche di governo dell'esecuzione penale: dall'inclusione alle strategie di investimento selettivo

I fenomeni che abbiamo analizzato nei paragrafi precedenti hanno rafforzato negli amministratori del sistema dell'esecuzione la convinzione che il modello rieducativo proposto dall'ordinamento penitenziario fosse del tutto inadeguato ad assicurare un governo razionale ed efficace di una popolazione detenuta che appariva sempre più stratificata. Segmenti sempre più ampi di popolazione risultano ora inammissibili – a causa dei limiti legali – o comunque inadatti – perché tossicodipendenti o marginali sociali – ad essere trattati secondo le regole previste dall'ordinamento penitenziario e ad essere inseriti mediante il dispositivo del lavoro. Basta volgere uno sguardo al modo in cui l'amministrazione raccoglie e pubblica i dati sulle caratteristiche dei detenuti per rendersi conto di come essa abbia di fatto mutato profondamen-

⁶⁸ La condanna penale comporta l'impossibilità di permanere sul territorio alla fine dell'esecuzione penale: il permesso di soggiorno temporaneo dovrebbe essere revocato nel caso di condanna penale per tutti i reati per cui è previsto l'arresto obbligatorio (artt. 4-9 *bis* Testo unico sull'immigrazione, D.lgs n. 286 del 25 luglio 1998). Inoltre è prevista l'espulsione durante o dopo l'esecuzione della pena in una pluralità di differenti casi: come misura di sicurezza da eseguirsi a fine pena (articolo 15 TU immigrazione); immediata al momento della condanna quando questa non sia superiore ai due anni di reclusione (art. 16 commi 1-4 TU immigrazione); dopo l'inizio dell'esecuzione della pena con un residuo pena non superiore a due anni (art. 16 commi 5-7 TU immigrazione). A tali ipotesi si aggiunga quella dell'espulsione amministrativa prevista dall'art. 13 TU immigrazione.

⁶⁹ Secondo l'Annuario statistico italiano, Capitolo Giustizia (Istat 2015) gli stranieri rappresentano circa il 23% dei denunciati per i quali è iniziata l'azione penale (anni 2009-2012). Gli stranieri sono passati dall'essere il 3% del totale dei condannati del 1988 al 33% del 2015, con una crescita costante (Istat, *Serie storiche. Tavola 6.21 segue - Condannati per delitto con sentenza irrevocabile secondo la pena, il sesso, l'età, il Paese di nascita - Anni 1890-2015 (valori assoluti)*, www.istat.it).

⁷⁰ Fonte: *Detenuti presenti per posizione giuridica, sesso e nazionalità* - Serie storica semestrale degli anni: 1991 - 2017 www.giustizia.it.

te la percezione del suo mandato. Fino alla fine degli anni '80 la popolazione detenuta era composta da cittadini italiani. Dall'inizio degli anni '90, quando fanno la comparsa nelle statistiche i dati relativi alla presenza degli stranieri e dei tossicodipendenti, si smette del tutto di raccogliere i dati relativi allo stato occupazionale e alla condizione professionale dei detenuti che, come visto, si fermano al 1995. Tali dati divengono inutili in un contesto in cui al carcere non viene più richiesto di organizzare attività lavorative finalizzate all'inserimento sociale ma quello più limitato di contenere una popolazione detenuta ora percepita come "inoccupabile".

La nuova stratificazione della popolazione detenuta, indotta dai fenomeni di criminalizzazione che abbiamo analizzato, ha contribuito a farla percepire da parte dell'amministrazione penitenziaria come un'entità fluida, problematica⁷¹ e, proprio per tale ragione, solo selettivamente meritevole di investimenti di risorse e programmi di *welfare*. Fluida perché sottoposta ad un serrato turnover in entrata ed uscita⁷² e perché conosciuta solo in base a generici caratteri socio-anagrafici e giuridici, come la nazionalità e la posizione giuridica, ma non in base a caratteri socioeconomici. Problematica perché composta da soggetti tossicodipendenti, malati e con varie forme di disagio psichico⁷³. La presenza di detenuti tossicodipendenti e sieropositivi⁷⁴, in particolare, ha contribuito a modificare significativamente il mandato percepito dell'amministrazione penitenziaria in senso meramente custodialista⁷⁵.

⁷¹ Si leggano in proposito le osservazioni contenute nella Circolare Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Direzione Generale dei detenuti e del trattamento, Ufficio IV "Osservazione e trattamento intramurale", Prot. GDAP-0394105-2003.

⁷² Secondo l'Istat "il 15,9% dei detenuti esce dal carcere nel giro di una settimana (24,7% nel 2011), si tratta quasi esclusivamente di imputati (il 96,7%). Gli stranieri con una permanenza breve rappresentano il 19,4% del totale degli stranieri, mentre gli italiani il 13,1%" (Istat, *I detenuti nelle carceri italiane*, Anno 2013, www.istat.it).

⁷³ L'elevata presenza di tossicodipendenti in carcere ha portato ad una forte medicalizzazione dei percorsi del trattamento carcerario a discapito del progetto di reinserimento socio-lavorativo immaginato dalle riforme penitenziarie del 1975 e 1986. Questo effetto è stato poi ulteriormente accentuato dalla elevata presenza in carcere di detenuti considerati "malati": secondo un recente studio del Ministero della salute (2015) condotto su alcune regioni italiane circa 3 detenuti su 4 risultano malati, 2 su 5 affetti da disturbi di natura psichica, quasi 1 su 3 tossicodipendente o alcolodipendente.

⁷⁴ All'indomani dell'entrata in vigore del testo unico in materia di stupefacenti, si iniziano a raccogliere in maniera sistematica dati sulla tossicodipendenza in carcere e su un nuovo fenomeno che, insieme alla dipendenza, fa ingresso nei penitenziari italiani: l'HIV. Tra il 1994 ed il 1996 i detenuti tossicodipendenti rappresentano il 31% degli entrati in carcere, tra i tossicodipendenti gli stranieri sono il 22%. Circa il 36-38% si sottopone spontaneamente al test dell'Hiv e di questi risultano positivi l'8% circa.

⁷⁵ Magliona e Sarzotti (1996) hanno messo in evidenza come il panico creato dalla presenza di detenuti sieropositivi abbia indotto alla creazione di un nuovo modello di organizzazione del trattamento e della medicina penitenziaria declinato al mero contenimento del rischio della diffusione del virus. Sebbene questa situazione di allarme sia progressiva-

Secondo l'amministrazione questo è uno dei principali motivi per cui il modello proposto dalle riforme del 1975 e 1986 è risultato di fatto inapplicabile. La condizione per il suo funzionamento era l'adesione dei detenuti ad un regime detentivo che, in cambio della partecipazione al trattamento, avrebbe dovuto offrire loro privilegi e benefici di varia natura, come l'accesso al lavoro e alle misure alternative alla detenzione. L'ingresso in carcere di detenuti che non possono trarre alcun vantaggio dal trattamento penitenziario – in quanto immeritevoli *ex lege* o inoccupabili – avrebbe finito per vanificare l'efficacia di questo meccanismo premiale. Secondo l'amministrazione questo sarebbe il caso, ad esempio, degli appartenenti alle organizzazioni criminali i quali, per esplicite previsioni legislative, devono avere un accesso ridotto ai programmi trattamentali. Oppure quello dei detenuti stranieri per i quali il trattamento non può esser finalizzato al reinserimento sociale dal momento che, a causa dei divieti posti dal TU immigrazione, dovranno essere rimpatriati a fine pena.

Questi nuovi fenomeni hanno finito per accentuare la frattura tra il sistema delle alternative e quello del carcere. A fronte dei criteri di selettività e delle precise garanzie di non recidività pretese dalla magistratura di sorveglianza per consentire l'accesso alle misure alternative (Cfr. pt. I, § 4) gli operatori penitenziari sono oggi portati a svolgere una attività di *need-risk assessment* volta a selezionare quei condannati appartenenti a categorie "affidabili" – tra quelli dotati di un idoneo status legale e sociale – per l'accesso ai pochi programmi trattamentali ed alle ridotte occasioni di reinserimento socio-lavorativo (Torrente 2014). E a riservare agli altri un trattamento carcerario che garantisca il mero contenimento della violenza e prevenga il rischio di evasioni⁷⁶. L'uso di un siffatto dispositivo di selezione è percepito dall'amministrazione come un indispensabile strumento di governo del carcere, come aveva chiarito il capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria Luigi Daga (2008, p. 3) il quale affermava: "è importante procedere ad una differenziazione, ed una selezione tra i detenuti, perché altrimenti l'istituzione carcere non può assicurare l'ordine e la sicurezza interna, che sono i presupposti del trattamento, con conseguenti fallimenti". A fare maggiormente le spese di questa pratica sono gli stranieri, la categoria degli inoccupabili per eccellenza, i quali, pur essendo il 34-35% dei detenuti, sono appena il 16% dei condannati in misure alternativa⁷⁷.

Ancora oggi, dunque, le esigenze di governo del carcere inducono a concepire le attività rieducative come una mera forma di intrattenimento

mente rientrata, questo dispositivo di contenimento appare tuttora operante per i detenuti stranieri che sono spesso considerati come soggetti "a rischio" in quanto veicoli di malattie infettive o di patologie come la tubercolosi e la scabbia (Sarzotti 2007).

⁷⁶ Si legga in proposito la Circolare Dap 25 novembre 2011, 0445330.

⁷⁷ Fonte: *Condannati sottoposti a Misure alternative alla detenzione*, www.giustizia.it.

volta a sedare la conflittualità e contenere le tensioni. Per stessa ammissione dell'amministrazione la rieducazione consiste in "una serie di attività trattamentali rivolte alla popolazione detenuta nel suo insieme, attività che spesso assumono il senso di un 'intrattenimento'"⁷⁸. La crisi di credibilità del modello disegnato dall'O.P. del 1975 ha fatto sì che lo staff delle aree educative dei penitenziari subisse poi "un processo di costante e progressiva burocratizzazione, con la codificazione di prassi e di attività che attengono a volte più ad un ritualismo che ad un'ottica progettuale e che smorzano nei fatti l'attenzione al principio fondamentale dell'individualizzazione dell'osservazione e del trattamento, ricercando prioritariamente la certezza dell'adempimento formale"⁷⁹.

Il caso italiano mostra, dunque, come l'affermazione di un modello burocratico "attuariale" di gestione dell'esecuzione penale sia stato il portato, contraddittorio certo, dello stesso paradigma correzionalista. Avendo mutuato dalla cultura welfarista quelle tecniche di allocazione ottimale delle risorse e di selettività dei programmi sociali, il modello selettivo introdotto dalla Gozzini si è adattato facilmente alla necessità di gestire sempre più ampie fasce di utenza composta da individui poveri "inoccupabili", secondo la nuova retorica della *flexsecurity*, o "immeritevoli" sulla base delle nuove retoriche retributivista.

4. Il nuovo *welfare* penale selettivo e a gestione mista pubblico-privata

I fenomeni che abbiamo analizzato, oltre ad indurre ad una radicalizzazione delle pratiche di governo selettivo, hanno anche creato il convincimento che il modello *welfarista* del lavoro carcerario dovesse subire delle modifiche normative poiché risultava inadatto a farsi carico della gestione di un sistema dell'esecuzione penale divenuto così complesso. Il modello di inserimento lavorativo basato sul sistema del collocamento pubblico appariva non solo inefficace nel garantire il reinserimento dei detenuti, che venivano schiacciati dalla concorrenza dei lavoratori liberi, ma anche desueto in un contesto in cui lo Stato aveva smesso di farsi carico del problema dell'occupazione, limitandosi a politiche volte al mero supporto dell'occupabilità della forza lavoro.

Infatti, come accennato, a partire dall'inizio degli anni '90 l'Italia, sotto il condizionamento dell'*austerità* imposta dalle istituzioni europee, ha avviato una lunga stagione di riforme con cui ha liberalizzato il sistema delle assun-

⁷⁸ Circolare Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Direzione Generale dei detenuti e del trattamento, Ufficio IV "Osservazione e trattamento intramurale", Prot. GDAP-0394105-2003

⁷⁹ *Idem.*

zioni e dei licenziamenti secondo il nuovo modello europeo della *flexsecurity*⁸⁰, recepito il paradigma della cittadinanza attiva⁸¹ e superato il sistema del collocamento pubblico nazionale⁸² scaricando l'onere della ricerca del lavoro sui disoccupati. In questo contesto il modello di gestione pubblica accentrata del collocamento e del reinserimento dei condannati non appariva in linea con la nuova politica di localizzazione dei servizi di *welfare*⁸³, anche con il coinvolgimento di enti locali e soggetti privati (Antonini 2000; Bertin 2012) che ha portato a creare una vera e propria rete diffusa e decentrata di assistenza denominata *welfare society* (Antonini 2000)⁸⁴. In tal modo lo Stato ha immaginato di contenere la spesa sociale e rispondere alle accuse di eccessivo accentramento, standardizzazione e burocratizzazione⁸⁵.

Tale nuovo modello di gestione del mercato del lavoro e dei servizi di *welfare*, rimettendo le *chances* di successo dell'inclusione sociale e lavorativa alle capacità individuali e all'iniziativa privata, risulta perfettamente congeniale con quelle pratiche adottate dall'amministrazione penitenziaria di gestione selettiva e differenziale della devianza basata proprio sulla valutazione

⁸⁰ La prima legge a muovere passi in questa direzione è la cosiddetta Legge "Treu" n. 196/97 che introduce forme di lavoro flessibile alle quali non si applicano le tutele contro i licenziamenti previsti dallo Statuto dei lavoratori all'art. 18, introduce forme di lavoro parasubordinato e, infine, riforma il sistema di collocamento lavorativo, aprendo ai privati i servizi di collocamento. La seconda è la cosiddetta Legge "Biagi" n. 30/03 che introduce nuove tipologie di lavoro flessibile e a tempo determinato. La terza è la legge cosiddetta "Fornero" n. 92/2012 che interviene ancora sull'art. 18 consentendo il licenziamento per cause oggettive quali, ad esempio, il mancato funzionamento economico dell'impresa. La quarta è il *Jobs act* adottato con legge n. 183/2014 che restringe le ipotesi di reintegrazione a seguito di licenziamento e prevede in alternativa una indennità risarcitoria "crescente" rispetto all'anzianità di servizio del lavoratore.

⁸¹ Tra i provvedimenti di politica attiva del lavoro possiamo menzionare, ad esempio, quelli che escludono la concessione delle tutele di disoccupazione al lavoratore che si licenzi senza giusta causa (l. n. 488/1998) e quelli che condizionano le tutele sociali alla dichiarazione di disponibilità ad accettare un lavoro reperito dai centri per l'impiego (d.lgs. n. 181/2000).

⁸² Questo viene liberalizzato e delegato alle regioni grazie alla riforma del titolo V della Costituzione adottato con legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3.

⁸³ Questa tendenza si era manifestata al principio degli anni '90 quando lo Stato, facendo leva sulla tradizione mutualistica della società civile italiana, aveva iniziato a delegare ai privati, anche riuniti in associazione, alcuni importanti servizi di assistenza sociale, secondo il principio di sussidiarietà (Donati-Colozzi 2002).

⁸⁴ Questo sistema è stato istituzionalizzato mediante l'adozione di una serie di provvedimenti normativi, tra i quali ricordiamo, oltre alla citata legge sul volontariato, il d.lgs n. 460/1997, che ha previsto un regime fiscale di favore per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, la legge 383/2000 sulle associazioni di promozione sociale e, infine, la legge n. 328 del 2000 con cui si è creato un vero e proprio "sistema integrato di interventi e servizi sociali" a gestione pubblico/privata.

⁸⁵ Tra i principali contributi critici della tendenza accentratrice e burocratica del *welfare* italiano si può citare il saggio di Vittadini (2002).

delle abilità sociali e lavorative dei condannati. Per tale ragione il legislatore è intervenuto con una serie di riforme che mirano a superare in parte il sistema di reinserimento sociale basato sulla prerogativa pubblica introducendo un modello decentrato a gestione mista pubblico/privata. Si affianca in tal modo al sistema di lavoro carcerario speciale – che dunque neanche stavolta viene intaccato - un sistema di lavorazioni private interne al carcere con l'uso di manodopera detenuta, in parte analogo a quello esistente prima della riforma del 1975 (§4.1).

Il legislatore, poi, consapevole del fatto che l'apertura del carcere alle lavorazioni private non potesse risolvere da solo il problema della scarsa appetibilità della manodopera detenuta assunta alle medesime condizioni di quella libera, è ricorso a due ulteriori provvedimenti. Con le riforme del terzo settore e delle cooperative sociali ha favorito la creazione di un sistema di *welfare*, gestito dal privato "sociale" con finanziamenti pubblici, volto a creare un'offerta di lavoro calibrata sull'utenza problematica come quella carceraria (4.2). Mentre con la legge Smuraglia, per ridurre il costo della manodopera detenuta, ha introdotto un articolato sistema di sgravi contributivi alle imprese e cooperative (§4.3).

4.1. La privatizzazione del lavoro penitenziario

Con la riforma Gozzini e quella del collocamento era stato introdotto un modello secondo cui lo Stato doveva farsi carico del reinserimento sociale all'interno del carcere, mediante il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione, oppure all'esterno alle dipendenze di privati, mediante il sistema di collocamento lavorativo pubblico. L'inadeguatezza di questo sistema e l'incapacità dei condannati di competere sul mercato esterno alle medesime condizioni dei lavoratori liberi hanno indotto il legislatore, con la legge 4 giugno 1993, n. 296, a consentire ai privati di organizzare lavorazioni direttamente all'interno degli istituti. Con l'obiettivo di favorire la creazione di offerte di lavoro senza il ricorso alla mediazione dei servizi per il collocamento.

È importante sottolineare che, come nel caso della Gozzini, il legislatore anche stavolta ha scelto di lasciare quasi intatto il modello di lavoro carcerario a gestione pubblica che viene riformato solo marginalmente e continua ad essere governato dall'amministrazione secondo i tradizionali criteri di specialità introdotti dalla riforma del 1975. Con le riforme introdotte dalla l. 14 giugno 1993, n. 296 ed il regolamento del n. 230/2000, infatti, ci si limita ad affiancargli un sistema di lavorazioni a gestione privata che nei tratti essenziali ricalca il vecchio sistema delle lavorazioni previsto dai previgenti regolamenti liberale e fascista.

Nell'analizzare le poche modifiche introdotte nella regolamentazione del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione, dobbiamo sottolineare che la riforma 296/1993 è intervenuta sull'art. 20 dell'o.p. limitandosi ad aggior-

nare le regole del collocamento interno dei detenuti secondo nuovi “criteri per l’assegnazione” volti alla razionalizzazione della distribuzione dei posti di lavoro⁸⁶. La novità di maggior rilievo è forse la previsione secondo cui i criteri di formazione delle graduatorie devono essere definiti da una commissione a composizione mista cui prendono parte anche rappresentanti delle organizzazioni sindacali e dei centri per l’impiego⁸⁷. Mentre le innovazioni più significative introdotte dal regolamento 230/2000 sono quelle finalizzate a garantire un effettivo godimento degli assegni familiari (art. 52) e quelle che disciplinano nuove modalità con cui devono essere effettuati i prelievi di legge sulla remunerazione dei detenuti (art. 53 e 54).

Il regolamento 230/2000 poi pone una grande enfasi sulla formazione professionale dei detenuti. Coerentemente con le nuove strategie di contrasto alla disoccupazione che prevedono un ruolo attivo dello Stato a supporto dell’occupabilità, il regolamento qualifica la formazione professionale e l’istruzione come strumenti centrali per assicurare il reinserimento sociale. Secondo il nuovo approccio, la formazione non deve più avvenire solo *on the job* come nel precedente sistema dove non si dava grande importanza alla fase di preparazione teorica. Essa non è più un’attività volta ad indurre mera abitudine al lavoro ed all’obbedienza, ma è finalizzata ora alla creazione di competenze lavorative da spendere sul mercato del lavoro (art. 42).

Nonostante tali novità, anche questa riforma finisce per confermare il lavoro alle dipendenze dell’amministrazione come attività “speciale” non volta all’acquisizione di competenze professionali in grado di favorire il reinserimento sociale. Si continua, infatti, a prevedere un modello organizzativo che limita la produttività delle lavorazioni carcerarie al mero soddisfacimento del fabbisogno interno di beni e servizi⁸⁸. L’unica novità è di fatto rappresenta-

⁸⁶ Secondo la nuova formulazione il collocamento avviene tenendo conto “dell’anzianità di disoccupazione durante lo stato di detenzione o di internamento, dei carichi familiari, della professionalità, nonché delle precedenti e documentate attività svolte e di quelle a cui essi potranno dedicarsi dopo la dimissione”. Si prevede inoltre che vengano formate due graduatorie “in due apposite liste, delle quali una generica e l’altra per qualifica o mestiere”. Il regolamento del 230/2000 specifica che le graduatorie devono distinguere tra “tra lavorazioni interne, lavorazioni esterne, servizi di istituto” con indicazione “dei posti di lavoro disponibili all’interno per il lavoro a domicilio, nonché i posti di lavoro disponibili all’esterno” (art. 47).

⁸⁷ La commissione risulta composta: “dal direttore, da un appartenente al ruolo degli ispettori o dei sovrintendenti del Corpo di polizia penitenziaria e da una rappresentante del personale educativo, eletti all’interno della categoria di appartenenza, da un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale, da un rappresentante designato dalla commissione circoscrizionale per l’impiego territorialmente competente e da un rappresentante delle organizzazioni sindacali territoriali”.

⁸⁸ Si prevede esplicitamente che l’amministrazione utilizzi “le lavorazioni penitenziarie per le forniture di vestiario e corredo, nonché per le forniture di arredi e quant’altro neces-

ta dall'introduzione di un nuovo istituto all'art. 25 *bis* o.p. "la Commissione regionale per il lavoro penitenziario"⁸⁹, avente lo scopo di razionalizzare il sistema delle lavorazioni pubbliche, che ad oggi, in verità, non ha avuto una significativa operatività.

Detto della conferma sostanziale del sistema del lavoro carcerario a gestione pubblica, la novità principale della legge 296/1993 è rappresentata dal fatto che si consente ora che le imprese possano utilizzare la manodopera detenuta, non solo all'esterno del carcere come previsto dalla Gozzini, ma anche all'interno degli istituti. Confermando la scelta di mantenere una netta separazione tra regole del mercato del lavoro interno ed esterno, si prevede che in tal caso i detenuti vengano assunti alle medesime condizioni contrattuali dei lavoratori liberi, incluse quelle relative al trattamento retributivo, previdenziale e contributivo (art. 47 reg.) e, dunque, non secondo i criteri speciali dell'o.p. che si continuano ad applicare solo ed esclusivamente al lavoro per l'amministrazione⁹⁰.

Il sistema introdotto dalla l. 296/1993 riprende, come accennato, nei tratti essenziali il sistema di lavorazioni previsto dai regolamenti liberali e fascista, salvo per il fatto che i detenuti sono ora assunti direttamente dai privati e non più utilizzati sulla base di un accordo di somministrazione di manodopera. A parte questa differenza, il modello organizzativo è molto si-

sario negli istituti" (art. 47 comma 4). La specializzazione delle lavorazioni pubbliche nel soddisfare il fabbisogno interno è poi ribadita quando si specifica che "la produzione è destinata a soddisfare, nell'ordine, le commesse dell'amministrazione penitenziaria, delle altre amministrazioni statali, di enti pubblici e di privati". Si prevede, infine, una articolata regolamentazione del sistema delle lavorazioni su commessa, pubblica o privata (art. 47 commi 6-9), con la possibilità per l'amministrazione di immettere beni direttamente sul mercato anche a prezzi inferiori a quelli di normali.

⁸⁹ Le Commissioni regionali sono coordinate dai provveditori regionali dell'Amministrazione penitenziaria e sono composte da rappresentanti delle associazioni imprenditoriali e delle cooperative, dai rappresentanti della regione del settore lavoro e formazione professionale, da rappresentanti del Ministero del lavoro (art. 25 *bis*). Nelle intenzioni del legislatore questa commissione a composizione mista avrebbe dovuto assolvere ad una funzione di coordinamento dell'organizzazione del lavoro carcerario, collaborando con i provveditorati regionali alla individuazione delle lavorazioni da realizzare negli istituti, e favorire poi una razionalizzazione del sistema di distribuzione dei posti di lavoro. A tal fine, l'art. 25 *bis* prevede che "i posti di lavoro a disposizione della popolazione penitenziaria devono essere quantitativamente e qualitativamente dimensionati alle effettive esigenze di ogni singolo istituto. Essi sono fissati in una tabella predisposta dalla direzione dell'istituto, nella quale sono separatamente elencati i posti relativi alle lavorazioni interne industriali, agricole ed ai servizi di istituto".

⁹⁰ Il regolamento 230/2000 ha poi previsto anche norme volte a proteggere i lavoratori detenuti dal rischio di sfruttamento da parte dei privati: la retribuzione e gli assegni familiari sono versati alla direzione degli istituti, alla quale peraltro i datori di lavoro devono anche dimostrare l'adempimento degli obblighi relativi alla tutela assicurativa e previdenziale (artt. 47 e 54).

mile. I privati, infatti, possano avere gestione diretta di lavorazioni all'interno degli istituti (art. 20 o.p.) utilizzando locali che possono essere concessi loro in comodato gratuito (art. 47 r.e). In alternativa le lavorazioni possono essere gestite dall'amministrazione utilizzando la "direzione tecnica" offerta da privati "con contratto d'opera" (art. 20 *bis* o.p.), eventualmente realizzando beni su commissione degli stessi privati o di altri enti pubblici. Con la novità che ora l'amministrazione può anche immettere sul mercato i beni prodotti stipulando convenzioni "con imprese pubbliche o private, che abbiano una propria rete di distribuzione commerciale" (art. 20 *bis*).

Immaginando forse di ripristinare il vecchio sistema di lavorazioni locali gestite da piccole imprese artigianali su concessione diretta delle direzioni degli istituti (Cfr. cap. 2 e 3), il regolamento 230/2000 ha stabilito poi che, a partire da linee programmatiche dei provveditorati regionali (art. 47), le lavorazioni possono essere regolate da convenzioni stipulate direttamente tra direzioni ed imprese. Alla direzione viene in tal modo conferita amplissima discrezionalità nella gestione dei rapporti con privati ai quali possono concedere oltre che i locali anche eventuali attrezzature. Fino alla possibilità di appaltare loro persino i "servizi interni, come quello di somministrazione del vitto, di pulizia e di manutenzione dei fabbricati"⁹¹.

4.2. *Il welfare mix: il terzo settore in carcere*

Come detto, il quadro della riforma si completa con alcuni provvedimenti, adottati con la legge 266/1991 e quella sulle cooperative 381/199, con cui si tenta di risolvere il problema della scarsa competitività della manodopera detenuta delegando ad un nuovo attore del *welfare* denominato "privato sociale" la gestione dei programmi di reinserimento socio-lavorativo. Secondo questo nuovo modello il privato sociale può gestire le lavorazioni interne al carcere, con le modalità che abbiamo appena analizzato, e può assumere detenuti in misura alternativa o in lavoro all'esterno ex art. 21.

Per comprendere la natura ed il funzionamento di questo nuovo sistema, va chiarito che in realtà, ben prima delle riforme in questione, già a partire dagli anni '80, un buon numero di associazioni di volontariato aveva spontaneamente iniziato ad occuparsi di assistenza ai detenuti cercando di colmare le lacune del sistema pubblico di *penal welfare*⁹². Per tale ragione, le riforme

⁹¹ Si tenga presente che l'art. 43 del D.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito con la legge n. 27/2012, consente di usare lo strumento del *project financing* pubblico-privato anche per la costruzione di istituti penitenziari nonché per la gestione dei servizi *no core*. Ad oggi questa previsione ha trovato applicazione nel caso del carcere di Bolzano (Sarzotti 2019)

⁹² Già nel 1979 Celso Coppola, uno dei primi dirigenti del servizio sociale del Ministero della giustizia, sottolineava l'importanza del volontariato e della presenza della società

del terzo settore si sono limitate a offrire una cornice legale e ad erogare una serie di finanziamenti ad un sistema informale di assistenza già in parte esistente (l. 266 del 1991 sul volontariato e l. 381/1991 sulle cooperative)⁹³. Inducendo molte di queste esperienze di volontariato penitenziario – prima votate prevalentemente all’assistenza materiale e morale ai detenuti – a trasformarsi in terzo settore, più specificamente volto ad assicurare servizi di assistenza sociale e sociosanitaria, nonché occasioni di lavoro all’interno e all’esterno degli istituti carcerari.

La riforma che, senza ombra di dubbio, ha maggiormente influito nella creazione di questo nuovo sistema è stata la legge quadro sulle cooperative che, fino ad allora, avevano avuto una rilevanza limitata nell’esecuzione esterna per persone tossicodipendenti⁹⁴ o erano nate come forme di autorganizzazione di detenuti. La legge 381/1991 prevede che le cooperative possano gestire servizi sociosanitari e educativi o attività “agricole, industriali, commerciali o di servizi finalizzate all’inserimento lavorativo di persone svantaggiate” (art. 1), impiegando come soci lavoratori “persone svantaggiate” tra le quali anche le persone in esecuzione penale⁹⁵.

La disciplina attuale, dunque, prevede che le cooperative beneficino degli sgravi contributivi⁹⁶ – la cui percentuale viene stabilita con Decreto del

civile in carcere, utile a superare gli “schemi ispirati al settorialismo e alla specializzazione” tipici della gestione pubblica dei servizi carcerari e, in secondo luogo, strumento per favorire il reperimento di risorse per il reinserimento sociale (Coppola 1979, pp. 180-181).

⁹³ La legge è stata di recente abrogata dal D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, *Codice del Terzo settore*, che ha assorbito modificandole alcune delle leggi che disciplinavano in maniera disorganica il variegato mondo del terzo settore: quella sul volontariato (266/91) e quella sulle associazioni di promozione sociale (383/2000), oltre che buona parte della “legge sulle Onlus” (460/97). Il D.lgs. 117/2017 interviene su tale normativa, senza stravolgerne i principi di fondo, secondo due direzioni. Preso atto dell’elevato coinvolgimento delle associazioni nell’erogazione di servizi anche altamente specializzati, si esplicitano alcuni limiti alla possibilità di ricorrere all’assunzione di lavoratori (che non possono ora rappresentare più del 50% del totale). Dall’altro si istituzionalizza il ruolo dei Centri di servizio regionali per il volontariato come enti di supporto e coordinamento del terzo settore, segno inequivocabile di un processo di istituzionalizzazione di larga parte del mondo del volontariato.

⁹⁴ Originariamente il ruolo delle cooperative nell’esecuzione penale era limitato all’esecuzione esterna per i tossicodipendenti prevista dall’art. 47 *bis* dell’o.p. introdotto dall’art. 4 *bis* del decreto-legge 22 aprile 1985, n. 144, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 giugno 1985, n. 297.

⁹⁵ Inizialmente rientravano nella categoria solo gli ex-degenti negli Ospedali psichiatrici e le persone in misura alternativa, ma non i detenuti e gli internati, ma la successiva legge 22 giugno 2000, n. 193 – cosiddetta Smuraglia – ha colmato tale lacuna.

⁹⁶ Le cooperative sociali che impiegavano almeno il 30% di persone svantaggiate godevano di una sgravio del 100% della contribuzione per l’assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale. La legge 193/2000 ha poi previsto che la contribuzione non sia più automaticamente ridotta del 100%, ma “nella misura percentuale individuata ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio

Ministero della Giustizia⁹⁷ – quando assumono persone in misura alternativa, detenuti, internati o detenuti in art. 21. Inoltre, le cooperative possono continuare a beneficiarne anche dopo la fine dell'esecuzione della pena per un periodo di 24 mesi per gli ex- detenuti o internati e per un periodo di 18 mesi per condannati in misura alternativa⁹⁸. Attualmente è previsto un doppio regime per le cooperative che assumono lavoratori in esecuzione penale:

- a) se assumono detenuti, in lavorazioni all'interno o all'esterno in regime di art. 21 o.p., ed ex detenuti hanno diritto ad uno *sgravio del 95%*⁹⁹ dei contributi per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale;
- b) se assumono condannati in misura alternativa hanno uno *sgravio del 100%* dei contributi per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale;

Si noti che lo sgravio previsto per l'assunzione di detenuti inizialmente fissato all'80% – poi portato al 95% – è dunque inferiore a quello che spetta alle altre categorie di persone svantaggiate e ai condannati in misura alternativa che è invece del 100%. Quasi a voler stigmatizzare i detenuti rispetto alle altre categorie di persone svantaggiate, a voler ribadire la loro minor meritevolezza di aiuto pubblico.

4.3. Welfare *penale e imprese private*

A distanza di pochi anni dall'entrata in vigore della riforma 296/1993 e della legge sulle cooperative il progetto di privatizzazione del lavoro penitenziario si era già mostrato fallimentare. Nelle relazioni annuali al Parlamento "sull'attuazione delle disposizione di legge sul lavoro dei detenuti" si denunciava la scarsa presenza di imprenditori privati in carcere e il fatto che l'amministrazione fosse l'unica committente di sé stessa (Ministero della giustizia 1996-1999). Secondo l'amministrazione la ragione principale del mancato coinvolgimento dei privati nell'industria carceraria era dovuta al costo del lavoro che, con la riforma del 1975, era divenuto pari a quello della manodopera libera, fatto che renderebbe "non appetibile la manodopera detenuta, notoriamente meno qualificata e meno produttiva di quella reperibile sul

e della programmazione economica". Con la medesima legge si prevedeva inoltre che gli sgravi si applicassero "per un ulteriore periodo di sei mesi successivo alla cessazione dello stato di detenzione".

⁹⁷ Decreto Ministeriale 24 luglio 2014, n. 148, *Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti*.

⁹⁸ Il precedente termine di 6 mesi stabilito dalla legge Smuraglia è stato così modificato dal D.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10.

⁹⁹ Il decreto interministeriale del 9 novembre 2001 fissava lo sgravio nella misura dell'80%, mentre la nuova percentuale è stabilita dal d.m. 148/2014.

libero mercato”. I pochi detenuti assunti da privati continuavano ad essere impiegati all'esterno del carcere in art. 21, semi-libertà o misura alternativa: circa 1.746 unità su 47.386 presenti al 31 dicembre 1997 (Ministero della Giustizia 1997). Ugualmente le lavorazioni carcerarie offrivano pochi posti di lavoro: 1.005 detenuti in 88 lavorazioni penitenziarie nel 1996 (Ministero della giustizia 1997). Pertanto, il grosso dei detenuti continuava ad essere impiegato, come da tradizione, nei servizi d'istituto: 9.217.

A fronte di tale situazione, il legislatore è intervenuto con una nuova riforma volta a rendere appetibile ed economicamente vantaggioso l'investimento privato nel lavoro penitenziario: la legge 193/2000 cosiddetta Smuraglia prevede che i medesimi sgravi contributivi delle cooperative – del 95% come visto – possano essere concessi anche alle imprese che “organizzino attività produttive o di servizi, all'interno degli istituti penitenziari, impiegando persone detenute o internate, limitatamente ai contributi dovuti per questi soggetti” (art. 2). Il secondo beneficio previsto dalla legge Smuraglia, sia per le imprese che per le cooperative che assumono lavoratori detenuti o internati, è un credito di imposta mensile, il cui valore nel corso degli anni è stato più volte modificato¹⁰⁰.

Si noti che la legge consente alle imprese di usufruire degli sgravi solo quando assumono persone detenute, in art. 21 o.p. e semilibertà, ma non per la generalità delle misure alternative come è invece consentito alle cooperative. Tale scelta, spiegabile con la necessità di contenere i costi del sistema di sgravi, finisce per accentuare la separatezza tra carcere e mercato del lavoro libero, dal momento che i detenuti continuano a dover competere a parità di costi con i lavoratori liberi per accedere a misure meno restrittive come l'affidamento in prova ex art. 47 o.p. In secondo luogo, finisce per legare il reinserimento sociale alla contingente disponibilità di risorse e finanziamenti pubblici. In proposito è importante sottolineare che sia gli sgravi contributivi che il credito di imposta sono previsti sino ad un ammontare massimo stabilito dal Regolamento: a partire dal 2014, ad esempio, sono stanziati annualmente € 6.102.828,00 per i crediti di imposta e € 4.045.284,00 per gli sgravi contributivi. Si tratta di un importo che consente l'assunzione annuale di appena 1.017 detenuti fruendo del credito di imposta di 520€ mensili. L'estrema limitatezza di tali risorse comporta una radicalizzazione della selettività del sistema di inserimento lavorativo, dal momento che l'accesso al lavoro dovrà necessariamente essere concesso secondo una logica di *cost/benefit*, esclusivamente a quei pochi detenuti in possesso di abilità professionali e che mostrino capacità di adattamento alle condizioni di lavoro create in carcere dalle imprese o dalle cooperative in accordo con l'amministrazione.

¹⁰⁰ L'attuale regolamentazione (D.m. 148/2014) prevede un ammontare di 520 euro mensili per l'assunzione di detenuti o internati e di 300 euro per detenuti semi-liberi.

4.4. Dalla decommodification alla commodification della forza lavoro detenuta

Con le riforme analizzate si è tentato di superare i limiti del sistema di collocamento a gestione pubblica diventato obsoleto in un contesto di liberalizzazione del mercato e di superamento delle tradizionali forme di protezione sociale del lavoro. Ne è scaturito un nuovo modello di inclusione che finisce per estremizzare i caratteri di selettività di quello precedente, dal momento che scarica direttamente l'onere del reinserimento sociale sui detenuti, i quali dovranno mostrare alle imprese private di essere in possesso di quelle capacità professionali che li rendono “selezionabili” e “occupabili”.

Ne risulta un modello articolato, perfettamente funzionale ad una gestione differenziata della nuova utenza del sistema di esecuzione penale secondo la logica *cost/benefit*. Il lavoro “speciale” alle dipendenze dell'amministrazione può essere utilizzato per il controllo di quell'utenza maggioritaria del sistema carcerario considerata non meritevole di un investimento pubblico poiché “inoccupabile”. Quello carcerario alle dipendenze di privati per la gestione di quella quota minoritaria di detenuti non problematici considerati “occupabili”. Mentre misure come l'affidamento in prova sono riservate ad una utenza, composta da “occupati”, considerata a basso rischio di recidiva, per la quale non si rende necessario alcun investimento di risorse e le agenzie dell'esecuzione penale esterna possono limitarsi ad una attività di mero controllo “soft”.

È evidente la differenza di questo sistema con l'originario modello di *penal welfare* previsto dall'ordinamento penitenziario. Questo, infatti, affidava il mandato del reinserimento sociale esclusivamente all'amministrazione penitenziaria e sottraeva alle regole della libera concorrenza il lavoro dei detenuti. Coerentemente con quelle tecniche di *decommodification* tipiche del modello di *welfare* keynesiano, lo Stato regolava monopolisticamente il mercato del lavoro carcerario. Mentre nel modello attuale lo Stato, rinunciando al monopolio della gestione del lavoro, abdica anche al mandato del reinserimento sociale che viene delegato all'iniziativa privata e scaricato sui condannati secondo la logica della *commodification*. Mantenendo per sé solo la gestione delle lavorazioni e servizi interni necessari a soddisfare il proprio limitato fabbisogno e funzionali al controllo disciplinare sulla popolazione detenuta.

In questi fenomeni si rinvergono le tracce di un allineamento delle pratiche di governo penale al nuovo modello di cittadinanza del *welfare* liberale. È evidente che quando si lega, anche indirettamente, la severità della punizione ad uno *status* economico e sociale – al fatto di essere occupato o meno, benestante o povero – si considera implicitamente l'individuo come il principale responsabile della propria condizione, dei propri fallimenti e della personale mancanza di risorse. Così facendo si informa la selettività delle

pratiche punitive ad una nuova concezione della povertà intesa come *status* soggettivo e non come il prodotto endemico dell'economia di mercato come avveniva, invece, nel modello keynesiano-fordista. Questo *status* finisce poi per sopravanzare tutte le caratteristiche soggettive della persona che viene stigmatizzata come pericolosa in quanto "povera", "emarginata", "disoccupata", "inaffidabile" e, per tale strada, avviata verso un processo di esclusione sociale talvolta irreversibile.

CAPITOLO SESTO

L'INEFFETTIVITÀ DEL LAVORO "RIEDUCATIVO" COME PARADIGMA DI GOVERNO

Sommario

1. Introduzione – 2. Un carcere senza lavoro – 2.1. Disoccupazione cronica e ozio forzato – 2.2. Lavoro per lo Stato e per privati – 2.3. Il costo del lavoro – 2.4. Le promesse mancate del *welfare* penale – 3. Il lavoro "sedativo" come paradigma di governo del carcere – 4. Governo flessibile del sociale e governo economico del penale

1. Introduzione

Dall'analisi delle riforme che si sono succedute nel tempo emergono con chiarezza idealtipi relativamente distinti di *welfare* penale, tutti espressione dell'ideologia del tempo e prodotti da complessi movimenti di riforma. Si tratta di modelli in parte diversi per sistemi organizzativi e dispositivi disciplinari proposti, ma tutti con la medesima ambizione di fondo: dare finalmente attuazione a quel progetto, rimasto sulla carta sin dalle prime riforme liberali, di trasformare il carcere in istituzione correzionale di addestramento alla cultura del lavoro. Nel tentare di comprendere in che misura tali modelli normativi abbiano effettivamente condizionato le pratiche di governo del carcere orientandole al perseguimento di tale obiettivo, inizieremo con l'analizzare la consistenza quantitativa del lavoro carcerario per l'arco di tempo antecedente la riforma (periodo 1950-1975) e per periodo successivo (periodo 1975-2018). Concluderemo che a conti fatti nessuna delle riforme adottate nel contesto democratico abbia favorito uno sviluppo del lavoro carcerario il quale a partire dall'inizio degli anni '70 ha conosciuto un ulteriore declino dovuto, per un verso, alla ripresa dei processi di carcerizzazione e, per altro verso, alla crisi generale dell'economia e dell'occupazione (Cfr. cap. 5).

Il fenomeno dell'irrilevanza quantitativa del lavoro attraversa tutta la storia del penitenziario italiano, finendo anche per condizionare le pratiche di governo del carcere. Vedremo, infatti, attraverso l'analisi delle fonti amministrative e una indagine qualitativa sulla pratica del lavoro carcerario, che anche nell'esperienza dello Stato democratico, così come avvenuto in quello liberale ed in quello totalitario, la scarsità dell'offerta di lavoro continua a costituire la preconditione per l'uso del lavoro come mero "privilegio disciplinare" e strumento di controllo dei detenuti.

2. Un carcere senza lavoro

I dati quantitativi relativi al lavoro rappresentano - insieme alle circolari ed agli scritti degli amministratori - uno dei principali strumenti con cui tradizionalmente l'amministrazione ha narrato la realtà carceraria e, indirettamente, anche il suo ruolo nel governo del mondo dell'esecuzione penale. Per tale ragione, nell'analizzare le statistiche dobbiamo tenere presente, come già fatto per l'analisi proposta nel cap. 5, che nel corso del tempo l'amministrazione ha spesso modificato le modalità di raccolta dei dati assecondando le sue esigenze di gestione pratica. In particolare, un significativo mutamento si è verificato proprio a cavallo tra il 1994 ed il 1995 nel contesto di crisi di legittimità del modello di *penal welfare* dell'ordinamento penitenziario e di efficacia del lavoro come strumento di rieducazione dei detenuti (Cfr. cap. 5, pt. 2). A partire da tali anni l'amministrazione penitenziaria ha non solo smesso di raccogliere dati sulle caratteristiche socio-lavorative sui detenuti, sempre più soventemente presentati come individui problematici ed inoccupabili, ma ha anche radicalmente modificato la rilevazione statistica del lavoro carcerario che si presenta ora ben più superficiale ed incongruente rispetto al passato. Segno inequivocabile di una metamorfosi del mandato del reinserimento sociale attraverso il lavoro, non più percepito come rilevante.

Si prendano nello specifico i dati relativi al livello di impiego dei detenuti nel lavoro carcerario. Fino al 1994 l'amministrazione ha raccolto, come da tradizione, il numero di giornate di lavoro complessivamente svolte dai detenuti nel corso dell'anno, nonché il numero dei detenuti addetti al lavoro. Questi dati ci consentono, per il periodo che va del 1955 al 1994, di elaborare il *tasso di impiego* dei detenuti calcolato come rapporto tra giornate di presenza in carcere e giornate di lavoro¹. A partire dall'inizio degli anni '90, invece, l'amministrazione penitenziaria si è limitata a raccogliere solo il numero degli occupati (*tasso di occupazione*), ma non più il numero di giornate da questi lavorate. Tale dato da solo non è in grado di spiegare la reale consistenza del lavoro carcerario, dal momento che l'amministrazione ricorre ad un serrato *turn-over* dei detenuti i quali vengono impiegati con contratti *part-time* e a tempo determinato per pochissime settimane nel corso dell'anno, pur risultando formalmente come occupati².

¹ Si tenga presente che l'affidabilità di tale dato è inficiata in parte anche dal fatto che l'impiego effettivo dei detenuti nell'arco di una singola giornata di lavoro può variare in relazione alle differenti modalità di lavoro presenti nei diversi istituti penitenziari. Così può accadere che un detenuto venga impiegato anche solo per pochissime ore nell'arco di una giornata e che questa venga conteggiata come giornata lavorativa.

² Questo fenomeno emerge in particolare nel documento del Ministro della giustizia, *Relazione sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali 2014*, p. 6., www.senato.it

2.1. Disoccupazione cronica e ozio forzato

Tasso di impiego e di occupazione dei detenuti in attività lavorative (anni 1955-1975). Negli anni che vanno dal dopoguerra fino all'ordinamento penitenziario lo stato occupazionale dei detenuti non conosce cambiamenti significativi rispetto alla situazione negativa che abbiamo analizzato nei capitoli 2 e 3. A parte i pochi anni in cui il lavoro ha conosciuto un relativo sviluppo durante il fascismo (Cfr. cap. 3), nel dopoguerra si ritorna alla condizione di endemica e strutturale carenza di lavoro.

Per tale periodo, come detto, abbiamo ancora a disposizione dati³ che ci consentono di elaborare il *tasso di impiego* dei detenuti calcolato come rapporto tra giornate di presenza in carcere e giornate di lavoro. Nel 1955⁴ il tasso di impiego medio era del 41%: ma scendeva al 26% nelle carceri preventive e saliva al 67% negli stabilimenti penali ed al 45% negli stabilimenti per le misure di sicurezza. Negli anni successivi il tasso di impiego medio si mantiene costantemente su percentuali superiori al 40%, perlomeno fino all'inizio degli anni '70 quando inizia a scendere (Grafico 6.2). A partire da questi anni il decremento del lavoro induce l'amministrazione a diminuire il ricorso alla turnazione dei detenuti sui posti di lavoro come è dimostrato dalla contestuale decrescita del numero di giornate passate dai detenuti "in malattia"⁵.

Come anticipato è difficile dar conto della reale distribuzione delle offerte di lavoro da parte dello Stato o da privati, a causa della frammentarietà e talvolta anche dell'incongruenza dei dati. Se limitiamo lo sguardo al 1955, unico anno per il quale abbiamo a disposizione dati completi, sembrerebbe che il lavoro svolto per privati fosse ancora centrale nella pur sottosviluppata industria carceraria⁶. Nelle carceri preventive, fermo restando un tasso

³ Le statistiche in commento sono una elaborazione di dati Istat, *Annuario statistiche giudiziarie*, anni corrispondenti.

⁴ Purtroppo per gli anni immediatamente seguenti il conflitto mondiale non sono stati raccolti e pubblicati dati attendibili. Per la prima metà degli anni 50 i dati si limitano a quelli delle carceri preventive, dove all'inizio degli anni '50 il tasso d'impiego il 20,61% del totale.

⁵ I detenuti venivano considerati "in ozio" quando non lavoravano per assenza di lavoro o, in alternativa, per malattia o vecchiaia. Come è stato evidenziato da Pavarini (1981) il ricorso alla malattia, in particolare, era praticato per giustificare la turnazione dei detenuti sui posti di lavoro, pertanto minore è il numero di giornate di malattia minore sarebbe il ricorso alla turnazione. Come si può vedere dal grafico 6.3 fino al 1971 circa il 18% delle giornate trascorse in ozio erano legate a ragioni malattia, ma a partire dall'anno successivo questa percentuale è progressivamente scesa fino a dimezzarsi, parallelamente alla diminuzione del tasso di impiego.

⁶ Limitatamente al quinquennio 1950-54 le statistiche Istat (*Annuario statistiche giudiziarie*, anni corrispondenti) propongono dati che distinguono, per le sole carceri preventive, tra giornate lavorate per conto dello Stato e quelle per conto di privati. Solo per l'anno

di impiego complessivo dei detenuti del 26%, il lavoro svolto per le imprese copriva il 47% del totale delle giornate di lavoro ed il 12,2% del totale delle giornate trascorse in carcere. Mentre negli stabilimenti penali, invece, dove il tasso di impiego complessivo era di circa il 67% delle giornate, il lavoro svolto per privati era il 26% circa delle giornate lavorate, circa il 18% del totale delle giornate trascorse in carcere. Tali dati pur evidenziando il peso significativo dell'impresa privata carceraria, non sono in grado di chiarirci, però, quanti detenuti fossero effettivamente assunti da privati, dal momento che un numero imprecisato di lavoratori poteva essere fatto ruotare sugli stessi posti di lavoro.

Tasso di impiego e di occupazione dei detenuti in attività lavorative (anni 75-1994). Nell'analizzare l'andamento del tasso di impiego dei detenuti a ridosso dell'approvazione dell'ordinamento penitenziario bisogna evidenziare che esso aveva iniziato a decrescere all'inizio degli anni '70 in un contesto generale di crisi economica e dell'occupazione. Nel '72 il tasso è al 40%, già nel 1975 era al 35% (grafico 6.2). Su tale declino non sembra incidere positivamente l'approvazione del nuovo ordinamento penitenziario, dal momento che questo continua costantemente a decrescere arrivando al 21,4% del 1994. Come si può vedere dal grafico (6.1), tale crisi si aggrava fortemente con il processo di ri-carcerizzazione degli anni '70: mentre i detenuti aumentavano, l'offerta di lavoro si contraeva. In controtendenza solo il periodo della prima metà degli anni '80, fino al 1986, quando si registra una crescita dell'offerta di lavoro contestuale alla crescita della popolazione detenuta. Mentre dal 1986 fino al 1994 l'offerta di lavoro riprende a decrescere inesorabilmente fino al 1994, anno dell'ultima rilevazione.

Per il periodo compreso tra il 1980 ed il 1994 abbiamo a disposizione oltre che il tasso di impiego anche il numero dei detenuti impiegati (*tasso di occupazione*). Nel periodo considerato si può notare un aumento progressivo del numero di detenuti impegnati, da 12.328 a 15.467, a fronte di una diminuzione complessiva da 281 a 183 delle giornate impiegate nell'anno (grafici 6.4 a,b e c). Sintomo di un aumento del ricorso alla pratica di turnazione dei detenuti sui pochi posti di lavoro.

I posti di lavoro sono distribuiti in maniera ineguale a seconda della tipologia degli istituti di detenzione (grafici dal 6.2 e 6.3). Negli istituti penali, infatti, dagli anni '70 al 1994 il tasso di impiego scende dal 60% al 40% circa, mentre in quelli preventivi dal 25% al 18%, in quelli per le misure di sicurezza dal 53% al 24%. L'inattività dei detenuti negli stabilimenti giudiziari, ancora anacronisticamente definita come "ozio" nei documenti ufficiali, è generalmente causata dalla mancanza di posti lavoro. In quelli penali negli anni precedenti ai '70 essa era causata nel 30% dei casi da malattia/infortuni;

1955 tale dato è disponibile anche per gli stabilimenti penali. A partire dal 1956 purtroppo questo dato non è più stato raccolto per nessuna tipologia di istituto.

a partire dalla seconda metà degli anni '70 essa è quasi esclusivamente dovuta alla sempre maggiore inadeguatezza dell'offerta lavorativa a soddisfare l'aumento della popolazione detenuta. Mentre negli stabilimenti per le misure di sicurezza oltre il 40% dei casi l'ozio è dovuto a malattia/infortuni.

Tasso di occupazione dei detenuti in attività lavorative (anni 1991-2018). Come detto, a partire dagli anni '90 non abbiamo più a disposizione alcuna statistica relativa al numero di giornate realmente impiegate in attività lavorative, ma solo ed esclusivamente quelle relative al numero di detenuti impiegati (Grafico 6.5)⁷. Secondo i dati dell'amministrazione penitenziaria, la gran parte dei detenuti è esclusa dallo svolgimento di attività lavorative: con un tasso di disoccupazione che negli anni oscilla tra il 70% e l'80%. Ma probabilmente tale dato sovrastima moltissimo l'offerta di lavoro, dal momento che i detenuti sono impiegati con il meccanismo delle turnazioni la cui frequenza è decisa discrezionalmente dalle direzioni di ogni singolo istituto⁸. Oltre al tasso di occupazione non abbiamo alcuna ulteriore statistica in grado di offrirci un quadro affidabile circa la consistenza reale del lavoro, quale ad esempio quella relativa alle giornate di impiego o alla distribuzione dei posti di lavoro tra le varie tipologie di istituto.

Lavoro all'esterno. Su tale situazione di cronica disoccupazione non sembra aver inciso in maniera significativa la riforma Gozzini, dal momento che, nel periodo 1980-1995, il lavoro extra-carcerario ha avuto uno scarso sviluppo: il lavoro in art. 21 o.p. nel 1980 era circa il 3,5% del totale delle giornate lavorate nell'anno dai detenuti, ma nel 1994 era sceso sino allo 0,5%; la semilibertà ha conosciuto una fase di crescita positiva solo tra il 1980 ed il 1989 quando le giornate lavorate sono passate dal 4,5 al 12,8% del totale, ma dal 1990 al 1994 è sceso nuovamente sino al 5,9% del totale delle giornate lavorate (Grafici 6.4).

Sono purtroppo estremamente limitati i dati che abbiamo a disposizione per valutare l'impatto occupazionale dell'attuale modello di lavorazioni a gestione mista pubblico privata (Grafici 6.6). Ma essi sono comunque sufficienti per farci concludere che il lavoro per privati non ha conosciuto che un modestissimo sviluppo a partire dall'inizio degli anni '90: nel 1991 i detenuti impiegati per terzi erano 1.287 (il 4% dei detenuti), al 31 dicembre 2018 erano 2.386 (il 6%).

⁷ Le statistiche in commento sono una elaborazione di dati del Ministero della giustizia, *Detenuti Lavoratori Serie Storica - Anni 1991 - 2018*, www.giustizia.it.

⁸ È la stessa amministrazione, in tutte le relazioni annuali sul lavoro dei detenuti (Ministero della giustizia 1996-2017), a chiarire quanto sia frequente il ricorso alla pratica del *turn-over* per consentire un ampio accesso alla limitata offerta di posti di lavoro. Come risulta dalle schede degli Istituti penitenziari presenti sul sito del Ministero della giustizia (www.giustizia.it), il ritmo della turnazione è deciso oggi con ampia discrezionalità dalle direzioni degli istituti senza più fare ricorso alla pratica della messa in malattia. La turnazione oggi può essere settimanale, mensile, trimestrale o semestrale.

Fino alla fine degli anni '90 la stragrande maggioranza dei lavoratori per terzi, erano occupati all'esterno dell'istituto in art. 21 o semilibertà, le lavorazioni private in carcere erano ancora di fatto inesistenti (nel 1995 davano lavoro appena 51 detenuti). Nel 2018 circa il 60% dei detenuti lavoratori per terzi lo fa all'esterno, il 40% in carcere. Per effetto degli sgravi e dei benefici fiscali della Smuraglia il numero di lavoratori in carcere per privati è, difatti, cresciuto sino ad arrivare a 931 nel 2018. Gran parte di essi generalmente lavora per una cooperativa sociale piuttosto che per una impresa: ad esempio nel 2018, su 931 detenuti lavoratori in carcere per terzi, 686 erano alle dipendenze di cooperative e solo 245 per imprese. Nell'insieme la Smuraglia ha consentito nel corso degli anni di assumere un numero ridotto di lavoratori: all'inizio degli anni 2000 erano circa 600 tra detenuti, lavoratori in art. 21 ed ex-detenuti, nel 2017 1.576⁹.

2.2. Lavoro per lo Stato e per privati

Lavoro alle dipendenze dell'amministrazione: servizi d'istituto. Come abbiamo visto circa l'80-83% dei detenuti lavora alle dipendenze dell'amministrazione che organizza il lavoro principalmente secondo tre modalità: "servizi d'istituto" necessari all'andamento ed al mantenimento ordinario degli istituti, "lavorazioni industriali" per la produzione di beni necessari alle esigenze di casermaggio ed arredo degli istituti e "lavoro agricolo" nelle tenute e colonie in cui si producono beni alimentari normalmente consumati all'interno degli istituti¹⁰. La stragrande maggioranza dei detenuti lavora nei cosiddetti servizi d'istituto che rappresentano circa il 92-93% dell'impiego alle dipendenze dell'amministrazione, mentre le lavorazioni il 4-5% e il lavoro agricolo il 2%.

I servizi domestici consistono nello svolgimento di mansioni umili e nella gran parte dei casi poco qualificanti per stessa ammissione dell'amministrazione: "si segnala che queste attività, pur non garantendo l'acquisizione di specifiche professionalità spendibili sul mercato del lavoro, rappresentano una fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta" (Ministero della giustizia, *Relazione*, 2015). Queste attività sono chiamate con diminutivi che tradiscono la loro diversità e specialità rispetto ad analoghe mansioni che si svolgono nel mondo esterno: lo "scopino" è l'addetto alle pulizie, il "portavitto" consegna il vitto, lo "spesino" raccoglie le ordi-

⁹ Ministero della Giustizia, *Relazione sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali 2017*, www.senato.it

¹⁰ Ministero della giustizia, *Detenuti lavoratori in lavorazioni e in ambito agricolo*, www.giustizia.it.

nazioni del "sopravvitto" e consegna la spesa presso le celle, lo "scrivano" aiuta i detenuti nel compilare le istanze alla magistratura o nello scrivere lettere ai familiari, il "lavandaio" è addetto alle lavanderie, il "piantone" supporta i detenuti con problemi di deambulazione¹¹. Tra i servizi d'istituto gli unici che prevedono l'impiego di manodopera qualificata – come elettricisti, imbianchini, manovali o carpentieri - sono quelli relativi alla manutenzione ordinaria del fabbricato (MOF). Secondo l'unica rilevazione che abbiamo a disposizione relativa al lavoro domestico, risalente al 2003, il 38% dei detenuti era impiegato come scopino, il 10% come portavitto, l'8% come spesino, 6% inserviente cucina, ecc.¹².

Lavorazioni carcerarie. Come anticipato, le lavorazioni di tipo industriale ed agricolo gestite dall'amministrazione hanno oggi un impatto minimo sul lavoro carcerario, dando complessivamente lavoro al 7% dei detenuti impiegati, mentre quelle private al 6% dei detenuti occupati. Nel lungo periodo la rilevanza delle lavorazioni, sia pubbliche che private è notevolmente diminuita: basti ricordare che nel 1956 le lavorazioni impiegavano circa il 68% del totale delle giornate trascorse al lavoro dai detenuti, con le restanti impiegate nei lavori domestici. Tale percentuale si è mantenuta costante sino al 1970 quando è scesa al 64%, mentre nel 1975 era già al 55%¹³ (Grafico 6.7). Ma negli anni seguenti le lavorazioni hanno progressivamente perso di rilevanza occupazionale: nel 1980 il numero dei detenuti lavoratori nelle lavorazioni era il 43% degli occupati, nel 1985 era il 30%, nel 1990 il 22%, nel 1994 era il 19%, fino ad arrivare all'attuale 13%¹⁴.

Il sistema delle lavorazioni, originariamente creato dal regime fascista, a ben vedere, aveva iniziato a dare segnali di crisi a partire dagli anni 1954-55, a causa del mancato rinnovamento delle produzioni e dei macchinari che già a partire da questo periodo erano descritti come obsoleti (Del Curatolo-De Siervo 1957, pp. 499). Tale fenomeno si è acuito con la crisi economica e dell'occupazione dell'inizio degli anni '70 quando, rispetto alle 342 lavorazioni esistenti nel 1956, se ne contavano appena 124 di cui 50 industriali e 74 artigianali. All'interno di queste lavorazioni vi erano appena 1.438 detenuti impiegati in "occupazioni alienanti, degradanti e dequalificanti", che si svolgevano in ambienti "tetri, umidi e malsani" (Ricci-Salierno 1971, pp. 157-160). In generale il lavoro era percepito semplicemente come un mezzo

¹¹ Un circolare del Dap (31 marzo 207 n. 0112426) ha imposto alle amministrazioni il superamento dell'uso del gergo carcerario nella denominazione delle figure professionali che così scompare dagli atti ufficiali delle direzioni, anche se continua ad essere usato nella quotidianità carceraria.

¹² Tale rilevazione è stata effettuata dalla Commissione per l'adeguamento delle mercedi istituita con D.M. del 31 ottobre 2002 (senza numero).

¹³ Elaborazione dati Istat, *Annuario statistiche giudiziarie*, anni corrispondenti.

¹⁴ Ministero della giustizia, *Detenuti lavoratori in lavorazioni e in ambito agricolo*, www.giustizia.it.

per vincere la noia, per “uscire dalla cella” per qualche ora. Gran parte dei detenuti, perciò, preferiva i lavori domestici che erano meno duri e garantivano comunque un certo livello di “svago”, nonostante anche questi tipi di lavoro fossero caratterizzati da un elevato livello di disorganizzazione e aggravati dalla “disutilità, insensatezza e vessazione” (Ricci – Salierno 1971, p. 161). Secondo l’efficace ricostruzione di Ricci e Salierno i burocrati e i magistrati del Ministero della giustizia erano in genere completamente digiuni di qualsivoglia cultura del lavoro e lasciavano la gestione delle lavorazioni ai direttori che, dal canto loro, intervenivano in maniera totalmente casuale con risultati quasi sempre desolanti.

La crisi delle lavorazioni è proseguita anche negli anni seguenti: nel 1995 erano 103 e nel 2000 erano 91¹⁵. Solo a partire dagli anni 2000, grazie agli sgravi concessi dalla Smuraglia, le lavorazioni hanno conosciuto un significativo aumento: nel 2005 erano già 251 di cui ben 91 gestite da privati, nel 2010 erano 213 di cui 86 gestite da privati, nel 2018 erano 228 di cui 101 gestite da privati¹⁶. Anche se, come detto, l’impatto sull’occupazione di questo sistema continua ad essere nell’insieme limitato: nel 2018 i lavoratori in lavorazioni private erano il 14% del totale degli occupati (il 4% del totale dei detenuti) quelli in lavorazioni pubbliche il 6% (l’1,5% del totale dei detenuti).

Come da tradizione, ancora nel 2018, su 228 lavorazioni pubbliche¹⁷ quelle che danno maggiore occupazione sono quelle del settore sartoria/calzetteria/maglieria - che impiegano 367 detenuti - e falegnameria - che ne occupano 136 su un totale di 3.136 - dove si producono beni destinati all’uso interno dell’amministrazione come vestiario, coperte, lenzuola, mobili per l’arredamento delle celle. Poi vi sono lavorazioni di assemblaggio di componenti vari (241 occupati), di call center (145), di vivaistica (126), data entry 48 e via via altre che hanno un impatto occupazionale del tutto marginale. Menzione a parte meritano alcune attività di produzione di beni alimentari che negli ultimi anni hanno conosciuto un discreto sviluppo nel contesto penitenziario arrivando ad impiegare 163 detenuti.

L’amministrazione gestisce poi una serie di attività di tipo agricolo che hanno un modesto impatto in termini di occupazione. Nel corso dell’anno 2016 hanno dato lavoro a 231 detenuti (a fronte di 335 dell’anno precedente) con un costo complessivo di € 4.944.616, ovvero € 23.214 per detenuto. Gli istituti penitenziari maggiormente coinvolti dalle attività agricole sono

¹⁵ Ministero della giustizia, *Relazioni sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali*, anni 1996 e 2001.

¹⁶ Ministero della giustizia, *Detenuti lavoratori in lavorazioni e in ambito agricolo*, www.giustizia.it.

¹⁷ I dati relativi alle lavorazioni penitenziarie sono estratti dalle “schede istituto” e dalle “statistiche” pubblicate sul sito del ministero della giustizia (www.giustizia.it).

le tre colonie penali della Sardegna di Arbus Is Arena, Isili e Lodè Mamone, incluse nel progetto C.o.l.o.n.i.a.¹⁸, che darebbero lavoro rispettivamente a 121, 110 e 66 detenuti¹⁹. Vi è poi la casa di reclusione dell'isola di Gorgona dove circa 50 detenuti svolgono attività agricole²⁰, il tenimento agricolo della Casa di reclusione di Sant'angelo Dei Lombardi che impiega una quarantina di detenuti a rotazione²¹.

Oltre alle attività agricole tenute nelle case di reclusione citate, in altri istituti (per lo più case circondariali) si svolgono attività agricole di minore impatto in termini occupazionali (impiegano detenuti in numero compreso tra 2 ed 8): Lecce, Alba, Paliano, Castelfranco Emilia, Velletri, Palermo-Pagliarelli, Firenze Sollicciano, Prato, Vasto, Piacenza, Modena e Vercelli.

Va dato atto che rispetto a quanto offerto dall'amministrazione, i privati sono riusciti a diversificare il sistema delle lavorazioni e in molti casi a portare lavoro "vero" all'interno degli istituti. Anche se bisogna ricordare che nella gran parte dei casi, la competitività di questo genere di lavorazioni che richiedono l'impiego di *low skilled workers* si regge sul sistema di incentivi della legge sulle cooperative e sulla Smuraglia. In secondo luogo, bisogna mettere in evidenza che la gran parte di queste si trova concentrata nelle regioni italiane del nord più ricche ed economicamente sviluppate, mentre sono poche in quelle meridionali²².

Infine, va detto che l'inesistenza di una cultura del lavoro e di una progettualità finalizzata al reinserimento socio-lavorativo emergono chiaramente dai dati relativi alle opportunità di educazione e formazione rivolte ai detenuti. Secondo i dati del Ministero della giustizia nel 2017 su 57.608 detenuti, solo il 32% ha avuto accesso all'istruzione, di questi il 17% a corsi di alfabetizzazione, il 16% alla scuola primaria, il 23% alla scuola secondaria di 1

¹⁸ Si veda in proposito la Delibera del 19 gennaio 2009 del Consiglio di Amministrazione della Cassa delle Ammende.

¹⁹ Nella prima le attività svolte sono di tipo agricolo a indirizzo zootecnico, foraggiero, orticolo e frutticolo; nella seconda si svolgono attività di allevamento ovini e caprini, lavorazione del latte e caseificazione, agricoltura e orticoltura, cura del bosco; nella terza le attività ruotano intorno all'allevamento del bestiame e, più in generale, della conduzione dell'azienda agricola.

²⁰ Si tratta di produzioni di ortofrutti e olive, di allevamento zootecnico, panificazione e attività casearia; nell'isola è inoltre presente una attività vinicola gestita dalla nota azienda Frescobaldi che impiega due detenuti.

²¹ Si tratta in un pluralità di attività tra le quali: apicoltura, vigneto, uliveto, frutteto, frutti di bosco, nocciolo micorizzato e orto; oltre ad attività di laboratorio di prestampa e tipografia, una lavorazione sartoria, ceramica; una lavorazione di carrozzeria con officina meccanica annessa.

²² In proposito Aresta (2011) ha sottolineato che lo stato di sottosviluppo del lavoro carcerario al sud è dovuto ad un contesto economico povero, non favorevole ad investimenti nelle produzioni carcerarie, nonché alle scarse risorse relazionali, sociali, culturali e civiche del contesto territoriale.

grado e il 44% a quella di secondo grado. Nel 2018 sono stati attivati, invece, 152 corsi di formazione ma ne sono terminati 104, a conferma dei problemi organizzativi e gestionali dell'amministrazione nel garantire le attività trattamentali. Vi hanno partecipato appena 1.757 detenuti su 59.655, ma solo 1.246 di essi ha completato il corso.

2.3. *Il costo del lavoro*

Secondo l'amministrazione penitenziaria la ragione principale dello scarso sviluppo del mercato del lavoro penitenziario, sia in termini di numero di posti di lavoro che di qualità dell'offerta, è dovuta essenzialmente a ragioni di bilancio e all'insufficienza dei fondi (Ministero della giustizia, *Relazione*, 2014). Opinione diffusa dentro l'amministrazione è che la principale causa della crisi sarebbero le garanzie introdotte dall'o.p. che hanno aumentato il costo del lavoro e reso poco conveniente lo sfruttamento del lavoro dei detenuti (Silvestre 2006)²³. Questo genere di affermazioni tradisce il perdurare di una cultura ottocentesca dell'amministrazione che, ancora oggi, pretenderebbe di godere di piena disponibilità della forza lavoro dei detenuti, come fossero ancora schiavi nelle mani dello Stato. Si tratta di una posizione che oltre a essere contraria ai principi del correzionalismo welfarista e al paradigma della tutela dei diritti dei detenuti (Cfr. cap. 8), si basa su una serie di affermazioni smentite da alcuni dati statistici e di bilancio.

In primo luogo, dobbiamo ricordare che l'andamento del tasso di impiego dei detenuti ha iniziato a registrare un primo calo all'inizio degli anni '50 per il mancato rinnovamento tecnologico delle lavorazioni pubbliche e poi all'inizio degli anni '70 quando la crisi economica e la disoccupazione hanno creato condizioni sfavorevoli all'investimento nel lavoro dei detenuti. La crisi dunque non è imputabile direttamente al riconoscimento dei diritti dei lavoratori detenuti dal momento che l'ordinamento penitenziario è entrato in vigore solo nel 1975 e il costo del lavoro è aumentato solo a partire dal 1978, anno in cui le mercedi sono state effettivamente adeguate ai Contratti collettivi nazionali di Lavoro (CCNL). A ben guardare, dunque, le indisponibilità di bilancio e l'aumento del costo del lavoro hanno ben poco a che vedere con tale supposta crisi dell'offerta di lavoro. Un'analisi comparata dell'andamento del bilancio e del tasso di occupazione può darci ulteriore conferma di ciò.

Il sistema di indicizzazione delle mercedi previsto dall'o.p. (art. 20 e 22) ha consentito di aumentare notevolmente la retribuzione dei detenuti lavoratori. Se un lavorante nel 1973 guadagnava circa 1.400 lire giornaliere, nel 1978 guadagna 7.800 lire. Come si può evincere dalla tabella 1 a partire da

²³ Si veda in proposito anche la circolare Dap, del 5 dicembre 2018 (Cfr. cap. 7, §5).

tale anno l'amministrazione ha provveduto regolarmente ad adeguare le mercedi ai diversi Contratti nazionali che si sono succeduti nel corso del tempo, perlomeno sino al 1993²⁴, rispettando quel meccanismo di indicizzazione ai minimi previsti dai contratti nazionali di lavoro disposto dalla apposita Commissione di cui all'art. 22 o.p. Rispetto alle retribuzioni corrisposte ai lavoratori in libertà quelle date ai detenuti erano circa 1/3 inferiori: nel 1993, ad esempio, un operaio metalmeccanico di 2° categoria guadagnava circa 62.200 lire lorde al giorno²⁵, mentre un detenuto ne guadagna 40.408 lorde. Si tenga presente che nel caso dei detenuti da questo importo venivano sottratti ulteriori somme, come quelle a titolo di mantenimento (Cfr. cap. 4, §6.1), e che, nella gran parte dei casi, i detenuti lavorano per poche ore al giorno.

anno	lavoranti nei servizi istituto	Lavorazioni per lo stato	Lavorazioni in appalto	a cottimo	Operaio 2a categoria industria libero*
1953	200	260	291	485	1.456
1961	250	315	340	615	2.040
1962	300	365	390	665	2.208
1968	586	586	563	665	3.752
1971	830	830	795	n/a	5.440
1972	996	996	795	1.410	5.856
1973	1.388	1.388	1.331	1.975	7.104
1978	7.806				n/a
1983	20.800				n/a
1986	23.473				n/a
1989	35.322				n/a
1993	45.895				62.200

²⁴ La Commissione prevista, quando si è riunita nel 1993, ha determinato le mercedi sulla base dei contratti di categoria vigenti in quell'anno, dettando criteri che avrebbero dovuto avere effetto solo sul semestre 1.5.1993/31.10.1993. I parametri stabiliti in quell'occasione erano i seguenti: all'*operaio qualificato* spetta l'88,20 % della paga base ed il 67,29% della contingenza previsti per la categoria D del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL); l'*operaio comune* l'84,48% della paga base ed il 67,18% della contingenza previsti per la categoria E del (CCNL); al *tirocinante* l'80% della paga base e contingenza spettanti al detenuto operaio comune.

²⁵ Istat, *Serie storiche. Tavola 10.20 - Retribuzioni contrattuali annue lorde di alcune categorie professionali per alcuni settori di attività economica - Anni 1990-2015 (a) (in euro correnti)*, www.istat.it

Elaborazione dati contenuti in:

Circolare n. 249/2738 del Ministero di grazia e giustizia - Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena - Uff. Ili - Prot. n. 252792/1/7 in data 15 ottobre 1953.

Circolare n. 1203/3664 del Ministero di grazia e giustizia — Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena - Ufficio VI - Prot. n. 401616 in data 11 dicembre 1961.

Circolare a. 1287/3747 del Ministero di grazia e giustizia - Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena - Ufficio VI - Prot. n. 416009 del 27 dicembre 1962.

Circolare a. 1786/4244 del Ministero di grazia e giustizia - Direzione generale per gli Istituti di prevenzione e pena - Ufficio VI - Prot. n. 92407 in data 5 dicembre 1968. EQUIPARA LAVORATORI DOMESTICI A INDUSTRIALI

Circolare n. 1988/4445 del Ministero di grazia e giustizia - Direzione generale per gli Istituti di prevenzione e di pena - Ufficio VI - Prot. n. 407204 in data 3 dicembre 1971.

Circolare n. 2074/ 4529 del Ministero di grazia e giustizia - Direzione generale per gli Istituti di prevenzione e di pena - Ufficio VI - Prot. n. 4071505 in data 27 novembre 1972.

Circolari Dap: n. 2535 del 24, giugno 1978, n. 3010/5460 del 21 dicembre 1983, circolare del 16 giugno 1986, del 15 maggio 1989 e del 09 giugno 1993

*I dati relativi alla retribuzione percepita in libertà lorda media degli operai di 2a categoria industria sono elaborazioni Istat (1977)

Tabella 2. Mercedi giornaliere detenuti lavoratori per settore anni 1978-1993 in Lire

	servizi istituto	infermeria	metalmec- canici	falegnami	calzolari	edili	penne a sfere	agricoltura	grafici	orafi	tessili	berretti	lavorazio- ne in pelle	media
1978	7806	2342	9292	9225	8926	6769	8660	8635	12003	8862	8532	8536		7813
1983	20800	23191	22822	22339	21959	20167		21490	23789	22500	21765	21621		20369
1986	23473	30573	28250	29129	27842	29339		27483	29698		27703			25548
1989	35322	39890	35014	35043	34438	35808		34068	36891		34398			32286
1993	45895		43906	47514	44255	46534		42934	45970		44673		44338	40408

Nel periodo successivo, però, nel contesto dell'affermazione del nuovo modello di *penal welfare* selettivo e polifunzionale (Cfr. cap. 5, pt. 2) – in particolare dal 1993 e sino al 1 ottobre del 2017 - le mercedi non sono più state adeguate ai CCNL. La carenza di fondi per il lavoro dei detenuti ha indotto, infatti, l'amministrazione penitenziaria a tenere per 23 anni una politica di retribuzione del lavoro dei detenuti ai limiti della legalità: le mercedi dei detenuti sono di fatto state mantenute ben al di sotto dei minimi imposti dalle previsioni dell'o.p. (artt. 20 e 22) causando ai detenuti un rilevante danno retributivo e contributivo²⁶. Il mancato adeguamento delle mercedi ha prodotto

²⁶ Il mancato adeguamento delle mercedi ha prodotto, infatti, una menomazione dell'accesso alle tutele previdenziali dal momento che la gran parte delle prestazioni sociali come ad esempio le indennità di disoccupazione, gli assegni familiari e le pensioni, vengono elargite sulla base dei contributi previdenziali versati, i quali a loro volta sono proporzionati alle retribuzioni (Caputo 2012).

un notevole contenzioso prima di fronte la magistratura di sorveglianza²⁷ e, dopo il 2006 con il passaggio di competenze indotto dalla decisione della Corte Cost. 341/2006, di fronte il giudice del lavoro. Contenzioso che ha visto l'amministrazione sistematicamente "soccombente" (Ministero della giustizia, *Relazione*, 2015, p. 7), fino a quanto la Commissione²⁸ ha finalmente provveduto ad un adeguamento delle mercedi con effetto dal 1° ottobre 2017²⁹, a fronte di un aumento dei fondi che sono passati dai 60 milioni del 2016 ai 100 milioni per il 2017.

Tabella 3. Bilancio lavoro per l'amministrazione penitenziaria, numero lavoratori e spesa media per lavorante (elaborazione basata su dati dell'amministrazione penitenziaria e del ministero dell'economia e delle finanze)

data	bilancio totale per lavoro*	legge smuraglia	bilancio lavoro penitenziario	numero lavoratori per l'amministrazione	spesa media annuale lorda per lavorante
31/12/2001	€ 63.675.000	€ 2.582.284	€ 61.092.716	11.784	€ 5.184
31/12/2002	€ 57.944.000	€ 2.582.284	€ 55.361.716	11.213	€ 4.937
31/12/2003	€ 57.944.000	€ 4.648.112	€ 53.295.888	11.198	€ 4.759
31/12/2004	€ 57.944.000	€ 4.648.112	€ 53.295.888	10.986	€ 4.851
31/12/2005	€ 70.000.000	€ 4.648.112	€ 65.351.888	11.526	€ 5.670
31/12/2006	€ 71.400.000	€ 4.648.112	€ 66.751.888	9.796	€ 6.814
31/12/2007	€ 62.424.563	€ 4.648.112	€ 57.776.451	10.870	€ 5.315
31/12/2008	€ 60.753.163	€ 4.648.112	€ 56.105.051	12.165	€ 4.612
31/12/2009	€ 48.198.827	€ 4.648.112	€ 43.550.715	12.376	€ 3.519
31/12/2010	€ 49.965.319	€ 4.648.112	€ 45.317.207	12.110	€ 3.742
31/12/2011	€ 49.664.207	€ 4.648.112	€ 45.016.095	11.700	€ 3.848
31/12/2012	€ 49.664.207	€ 4.648.112	€ 45.016.095	11.557	€ 3.895
31/12/2013	€ 49.664.207	€ 4.648.112	€ 49.664.207	12.268	€ 4.048
31/12/2014	€ 55.381.793	€ 10.365.698	€ 55.381.793	12.226	€ 4.530
31/12/2015	€ 60.381.793	€ 9.800.000	€ 60.381.793	13140	€ 4.595
31/12/2016	€ 60.016.095	€ 9.325.584	€ 60.016.095	13480	€ 4.452
31/12/2017	€ 100.016.095	€ 9.325.584	€ 100.016.095	15924	€ 6.281

* N.B.: fino al 2012 gli importi della colonna a sono al lordo della legge Smuraglia

²⁷ Facciamo in particolare riferimento alle sentenze della Cassazione n. 3275 del 08/07/2004 e n. 3276 del 08/07/2004, recepite dall'ordinanza del Magistrato di Sorveglianza di Roma, Francesco Centofanti, numero 22/EE/04 del 20 gennaio 2005 (Cfr. Caputo 2015).

²⁸ Un tentativo di adeguamento era stato fatto nel 2002 quando con il D.M. del 31 ottobre 2002 si era ridefinita la composizione della Commissione che si era poi riunita il 17 dicembre 2002, ma non ebbe alcun esito per indisponibilità di risorse. Nella riunione del 6 maggio 2014 la Commissione è tornata nuovamente a riunirsi e ha stimato "la necessità di una integrazione sui corrispondenti capitoli di bilancio - per il solo anno preso in esame - di circa € 50.000.000,00." (Ministero della giustizia, *Relazione*, 2015, p. 7).

²⁹ Dap, circolare del 6 settembre 2017, n. 0282390.

Nonostante la carenza di fondi, persistono forti dubbi sul fatto che cronica condizione di sottoccupazione e di scarso sviluppo del lavoro carcerario possa essere *sic et simpliciter* imputabile a ragioni di tipo economico. Un'analisi comparata del tasso di detenzione, di quello di occupazione e dei fondi per il lavoro carcerario può aiutarci a smentire questa spiegazione³⁰. Nonostante negli anni dal 2001 al 2017 la voce di bilancio dedicata al lavoro penitenziario si stia più volte tagliata, il numero dei lavoratori è rimasto, infatti, sostanzialmente costante. L'indipendenza del costo del lavoro con l'offerta di posti di lavoro è una contraddizione solo apparente che si spiega con il fatto che l'offerta di lavoro è strettamente proporzionata al fabbisogno effettivo di manodopera dell'amministrazione. Si tratta di una offerta che è legata alle effettive esigenze dell'amministrazione che si limita ad alternare i detenuti sui posti di lavoro essenziali, aumentando o diminuendo la durata delle singole prestazioni lavorative a seconda delle disponibilità di bilancio. Resta il dubbio su come faccia l'amministrazione a mantenere lo stesso livello di servizi contraendo la durata oraria delle prestazioni lavorative. La mancanza di trasparenza nell'organizzazione del lavoro e l'assenza di dati sull'impiego dei detenuti non ci consente che di formulare delle ipotesi a riguardo. Una prima ipotesi è che vi sia uno scostamento tra l'impiego reale e quello che viene effettivamente registrato e poi retribuito. Una seconda è che le direzioni, grazie all'ampia discrezionalità con cui possono assegnare i detenuti alle varie categorie lavorative, possono assegnare i detenuti a categorie con livelli retributivi più bassi a seconda della disponibilità di fondi³¹. Una terza è che nei momenti di crisi le direzioni mantengano intatte quelle poche posizioni lavorative indispensabili al mantenimento degli istituti, come MOF e cucina, e intensifichino la rotazione su tutte le altre³².

Non è chiaro, dunque, quanti siano i posti di lavoro effettivamente disponibili, dal momento che i dati ufficiali ci dicono solo quanti detenuti nel corso dell'anno instaurano un rapporto di lavoro con l'amministrazione, anche

³⁰ Le variabili "presenza detenuti" e "detenuti lavoratori" sono elaborazioni di dati del Dipartimento dell'amministrazione dello penitenziaria. La variabile "bilancio" è un'elaborazione di dati forniti dal CNEL (www.cnel.it) per gli anni 2001, 2002, 2003, 2004 e 2005, dalla Ragioneria Generale dello Stato per gli anni 2006, 2007, 2008 e 2009 e 2017 (www.rgs.mef.gov.it) e, per gli altri anni, dei dati contenute nelle *Relazioni sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali*, presentate annualmente dal Ministro della giustizia al Parlamento.

³¹ Il costo del lavoro varia, infatti, in funzione di diverse categorie lavorative (quali servizi d'istituto, metalmeccanici, falegnami, calzolai, edili, grafici, agricoli, tessili, lavorazioni in pelle e cuoio) per ciascuna delle quali sono previsti da 3 a 4 livelli retributivi. A conferma della nostra ipotesi viene il fatto che soventemente lo stesso tipo di lavoro è inquadrato in categorie diverse in carceri differenti.

³² Questa è una delle spiegazioni offerte sistematicamente nelle relazioni annuali al parlamento (Ministero della giustizia, *Relazione*, anno 2016)

solo di durata settimanale e con un impiego di 2-3 ore al giorno. Dai pochi dati trasmessi a riguardo dalle direzioni degli istituti in media un detenuto lavora circa 6-7 settimane l'anno³³. Limitatamente al periodo che va dal 2010 al 2016, prima dunque del recente adeguamento delle retribuzioni ai minimi dei CCNL, abbiamo a disposizione dati relativi al costo del lavoro e ai fondi spesi per le mercedi³⁴ che ci consentono di ipotizzare che il numero di posti di lavoro sarebbe di circa 5.000 l'anno nei servizi domestici sul quale ruoterebbero perlomeno un numero triplo di detenuti³⁵, con un costo annuo per detenuto impiegato di circa 3.000 euro. Notevolmente diversa è la situazione delle lavorazioni e delle attività agricole, dove il costo medio annuo per lavorante – compreso tra i 22.000 e i 24.000 euro lordi - suggerisce che i detenuti vengono impiegati a tempo pieno e senza rotazione. Si tratta, in effetti, di lavori che richiedono qualifiche specifiche e che si svolgono prevalentemente nelle case di reclusione dove la maggiore stabilità della popolazione detenuta consente un impiego costante dei detenuti.

2.4. *Le promesse mancate del welfare penale*

Alla luce dei dati sin qui analizzati, possiamo affermare che la promessa di offrire posti di lavoro ai detenuti non è stata mantenuta né a seguito delle riforme degli anni '80 relative al collocamento pubblico, né a seguito di quelle degli anni '90 e '00 di privatizzazione del sistema di *welfare*. Il progetto di creazione di una industria carceraria a gestione pubblica o privata è rimasto al palo bloccato dagli scarsi investimenti e dalla strutturale incapacità dell'ambiente penitenziario a trasformarsi in luogo produttivo. Nell'analizzare i dati relativi al lavoro dei detenuti, dentro e fuori dal carcere, per lo Stato e per privati, abbiamo riscontrato una straordinaria continuità nel tempo di un fenomeno che sembra sostanzialmente impermeabile agli interventi riformatori.

³³ Facciamo nuovamente riferimento alle "Schede istituto" pubblicate sul sito del Ministero della giustizia: www.giustizia.it

³⁴ Dal momento che i detenuti nel periodo considerato hanno ricevuto una paga differente in funzione della categoria e del livello retributivo, abbiamo basato la nostra analisi su un costo medio lordo di 3,7€ l'ora. Tale importo è stato calcolato come media tra i livelli retributivi previsti per le varie categorie di lavoratori determinati dalla Commissione nel 1993 (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio IV, *Adeguamento mercedi detenuti lavoratori, Semestre 1/5/93 - 31/10/93*, Prot. 483091/10 del 9 giugno 1993). La retribuzione netta, ricordiamo, è circa la metà una volta detratte le somme corrispondenti agli oneri previdenziali a carico del detenuto lavorante, le spese trattenute a titolo di mantenimento e risarcimento.

³⁵ Si tenga presente che la rotazione su un posto di lavoro che prevede lo svolgimento di mansioni elementari (come lo scopino) la rotazione può arrivare ad essere anche 4-5 volte superiore, mentre per posti di lavoro maggiormente qualificati (come gli addetti alla cucina) può anche non esservi alcuna rotazione.

matori. Confermando una lunga tradizione risalente alle prime esperienze liberali, il lavoro carcerario consiste, ancora oggi, in attività lavorative poco o nulla qualificanti, con un impiego saltuario e limitato, retribuite con remunerazioni irrisorie che assecondano ancora oggi la dottrina della *less eligibility*.

Emerge, dunque, una netta cesura tra il sistema normativo ed il fenomeno reale. Risultano disattese tutte quelle norme dell'ordinamento penitenziario (artt. 15 e 20) in cui si esalta la natura trattamentale del lavoro carcerario: consistendo nella gran parte dei casi in servizi domestici, esso non può avere alcuna finalità riabilitativa o di formazione professionale, salvo che per quei pochi detenuti ammessi ad attività lavorative all'esterno del carcere o all'interno alle dipendenze di cooperative o imprese. È ineffettiva la norma che prevede in capo all'amministrazione l'onere di assicurare posti di lavoro e formazione professionale (art. 20 e art. 15 comma 2), così come a lungo lo sono state anche le norme sui minimi retributivi e contributivi (artt. 20, 22 e 23 o.p.). Sono del tutto ineffettive le disposizioni che regolano l'assegnazione dei detenuti al lavoro: gli istituti penitenziari non raccolgono alcuno dei dati che sarebbero necessari per il collocamento interno (carichi familiari, della professionalità, precedenti attività svolte recita l'art. 20), tantomeno effettuano le comunicazioni e le iscrizioni al collocamento esterno previste dalla legge del 1987.

Non solo non esistono le condizioni affinché il lavoro abbia le sembianze di attività volta al reinserimento sociale o al miglioramento delle capacità professionali dei detenuti, a ben vedere il lavoro non può neanche avere quella finalità punitiva che il Codice penale pur continuerebbe ad attribuirgli. La sua valenza punitiva dovrebbe manifestarsi con lo strumento dell'obbligazione lavorativa che, si capisce, perde completamente di senso in un contesto di scarsità di posti di lavoro, in cui l'accesso al lavoro ed al misero reddito che questo frutta sono considerati come un miraggio dalla gran parte dei detenuti³⁶.

3. Il lavoro “sedativo” come paradigma di governo del carcere

La perdurante scarsità delle occasioni di lavoro ha consentito all'amministrazione di continuare a distribuire il lavoro come un privilegio con lo scopo di assicurarsi il controllo disciplinare sui detenuti senza il ricorso alla coercizione fisica, come ci confermano le fonti amministrative e la letteratura. Come abbiamo visto, prima dell'ordinamento penitenziario il lavoro veniva ancora descritto come un privilegio disciplinare, piuttosto che come una minaccia legale, da Erra (1951), membro italiano del Comitato UN di ste-

³⁶ Come vedremo nel capitolo 8, l'obbligazione lavorativa è stata solo di recente superata con la riforma cosiddetta Orlando adottata con D.lgs. 124/2018.

sura degli *Standards*. Altri osservatori chiarivano come il lavoro non avesse "per definizione, una finalità speculativa, ma essenzialmente quella di tenere occupato il detenuto", solo secondariamente e "per quanto possibile" esso ha lo scopo di ottenere "la sua rieducazione al fine di restituirlo un giorno alla libertà in condizioni materiali e morali tali da consentire il suo riassorbimento nella vita sociale" (Del Curatolo-De Siervo 1957, p. 499).

L'indagine sociologica di Ricci e Salierno (1971) mostrava come la principale funzione del lavoro fosse quella di contenere il tedio della detenzione consentendo ai detenuti di uscire dalla cella. Essi confermavano che, in particolare nelle grandi carceri giudiziarie, il lavoro attribuiva uno *status* di privilegio che lo rendeva desiderabile anche se sottopagato. Il lavoro si trasformava in tal modo in uno strumento di "ricatto psicologico" da parte dell'autorità che se ne serviva come di un dispositivo di controllo "riuscendo a dividere la popolazione detenuta con rivalità e tensioni tra chi ha e non ha acquisito lo *status* di privilegiato" (Ricci-Salierno 1971, p. 173). Il lavoro mirava a produrre un adattamento "spontaneo" dei detenuti alle regole della comunità carceraria, senza il ricorso a strumenti coercitivi, addirittura "entusiastico" nel caso dei soggetti maggiormente prigionizzati come gli ergastolani. La ricerca di Ricci e Salierno confermava così l'ipotesi di Goffman (1961; trad. it 2001, pp. 40-41) secondo cui il lavoro in una istituzione totale è di fatto incompatibile con le normali dinamiche del lavoro salariato: esso, oltre a essere uno strumento di afflizione quando consiste in lavori pesanti o ripetitivi, diventa inevitabilmente uno degli elementi centrali del sistema dei privilegi con cui lo staff dell'istituzione controlla gli internati (*Ivi*, p. 79 ssg.).

Le numerose lettere dei detenuti pubblicati in una raccolta apparsa poco prima dell'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario, con prefazione di Norberto Bobbio, ci danno una ulteriore conferma di tale uso disciplinare del lavoro carcerario (Invernizzi 1973). In una lettera di un detenuto di Porto Azzurro del 1971, ad esempio, si legge dello sfruttamento e delle condizioni del lavoro che veniva svolto per privati, nonché del fenomeno della delazione normalmente premiata dalle direzioni con posti di lavoro (Invernizzi 1973, pp. 163-164) In un'altra lettera di un detenuto di Trento del 4 ottobre 1971 si lamentava l'illegalità e si raccontava del "nero" del sistema del lavoro e dei "traffici" ad esso connessi (Invernizzi 1973, pp. 166-169). In quella di un gruppo di detenuti del carcere di Potenza si legge della continuità tra la condizione di povertà antecedente e successiva alla detenzione, dello sfruttamento della forza lavoro e del fatto che i miseri guadagni erano spesi per acquistare beni di prima necessità pagati a caro prezzo (Invernizzi 1973, pp. 171-173).

Questi documenti rappresentano una straordinaria testimonianza del fatto che i detenuti – provenienti dalle classi sociali più povere, disoccupati o impiegati in lavori poco retribuiti – erano inseriti in un "mercato" del lavoro "speciale" che rispondeva a logiche tipiche della comunità carceraria. Un mercato del lavoro che ne perpetuava la condizione professionale e di sottoc-

cupazione, senza alcuno strumento formativo volto a migliorarne l'occupabilità e a favorirne il reinserimento socio-lavorativo a fine pena. Il lavoro era solo uno strumento che incrementava la piccola economia illegale che gravitava intorno al mondo penitenziario, alimentando peraltro abusi da parte dello stesso personale. Le lavorazioni, sia pubbliche che private, rappresentavano poi una occasione per perpetrare forme di grave sfruttamento ai danni di individui vulnerabili indotti ad accettare il lavoro come unica alternativa all'ozio forzato e alla povertà.

Se volgiamo lo sguardo alla situazione attuale, basta leggere una qualsiasi delle recenti relazioni annuali del Ministero della giustizia sul lavoro per trovare una prima conferma del sostanziale perdurare di questa situazione:

Si osserva che nell'attuale situazione di grave sovraffollamento e di carenza di risorse umane e finanziarie, garantire opportunità lavorative ai detenuti è strategicamente fondamentale anche per contenere e gestire i disagi, le tensioni e le proteste conseguenti alle criticità esistenti. Al riguardo si segnala che queste attività, pur non garantendo l'acquisizione di specifiche professionalità spendibili sul mercato del lavoro, rappresentano una fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta.

(Ministero della giustizia, Relazione, 2012, p. 4)³⁷

La conferma che il lavoro sia usato prevalentemente per il controllo disciplinare dei detenuti e per contenerne la condizione di povertà, viene dallo Sportello documenti e tutele de "l'Altro diritto" che dal 2004 si occupa delle pratiche previdenziali per conto dei detenuti reclusi in buona parte degli istituti della Toscana³⁸ e per il quale ho svolto il ruolo di coordinatore sin dalla sua nascita³⁹. Nell'istituto oggetto di indagine ruotano su 60-70 posti di

³⁷ Analoghe considerazioni si trovano in tutte le Relazioni annuali del Ministero della giustizia.

³⁸ L'Altro diritto, Centro di documentazione su carcere, marginalità e devianza, www.altrodiritto.unifi.it.

³⁹ Nell'espone i risultati della ricerca partecipata che ho potuto condurre in qualità di coordinatore dello Sportello è bene fare alcune precisazioni metodologiche. In primo luogo, va detto che il contatto con lo staff del carcere ed i detenuti era mediato dall'esercizio di un ruolo ben preciso: quello di supporto dei detenuti nell'accesso alle pratiche previdenziali derivanti dal lavoro svolto in carcere alle dipendenze dell'amministrazione. In secondo luogo, è importante precisare che lo studio è relativo ad un solo Istituto penitenziario dove esiste solo una lavorazione che impiega da 1 a 3 detenuti e una modesta attività agricola che impiega circa 5 detenuti con rotazione trimestrale. L'indagine è limitata, pertanto, principalmente allo studio del cosiddetto lavoro domestico (quello maggiormente diffuso nei penitenziari italiani) e non riguarda, invece, le lavorazioni pubbliche o private. Si tengano anche presente le caratteristiche specifiche della popolazione detenuta nell'istituto in questione che sono quelle tipiche delle case circondariali del centro-nord: elevata presenza di detenuti stranieri con breve permanenza media e soggetta ad un elevato *turn-over*.

lavoro circa 250/300 detenuti su circa 800/850 presenti. La quasi totalità dei detenuti ignora i criteri con i quali vengono effettuate le rotazioni e formate le graduatorie di assegnazione ai posti di lavoro, dal momento che queste non sono esposte all'interno delle sezioni detentive. Le graduatorie vengono formate dall'ufficio educatori, anche se, in effetti, non sono rese pubbliche e l'unico criterio con cui sono compilate è quello dell'anzianità detentiva. Secondo i detenuti il tempo medio di attesa per essere assegnati per la prima volta al lavoro è di circa 6 mesi, con delle eccezioni che possono dilatare o abbreviare i tempi. La graduatoria in effetti può essere facilmente aggirata quando esista la necessità di assegnare un detenuto al lavoro per ragioni di natura economica o disciplinare. È possibile, infatti, che un detenuto si trovi in condizione di deprivazione dei più elementari beni e che, per tale ragione, venga assegnato al lavoro anche solo per un periodo di due settimane. Altrettanto frequente è il caso di detenuti che mettano in atto forme di protesta o ricorrano a forme di autolesionismo proprio al fine di essere assegnati ad una attività lavorativa. Infine, molto spesso l'accesso al lavoro o ad un posto di lavoro meglio retribuito viene utilizzato come ricompensa per quei detenuti che riferiscono al personale di custodia informazioni su traffici ed attività illecite che si svolgono all'interno delle sezioni detentive. Riportiamo di seguito le affermazioni fatte da diversi detenuti:

Det. S.E. Nessuna graduatoria pubblica. In carcere a [...] era pubblica in sezione e si sapeva chi lavorava. C'è un brigadiere che decide. Ti chiamano gli agenti ma non si fanno i criteri. Lavoriamo a rotazione. Ci sono detenuti che riescono a lavorare subito, non so come fanno. Uno lavora 1 mese e di solito dovrebbe aspettare 5 mesi prima di lavorare di nuovo, ma alcuni lavorano 3 mesi di fila, si fermano 1 mese e poi riprendono a lavorare.

Det C.J. Chi lecca entra a lavorare, chi non lecca non lavora. Io forse non ho bisogno, ma c'è gente che non ha un niente e non lavora. C'è gente che si fa la doccia 2 volte al mese perché non ha shampoo. C'è gente che ha soldi, ma lecca e lavora. C'è gente non ha nulla e non lavora. Leccare vuol dire tartassare gli agenti, farsi amico gli agenti. In molte sezioni ci sono detenuti che si tagliano pur di andare a lavorare. Decide il brigadiere del lavoro.

Det. S. Fanno il got (gruppo osservazione e trattamento) e decidono gli educatori. Gente che fa casino ottiene il lavoro, se stai buono lo prendi in tasca. Chi fa la spia lo mettono a lavorare dove vuole.

Det. T. Fanno tutto i brigadieri del lavoro. C'è una graduatoria a punti ma la conoscono solo i brigadieri. Ho visto uno che non è mai stato fermo un mese dal lavoro perché faceva casino e si tagliava.

S. K. Hanno detto che c'è una graduatoria, non l'ho mai vista. Decidono i brigadieri. Io ho fatto lo spesino, mi hanno chiamato una volta per dire di lavorare. Poi si sono accorti che ero malato e mi hanno sospeso dal lavoro

senza pagare la malattia come dovuto. Io ero preoccupato per la mia salute e quindi non ho detto nulla.

Det. P.A.: Qua ci sono delle graduatorie. Devi chiamare l'assistente, chiedi a che punto sei e te lo riferisce. Mai viste direttamente, ti chiamano un mese prima e ti dicono c'è questo lavoro, t'interessa? Se rifiuti ti possono fare rapporto e passi un guaio. Loro lo chiamano lavoro ma è sfruttamento. Qua il sistema del carcere lo fa il detenuto, ma siccome non siamo tutti uguali, ognuno bada a sé stesso. Un infame va dall'ispettore canta e lui ti mette a lavorare. Va dall'ispettore e dice cosa mi offri? Ti offro tizio e caio, vanno a fare la perquisa e trovano cose, gli fanno rapporto e tu a quel punto passi avanti a tutti per lavorare.

Det. H.J.: Gli ispettori, qua c'è la differenziata, scelgono loro, c'è qualcuno simpatico lo mettono a lavorare, se non stai simpatico nulla. Ti mettono uno contro l'altro. Se uno è capace di farsi sentire dagli ispettori e fa magari un po' la spia e dice che quel detenuto fa questo o quello, allora gli diventi simpatico e ti mettono a lavorare. Poi gli ispettori ti provocano. Gli vai a chiedere lavoro ma loro ti chiedono informazioni sui compagni di cella. Se non glieni dai ti danno un lavoro scarso. Le liste mai viste le hanno gli ispettori. Ci sono persone che lavorano un mese poi fermi e poi ancora lavorano, altri non lavorano mai. Non capisci niente.

Det. Lam. A me hanno detto che lo decidono gli educatori e che c'è una graduatoria. Gli educatori decidono il tipo di lavoro. Ma io per lavorare ho parlato con l'ispettore. La graduatoria non l'ho mai vista. Dovrebbe esserci un foglio. A [...] c'era ad esempio e potevi controllare. I brigadieri prendono tempo quando chiedi di vedere la graduatoria.

Si tenga presente che alcuni dei lavori che si svolgono all'interno del penitenziario garantiscono un impiego costante e delle retribuzioni che arrivano ad essere 6-7 volte maggiori della media. Tra i lavori più ambiti vi è quello della cucina che, oltretutto, consente anche un accesso a beni alimentari; quello della manutenzione ordinaria del fabbricato che consente un impiego costante nel tempo ed una certa libertà di movimento all'interno dell'istituto; quello del giardinaggio che permette di trascorrere molto tempo all'aria aperta. L'assegnazione ad uno di questi lavori è percepita dai detenuti come un privilegio che può essere conquistato solo adeguandosi alle regole informali imposte dal personale di custodia. In ogni caso questi posti sono riservati a detenuti che hanno una pena lunga da scontare, anche perché in alcuni casi – quello della MOF in particolare – richiedono specifiche competenze professionali.

Nonostante l'assegnazione al lavoro sia formalmente di competenza dell'area educativa, la percezione diffusa tra i detenuti è che di fatto questa sia gestita con una certa discrezionalità da parte della polizia penitenziaria. In effetti, vi è larga consapevolezza tra gli educatori che i lavori domestici non hanno alcun reale valore professionalizzante e non hanno alcuna utili-

tà ai fini dell'attivazione di percorsi di reinserimento sociale all'esterno del carcere. La partecipazione al lavoro da parte dei detenuti, dunque, è valutata dallo staff educativo come strumento idoneo a contenere l'afflittività dei regimi detentivi oppure come criterio di valutazione disciplinare della buona condotta intramuraria.

Sotto il primo profilo la partecipazione alle attività lavorative è considerata una occasione di svago e di intrattenimento cui ricorrere nel caso in cui un detenuto manifesti insofferenza, fragilità o disturbi di natura psichica. In questi casi, il lavoro ha la limitata funzione di prevenire o contenere manifestazioni di violenza che potrebbero arrecare disturbo alla sicurezza interna.

Sotto il secondo profilo, invece, la partecipazione al lavoro è un elemento di valutazione del percorso trattamentale intramurario, rilevante a due fini: la concessione della liberazione anticipata e la relazione di sintesi da trasmettere al magistrato di sorveglianza qualora il detenuto abbia richiesto una misura alternativa. In entrambi i casi la valutazione della condotta lavorativa segue, però, un metodo meramente burocratico: ci si limita a rilevare se il detenuto abbia o meno subito contestazioni disciplinari. Agli occhi dello staff educativo il lavoro carcerario non ha alcuna valenza professionalizzante e, soprattutto, non ha alcuna importanza per l'accesso alle misure extramurarie, dal momento che per la magistratura di sorveglianza la vera *condicio sine qua non* è la disponibilità di un lavoro all'esterno del carcere che dia garanzie di una buona condotta futura.

Dunque, la funzione del lavoro svolto in carcere tende ad appiattirsi a quella di mero strumento di contenzione disciplinare: assicura il controllo sulla condotta dei detenuti e allenta le tensioni. Esso attribuisce allo staff di custodia uno delle armi più potenti di controllo sui detenuti, dal momento che il rifiuto di assoggettarsi alle regole e le condizioni del lavoro può comportare un addebito disciplinare che compromette la possibilità di ottenere lo sconto di pena della liberazione anticipata. Confermando quanto già sostenuto in letteratura (Sykes 1958; trad. it 2004), lo staff a fronte delle difficoltà di esercitare una reale costrizione morale sui detenuti, si limita ad usare punizioni e ricompense con il solo scopo di contenere l'inevitabile violenza prodotta dalla contiguità e promiscuità forzata cui essi sono costretti. Il mandato istituzionale dell'istituzione penitenziaria finisce così per subire adattamenti alla realtà (Carlson-Garrett 1999; Seiter 2016) e il mandato custodialista prevale su quello rieducativo (Jacobs 1977)⁴⁰.

⁴⁰ In proposito Jacobs (1977, p. 175 ssg.) osservava che, nonostante l'affermazione di un modello normativo di penitenziario che riconosce i diritti dei detenuti, gli addetti al controllo della prigione continuano ad affrontare essenzialmente due problemi di ordine pratico che tendono ad assorbire tutti i mandati: quello di contenere la violenza tra detenuti (in particolare tra *gang* in conflitto) o tra detenuti e guardie, nonché quello di prevenire le evasioni.

Oltre alla funzione di contenere il disagio e le tensioni, il lavoro ha effettivamente anche una non secondaria funzione assistenziale cui si accenna nella relazione ministeriale citata. In assenza di dati relativi alla condizione lavorativa, patrimoniale e reddituale dei detenuti al momento dell'ingresso, la percezione diffusa degli operatori e di chiunque abbia occasione di frequentare il carcere è quella di una generalizzata condizione di povertà. Per tale ragione la rotazione sui posti di lavoro è considerata un elemento strategico per garantire un accesso diffuso ad alcuni beni essenziali:

Det. Lam. La paga come scrivano ora è 108 al mese tolte le spese di mantenimento, lo stesso se fai lo scopino. Se togli anche la parte vincolata non ti resta nulla. Ci sopravvivo, ho il vizio di fumare, mi compro il caffè, perché quello che ti danno loro è acqua, compro il gas per cucinare, i detersivi e la carta igienica, quella del carcere è carta vetrata. Non ti resta nulla di nulla tolte queste spese.

Det. HJ. Il lavoro non mi insegna nulla. Prima ho lavorato in cucina ed era un buon lavoro, si guadagnava bene, poi ho fatto il piantone. Come piantone ho fatto da assistente ad una persona malata, mi piaceva l'idea di aiutare una persona bisognosa. Facevo tutto per lui, lo lavavo, pulivo, preparavo da mangiare e aiutavo a portarlo a colloquio. Ora faccio lo scopino e guadagno netto 90 euro al mese. Con questi soldi compro beni personali come shampoo, detersivo, caffè e sigarette. O meglio tabacco perché le sigarette costano troppo.

4. Governo flessibile del sociale e governo economico del penale

Se limitiamo lo sguardo all'evoluzione degli idealtipi normativi, possiamo senza dubbio affermare che oggi la centralità dell'endiadi lavoro-detenzione, decantata prima nel contesto dello Stato liberale e poi implementata in quello welfarista, attraversa una profonda crisi di significato prodotta per un verso dalle evoluzioni del modello correzionalista, per altro verso dalla rottura di quella connessione tra etica del lavoro salariato ed inclusione sociale (Cfr. cap. 5). La crisi ideologica del lavoro rieducativo andrebbe letta alla luce di quella della cittadinanza sociale come dispositivo di inclusione universale e, più nello specifico, della fine del lavoro salariato come strumento in grado di garantire i diritti sociali e l'accesso al consumo.

Nella fase di espansione del *welfare*, infatti, si era immaginato di usare il lavoro forzato come mezzo di educazione alla cultura del lavoro salariato di cui si riteneva fossero sprovvisti i devianti. Nel contesto della globalizzazione, una volta messa in crisi la capacità inclusiva del salario e atomizzata la condizione dei lavoratori, si finisce inevitabilmente per spezzare anche quella "connessione tra istituzione disciplinare ed etica del lavoro" (Santoro 2004, p. 113). Il salario non è più la base dell'ordine e del consenso sociale, pertanto il lavoro carcerario non può più informarsi alla sua logica, come

avevano immaginato i riformatori. La fine del lavoro salariato come strumento di inclusione nel *welfare* segna così anche la fine della retorica del lavoro carcerario come strumento di formazione e reinserimento, in favore di una nuova narrazione in cui il lavoro è solo una mera occasione di svago o una "opportunità" concessa solo ai detenuti meritevoli. Al carcere non viene più chiesto di essere serbatoio di riserva di una manodopera industriale standardizzata oppure di produrre, grazie a programmi di formazione, buoni operai che abbiano interiorizzato la cultura del lavoro e del consumo.

Se, invece, volgiamo lo sguardo all'andamento reale del fenomeno del lavoro emerge una straordinaria continuità di fondo tra le varie forme di governo del penitenziario che si sono susseguite nel tempo. Nessuno dei modelli teorici di neo-correzionalismo che abbiamo analizzato è stato effettivamente in grado di condizionare le *performances* né tantomeno le pratiche del lavoro forzato penale. Nell'analizzare le fonti documentali prodotte dall'amministrazione si ritrovano riprodotte ormai consuete e laconiche lamentele circa l'ineffettività del progetto disciplinare basato sul lavoro che si ripetono dal XIX secolo. Ineffettività giustificata in parte con la presenza di modelli normativi deboli e contraddittori, in parte dovuta alla tradizionale vocazione dell'apparato dell'esecuzione ad anteporre le esigenze di governo pratico della prigione alla implementazione dei progetti di governo "ideologici" via via proposti dai riformatori. Se fino al 1975 l'ineffettività del progetto correzionalista di educazione al lavoro poteva essere addebitabile all'esistenza di un impianto normativo dalla vocazione fortemente punitiva ed afflittiva. Tale giustificazione non regge più dopo l'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario che ha finalmente fatto proprio, pur con tutti i limiti che abbiamo visto, quel progetto ideologico di lavoro "educativo" teorizzato a partire dall'ottocento.

Oggi il disinteresse verso il progetto correzionalista è tale che, ad esempio, non vengono più raccolti, se non in maniera fortemente lacunosa ed incostante, alcuno dei dati relativi alle caratteristiche socioeconomiche dei condannati e dei reclusi, dati che pur sarebbero fondamentali per attuare il dispositivo del lavoro e che tradizionalmente erano sempre stati raccolti. Dalle fonti emerge un atteggiamento in partenza rinunciatario dell'apparato amministrativo che percepisce la popolazione detenuta come "inoccupabile" e non meritevole di investimenti, a causa delle sue presunte (perché non indagate) caratteristiche socioeconomiche. Per tali ragioni l'organizzazione reale del lavoro continua a configurarsi, come da tradizione inaugurata nel modello liberale, come una forma di intrattenimento e di contenimento disciplinare volto a garantire la sicurezza interna: un sedativo dell'aggressività e uno strumento di riempimento dei tempi morti della quotidianità carceraria.

Alla luce di ciò possiamo sostenere che l'ascesa prima e le evoluzioni successive del modello di *welfare* penale si sono tradotte in mutamenti formali e di natura essenzialmente ideologica, avendo l'apparato dell'esecuzione penale preservato la sua *ratio* deterrente di fondo. Il sistema normativo è

stato progressivamente adeguato alla narrativa imposta dalle politiche di governo del sociale, lasciando che poi il governo del carcere rimanesse fedele al suo mandato custodialista e di mero contenimento della povertà negativa.

Così i riformatori degli anni '70 nel confrontarsi con una popolazione detenuta uniformemente composta da poveri e disoccupati provenienti da aree geografiche depresse, formalmente cercano di riprodurre nel contesto penitenziario il dispositivo di inclusione universale mediante programmi standardizzati di normalizzazione del lavoro dello Stato sociale. Ma allo stesso tempo, confermando la diversità del trattamento dei detenuti lavoratori secondo la dottrina della *less eligibility*, hanno consentito all'amministrazione di continuare a considerare il lavoro carcerario come estraneo alle comuni regole del mercato e, dunque, come un dispositivo "speciale" di cui poter disporre con una certa discrezionalità per facilitare il governo pratico del penitenziario. Uno strumento di controllo disciplinare dei detenuti e un mezzo economico per soddisfare il fabbisogno interno di servizi e manodopera. Per tali ragioni la manodopera detenuta, più che configurarsi come una manodopera di riserva da addestrare, ha continuato ad essere considerata come un esubero da neutralizzare, secondo la medesima politica di marginalizzazione della povertà negativa inaugurata in epoca liberale.

A conti fatti, possiamo sostenere che il principale effetto dell'avvento del modello di *penal welfare* sul sistema dell'esecuzione penale è stata la cessazione di quelle pratiche di sfruttamento lavorativo da parte dei privati introdotte nello stato liberale ed un miglioramento "relativo" delle condizioni del lavoro, realizzato mediante il nuovo sistema di indicizzazione delle "mercedi" ai contratti nazionali. Questo fatto dimostra l'esistenza di una stretta correlazione tra la povertà relativa e la severità del trattamento penale: il miglioramento delle condizioni generali del lavoro e della ricchezza delle classi più povere favoriscono un innalzamento delle condizioni di lavoro e di trattamento dei condannati. Questa conclusione conferma, ma solo in parte, la teoria di Rusche e Kirchheimer (1939, trad. it. 1978), relativa all'esistenza di una correlazione tra mercato del lavoro e carcere⁴¹. Questo rapporto non si manifesta tanto in termini di nesso di causalità tra tasso di occupazione e tasso di carcerazione, correlazione che è estremamente controversa in letteratura⁴², piuttosto nei termini di una minore richiesta di repressione nei

⁴¹ I due autori osservavano un aumento del ricorso alle pene pecuniarie a fronte del calo delle incarcerazioni e connettevano questo fenomeno al miglioramento delle condizioni delle classi povere (Rusche-Kirchheimer 1939; trad. it. 1978, p. 291 ssg.).

⁴² Rusche e Kirchheimer (1939, trad. it. 1978) hanno mostrato l'esistenza di una correlazione del genere solo per spiegare il massiccio uso della detenzione nelle prime fasi di accumulazione capitalistica. L'esistenza di una correlazione statisticamente rilevante è stata contestata da Jankovic (1977), Inverarity e McCarthy (1988) e Colvin (1990). Colvin (1990) ha mostrato che, semmai, esiste una correlazione significativa tra la variabile della condizione di povertà e quella della detenzione: quando all'aumento del tasso di disoc-

confronti dello Stato e di una maggiore tolleranza verso la condizione dei detenuti da parte dell'opinione pubblica durante cicli economici positivi (Pavarini 2000; Colvin 1990).

Se volgiamo lo sguardo, invece, alle riforme adottate nella fase successiva sulla spinta della nuova tendenza alla de-standardizzazione e alla selettività delle politiche sociali pubbliche, queste ambivano al superamento del modello originario di *penal welfare* carcerocentrico in favore di un modello di *welfare* penale flessibile e a gestione pubblico-privata. Tale nuovo sistema non ha prodotto l'auspicato effetto di decarcerizzazione ma solo portato alla creazione di un secondo dispositivo di controllo non carcerario, congeniale alle nuove esigenze di governo poste dalla ripresa dell'attività repressiva e dai processi di ricarcerizzazione. Con l'allargamento delle maglie del sistema penale a sempre più ampie fasce di popolazione incluse del mercato del lavoro, il sistema dell'esecuzione penale tende ad operare una neutralizzazione selettiva di quei soggetti già scartati dal mercato, offrendo loro solo le tradizionali occasioni di lavoro "sedativo" funzionali alle esigenze di governo pratico del penitenziario. Limitandosi, dall'altro lato, a più blande e dolci misure di controllo penale "alternativo" per gli occupabili (Cohen 1985).

Sotto questo profilo, va evidenziato come il nuovo modello di cittadinanza attiva e la nuova enfasi data dalle politiche sociali europee al concetto di occupabilità finiscono per essere congeniali e giustificano tale selettività del sistema delle misure alternative. Se, infatti, allo Stato non spetta più il compito di promuovere la crescita dei posti di lavoro, ma solo quello di accrescere la capacità competitiva dei lavoratori lasciando che sia il mercato a selezionare i lavoratori adatti. Allora anche il sistema delle misure alternative al carcere può limitarsi a selezionare quegli autori di reato già occupati o quantomeno occupabili sul mercato, lasciando che sia il carcere a gestirne gli scarti, come da tradizione. Tale dispositivo presenta il vantaggio di consentire una gestione della rinnovata bulimia punitiva in maniera "economica", facendo ricadere i costi dell'esecuzione penale direttamente sugli autori di reato i quali, come visto, hanno l'onere del reperimento di un lavoro e di risorse economiche che offrano garanzia di non recidività.

Apparentemente, dunque, la grande facilità con cui il modello sociale flessibile si impone nel contesto dell'esecuzione penale è data dalla sua congenialità sia con le tradizionali esigenze di neutralizzazione e contenimento di disciplinare, che con la necessità di gestire in maniera economica e razio-

cupazione nei mercati secondari e altamente competitivi – dove i lavoratori sono poco sindacalizzati – si accompagna anche una crescita di quello di povertà, allora si registrano aumenti significativi nella detenzione perché si intensifica l'attività repressiva dello Stato. Questa correlazione tende invece a essere poco rilevante nei mercati cosiddetti primari - caratterizzati dalla presenza di monopolisti - dove è maggiore la sindacalizzazione dei lavoratori e più alte le tutele sociali a protezione del rischio di disoccupazione e povertà.

nale una utenza notevolmente cresciuta in termini quantitativi e molto più stratificata rispetto al passato.

Queste conclusioni devono indurci a non concordare con la teoria secondo cui, a partire dagli anni '90, la presenza degli stranieri in carcere avrebbe portato a far rivivere il penitenziario offrendogli nuovamente quella tradizionale utenza composta prevalentemente da giovani, provenienti dalle aree rurali, da addestrare alla cultura del lavoro (Melossi 2002). Secondo questa interpretazione i processi di criminalizzazione dei migranti ed il carcere andrebbero letti come una "sorta di grande portone d'ingresso al contratto sociale, ovvero come introduzione alla forma di lavoro subordinato" (Melossi 2002, p. 297). Ci troveremmo di fronte all'ennesimo ciclo capitalistico di formazione di una nuova classe operaria, basata nuovamente sullo spostamento dalla campagne alle città; fenomeno rispetto al quale il carcere assumerebbe una funzione di "selezione" di quei segmenti finiti nei mercati illegali.

Questa interpretazione, pur avendo l'indubbio merito di evidenziare il ruolo del carcere nella gestione dell'ennesimo fenomeno di mobilità sociale, tuttavia ne sovrastima la capacità di addestrare alla disciplina del lavoro subordinato. Abbiamo mostrato come, in realtà, è stato proprio l'ingresso nel sistema penale di questa nuova utenza ad aver contribuito ad accentuare la funzione custodialista del carcere e a radicalizzare la selettività delle misure alternative e dei programmi di reinserimento sociale. I migranti detenuti, dunque, vanno considerati come esuberanti del mercato del lavoro della droga che in maniera del tutto estemporanea, limitatamente al periodo di detenzione, hanno un accesso ridotto ad un sistema di *welfare* speciale che, come visto, non ha affatto l'ambizione di formarli per l'accesso al mercato ma di perpetuarne la condizione di marginalità.

CAPITOLO SETTIMO

STATO COSTITUZIONALE DI DIRITTO E DIRITTI: LA NORMALIZZAZIONE DEL LAVORO CARCERARIO

Sommario

1. Introduzione – 2. Il correzionalismo alla prova dei diritti fondamentali: dalla rieducazione al diritto al lavoro nella giurisprudenza costituzionale italiana – 3. Il paradigma dei diritti fondamentali e la “normalizzazione” del lavoro dei detenuti nella normativa penitenziaria internazionale e nella giurisprudenza della Corte Edu – 3.1. Il paradigma dei diritti fondamentali – 3.2. La fine del lavoro forzato penale e il nuovo paradigma della *equal eligibility* – 3.3. Riduzionismo afflittivo e diritti – 3.4. La Corte europea dei diritti dell’uomo tra recupero del welfarismo penale e il paradigma dei diritti dei detenuti – 4. Il recepimento del paradigma del diritto al lavoro dei detenuti nell’ordinamento giuridico italiano – 5. Il paradigma dei diritti tra resistenze ed esitazioni

1. Introduzione

Come ha sostenuto il Magistrato di sorveglianza Igino Cappelli con parole che a distanza di anni suonano oggi profetiche “fu un errore di stampo illuministico credere che una legge potesse, per virtù propria, trasformare realtà sociali e istituzionali, deviare il destino di uomini e donne. Il carcere poteva cambiare solo nel senso delle linee generali di tendenza prevalenti nella società, e dunque in peggio. Né si poteva pretendere che proprio la galera fosse un’isola di legalità e di decenza” (Cappelli 1988, p. 151). Queste parole se per un verso non fanno altro che confermare la tradizionale difficoltà del diritto ad orientare l’azione amministrativa ed il governo del carcere, per altro verso suonano come una ammissione del fallimento di quella ideologia welfarista che aveva animato lo spirito di certa parte progressista della magistratura di sorveglianza e dei riformatori penitenziari. In effetti, oggi sembra definitivamente tramontata la stagione ideologica delle grandi e strutturali riforme penitenziarie con cui si è tentava di dar corpo giuridico ad ambiziosi progetti di ingegneria sociale di riduzione del conflitto sociale e di soluzione della devianza.

La fine dell’ottimismo riformatore non ha però determinato il superamento di quella visione pessimistica del potere punitivo che aveva, seppur in maniera defilata, animato l’iniziativa di molti dei riformatori democratici. In fondo la riforma penitenziaria, oltre che rappresentare l’ennesima fiduciosa ed ingenua riproposizione del progetto correzionalista ottocentesco, ambiva anche a sottoporre l’esercizio del potere punitivo a nuove forme di controllo: con l’ordinamento penitenziario del 1975 il governo del carcere

viene regolato con norme di legge, laddove prima era regolato solo per via amministrativa, e si inizia a prevedere una qualche forma di controllo giurisdizionale. Come vedremo la precondizione per questo mutamento è stato il riconoscimento ai detenuti dei diritti costituzionali, prima solo quelli alla rieducazione ed a un trattamento umano previsti dall'art. 27 della Costituzione, in un secondo momento, anche tutti i diritti fondamentali non incompatibili con l'esecuzione della misura privativa della libertà personale.

L'ottimismo iniziale dei riformatori, stigmatizzato da Cappelli, derivava dalla convinzione che per la protezione dei condannati dall'arbitrio dell'amministrazione fosse sufficiente porre regole, sotto forma di *standards*, dirette a orientare l'esercizio del potere punitivo. Ma quando le resistenze dell'apparato amministrativo all'implementazione degli *standards* hanno progressivamente fatto svanire tale fiducia, la magistratura ha iniziato ad intervenire in maniera sempre più frequente e pervasivamente nell'esercizio del potere punitivo imponendo alle autorità amministrative limiti, sia di natura procedurale, che sostanziale. È importante sottolineare come questa tendenza giurisprudenziale, dapprima sotterranea, avviatasi nel contesto delle rivolte carcerarie degli anni '70¹, si sia fatta più evidente ed esplicita a partire dagli anni '90 mentre si adottavano quei provvedimenti normativi che introducevano dispositivi di eccezionalità nel trattamento carcerario. La pretesa di regolare e limitare l'esercizio del potere punitivo attraverso il diritto è, dunque, emersa con forza proprio in quel contesto di trasformazione del *welfare* e di ritorno delle teorie liberali che legittimano un crescente uso del potere punitivo e spingono il carcere in libera caduta verso una china custodialista e neutralizzante (Cfr. cap. 5).

Nei paragrafi seguenti vedremo che la giurisprudenza costituzionale e quella della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno giocato un ruolo centrale nell'arginare tale tendenza opponendogli un nuovo paradigma dell'esecuzione penale fondato sul rispetto dei diritti della persona. Le Corti hanno iniziato ad opporre limiti legali alla diffusa tendenza all'esercizio discrezionale del potere punitivo seguendo alternativamente o congiuntamente due strade: quella del recupero del paradigma rieducativo e quella del riconoscimento dei diritti fondamentali della persona. Nel primo caso la giurisprudenza ha rivitalizzato i paradigmi di fondo del correzionalismo welfarista e tentato di imporre i suoi *standards* rieducativi e di rispetto della dignità umana come contenuto minimo ed imprescindibile del trattamento carcerario, ricorrendo, nel caso della giurisprudenza nazionale, allo strumento dell'ordine di servizio non vincolante nei confronti dell'amministrazione. Nel secondo caso,

¹ Un fenomeno analogo si è verificato nel contesto statunitense dove il movimento carcerario di rivendicazione dei diritti dei detenuti ha indotto la giurisprudenza ad abbandonare la tradizionale dottrina del *hand-off* e a riconoscere il diritto dei detenuti alla tutela giurisdizionale (Jacobs 1977; 1980).

invece, la giurisprudenza è andata oltre la mera imposizione di *standards*, opponendo all'uso discrezionale del potere punitivo i diritti fondamentali della persona, e imponendo, nel caso italiano, anche l'adozione di procedure giurisdizionali per l'accertamento delle violazioni dei diritti e di ampi poteri di intervento. Come vedremo, in particolare questo secondo approccio mette profondamente in discussione il paradigma del lavoro forzato penale come componente necessaria della punizione, pone il problema dei limiti allo sfruttamento della forza lavoro dei detenuti da parte dello Stato e quello del riconoscimento dei diritti connessi al lavoro.

2. Il correzionalismo alla prova dei diritti fondamentali: dalla rieducazione al diritto al lavoro nella giurisprudenza costituzionale italiana

La Corte costituzionale ha svolto un ruolo centrale nello sviluppare entrambi gli orientamenti di cui abbiamo detto sopra, attraverso un lungo percorso evolutivo. In una prima fase essa, in verità, aveva sostenuto la *dottrina dell'insindacabilità costituzionale della regolazione amministrativa del potere punitivo*, considerando inammissibili i ricorsi in cui veniva sollevata la questione del contrasto tra le disposizioni del regolamento fascista e i diritti fondamentali riconosciuti dalla Costituzione, con l'argomento che la natura amministrativa e non legislativa del regolamento non consentisse alcun suo intervento. Espressione particolarmente significativa di tale dottrina è, ad esempio, la sentenza del 20 marzo 1970, n. 40 in cui la Corte era stata adita dalla magistratura di sorveglianza che sollevava la questione della incompatibilità della regolamentazione fascista del lavoro carcerario rispetto ai principi costituzionali in materia di lavoro². La Corte non entrò nel merito di nessuna delle questioni poste, ritenendo inammissibile il ricorso perché rivolto "contro atti privi di forza di legge".

Solo in una seconda fase, la Corte - favorita anche dalla riforma del '75 che per la prima volta regolava con legge la materia penitenziaria - ha abbandonato la dottrina dell'insindacabilità della regolazione amministrativa del potere punitivo in favore della nuova *dottrina del primato della rieducazione*. Il presupposto per tale superamento è stata la revisione della originaria concezione riduzionista della rieducazione³, intesa solo come uno degli ele-

² In particolare, si poneva la questione della compatibilità tra l'art. 36 della Costituzione e gli artt. 125 e 126 del regolamento che prevedevano mercedi ridotte per il lavoro carcerario. Si sollevava poi la questione di alcuni diritti dei lavoratori non garantiti ai detenuti, come quello al riposo festivo, alla retribuzione anche per i tirocinanti che all'epoca potevano essere messi a lavoro gratuitamente e, infine, il problema di un controllo giurisdizionale sugli atti ministeriali che determinavano l'importo delle mercedi.

³ Si vedano in proposito le sentenze 7 giugno 1962 n. 48 e 12 febbraio 1966 n. 12, che limitavano la vincolatività della funzione rieducativa alla sola fase esecutiva.

menti di una pena polifunzionale⁴, in favore di una nuova teoria costituzionale che la intende come elemento giustificativo e costitutivo della pena. La rieducazione è così passata dall'essere un mero principio di orientamento per l'esercizio del potere punitivo, riguardante solo la fase esecutiva e soggetta a meri vincoli amministrativi, ad essere un vero e proprio diritto soggettivo del condannato⁵. A partire da tale premessa la Corte ha iniziato a mettere al centro dei suoi interventi il rispetto della dignità umana del condannato e ad elevare il principio rieducativo a limite invalicabile dell'esercizio del potere punitivo. Particolarmente significativa in tal senso la sentenza n. 313/1990 nella quale la Corte, dismettendo il tradizionale *habitus* ideologico in favore di un pragmatico realismo, ammette che il carcere debba per forza di cose avere una valenza afflittiva e punitiva poiché “si tratta di profili che riflettono quelle condizioni minime, senza le quali la pena cesserebbe di essere tale”, ma al contempo afferma che la rieducazione costituisce insieme al rispetto della dignità un binomio indissolubile che comporta dei limiti invalicabili al trattamento carcerario⁶.

Come abbiamo già in parte visto, tale approccio basato sul primato della teoria della rieducazione comporta, però, che non vi possa essere un riconoscimento pieno ed autonomo dei diritti fondamentali i quali, in un'ottica funzionalista, sono ancora considerati meri strumenti per la realizzazione del più alto fine rieducativo. In effetti, coerentemente con il paradigma fondativo del moderno correzionalismo, la rieducazione può essere invocata per sancire limiti all'esercizio del potere punitivo – in tutte le sue fasi da quello processuale a quello esecutivo – ma al contempo per giustificare la compressione di alcuni diritti fondamentali. Emblematico è il caso della sentenza n. 264/1974, in cui la Corte costituzionale aveva ritenuto legittima l'obbligazione lavorativa di cui all'art. 22 c.p. oppure della sentenza n. 1087/1988 nella quale aveva ritenuto giustificate le limitazioni al diritto al lavoro in quanto finalizzate al più alto fine rieducativo (Cfr. Cap. 4, §6.3).

⁴ Si vedano in particolare le sentenze n. 12 del 1966; n. 21 del 1971; n. 167 del 1973; n. 143 e 264 del 1974; 119 del 1975; 25 del 1979; 104 del 1982; 137 del 1983; 237 del 1984; 23, 102 e 169 del 1985; 1023 del 1988.

⁵ Si veda la decisione C. Cost. 4 luglio 1974, n. 204.

⁶ Si tenga presente che nella giurisprudenza della Corte il principio rieducativo si è gradualmente affrancato dalla originaria concezione “emendativa”. Se in un prima fase, infatti, la Corte intendeva la rieducazione come strumento di “ravvedimento” (sentenza n. 168 del 1972), successivamente ne ha esaltato invece la valenza sociale riferendosi ad essa con le espressioni quali: “reinserimento del reo nel contesto economico e sociale” (sentenza n. 126 del 1984); “reinserimento nel corpo sociale” (sentenza n. 274 del 1983); “risocializzazione” (sentenza n. 450 del 1998). Anche se va detto che non ha mai del tutto abbandonato una concezione moralizzante del principio rieducativo, riferendosi ad esso anche di recente con espressioni del tipo “ravvedimento” o “recupero sociale” (sentenza n. 271 del 1998) o di adeguamento ai “valori fondamentali della vita sociale” (sentenza n. 138 del 2001).

Questo orientamento giurisprudenziale pur ponendo il problema dei limiti all'esercizio del potere punitivo finiva, dunque, per ricondurre paternalisticamente in capo al medesimo soggetto il compito dell'esercizio del potere punitivo e l'onere di autolimitarsi rispettando alcuni *standards* trattamentali minimi. L'aver subordinato i diritti soggettivi al principio rieducativo comportava che i detenuti non fossero considerati titolari di un interesse azionabile in sede giurisdizionale. I detenuti potevano solo rivolgere un reclamo al magistrato (art. 35 o.p.)⁷ il quale, se lo riteneva fondato, poteva al massimo adottare un ordine di servizio non vincolante per l'amministrazione e non impugnabile in Cassazione (art. 69 o.p.). Così il lavoro dei detenuti, considerato come parte del diritto alla rieducazione, non dava diritto ad un ricorso giurisdizionale vero e proprio ma solo ad una procedura di mero reclamo.

In questo contesto, una sentenza della Corte costituzionale, la n. 103, 11 aprile 1984, aveva tentato di superare il primato della teoria della rieducazione, affermando che l'esistenza di questo limitato strumento di tutela non giurisdizionale *ex art. 35 o.p.*⁸ non poteva impedire ai detenuti che svolgevano attività lavorative in carcere di adire, proprio come i lavoratori liberi, alla tutela giurisdizionale del giudice del lavoro. Pertanto, dopo tale decisione i detenuti potevano ricorrere al giudice del lavoro "non essendovi motivo di distinzione, a tale proposito, tra il normale lavoro subordinato ed il lavoro dei detenuti o internati"⁹. Questa innovazione era però stata quasi subito fermata dalla legge Gozzini che aveva modificato l'art. 69 dell'o.p. e conferito valore giurisdizionale al reclamo di cui all'art. 35, affidando in tal modo la competenza al magistrato di sorveglianza che poteva decidere con ordinanza¹⁰, ricorribile in Cassazione, limitatamente alla materia disciplinare e a quella del lavoro dei detenuti¹¹.

In una terza fase la Corte, superando in parte i limiti del primato della teoria della rieducazione, è giunta ad affermare la *dottrina del primato dei*

⁷ Si tenga presente che il reclamo poteva riguardare esclusivamente l'esercizio del potere disciplinare oppure il lavoro carcerario.

⁸ In proposito la Corte precisava che la procedura prevista dall'art. 69 o.p. "concerne, dunque, una mera vigilanza sull'osservanza delle norme e non è affatto un giudizio sui diritti patrimoniali; l'ordine di servizio non ha né contenuto né forma di pronuncia giurisdizionale, capace della forza del giudicato, che risolve un conflitto di interessi sui diritti del lavoratore".

⁹ Risultava così competente il Pretore in materia di controversie di lavoro fra detenuti e datori di lavoro privati e il tribunale amministrativo per le controversie fra lavoratori detenuti e l'amministrazione penitenziaria.

¹⁰ La legge Gozzini richiamava a tal fine la procedura introdotta all'art. 14 *ter* per i reclami contro il regime di sorveglianza particolare.

¹¹ In dottrina alcuni (Vitali 2001; Cardanobile et al. 2007) hanno sostenuto che, dopo le modifiche della l. 663/1986, la disciplina dell'art. 69 o.p. si doveva riferire esclusivamente al lavoro penitenziario alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, e non era applicabile per il lavoro alle dipendenze di terzi. In senso contrario la giurisprudenza, si veda in particolare la Corte Cass., Sez. U, sent. 21 luglio 1999 n. 490.

diritti fondamentali secondo la quale esiste un nucleo insopprimibile di diritti della persona che non verrebbero meno neanche con la carcerazione, dal momento che “la restrizione della libertà personale secondo la Costituzione vigente non comporta affatto una *capitis deminutio* di fronte alla discrezionalità dell’autorità preposta alla sua esecuzione” (C. Cost. 26/1999). Secondo il nuovo orientamento giurisprudenziale, il contenuto minimo afflittivo della pena, necessario per assicurarne l’ontologica finalità deterrente, è rappresentato dalla sola privazione delle libertà personale, mentre resterebbero intatte tutte le posizioni giuridiche soggettive non incompatibili con la restrizione della libertà personale. L’esercizio del potere punitivo incontra ora il limite del rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti a tutti gli individui *uti persona* (Pennisi 2002; Ruotolo 2002) e, per tale ragione, non può consistere nell’adozione di “provvedimenti suscettibili di introdurre ulteriori restrizioni in tale ambito, o che, comunque, comportino una sostanziale modificazione nel grado di privazione della libertà personale” al di fuori delle “garanzie (riserva di legge e riserva di giurisdizione) espressamente previste dall’art. 13, secondo comma, della Costituzione” (Corte Cost. n. 349 del 1993). In altre parole, secondo il nuovo orientamento della Corte, le modalità di esecuzione della pena non devono semplicemente essere orientate al rispetto della dignità personale e della finalità rieducativa ma devono anche avvenire secondo modalità “che non eccedono il sacrificio della libertà personale già potenzialmente imposto al detenuto con la sentenza di condanna”. Le ulteriori legittime limitazioni ai diritti soggettivi della persona reclusa sarebbero, secondo una decisione successiva, solo quelle volte a evitare i “pericoli di evasione”, ad assicurare il rispetto “delle regole della disciplina carceraria” e di “garantirne l’incolumità proteggendolo da possibili aggressioni da parte di altri detenuti” (Corte costituzionale sentenza 526 del 2000).

Il pieno riconoscimento di diritti soggettivi *uti persona* in capo ai detenuti ha posto la necessità di rivedere il sistema giurisdizionale di tutela dal momento che questo non consentiva, come detto, l’adozione di provvedimenti vincolanti per l’amministrazione. Anche perché, come la stessa Corte costituzionale ha ammesso, non può esistere una “posizione giuridica tutelata di diritto sostanziale, senza che vi sia un giudice davanti al quale essa possa essere fatta valere” (Corte Cost. n. 212 del 1997). Si è avviato così un lungo percorso di riforma del sistema di protezione giudiziale dei diritti dei detenuti che ha prima portato la giurisprudenza a riconoscere il valore giurisdizionale dello strumento del reclamo previsto dall’art. 35 o.p.¹² e che, in seconda battuta, si è

¹² Con la sentenza n. 212/1997, la Corte Cost. aveva riconosciuto al reclamo *ex art. 35 o.p.* carattere giurisdizionale richiamandosi al “principio di assolutezza, inviolabilità e universalità del diritto alla tutela giurisdizionale”. Mentre con la sentenza n. 26 del 1999 aveva evidenziato che la procedura prevista per la decisione sui reclami *ex art. 35* non aveva le caratteristiche di un vero “giudizio” dotato dei requisiti minimi conformi alle previsioni

concluso con l'introduzione di due rimedi giurisdizionali¹³ a seguito della condanna dell'Italia nel caso *Torreggiani*¹⁴. Uno di natura cautelare che consente ai detenuti di adire alla Magistratura di sorveglianza, oltre che per le condizioni di esercizio del potere di disciplinare, anche per qualsiasi violazione che comporti un "attuale e grave pregiudizio all'esercizio dei diritti" (art. 69 comma 6 o.p.). La Magistratura, a fronte dell'accertamento di una violazione, ha oggi il potere di imporre all'amministrazione di interrompere la condotta lesiva, potendo eventualmente anche nominare un commissario *ad acta* in caso di inadempimento (art. 35 bis o.p.). Un secondo rimedio di natura compensativa con cui la Magistratura può essere chiamata a concedere uno sconto di pena e/o un indennizzo monetario nel caso in cui accerti che la violazione sia stata di intensità tale da violare il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti posto dall'art. 3 della Convenzione Edu (art. 35 *ter* o.p.).

Questo rinnovamento della originaria concezione paternalista imposta con l'ordinamento penitenziario ha naturalmente indotto una ulteriore tensione teorica tra il paradigma correzionalista criminologico e quello dei diritti fondamentali della persona. Secondo l'approccio correzionalista inaugurato nello Stato liberale – confermato anche in quello fascista prima e democratico poi – il contenuto minimo della punizione non era, infatti, rappresentato solo dalla privazione della libertà personale, ma anche dal lavoro che, per esplicite previsioni del Codice penale (artt. 22, 23 e 25 c.p.), era da considerarsi un elemento obbligatorio e, dunque, costitutivo della punizione. Non solo la libertà personale, dunque, ma anche quella lavorativa era totalmente

dell'art. 24 Cost. ed aveva sollecitato un intervento del legislatore finalizzato a colmare tale grave lacuna. In mancanza dell'auspicato intervento del legislatore, un successivo intervento della Corte di Cassazione (Sezioni unite penali del 26 febbraio 2003, n. 25079) ha esteso l'applicazione della procedura prevista dagli artt. 69, 71 e 14 *ter* o.p. a tutti i reclami proposti mediante lo strumento dell'art. 35. Il reclamo previsto dall'art. 35, integrato dalla procedura prevista dagli artt. 69, 71 e 14 *ter*, era così diventato rimedio di carattere generale e norma di chiusura del sistema, da applicarsi in tutti i casi in cui di fronte ad una violazione di un diritto soggettivo non esisteva un rimedio tipizzato dal legislatore.

¹³ Facciamo in particolare riferimento al D.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con legge 21 febbraio 2014, n. 10 che ha introdotto all'art. 35 *bis* il reclamo giurisdizionale e al D.l. 26 giugno 2014, n. 92 che ha introdotto all'art. 35 *ter* un rimedio risarcitorio per violazioni dell'art. 3 della Convenzione Edu.

¹⁴ Nella decisione pilota *Torreggiani* la Corte Edu ha condannato l'Italia per violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti stabilito dall'art. 3 Cedu, a causa delle condizioni di detenzione ed il sovraffollamento "sistemico" e "strutturale" (Santoro 2015b; Caputo-Ciuffoletti 2017). Nella decisione la Corte lamentava l'ineffettività degli strumenti di ricorso giurisdizionale interni, in particolare quello previsto dal combinato disposto degli artt. 35, 69 e 14 *ter* o.p. che non garantiva l'esecutività delle decisioni prese dal magistrato di sorveglianza. Per tali ragioni la Corte invitava l'Italia ad introdurre un nuovo sistema di ricorsi (Corte Edu, *Torreggiani et al. c. Italia*, 8 gennaio 2013, ricorsi n. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10).

sottratta ai condannati il cui *status* giuridico era prossimo a quello di schiavi nelle mani dello Stato.

La giurisprudenza, nel tentare di superare la contraddizione posta dal nuovo orientamento in materia di diritti dei detenuti, ha avviato quella che possiamo considerare una vera e propria riforma del modello correzionalista del lavoro forzato, andando ad ultimare quel processo di “normalizzazione” giuridica della figura del “detenuto lavorante” consentendo la sua evoluzione in quella di “lavoratore detenuto” (Muci 1976; Caputo 2015). Sotto questo profilo, è bene chiarire subito che la giurisprudenza non ha inteso affatto superare il modello welfarista - basato sul principio di pieno inserimento dei lavoratori detenuti nel sistema di protezione del lavoro e di sicurezza sociale - che era emerso nel dibattito teorico che aveva preceduto la riforma del 1975, al contrario ha inteso rimuovere quelle limitazioni che ne avevano determinato una solo parziale implementazione nel sistema legale. È il caso ad esempio della sentenza della Corte costituzionale del 10 maggio 2001, n. 158 che ha riconosciuto il diritto alle ferie con la motivazione che il diritto al riposo annuale integra una di quelle “posizioni soggettive” che non possono “essere in alcun modo negate a chi presti attività lavorativa in stato di detenzione”. Anche se, bisogna ricordare, la Corte ad oggi non è mai giunta a mettere in discussione il sistema di remunerazioni ridotte previsto dall’o.p. che, come detto, è l’elemento che maggiormente contribuisce a definire la specialità del rapporto di lavoro penitenziario¹⁵.

Naturalmente l’assimilazione, seppure parziale, del rapporto di lavoro carcerario agli ordinari rapporti di lavoro, fa riemergere una contraddizione non solo tra i due modelli teorici di lavoro, ma anche tra i rispettivi sistemi giurisdizionali di tutela. Fino a quando si considerava, infatti, il lavoro forzato come *sub specie* del diritto alla rieducazione si poteva ammettere che il lavoratore *uti captivus* potesse accedere alla sola tutela offerta dalla magistratura di sorveglianza in veste di tutore della corretta esecuzione della pena, come aveva previsto la legge Gozzini. Quando, invece, si inizia a ritenere il lavoro carcerario un diritto rientrante nell’alveo della protezione costituzionale del lavoro e della previdenza, allora si pone il problema di consentire al lavoratore detenuto di accedere *uti persona* alla ordinaria giurisdizione competente per la tutela dei lavoratori.

¹⁵ Proprio sul punto, nella decisione 158/2001 la Corte chiarisce che già con la precedente decisione C. Cost. 1087/1988 aveva stabilito che la differenza tra il lavoro ordinario e quello svolto alle dipendenze dell’Amministrazione, non comportasse affatto che il primo non “dovesse essere protetto alla stregua dei precetti costituzionali”. Precisando che tale principio fosse divenuto ancor più rilevante alla luce della giurisprudenza successiva - in particolare la sentenza n. 26 del 1999 - che aveva riconosciuto l’esistenza di “posizioni soggettive” inalienabili tra le quali la Corte fa rientrare proprio quel “il diritto al riposo annuale” riconosciuto alla generalità dei lavoratori dalla Costituzione all’art. 36.

Questa questione è stata risolta in maniera definitiva da una importante decisione della Corte costituzionale, la n. 341/2006, con la quale si è considerato illegittimo l'art. 69, sesto comma, lettera a) nella parte in cui prevedeva la competenza del magistrato di sorveglianza sui reclami dei detenuti relativi al lavoro penitenziario¹⁶. Per effetto di questa decisione i detenuti, ora considerati "lavoratori", devono rivolgersi al Tribunale in funzione di giudice del lavoro, proprio come i lavoratori liberi. Secondo la Corte il nuovo paradigma dei diritti dei detenuti, "basato sul primato della persona", implica la necessità di rivedere il sistema di protezione del diritto al lavoro dei detenuti "posta la indispensabile connessione tra riconoscimento dei diritti e possibilità di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale". La sostanziale assimilazione del rapporto di lavoro che si instaura tra detenuti e amministrazione o datore lavoro privato, comporta che anche le controversie nascenti da questo rapporto devono essere risolte seguendo una procedura che, seppur "speciale", garantisca "un nucleo minimo di contraddittorio e di difesa, quale spetta a tutti i cittadini nei procedimenti giurisdizionali". La Corte rileva che la procedura seguita dalla magistratura di Sorveglianza nel decidere le cause di lavoro non aveva questi requisiti minimi e pertanto la considera illegittima. È importante sottolineare il fatto che la censura della Corte non riguarda tanto l'attribuzione della competenza ad un organismo giurisdizionale differente da quello previsto per le cause di lavoro ordinarie, quanto piuttosto il fatto che il Magistrato di sorveglianza decida secondo una procedura inadeguata¹⁷ che, non solo non garantisce i diritti dei detenuti "ma anche quelli degli altri soggetti del rapporto, quali i datori di lavoro" i quali finiscono per "subire indirettamente menomazioni della propria sfera giuridica per il solo fatto di aver stipulato contratti con persone sottoposte a restrizione della libertà personale"¹⁸.

¹⁶ Nel 2001 la Cassazione, al contrario, aveva ritenuto legittima la procedura in questione (Corte Cass., SS. UU., 26 gennaio 2001, Min. Giust. c. Stojakovic, in "Il foro italiano" 2001, I, p. 2890).

¹⁷ La Corte lamentava in particolare che la procedura camerale dell'art. 14 *ter* o.p. non assicurava al detenuto una difesa nei suoi tratti essenziali equivalente a quella offerta dall'ordinamento a tutti i lavoratori, poiché era consentito un contraddittorio puramente cartolare, senza la diretta partecipazione del lavoratore-detenuto al processo. Per altro verso, non veniva neanche tutelata la posizione del datore di lavoro dal momento che all'amministrazione penitenziaria era consentita solo la presentazione di memorie, mentre un datore di lavoro privato era addirittura escluso dal contraddittorio.

¹⁸ Si tenga presente che con la successiva introduzione del rimedio *ex* art. 35 *bis* o.p. è stata in realtà prevista una procedura che presenta tali requisiti minimi: è prevista la possibilità per le parti di comparire in udienza (art. 35 *bis* comma 1 o.p.) e si segue il procedimento di sorveglianza e di esecuzione basato sul contraddittorio (art. 666 e 678 c.p.p.). L'introduzione di questo rimedio potrebbe, dunque, indurre a ritenere nuovamente competente la magistratura di sorveglianza per le controversie relative al lavoro dei detenuti, senza comportare una modifica della natura "ordinaria" del rapporto di lavoro (Caputo 2015).

Le implicazioni di questa decisione nel mutare il paradigma correzionalista del lavoro forzato sono evidenti. La più significativa è forse quella secondo cui il rapporto di lavoro carcerario non si fonda più, secondo l'intendimento della Corte, a partire da una obbligazione legale ma ha una "base contrattuale", che fa insorgere diritti e doveri per entrambe le parti del rapporto di lavoro sia che questo "venga svolto in favore dell'amministrazione penitenziaria, sia che venga effettuato – come avviene sempre più di frequente – alle dipendenze di terzi". Ma l'elemento forse più innovativo della decisione della Corte è rappresentato dall'abbandono della teoria del primato della rieducazione sui diritti soggettivi. Se il lavoro carcerario non è più una *sub specie* del diritto alla rieducazione, questa non può più essere invocata per giustificare compressioni dei diritti dei detenuti. Non che il rapporto di lavoro carcerario non possa essere "limitato" rispetto a quello ordinario, ha chiarito la Corte, ma le eventuali limitazioni non possono derivare più dal diritto/dovere alla rieducazione, ma solo dalla oggettiva "condizione restrittiva della libertà personale cui è sottoposto il lavoratore detenuto". Per tale ragione, secondo la Corte "la configurazione sostanziale e la tutela giurisdizionale dei diritti nascenti dai rapporti di lavoro dei detenuti possono quindi non coincidere con quelle che contrassegnano il lavoro libero" solo ed esclusivamente "se ciò risulta necessario per mantenere integre le modalità essenziali di esecuzione della pena, e per assicurare, con la previsione di specifiche modalità di svolgimento del processo, le corrispondenti esigenze organizzative dell'amministrazione penitenziaria". Secondo la Corte, dunque, "i diritti dei detenuti devono trovare un ragionevole bilanciamento nel diritto della collettività alla corretta esecuzione delle sanzioni penali" altrimenti si finirebbe per produrre una "irrazionale ingiustificata discriminazione" dei detenuti rispetto altri cittadini.

3. Il paradigma dei diritti fondamentali e la "normalizzazione" del lavoro dei detenuti nella normativa penitenziaria internazionale e nella giurisprudenza della Corte Edu

3.1. *Il paradigma dei diritti fondamentali*

A livello internazionale si ritrovano tracce importanti dell'affermazione di un nuovo paradigma dell'esecuzione penale basato sul rispetto dei diritti fondamentali della persona. Una nuova versione delle *European prison rules* (EPR), adottata dal Consiglio d'Europa nel 2006, ha suggerito agli Stati di dotarsi di nuovo modello di penitenziario "garantista" che enfatizza il riconoscimento dei diritti dei detenuti e, in particolare per ciò che attiene il lavoro carcerario, propone una forte assimilazione tra i diritti dei detenuti e i diritti dei lavoratori in libertà.

Le nuove regole poste dal Consiglio d'Europa – come precisato nello stesso preambolo delle EPR – sono il punto di arrivo di un lungo processo di elaborazione di nuovi *standards* e di principi prodotti dalla Corte Europa dei diritti dell'uomo, nonché del lavoro ispettivo del Comitato europeo per la prevenzione della tortura (Cpt)¹⁹. Il fatto che le regole siano ispirate ad un diritto costruito per via casistica dalla Corte²⁰ e da *standards* elaborati dal Cpt a partire dall'osservazione delle reali condizioni e pratiche detentive degli Stati aderenti²¹, fa sì che esse propongano un approccio più pragmatico rispetto a quello degli *Standards* delle Nazioni unite del 1955 e dai suoi adattamenti successivi. Laddove le vecchie regole esprimevano un modello normativo di penitenziario fortemente ideologico che suggeriva un uso performativo del potere punitivo, in cui il trattamento rieducativo lavoro-centrico incontrava flebili limitazioni legali e legittimava pratiche spregiudicate, afflittive e fortemente limitative della libertà personale. Le EPR del 2006 sembrano, al contrario, esprimere la preoccupazione di contenere il potere punitivo e ridurre i danni dell'inevitabile afflittività del carcere. In un contesto in cui il penitenziario sembra aver smarrito del tutto quella narrazione ottimistica e fiduciosa nelle sue capacità correzionali, il Consiglio d'Europa emana una raccomandazione che rappresenta forse uno dei più innovativi tentativi di regolare, limitandolo, l'esercizio del potere punitivo, seguendo la duplice strada del recupero di alcuni paradigmi fondanti del *penal welfare* europeo e del rispetto dei diritti umani della persona e della sua dignità.

Le EPR del 2006 si muovono, in effetti, su una pluralità di direttrici che, però, sembrano reggersi su un nuovo asse portante: il rispetto dei diritti dei

¹⁹ Si tenga presente che contestualmente all'adozione delle EPR del 1987, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa aveva adottato anche la *Convenzione Europea per la Prevenzione della Tortura e dei Trattamenti Inumani e degradanti*, che istituiva il "Comitato per Prevenzione della Tortura e dei Trattamenti Inumani e degradanti" (Cpt) avente finalità ispettive e che si configurava "come meccanismo non-giudiziale attivo a fianco all'esistente meccanismo giudiziale reattivo della Corte europea dei Diritti Umani" (CPT 2007, p. 4).

²⁰ Per comprendere tale fenomeno si tenga presente la complessità delle interazioni tra EPR e giurisprudenza della Corte Edu. Per un verso la Corte Edu ha rappresentato un solido riferimento per la stesura delle EPR, dal momento che le regole sono state elaborate tenendo presente la sua giurisprudenza evolutiva e gli *standards* del Cpt. Per altro verso, il fatto che EPR del 2006 abbiano poi posto regole ancor più avanzate di quelle già individuate, ha consentito alla stessa Corte di utilizzarle per alzare ulteriormente l'asticella della tutela giurisdizionale arrivando a coprire settori sui quali tradizionalmente non interveniva, come ad esempio quello dei diritti dei lavoratori detenuti. Questa interazione ha fatto sì che le EPR da mero strumento di *soft-law*, non vincolante per gli Stati, siano diventate fonte di *hard law* poichè citate e rese cogenti dalle decisioni della Corte Edu.

²¹ Gli *Standards* del Cpt coprono una pluralità di settori tra i quali: custodia di polizia, carcere, stranieri ristretti in base alla legge sull'immigrazione, istituti psichiatrici, minori, donne, responsabilità degli autori dei maltrattamenti. Le raccolte degli *Standards* sono pubblicate sul sito del Cpt: <https://www.coe.int/is/web/cpt/standards>.

detenuti che, si badi bene, è menzionato solennemente alla reg. 1. Il nuovo paradigma dei diritti fondamentali della persona è espresso poi chiaramente alla reg. 2 quando si afferma che la privazione della libertà personale – misura di *ultima ratio*²² – non comporta la perdita di tutti i diritti se non di quelli esplicitamente previsti dalla legge e alla reg. 3 dove si stabilisce che le restrizioni derivanti dall’incarcerazione devono essere “le minime necessarie per assicurare gli obiettivi per cui sono state imposte”.

Le EPR del 2006 non mettono da parte il paradigma risocializzante, ma lo declinano in nuove regole che non hanno più solo l’obiettivo di garantire la rieducazione e/o la risocializzazione dei detenuti attraverso il lavoro, ma anche quello di minimizzare il rischio che la punizione degeneri in trattamenti inumani e degradanti. Le EPR, infatti, recuperano le istanze di fondo del *welfare* penitenziario, epurandole di quegli originari caratteri afflittivi e paternalistici.

Si superano quelle istanze più marcatamente criminologiche del modello correzionalista, come risulta evidente dalle norme sull’assistenza sanitaria che mettono da parte l’idea della cura della patologia criminale e disegnano un servizio sanitario perfettamente integrato con quello del mondo esterno (artt. 39-48). Si introduce un limite nuovo al trattamento riabilitativo: il consenso del detenuto (reg. 42), non previsto nelle *Standards* del 1955 e nelle EPR del 1987. Nel confermare che la detenzione deve essere organizzata per favorire il “reinserimento nella società libera” (reg. 6), si arriva ad affermare che, a tal fine, il carcere deve essere organizzato come una delle agenzie del *welfare* che lavora in “cooperazione con i servizi sociali esterni e per quanto possibile coinvolge la società civile nella vita della prigionia” (reg. 7). La volontà di garantire il primato dei diritti della persona anche in quel contesto di austerità fiscale e di tagli ai programmi di reinserimento sociale – analizzato nel capitolo 5 – è chiaramente espressa alla reg. 4 che chiarisce che gli Stati non possono addurre “la carenza di risorse economiche” per giustificare “le condizioni della prigionia che violano i diritti umani dei detenuti”.

L’aggiornamento delle *European prison rules* è stato il preludio per una analoga riforma delle *Standard minimum rules* ora denominate “*Mandela Rules*” (Nazioni Unite 2015). A differenza delle EPR del 2006, nelle *Mandela rules* manca una esplicita affermazione del nuovo paradigma dei diritti fondamentali della persona e ci si limita a porre vecchi e nuovi limiti all’esercizio del potere punitivo mediante la mera raccomandazione di *standards* di trattamento rivolti all’amministrazione del carcere²³. I nuovi *standards*

²² Si veda in proposito anche la Raccomandazione No. R (99) 22 *Concerning prison overcrowding and prison population inflation* (Consiglio d’Europa 2006b, p. 40).

²³ Si tenga presente che la crescente centralità del tema carcerario nel dibattito internazionale sui diritti umani (Van Zyl Smit-Snacken 2009, p. 8; Rodley 1999) aveva già indotto organismi internazionali di monitoraggio come lo *Human rights committee* delle Nazioni

possono essere letti, dunque, come un testo di affrancamento del correzionalismo dall'approccio clinico al trattamento della devianza in favore di quello funzionalista del reinserimento sociale²⁴ che asseconda quella tendenza criminologica abbiamo analizzato nel capitolo 4. Anche se la loro rilevanza deriva dal fatto che pongono nuove disposizioni volte a superare alcune pratiche detentive considerate come eccessivamente afflittive²⁵, come il divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti (reg. 1), già affermato in numerosi testi internazionali in materia di diritti umani²⁶. La novità principale è rappresentata dal fatto che i nuovi *standards*, per superare i limiti del tradizionale approccio volontaristico al rispetto di tale divieto da parte degli Stati, impongono ora l'obbligo di investigare in maniera "imparziale ed effettiva" sui casi di morte o di maltrattamento in carcere, facendo ricorso ad autorità "indipendenti dall'amministrazione penitenziaria" (reg. 71). Nonché quello di dotarsi di un doppio meccanismo di ispezione: uno interno gestito dall'amministrazione penitenziaria e l'altro esterno condotto da un organismo indipendente che può essere rappresentato da autorità internazionali o regionali (reg. 83 e 84)²⁷.

Unite e il Cpt del Consiglio d'Europa ad utilizzare gli *Standards* del 1955 come riferimento normativo per raccomandazioni rivolte agli Stati. Nella prassi degli organismi di monitoraggio sulle condizioni dei detenuti, dunque, le regole delle Nazioni Unite da meri *standards* avevano assunto una maggiore considerazione trasformandosi in fonte di *soft law* finalizzata a orientare le politiche degli Stati (Caputo-Ciuffoletti 2017b).

- ²⁴ Le regole confermano che lo scopo minimo ed imprescindibile del carcere è ancora quello della difesa sociale. Mentre quello rieducativo, ancora secondario ed accessorio, viene ora definito non più in termini di trattamento clinico, bensì in termini di programmi socio pedagogici finalizzati a "ridurre la recidiva" (reg. 4). Come nel caso delle EPR del 2006, i mutamenti più evidenti si rinvengono nelle regole relative all'assistenza sanitaria che cessa di essere considerata un mezzo di trattamento di una patologia criminale, per essere considerata strumento di cura di patologie comuni (reg. 32).
- ²⁵ In tal senso vanno sicuramente lette le nuove regole relative alle sanzioni disciplinari e all'uso degli strumenti di coercizione da parte dello staff che si prevede ora debbano essere regolamentate e non più lasciate alla discrezionalità delle singole amministrazioni (reg. 37).
- ²⁶ Il divieto è in particolare affermato dalla *International Covenant on Civil and Political Rights* (Nazioni Unite 1966), dalla *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment* (Nazioni Unite 1984) e dal recente *Optional Protocol to the Convention against Torture* (Nazioni Unite 2002).
- ²⁷ Questa previsione va letta alla luce di quanto previsto dal Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura (Nazioni Unite 2002).

3.2. *La fine del lavoro forzato penale e il nuovo paradigma della equal eligibility*

Sia le EPR del 2006 che le *Mandela rules* del 2015 hanno riformato in maniera sostanziale le previsioni relative al lavoro carcerario rispetto alle precedenti edizioni. Tali cambiamenti rappresentano forse l'espressione più evidente dell'evoluzione del paradigma criminologico che passa da quello del *lavoro forzato penale rieducativo* a quello del *lavoro volontario penale risocializzante* e, nel caso delle EPR, questo mutamento è accompagnato anche da un significativo riconoscimento dei diritti dei lavoratori detenuti. Il nuovo paradigma sposta gli equilibri tra i vari elementi del trattamento dei detenuti²⁸, riservando al lavoro un ruolo meno centrale e, nel caso delle EPR, modificandone anche la concezione di fondo.

Il primo più evidente cambiamento è il definitivo superamento del carattere forzoso del lavoro carcerario che cessa di essere previsto come "obbligatorio" e diviene volontario, consentendo in tal modo il superamento della frizione tra correzionalismo e paradigma dei diritti fondamentali. Le *Mandela rules*, alla reg. 96, laddove nella vecchia edizione si sanciva l'obbligatorietà del lavoro, stabiliscono semplicemente che i detenuti condannati debbano avere "l'opportunità di lavorare e/o partecipare attivamente alla loro riabilitazione". Mentre le EPR, nel superare la regola dell'obbligatorietà, definiscono il lavoro come "elemento positivo del regime detentivo" che in ogni caso non deve mai essere "usato come punizione" (reg. 26.1). Il lavoro non è più una modalità di esecuzione della pena carceraria, ma è assorbito ora in maniera prevalente dalla funzione risocializzante dell'istituzione carceraria.

Nel caso delle *Mandela rules*, però, la rimozione dell'obbligazione non comporta che il lavoro venga definito come un diritto dei detenuti, dal momento che il resto della disciplina del lavoro riproduce in gran parte quella del 1955 (Cfr. cap. 4, §3)²⁹. Si ribadisce la non "afflittività" del lavoro dei detenuti e si aggiungono due ulteriori limitazioni non presenti nella vecchia edizione: il divieto di ridurre i detenuti in schiavitù o servitù e quello di

²⁸ Nel caso delle EPR del 2006 le attività trattamentali sono: lavoro e formazione (reg. 26), esercizi fisici e ricreazionali (reg. 27) e educazione (reg. 28). In quello delle *Mandela Rules* oltre a queste troviamo citata anche "ogni altra forma di assistenza morale e spirituale" (reg. 4).

²⁹ Analogamente a quanto avveniva nelle regole del 1955, anche oggi si continua a prevedere che il lavoro, lungi dall'essere un diritto, debba solo essere "assicurato" dall'amministrazione (reg. 96) anche se soggetto agli stessi limiti di orario previsti per i lavoratori liberi con riposo settimanale garantito (reg. 102). Si confermano poi tutte quelle regole secondo le quali il lavoro deve essere organizzato riproducendo quello che si svolge in libertà per preparare i detenuti alla vita normale (reg. 99) e quelle che mirano a consentire ai detenuti di scegliere, nei limiti del possibile, tra le offerte lavorative più confacenti le proprie attitudini ed interessi (reg. 98).

utilizzarli per il profitto personale di un membro dello staff³⁰. Per quel che riguarda i limiti previsti allo sfruttamento del lavoro dei detenuti impiegati da privati, si mantengono sostanzialmente intatte le previsioni del 1955, confermando alla regola 100 la preferenza per la gestione pubblica del lavoro come suggerito dalla Convenzione Oit (1930). Si continua a prevedere il tradizionale sistema “speciale” di remunerazione (reg. 103)³¹ in caso di lavoro per lo Stato e quello ordinario quando si svolga per conto di privati (reg. 100). Si conferma poi la scelta di applicare ai detenuti la sola assicurazione contro infortuni e malattia professionale, lasciando agli Stati la possibilità di decidere discrezionalmente l’eventuale estensione delle protezioni previdenziali o assistenziali (reg. 101).

Nelle EPR del 2006, invece, all’abbandono della tradizionale concezione del lavoro forzato rieducativo ha fatto seguito l’introduzione di una serie di norme ben più innovative che vanno in direzione della assimilazione del lavoro dei detenuti a quello libero e del superamento della tradizionale regola della *less eligibility*. A tale scopo le EPR aggiornano il paradigma welfarista del lavoro come strumento di “formazione professionale”, privandolo di ogni connotazione punitiva e morale. Riprendendo la distinzione elaborata da Tocqueville, possiamo dire che le *Mandela rules* guardano ad un penitenziario ancora pervaso da una afflato moralizzatore che mira a formare “cittadini onesti” (reg. 92 e 98); mentre le EPR ad uno che vede nella disciplina del lavoro uno strumento per produrre “cittadini abituati” una vita sociale che si basa sul lavoro come unico strumento “normale” e legittimo di guadagno (reg. 26.7).

Le maggiori innovazioni introdotte dalle EPR che consentono di consolidare un nuovo paradigma di *equal eligibility* basato sul paritario riconoscimento dei diritti dei lavoratori, sono quelle relative al salario ed alla previdenza sociale. In ossequio alla statuizione generale stabilita dalla reg. 1 secondo cui i detenuti mantengono tutti i diritti fondamentali, le EPR riconoscono sia il diritto a una retribuzione piena che quello all’inserimento completo nei sistemi di sicurezza sociale. Si prevede, infatti, che il lavoro per lo Stato e per privati debba sempre essere accompagnato da “un’equa retribuzione”, superando così quella distinzione tra la retribuzione “normale”, da garantirsi quando il datore di lavoro è privato, e quella “equa”, quando è pubblico. Tale superamento comporta che, a prescindere dal datore di lavoro, “idealmente a tutti i detenuti dovrebbero esser corrisposti salari rapportati a quelli cor-

³⁰ Vengono così proibite in maniera esplicita alcune pratiche estreme di sfruttamento del lavoro carcerario che non garantiscono *standards* minimi di trattamento previsti dalle regole e che sono contrarie alla Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo (Nazioni Unite 1948).

³¹ Si noti che rispetto all’edizione precedente si precisa che la remunerazione possa essere inferiore anche quando si lavora per conto di altri soggetti pubblici (reg. 100).

risposti in società” (Consiglio d’Europa 2006b, p. 56). Inoltre, in ossequio al principio di normalizzazione stabilito dalla reg. 5, oltre a dover godere delle tutele contro infortuni e malattia, i detenuti devono essere inseriti “nei limiti del possibile” nei sistemi di sicurezza sociale nazionali (reg. 26.17).

Per quel che riguarda, invece, i limiti imposti al coinvolgimento dei privati nel lavoro carcerario, le EPR non esprimono in maniera netta una preferenza in favore della gestione pubblica (reg. 26.9). Dopo aver ribadito che lo Stato ha l’obbligo di assicurare il lavoro, lo si lascia sostanzialmente libero di scegliere se organizzarlo o meno in cooperazione con imprese private, nel qual caso dovranno essere garantiti pieni salari e l’ordinaria tutela assicurativa e previdenziale. Questo cambiamento è stato il preludio anche di una diversa interpretazione dell’art. 2 della Convenzione Oil (1930) che, ricordiamo, imponeva la preferenza per la gestione pubblica del lavoro carcerario (Cfr. cap. 4, §3.3). Secondo l’interpretazione del Comitato di esperti dell’Oil - chiamato a fornire una valutazione sullo stato di attuazione della Convenzione nel corso della 96° Conferenza di monitoraggio sul lavoro forzato (Oil 2007) - il lavoro per privati sarebbe oggi legittimo anche ai sensi dell’art. 2 della Convenzione a condizione che questo sia svolto volontariamente dal condannato. A tal fine, l’unico ed affidabile criterio per stabilire la volontarietà o meno del consenso prestato è che il lavoro sia svolto in condizioni salariali e assicurative del tutto simili a quelle di un rapporto di lavoro tra soggetti liberi (Oil 2007 e 2008). Anche se va detto che, secondo il Comitato, ciò non comporta la piena equipollenza tra lavoro carcerario e libero, dal momento che è possibile vi siano differenze remunerative e previdenziali, ma non assicurative e relative alla sicurezza (Oil 2007, p. 66).

Rispetto alle *Mandela Rules*, le EPR si spingono a suggerire agli Stati membri una piena normalizzazione del lavoro carcerario che non deve riguardare semplicemente l’assetto organizzativo del lavoro - come già avveniva nelle vecchie regole che stabilivano che esso deve riprodurre quello del mondo esterno - ma deve estendersi anche ai diritti normalmente riconosciuti ai lavoratori³². Questa innovazione ha due conseguenze di notevole portata. La prima è che l’equipollenza tra il lavoro carcerario e quello libero, perlomeno in termini di retribuzione e tutele previdenziali, soverte radicalmente la regola della *less eligibility* in favore di una nuova dottrina della *equal eligibility*. La seconda è che sottrae il rapporto del lavoro carcerario

³² L’equiparazione non è comunque completa dal momento che non riguarda, ad esempio, i diritti previsti dalla Convenzione Oil sulle libertà sindacali (1948) che, ricordiamo, all’art. 2 stabilisce il diritto di tutti i lavoratori “senza alcuna distinzione e senza autorizzazione preventiva, di costituire delle organizzazioni di loro scelta, nonché di divenire membri di queste organizzazioni”. Anche se si fanno passi in avanti sotto altri profili come quello, ad esempio, del divieto di discriminazione per genere nell’accesso al lavoro, divieto che è specificamente volto a superare quelle prassi diffuse di riservare alle donne solo alcuni tipi di lavoro (Consiglio d’Europa 2006b, p. 56).

all'alveo del principio rieducativo, per ricondurlo in quello della tutela del lavoro salariato.

3.3. *Riduzionismo afflittivo e diritti*

L'abbandono del lavoro forzato rieducativo in favore del nuovo paradigma della *equal eligibility*, postulato delle EPR del 2006 ed in parte dalla giurisprudenza delle Corti nazionali ed internazionali, non va letto solo come l'ennesimo tentativo di rilancio del progetto correzionalista lavorocentrico o di adeguamento a un nuovo modello sociale di gestione della povertà. L'enfasi sui diritti dei detenuti, sui nuovi limiti all'esercizio del potere punitivo e allo sfruttamento della forza lavoro detenuta, disegnano una istituzione penitenziaria che si organizza per minimizzare i suoi stessi effetti desocializzanti offrendo attività educative, lavorative e formative che favoriscano il reinserimento sociale o, quantomeno, un reingresso in società il meno traumatico possibile. Alla tradizionale pretesa del carcere di trasformare i condannati, si sostituisce ora la pretesa che il carcere limiti sé stesso.

Con il riconoscimento dei diritti dei lavoratori detenuti, operato dalle EPR del 2006, il progetto correzionalista non solo viene epurato da ogni pretesa ideologica, quando non morale, ma viene in larga parte abbandonato. A riprova di tale affermazione viene il fatto che laddove gli *Standards* del 1955 e le *Mandela rules* – ancora espressione del correzionalismo criminologico – prevedono che il lavoro carcerario, ricadendo nell'alveo del diritto alla rieducazione, riguardi prevalentemente i detenuti condannati e non quelli in custodia preventiva i quali, presunti innocenti, non possono essere sottoposti ad alcun programma trattamentale. Al contrario le EPR, facendolo ricadere nell'alveo di protezione del diritto al lavoro e considerandolo una mera "occasione" di guadagno e di crescita professionale, ammettono che debba essere offerto indifferentemente ai detenuti condannati e in attesa di giudizio.

L'affermazione del paradigma dei diritti della persona, oltre a poter essere letta come una presa d'atto del fallimento del carcere come istituzione correttiva, può anche essere considerata un tentativo di superare quella tradizionale distanza tra diritto e carcere, quella incapacità del diritto di assolvere alla funzione di guida dell'esercizio del potere punitivo. Se ad oggi i diversi modelli di penitenziario si sono mostrati sostanzialmente inadeguati a condizionare il governo del carcere, la sfida che le EPR lanciano è quella di proporre un modello de-ideologizzato in grado assolvere a tale compito³³.

³³ Non è un caso che nel Commentario si arrivi a scrivere che le regole non vogliono "opprimere gli Stati membri con richieste irrealistiche" ma orientare l'esercizio della loro "autorità" condizionando non solo le legislazioni nazionali ma anche i regolamenti e gli atti amministrativi secondari (Consiglio d'Europa 2006b, p. 40).

La novità maggiore delle EPR è rappresentata, a ben vedere, dal fatto che questa pretesa non si realizza più attraverso la proposizione di un modello giuridico di penitenziario caratterizzato da una chiara scelta di fondo relativa allo scopo della punizione della privazione della libertà personale. Mentre nel modello correzionalista, infatti, venivano chiaramente indicati come obiettivi minimi dell'istituzione penitenziaria la difesa sociale e la deterrenza e si assegnava alla rieducazione una funzione accessoria legata alla contingente disponibilità di risorse³⁴. Le EPR, al contrario, si propongono come un modello "debole" in cui non si pretende di suggerire agli Stati alcuna teoria giustificativa della carcerazione. Un modello liberale minimo in cui la punizione potrebbe ben avere una finalità retributiva o preventiva, il trattamento potrebbe avere alternativamente uno scopo contenitivo o di reinserimento sociale. Ma in cui, a prescindere dalla giustificazione teorica del diritto di punire, l'esercizio del potere punitivo deve in ogni caso avvenire secondo modalità che non ledano l'autonomia individuale oltre il minimo necessario per assicurare l'esecuzione della pena privativa della libertà personale (reg. 102.2 delle EPR). Si tratta di un obbligo ineludibile da parte degli Stati, al punto che né la scarsità delle risorse (reg. 4) né le esigenze di sicurezza (reg. 49) possono essere invocate per giustificare il suo mancato adempimento.

3.4. La Corte europea dei diritti dell'uomo tra recupero del welfarismo penale e il paradigma dei diritti dei detenuti

Come anticipato la Corte Edu ha esercitato un ruolo fondamentale per l'affermazione, a livello europeo, di un modello di penitenziario basato sul duplice paradigma della risocializzazione e del rispetto dei diritti fondamentali, incluso quello al lavoro. Si tratta, in verità, di un'acquisizione recente frutto di una lunga e lenta evoluzione giurisprudenziale che ha attraversato tre fasi principali.

In una prima (anni '50 – metà anni '70) vi era un sostanziale rifiuto di riconoscere alcun diritto connesso allo svolgimento di attività lavorative in carcere, in un contesto in cui la Corte aveva un atteggiamento di generale indifferenza verso il tema dei diritti dei detenuti secondo la *doctrine of inherent limitations* (Cfr. Jacobs 1977; 1980). Nonostante i ricorsi provenienti da detenuti fossero una larga parte dei casi sollevati, la Commissione europea dei diritti umani passò alla Corte³⁵ solo 15 ricorsi provenienti da persone che si trovavano in stato di detenzione (Fawcett 1985; Van Zyl Smit-Snacken

³⁴ Come già avveniva per gli *Standards* del 1955, anche le *Mandela Rules* specificano che tale obiettivo possa essere attuato "nei limiti del possibile" (reg. 4)

³⁵ Si tenga presente che sino all'entrata in vigore del Protocollo 11 della CEDU gli individui non potevano avere accesso diretto alla Corte Edu.

2009, p. 10). Questo disinteresse verso la condizione detentiva era dovuto al fatto che si riteneva, secondo la dottrina delle *ineherent limitations*, che la compressione dei diritti soggettivi fosse una inevitabile e legittima conseguenza dell'imprigionamento (Abels 2012). Le istituzioni del Consiglio d'Europa, infatti, hanno accettato molto tardi l'idea che la giurisdizione della Corte potesse estendersi ad un monitoraggio delle condizioni quotidiane della detenzione e che non fosse limitata solo a casi particolarmente gravi (Livingstone 2000).

Con riguardo specifico al lavoro dei condannati, dagli anni '60³⁶ e fino agli anni 2000, la Corte Edu ha ignorato le previsioni degli *Standards* e delle EPR del 1987 ed è rimasta sostanzialmente fedele all'impostazione secondo cui ai detenuti può essere imposto lavoro forzato gratuito o pagato con remunerazioni simboliche sia per conto dello Stato che di privati, legittimando in tal modo molte delle pratiche di sfruttamento della manodopera detenuta estremamente diffuse in Europa. Si veda in proposito una delle prime decisioni in materia di lavoro, *Twenty-one detained persons*³⁷, nella quale la Commissione per i diritti umani si confronta con la previsione contenuta all'art. 4 della Cedu che consente, facendo seguito alla citata Convenzione Oit (1930), il lavoro "normalmente" imposto ai condannati³⁸. Il caso portato davanti la Commissione era quello di 21 detenuti tedeschi che lamentavano di essere stati costretti a lavorare senza ricevere un pagamento adeguato e senza essere stati assicurati secondo le leggi sulla sicurezza sociale. Oltretutto alcuni sostenevano di aver lavorato in imprese carcerarie pubbliche ma che producevano beni su commesse private (*Piece-price*).

La Commissione, confermando la sua precedente giurisprudenza, respinse le richieste dei ricorrenti sostenendo che l'art. 4.3 della Cedu non conteneva alcuna previsione relativa alla remunerazione o alla copertura assicurativa dei detenuti impiegati in attività lavorative che, dunque, ben potevano essere obbligati a lavorare con remunerazioni ridotte o inesistenti. In secondo lu-

³⁶ Nel caso *Twenty-one detained persons v. Germany* del 1968 la Commissione faceva in particolare riferimento ai seguenti precedenti: "Applications No. 833/60, X. against Austria, Yearbook Vol. III, p. 440; No. 1854/63, R. against the Federal Republic of Germany, Decision of 28th September, 1964; No. 2066/63, V. against Austria, Decision of 17th December, 1965; No. 2413/65 X. against the Federal Republic of Germany, Collection of Decisions, Vol. 23, p. 8; Application No. 1451/62, G. against Austria, Decision of 23rd July, 1963".

³⁷ European Commission of Human Rights, *Twenty-one detained persons v. Germany*, 6 aprile 1968, n. 3134/67, 3172/67, 3188 3206/67.

³⁸ Di seguito un estratto dell'art. 4 rubricato "Prohibition of slavery and forced labour": "1. No one shall be held in slavery or servitude. 2. No one shall be required to perform forced or compulsory labour. 3. For the purpose of this Article the term "forced or compulsory labour" shall not include: (a) any work required to be done in the *ordinary course of detention* imposed according to the provisions of Article 5 of this Convention or during conditional release from such detention".

go, la Commissione precisò che, sulla base dello studio condotto dalle Nazioni Unite³⁹, nella gran parte degli Stati europei “i prigionieri non hanno alcun diritto legale alla retribuzione” e che, pertanto, il significato dell’espressione “lavoro normalmente richiesto ai detenuti” contenuta nell’art. 4.3 della Convenzione doveva interpretarsi nel senso di legittimare il lavoro gratuito.

La Commissione, inoltre, si spinse fino ad affermare anche la legittimità del lavoro obbligatorio svolto in favore di privati in condizioni retributive ed assicurative peggiori di quelle garantite ai lavoratori liberi. Nel confrontarsi con gli *Standards* del 1955 e con la Convenzione Oil sul lavoro forzato (1930) che, come visto, imporrebbero una retribuzione piena per i detenuti che lavorano per privati, essa concluse che tale limite non era applicabile dal momento che non era espressamente previsto dall’art. 4 della Cedu⁴⁰. Tale convinzione era poi ulteriormente rafforzata dal fatto che, sempre secondo il citato *Report* dell’Onu (Nazioni Unite 1955b), il coinvolgimento di interessi privati nell’industria carceraria era prassi diffusa in Europa dove un percentuale molto alta dei detenuti impiegati lavorava per imprese con retribuzioni inferiori a quelle comuni.

In una seconda fase la Corte ha superato la teoria dell’*inherent limitations* riconoscendo che gli Stati sono soggetti ad alcuni limiti procedurali nell’esercizio del potere punitivo (seconda metà anni ’70-anni ’80)⁴¹ e contestualmente ha iniziato ad ammettere l’esistenza di limiti al lavoro forzato penale. In particolare, nelle decisioni dei *Vagrancy v. Belgium* e *Van Droogenbroeck v. Belgium*⁴² la Corte Edu ha posto dei limiti di natura procedurale allo sfruttamento del lavoro dei condannati: l’obbligazione lavorativa è legittima solo quando viene imposta nel corso di una detenzione legale conforme ai requisiti previsti dall’art. 5 della Cedu⁴³ e solo se è finalizzata alla rieducazione.

³⁹ La Commissione fa riferimento allo studio sul lavoro penitenziario presentato in sede di elaborazione degli *Standards* (Nazioni Unite 1955b).

⁴⁰ Questo genere di interpretazione trovava conferma anche nella Convenzione sui diritti civili e politici (Nazioni Unite 1966) che all’art. 8 considera legittimo il lavoro obbligatorio dei condannati senza menzionare la necessità che questo sia svolto per l’autorità pubblica.

⁴¹ La prima sentenza che supera la dottrina dell’*inherent limitations* è la *Golder v. United Kingdom*, 21 febbraio 1975, n. 4451/70. Nella sentenza la Corte nel riconoscere una violazione del diritto di adire ad un giudice (art. 6 Cedu) e di quello alla corrispondenza (art. 8), afferma l’esistenza di diritti dei detenuti le cui eventuali limitazioni non possono più essere considerate come delle necessarie conseguenze della privazione della libertà personale.

⁴² Corte Edu, *De Wilde, Ooms And Versyp “vagrancy” v. Belgium*, 18 giugno 1971 Application n. 2832/66; 2835/66; 2899/66 e Corte Edu, *Van Droogenbroeck v. Belgium*, 24 giugno 1982, n. 7906/77.

⁴³ Nel caso dei vagabondi contro il Belgio, nonostante rinvenga una violazione dell’art. 5 – poiché ai vagabondi condannati al carcere e ai lavori forzati non era stato garantito pienamente il diritto ad un ricorso previsto dal comma 4 dell’art. 5 della Cedu – la Corte

Va detto che il riconoscimento della valenza educativa del lavoro non ha comportato, perlomeno in questa fase, il riconoscimento del primato della rieducazione come avvenuto nel caso della giurisprudenza costituzionale italiana. In assenza di un riconoscimento esplicito nella Cedu del diritto alla rieducazione, garantito invece all'art. 10 dell'*International Covenant on Civil and Political Rights* (Nazioni Unite 1966) e da numerose Costituzioni europee, tra cui quella italiana, la Corte ha sostenuto, in questa fase, la teoria della polifunzionalità della pena detentiva che può perseguire una pluralità di scopi quali "punishment, deterrence, rehabilitation and protection of the public" che possono anche arrivare a coesistere in una medesima esecuzione o modificarsi nel corso del tempo⁴⁴. In proposito va detto che la Corte si muove, ancora oggi, con estrema disinvoltura nell'ammettere la legittimità di sistemi penali ispirati ai più diversi scopi della sanzione penale (Cfr. Albuquerque-Ciuffoletti 2016, pp. 83), ponendo come unica condizione il rispetto di alcuni diritti fondamentali che ha via via riconosciuto ai detenuti nella sua giurisprudenza evolutiva⁴⁵.

Veniamo alla terza ed ultima fase in cui la Corte ha iniziato a sviluppare una giurisprudenza che oscilla, non senza ambiguità, tra il polo della dottrina della rieducazione e quello dei diritti fondamentali. È importante notare che solo a partire dagli anni '90 la Corte è arrivata a giurisdizionalizzare gli *standards* del paradigma correzionalista sostenendo che la rieducazione è contenuto minimo ed imprescindibile di ogni trattamento carcerario⁴⁶. La Corte è

ritenne che questa non fosse grave al punto da rendere illegittima la detenzione e, di conseguenza, l'obbligazione lavorativa. Mentre nel caso *Van Droogenbroeck v. Belgium* ha confermato che il mancato rispetto dell'art. 5.4, che dà il diritto di adire ad un tribunale in caso di arresto, non comporta necessariamente una violazione dell'art. 5.1.

⁴⁴ Corte Edu, *Kafkaris v. Cyprus*, [GC], 12 febbraio 2008, n. 21906/04.

⁴⁵ La Corte nel caso *Awoniuk v. United Kingdom*, 29 maggio 2001, n. 63716/00 ammetteva la piena legittimità della finalità retributiva e deterrente della carcerazione, considerando legittima la condanna all'ergastolo di un ottantenne. Nel caso *M.C. v. Bulgaria*, 4 dicembre 2003, n. 39272/98, essa condanna lo Stato per omessa investigazione e protezione della vittima in un caso di stupro, asserendo che la mancata punizione del colpevole ha frustrato la funzione deterrente della sanzione penale. Nel caso *Weeks v. United Kingdom* 5 marzo 1987, n. 9787/82, ammette la legittimità di una sanzione indeterminata nella durata di mera "incapacitazione", purché sottoposta ad un periodico monitoraggio da parte dell'autorità giurisdizionale.

⁴⁶ Particolarmente significative in tal senso sono le decisioni in cui la Corte ha riconosciuto illegittimità della pratica del *life imprisonment* qualora non esistano concrete possibilità della sua riducibilità *de iure* e *de facto*, censurando sistemi legali come quello italiano che, ai fini del rilascio condizionale dei detenuti, non tengono conto dei progressi nel percorso di riabilitazione. Cfr.: *Vinter and others v. United Kingdom*, 9 giugno 2013, n. 66069/09; *László Magyar v. Hungary*, 20 Maggio 2014, n. 73593/10; *Harakchiev And Tolumov v. Bulgaria*, 8 ottobre 2014, n. 15018/11 e 61199/12); *Murray v. the Netherlands*, 26 Aprile 2016, n. 10511/10; *Dickson v. The United Kingdom*, 4 dicembre 2007, n. 44362/04; *Viola v. Italy* (no. 2), 13 giugno 2019, n. 77633/1.

giunta a tale conclusione mediante il riconoscimento della rilevanza di tutta la normativa di *soft-law* che raccomanda di porre al centro del trattamento dei detenuti il principio riabilitativo, quali la citata *International Covenant on Civil and Political Rights* (Nazioni Unite 1966), gli *Standards* (Nazioni Unite 1955 e 2015) e le *EPR* (Consiglio d'Europa 1987 e 2006).

A partire da questo nuovo orientamento la Corte ha rivisto la sua tradizionale posizione in materia di lavoro dei condannati. Nel 2011 con il caso *Stammer v. Austria*⁴⁷, relativo al mancato versamento dei contributi pensionistici da parte dell'amministrazione penitenziaria austriaca, essa ha finalmente iniziato a confrontarsi con le innovazioni introdotte dalle citate *EPR* del 2006 riconoscendo per la prima volta "il principio della normalizzazione del lavoro" e ammettendo l'esistenza del diritto al salario e di quello all'inserimento nei sistemi di sicurezza sociale. La Corte, si badi bene, ha imposto una piena assimilazione al lavoro libero nel solo caso in cui il lavoro si svolga alle dipendenze di privati ma non in quello in cui sia in favore dello Stato, come in realtà è suggerito dalle *EPR*, ritenendo che in tal caso sussista ancora un rilevante "margin of appreciation" degli Stati nel decidere il livello di inserimento dei detenuti nei rispettivi sistemi di *welfare*. Per tale ragione ha finito per respingere il ricorso del detenuto austriaco, ritenendo legittima la politica dell'Austria di prevedere una equiparazione solo parziale del lavoro carcerario con quello libero ed un inserimento minimo dei detenuti nei sistemi di sicurezza sociale⁴⁸.

La Corte ha argomentato questa scelta sostenendo che le *EPR*, in caso di lavoro svolto alle dipendenze dello Stato, non impongono una inderogabile equiparazione con i comuni rapporti di lavoro e, in secondo luogo, che non vi è consenso sul punto tra le legislazioni dei vari Stati. La Corte ha preso atto del cambiamento imposto dalle *EPR* del 2006, ma ne ha fornito una interpretazione restrittiva sottolineando che le regole, nel suggerire che i detenuti debbano essere inseriti nei sistemi di sicurezza sociale, specificano che ciò debba avvenire solo "nei limiti del possibile". Tale convinzione della Corte è ulteriormente rafforzata dal fatto che le legislazioni dei 47 paesi differiscono ancora molto sotto questo profilo ed esprimono modelli di protezione del lavoro carcerario molto vari⁴⁹. Inoltre, facendo riferimento alle più recenti interpretazioni dell'art. 2 della Convenzione OIL (1930) di cui abbiamo detto sopra (Cfr. §3.2), la Corte ha sostenuto che è sicuramente da ritenersi necessaria l'assicurazione

⁴⁷ Corde Edu, *Stammer v. Austria*, 7 luglio 2011 n. 37452/02.

⁴⁸ Nel sistema austriaco è prevista una remunerazione che va da un minimo di 5 euro ad un massimo di 7,5 euro l'ora, dalla quale sono detratte le spese per il mantenimento che incidono sino al 75% dell'importo. Sono previste poi le assicurazioni contro la disoccupazione e quelle contro infortuni e malattia.

⁴⁹ La Corte riconosce che nell'insieme ben 37 Stati, "la maggioranza assoluta dunque", prevedono ad una qualche forma di inserimento nei sistemi previdenziali ed assistenziali di tutti i detenuti o solo di alcune categorie di essi, mentre gli altri prevedono solo limitate assicurazioni *ad hoc* per il lavoro carcerario.

contro la malattia e gli infortuni, ma quanto agli altri diritti previdenziali gli Stati hanno libertà di scelta (Oil 2007 e 2008), anche perché l'inserimento dei detenuti nel *welfare* è legato a scelte di politica sociale non sindacabili per via giudiziaria.

Nonostante tale interpretazione restrittiva delle DPR, in due decisioni successive, *Zhelyazkov v. Bulgaria* n. 11332/04 del 9.10.2012 e *Floroiu v. Romania* n. 15303/10 del 12.3.2013, la Corte, pur respingendo i ricorsi dei detenuti⁵⁰, ha affermato l'inderogabile necessità di remunerare il lavoro carcerario, giungendo così a ribaltare il suo tradizionale orientamento che, dal caso *21 detenuti c. Germania* in poi, l'aveva sempre vista affermare che ai detenuti può essere imposto lavoro anche non retribuito.

Concludendo è importante richiamare il fatto che il recupero da parte della Corte dei principi fondativi del correzionalismo si è realizzato proprio nella fase storica in cui questo tende ad essere considerato un paradigma desueto. L'operazione svolta dalla Corte potrebbe apparentemente risultare un anacronistico tentativo di riportare le lancette dell'orologio ad un tempo ormai passato. In verità può essere interpretata come un modo per frenare gli Stati europei in quella che sembra essere divenuta un inarrestabile gara a chi è più duro e severo con la criminalità. La Corte sembra essere consapevole che il principio riabilitativo – sia nella sua declinazione clinica che in quella sociale – al di là degli evidenti limiti di efficacia mostrati come strumento di riforma morale o sociale dei condannati, ha rappresentato nella storia del riformismo penitenziario soprattutto un fondamentale strumento di umanizzazione delle pratiche penitenziarie (Cfr. capitolo 4, §3.1).

4. Il recepimento del paradigma del diritto al lavoro dei detenuti nell'ordinamento giuridico italiano

Nel concludere la disamina del movimento riformista di normalizzazione del lavoro dei detenuti, dobbiamo dar conto di un tentativo di riforma, voluto dal Ministro della giustizia Orlando, che aveva ad oggetto una revisione generale dell'ordinamento penitenziario e un allineamento del lavoro dei detenuti alle istanze di normalizzazione analizzate nei paragrafi precedenti. Va detto che la necessità di una nuova riforma è stata inizialmente posta dalla stessa

⁵⁰ Nel primo caso nel caso la Corte rigetta il ricorso poiché i lavori prestati dal rimettente erano stati svolti “circa due anni prima dell'adozione del Regolamento 2006” quando non si poteva sostenere esistesse “un obbligo incondizionato ai sensi dell'articolo 4 della Convenzione di remunerare il lavoro di tutti i detenuti in tutte le circostanze”. Nel secondo perché al ricorrente era stato riconosciuto uno sconto di pena in alternativa alla remunerazione: la legislazione romena sul lavoro penitenziario prevede che il detenuto possa scegliere tra una retribuzione ridotta per il lavoro penitenziario oppure uno sconto di 4 giorni di detenzione ogni 3 giorni di lavoro svolto.

Corte Edu che con alcune decisioni ha condannato l'Italia per le condizioni di sovraffollamento sistemico e strutturale tali da costituire una violazione dell'art. 3 della Convenzione Edu e per la mancanza di un effettivo strumento di tutela giurisdizionale dei diritti dei detenuti⁵¹. Il governo italiano in prima battuta ha reagito mediante l'adozione di due decreti che hanno introdotto misure deflattive per fronteggiare il fenomeno del sovraffollamento e i due nuovi strumenti di tutela giurisdizionale di cui abbiamo detto nel paragrafo 2 (Caputo-Ciuffoletti 2017)⁵².

In un secondo momento il Governo, su delega del parlamento⁵³, ha deciso di avviare un processo di riforma più ampio a partire dal coinvolgimento della società civile e del mondo accademico mediante uno strumento originale avente funzioni meramente consultive denominato "Stati generali dell'esecuzione penale"⁵⁴ cui io stesso ho partecipato⁵⁵. A partire dalle proposte elaborate dagli Stati generali⁵⁶, sono state poi istituite ben tre Commissioni incaricate di redigere gli schemi di decreto legislativo per la riforma dell'ordinamento penitenziario⁵⁷. La proposta di riforma elaborata era estremamente ampia. Riguardo all'ordinamento penitenziario nelle sue linee essenziali essa mirava a riannodare i fili del modello correzionalista e del reinserimento sociale spezzati dalle riforme che si sono susseguite a partire dall'inizio degli anni '90 (Cfr. cap. 5, pt. 2). Così si proponeva di intervenire ad ampio raggio su gran parte degli automatismi e preclusioni, tra cui quelli previsti dall'art. 4 *bis* o.p., che impediscono *ex lege* l'accesso al diritto al trattamento ed alle misure alternative; su numerose norme dell'ordinamento con lo scopo di migliorare le condizioni materiali di detenzione e di apertura regimi detentivi; su gran parte delle norme del Codice penale e dell'ordinamento penitenziario relative al lavoro penitenziario⁵⁸.

⁵¹ Facciamo riferimento alle decisioni nei casi *Sulejmanovic c. Italia* del 16 luglio 2013, n. 22635/03, e *Torreggiani e altri c. Italia* dell'8 gennaio 2013, n. 43517/2009 (Santoro 2015b; Caputo - Ciuffoletti 2017).

⁵² D.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con legge 21 febbraio 2014, n. 10 e al D.l. 26 giugno 2014, n. 92.

⁵³ Disegno di legge A.C. n. 2798 poi assorbito dalla Legge n. 103 del 23 giugno 2017, GU n. 154 del 4 luglio 2017.

⁵⁴ Istituiti con il D.m. 8.5.2015.

⁵⁵ Sono stato membro del Tavolo 8 che ha elaborato le proposte di riforma in materia di lavoro penitenziario.

⁵⁶ Si rinvia al sito del Ministero della giustizia per la consultazione di tutta la documentazione relativa agli Stati generali: www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1.page?previousPage=mg_2_19.

⁵⁷ Le tre Commissioni erano rispettivamente incaricate di elaborare proposte nelle seguenti materie: disciplina delle misure di sicurezza e di assistenza sanitaria; ordinamento penitenziario minorile; ordinamento penitenziario.

⁵⁸ Una descrizione analitica delle proposte della Commissione si rimanda al testo *Commissione per la riforma dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso*, in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1.page?previousPage=mg_2_19.

La proposta di riforma delle norme sul lavoro dei detenuti della Commissione faceva propri, nelle linee essenziali, gli indirizzi suggeriti dagli Stati generali dell'esecuzione penale⁵⁹. Si prendeva in particolare atto delle innovazioni in materia di lavoro dei detenuti previste dalle *European prison rules* del 2006 e dalle *Mandela Rules* del 2015, recepiti dalla giurisprudenza evolutiva della Corte Edu, muovendosi così in due direzioni: quella della normalizzazione del lavoro dei detenuti e del superamento dell'obbligazione legale del lavoro. Complice anche un cambio di Governo, la riforma è stata infine largamente emendata: sono stati adottati solo tre decreti⁶⁰, tra i quali proprio quello relativo al lavoro dei detenuti.

Il governo ha infine partorito una riforma che presenta luci e alcune ombre. Nelle intenzioni originarie si sarebbe dovuto recepire la proposta di superamento del lavoro forzato rieducativo contenuta nelle EPR del 2006 e nelle *Mandela rules*, ad iniziare dall'abrogazione dell'obbligazione lavorativa, ma nel D.lgs 124/2018 ci si è limitati alla sua rimozione dal solo art. 20 o.p. ma non dagli artt. 22, 23 e 25 c.p., a causa dei limiti della legge delega n.103/2017 che al comma 85 dell'art. 1 circoscriveva il possibile ambito di intervento al solo ordinamento penitenziario. Ciononostante, possiamo ritenere che l'espressa abrogazione dell'obbligazione dall'ordinamento penitenziario crei una formale contrasto tra l'art. 20 e le norme contenute agli artt. 22, 23 e 25 c.p. del Codice penale le quali devono ritenersi abrogate per sopravvenuta incompatibilità con norma posteriore in base al criterio cronologico della *lex posterior derogat priori* (art. 15 Codice civile, Preleggi) e a quello di specialità (art. 15 Codice penale).

In secondo luogo, la riforma nell'assimilare il lavoro dei detenuti a quello dei liberi impone modalità di assunzione e di avviamento al lavoro equipolenti. Secondo la normativa previgente non erano previste particolari formalità per l'inserimento dei detenuti al lavoro, ai quali non era neppure fatto sottoscrivere un contratto di lavoro. Dopo la riforma si è invece previsto che un contratto scritto – contenente alcuni elementi minimi – debba essere comunicato ai servizi per il collocamento proprio come avviene per l'assunzione dei lavoratori in libertà⁶¹.

penalecontemporaneo.it/upload/6045-propostariformaopcommgiostra.pdf. Per il Decreto alla Scheda di lettura del Senato: *Riforma dell'ordinamento penitenziario- Dossier XVII legislatura – 2018*, www.senato.it.

⁵⁹ Per una analisi dettagliata di tale proposta mi sia consentito di rimandare al mio testo Caputo-Marinelli (2018).

⁶⁰ I tre decreti legislativi in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103, sono tutti approvati il 2 ottobre 2018. Il n. 121 è relativo alla disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, il n. 123 apporta modifiche in tema di assistenza sanitaria e di semplificazione procedurale, il 124 in tema di vita penitenziaria e lavoro detentivo.

⁶¹ In particolare, è stato stabilito che al lavoro dei detenuti si applichi l'articolo 9 *bis*, comma

In terzo luogo, la riforma accoglie una serie di indicazioni formulate dagli Stati generali, quando ad esempio supera l'uso dell'arcaico termine "mercede", espressione di una concezione afflittiva del lavoro dei condannati, e lo si sostituisce con quello di "remunerazione" (art. 22 o.p.) e quando introduce un nuovo sistema di calcolo dei livelli salariali. Si prevede ora un meccanismo di indicizzazione automatica delle retribuzioni ai minimi dei Contratti nazionali (sempre nel limite dei 2/3 dei minimi) la cui determinazione non è più rimessa ad un atto discrezionale dell'amministrazione la quale, come visto, era a lungo rimasta inerte evitando di adeguare le "mercedi" ai contratti nazionali che si sono susseguiti nel tempo. Si prevede poi la creazione di un servizio di "assistenza per l'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali" (art. 25 ter). Con riguardo al collocamento interno dei detenuti al lavoro, apparentemente si lasciano sostanzialmente intatti i criteri già introdotti dalla Gozzini⁶², salvo però prevedere due norme che consentono di derogare alle graduatorie finendo in tal modo per aumentare, invece di diminuire, la discrezionalità dell'amministrazione penitenziaria nella distribuzione dei posti di lavoro: la prima consente di privilegiare "a parità di condizioni" i condannati, la seconda consente ai direttori "di derogare per specifiche ragioni di sicurezza ai criteri di assegnazione al lavoro" legittimando in tal modo quelle pratiche di gestione che abbiamo analizzato (Cfr. cap. 6, §3).

Da ultimo, va evidenziato che la riforma ha introdotto all'art. 20-ter un nuovo istituto dei lavori di pubblica utilità, su cui ci soffermeremo nel capitolo seguente, il quale contraddice in maniera significativa lo spirito della riforma e crea un profondo *vulnus* al paradigma dei diritti dei lavoratori detenuti. Vedremo che esso consente, infatti, forme di sfruttamento della forza lavoro detenuta da parte della stessa amministrazione, di altre amministrazioni pubbliche o del privato sociale derogando alle comuni tutele salariali e previdenziali.

2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608. Secondo la nuova formulazione del comma 2 dell'art. 9 *bis* "anche nel caso di lavoratori detenuti o internati che prestano la loro attività all'interno degli istituti penitenziari alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria o di altri enti, pubblici o privati" si devono effettuare tutte le comunicazioni previste per l'ordinario lavoro dipendente: "entro cinque giorni dall'assunzione effettuata ai sensi del comma 1°, il datore di lavoro deve inviare alla sezione circoscrizionale per l'impiego una comunicazione contenente il *nominativo del lavoratore assunto, la data dell'assunzione, la tipologia contrattuale, la qualifica ed il trattamento economico e normativo*".

⁶² Ci si limita a modificare in parte la composizione della Commissione di cui all'art. 20 o.p.

5. Il paradigma dei diritti tra resistenze ed esitazioni

A conferma della quasi ontologica impermeabilità del carcere al diritto e ai diritti dei condannati, va evidenziato come le novità introdotte dall'ultima riforma e dalla giurisprudenza evolutiva della Corte costituzionale siano state esplicitamente definite come un ostacolo per il governo del carcere nei documenti ufficiali dell'amministrazione. Nella circolare del 5 dicembre 2018, contenente le linee programmatiche del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (Dap), emanata all'indomani della riforma, ad esempio, emerge una preoccupante ritrosia nell'accettare il paradigma dei diritti della persona. Il Dap con particolare riguardo al lavoro ripropone le ormai retoriche e tradizionali lamentele sulla cronica scarsità di posti di impiego per i detenuti. L'assenza di lavoro è presentata come fenomeno che rende difficile la gestione dei detenuti⁶³ dal momento che l'inattività sottrae ad essi "ore e spazi di impegno mentale e materiale" ed impedisce di "ridurre il fannullismo detentivo, uno dei mali esistenziali che brulicano nelle sezioni 'aperte'". Queste parole fanno registrare un allarmante arretramento culturale: l'espressione "fannullismo" richiama implicitamente la concezione liberale dell'ozio come disposizione morale, dal momento che sembra quasi volersi imputare ai detenuti una indolenza cronica e caratteriale all'impegno.

Significativo poi il fatto che nelle linee programmatiche del Dap si attribuisca esplicitamente la responsabilità del "fannullismo" e dell'ingovernabilità del carcere alla giurisprudenza costituzionale e alle riforme che, nell'estendere ai detenuti le protezioni giuslavoristiche, avrebbero prodotto un aumento del costo delle "mercedi" ed una conseguente crisi occupazionale. Rispetto a tali considerazioni val la pena sottolineare il persistente uso dell'arcaica espressione "mercedi" già abrogata dalla riforma Orlando, in luogo di quella "retribuzioni" che è stata introdotta proprio per enfatizzare l'avvenuta assimilazione del rapporto di lavoro carcerario a quello libero. In secondo luogo, va detto che il mancato sviluppo del lavoro è dovuto, in realtà, alle gravi inadempienze dell'amministrazione che non ha mai dato attuazione a quel modello di lavoro rieducativo previsto dall'o.p. del 1975. Abbiamo visto, infatti, come quello della disoccupazione dei detenuti sia fenomeno strutturale legato alla incapacità cronica dell'amministrazione di organizzare occasioni di impiego che non siano quelle rispondenti al suo fabbisogno di manodopera per i servizi interni e di manutenzione degli istituti (Cfr. cap. 6, §2.2). Abbiamo sottolineato poi che la crescita del tasso di disoccupazione è iniziata ben prima dell'approvazione dell'ordinamento penitenziario e, dunque, non può affatto essere imputabile all'aumento delle protezioni per il lavoro dei detenuti (Cfr. cap. 6, §2.1).

⁶³ Oltre alla citata circolare si veda anche Dap, Circolare 19 novembre 2018 relativa a *Riforma dell'Ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario*.

La ritrosia dell'amministrazione nell'implementazione dei nuovi orientamenti imposti dalla legge e dalla giurisprudenza è tale da averla persino indotta ad attuare una politica volta ad escludere i detenuti dalla possibilità di fruire delle protezioni contro la disoccupazione, redendo in tal modo ineffettiva quella clausola di inclusione generale nel sistema previdenziale generale prevista dall'art. 20. In alcune circolari il Dap⁶⁴ ha sostenuto che il lavoro penitenziario non darebbe diritto alla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego, beneficio previdenziale di cui normalmente i detenuti fruiscono al termine dei brevi e rari periodi di impiego alle dipendenze dell'amministrazione⁶⁵. Con l'esito paradossale che l'amministrazione sarebbe tenuta a versare i contributi per l'assicurazione contro la disoccupazione, senza che poi i detenuti possano effettivamente beneficiare della relativa prestazione economica⁶⁶. La tesi proposta dall'amministrazione, poi recepita dall'Inps⁶⁷, secondo cui lo stato di disoccupazione nel corso della detenzione non sarebbe di fatto tutelato con le normali protezioni previdenziali, appare totalmente estranea al paradigma dell'assimilazione del lavoro dei detenuti a quello libero imposto dalla riforma Orlando e dalla giurisprudenza costituzionale (Caputo 2019).

⁶⁴ Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, circolari n. 0308155 del 4 ottobre 2018 e n. 3681/6131 del 19 novembre 2018.

⁶⁵ Sul tema dell'accesso dei detenuti a questo tipo di prestazioni previdenziali mi permetto di rimandare ai miei testi Caputo 2010, 2012, 2014 e 2019.

⁶⁶ In proposito il Tribunale di Ivrea con sentenza 25/10/2018 n.313, ha chiarito che il termine del periodo di lavoro deve senz'altro considerarsi come un vero e proprio "licenziamento" e non una sospensione, dal momento che viene interrotto il versamento dei contributi e che i detenuti non hanno alcuna certezza circa l'eventuale reimpiego.

⁶⁷ Messaggio dell'Inps del 5 marzo 2019, n. 909.

CAPITOLO OTTAVO

IL RIEMERGERE DELLA COMUNITÀ E DEL LAVORO FORZATO GRATUITO PER UNA NUOVA PUNITIVITÀ

Sommario

1. Il paradigma del lavoro restitutivo tra neo-retributivismo e *net-widening* – 2. Comunità e lavoro gratuito: una nuova estensione del controllo penale – 3. Il ritorno al lavoro forzato carcerario – 4. La scomparsa del salario: il merito come criterio di inclusione sociale

1. Il paradigma del lavoro restitutivo tra neo-retributivismo e *net-widening*

Da ultimo vogliamo soffermarci su una recente tendenza legislativa a introdurre nel sistema penale nuove forme di lavoro forzato “gratuito” che sembra quasi avere il sapore di un ritorno ad alcune pratiche ottocentesche (Cfr. cap 1 e 2). Si tratta, a ben vedere, di attività denominate di “pubblica utilità” da svolgersi in carcere o in libertà in favore di enti pubblici o del privato sociale che sembrano richiamare le suggestioni del Beccaria circa l'utilità il lavoro forzato: per la sua capacità di assicurare in maniera “umana” l'efficacia deterrente della sanzione penale e per quella di offrire un risarcimento alla comunità danneggiata dalla commissione del crimine. Con i lavori di pubblica utilità si propone di ritornare, secondo un paradigma di ispirazione neo-retributivista (Daly 2000), ad una modalità di esecuzione “pubblica” della punizione che contrappone idealmente la comunità e l'individuo, con l'obiettivo di sollecitare il senso di responsabilità del cittadino che ha tenuto una condotta “a rischio” (Duff 1992; 2001, p. 37-38).

In effetti, formalmente l'istituto dei lavori di pubblica utilità assegna al lavoro una nuova ed inesplorata (perlomeno nel contesto italiano) funzione di “restituzione” e “riparazione” alla comunità per i danni arrecati alla società che viene anteposta a quella correttiva, considerata come del tutto eventuale. La previsione di attività di volontariato in favore della comunità, in alternativa alla detenzione, si rifà alle teorie del *restorative justice* diffuse nel mondo anglosassone sin dalla fine degli anni '70¹. I *community service* basati sul lavoro gratuito² sono solo una delle diverse modalità, quella più diffusa, con la

¹ Tale modello è stato inizialmente discusso da Barnett (1977) e Eglash (1977) nel contesto della giustizia restitutiva, per poi essere rivisto ed integrato nelle teorie criminologiche da autori come Braithwaite (1989), Marshall (1985), Zehr (1990) e Umbreit (1994).

² Uno dei primi paesi europei a fare un largo uso del *community service* è stata la Gran

quale viene fatta scontare una punizione volta primariamente al risarcimento del danno arrecato (McIvor 2004)³.

L'introduzione di istituti che prevedono lo svolgimento di attività lavorative gratuite mette in discussione quella finalità rieducativa che ad oggi ha costituito l'architrave dell'impianto correzionalista. L'accento posto sulla concezione riparativa comporta che i lavori di pubblica utilità abbiano una funzione primariamente retributiva e solo indirettamente educativa. La punizione del lavoro di pubblica utilità, infatti, non è più incentrata sull'autore del crimine, piuttosto concentra l'attenzione sul fatto e sugli effetti che essa produce sulla collettività. I programmi che si rifanno a tale modello tendono ad attribuire un ruolo centrale alla vittima del reato, sia durante il processo penale che nella fase esecutiva. Esaltano il ruolo della comunità come vittima indiretta della condotta deviante e, al contempo, come spettatore e fruitore della condotta restitutiva imposta al condannato. Nel contesto anglosassone, se inizialmente tutti questi istituti si sono proposti come alternativa di tipo "comunitario" rispetto alle sanzioni retributive del modello "liberale", sono divenuti ben presto una sintesi che è stata denominata di "neoliberalismo comunitario" (Houdt-Schink 2013) e che va a tutti gli effetti ricondotta alle teorie neo-retributive (Daly 2000).

Messa da parte la pretesa di utilità del carcere, che è costoso e desocializzante, e del lavoro salariato dei condannati, altrettanto costoso e raramente produttivo; l'enfasi viene ora posta su un nuovo concetto di utilità sociale, dal quale deriva una nuova relazione tra controllo penale e lavoro obbligatorio. I lavori di pubblica utilità mutano completamente il senso dell'esecuzione penale sostituendo la tradizionale narrazione del lavoro salariato con quella del lavoro come servizio alla comunità secondo il paradigma retributivista di Beccaria. Una comunità che non è più da intendersi nel senso hobbesiano di associazione basata su una comunanza di interessi e benefici reciproci, piuttosto in quello di una comunità paternalista che si interessa del benessere e della sicurezza dei suoi membri (Dworkin 1989). Una comunità che non si limita più a difendersi dal crimine internando i devianti, neutralizzandoli per

Bretagna dove è previsto come sanzione autonoma sin dagli anni '80 (Albrecht-Schädler 1986), a differenza di altri paesi che, come l'Italia, lo prevedono come alternativa alla detenzione. È stato evidenziato che fu Von Liszt a proporre la sostituzione delle pene carcerarie brevi con l'obbligo del lavoro senza carcerazione (Travaglia Ciriello 2006).

³ È possibile classificare la *restorative justice* secondo quattro tipi principali (McIvor 2004). Il primo è quello sul quale ci concentreremo ed è rappresentato dal *community service* basato sull'imposizione di attività lavorative gratuite da prestare in favore della collettività. Il secondo è quello della mediazione penale che prevede uno scambio tra autore e vittima del reato finalizzato a rendere l'autore consapevole dell'impatto della condotta criminale e di addivenire ad un accordo risarcitorio. Gli altri due, il *Family Group Conferences* e i *Community Panels*, sono varianti di questo secondo tipo.

tutta la durata della carcerazione, ma che ora si definisce vittima del reato e pretende anche di essere risarcita pubblicamente (Barnett 1977).

Nel contesto italiano tale modello del *community service* – denominato “lavoro di pubblica utilità” (Lpu) – si ritrova in una serie di ipotesi riconducibili a due casistiche principali rispondenti a *ratio* in larga parte differenti: come alternativa alla detenzione o alla stessa condanna penale, oppure come attività “trattamentale” da far svolgere ai detenuti.

Nel primo caso, gli Lpu sono una sanzione “alternativa” al carcere comminabile ai condannati per alcune tipologie di reati minori o una misura applicabile agli imputati nell’ambito del nuovo istituto della messa alla prova. Gli istituti riconducibili a tale modello, pur se formalmente ispirati al paradigma restitutivo del modello anglosassone, in realtà vanno più correttamente letti alla luce di quella tendenza, inaugurata con la legge penitenziaria del 1975 e rafforzata con la Gozzini, a prevedere forme di punizione e controllo *soft* da riservare a quei condannati autori di reati minori considerati portatori di un basso rischio di recidiva. Non è un caso, infatti, che queste misure siano state introdotte o rafforzate dopo la condanna per il sovraffollamento carcerario inflitta all’Italia dalla Corte Edu nel caso *Torreggiani*.

Nel secondo caso gli Lpu consistono in una attività di pubblica utilità in favore della comunità che può essere svolta a titolo volontario e gratuito da parte dei detenuti. Tale istituto sembra figlio di quella crisi di legittimità e ineffettività della funzione includente del salario e della previdenza sociale (Cfr. cap. 5), che spinge per l’abbandono del modello correzionalista basato sul lavoro carcerario remunerato.

2. Comunità e lavoro gratuito: una nuova estensione del controllo penale

Il lavoro di pubblica utilità come alternativa alla detenzione, pur essendo stato introdotto sin dal 1981 nel nostro ordinamento⁴, solo di recente ha conosciuto un reale sviluppo. In un contesto di espansione della rete del controllo penale esso è oggi sempre più frequentemente proposto come misura di decarcerizzazione da applicarsi in sostituzione di pene di breve durata e per reati che suscitano poco allarme sociale come quelli legati al semplice consumo di stupefacenti o di alcool.

⁴ Una delle prime forme di lavoro sostitutivo è stato introdotto nel nostro ordinamento, con scarsa fortuna applicativa, dall’art. 102, l. 24 novembre 1981, n. 689 che ha previsto la convertibilità della pena pecuniaria non superiore a 1 milione di Lire in lavoro sostitutivo. Sul punto la Corte costituzionale, con sentenza del 14 giugno 1996, n. 20, ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 102, co. 2 nella parte in cui non consentiva il lavoro sostitutivo anche nel caso di pena con valore superiore a quello di un milione di lire.

Secondo il Decreto ministeriale⁵ che ne definisce le modalità di svolgimento, i lavori di pubblica utilità consistono in un'attività "non retribuita a favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni o presso enti o organizzazioni di assistenza sociale o di volontariato" (art. 1). Essi possono in particolare avere ad oggetto le seguenti prestazioni: di assistenza sociale presso organizzazioni del privato sociale; di protezione civile o forestale; di manutenzione di beni del demanio pubblico ovvero "altre prestazioni di lavoro di pubblica utilità pertinenti la specifica professionalità del condannato".

I lavori di pubblica utilità sono previsti innanzitutto come sanzione sostitutiva per i reati minori di competenza del giudice di pace⁶. In secondo luogo, essi sono applicabili come misura sostitutiva della detenzione ai tossicodipendenti che commettono reati di droga di "lieve entità"⁷, a coloro guidano in stato di ebrezza *ex art.* 186 del codice della strada o sotto l'effetto di stupefacenti *ex art.* 187⁸. In terzo luogo, essi sono previsti all'interno del nuovo istituto della messa alla prova (Map) per imputati autori di reati non puniti con non più di quattro anni di reclusione o con sola pena pecuniaria⁹. Tale istituto, ispirato al modello della *diversion* già sperimentato nel processo minorile, è particolarmente rilevante perché prevede la sospensione del processo, con conseguente estinzione del reato, qualora l'imputato esegua correttamente un programma di attività che include anche la "prestazione di lavoro di pubblica utilità"¹⁰. È interessante notare che, nonostante si trat-

⁵ Decreto 26 marzo 2001 rubricato "Norme per la determinazione delle modalità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità applicato in base all'art. 54, c. 6 del d.lgs. 274/2000".

⁶ L'istituto è stato introdotto con D.lgs. 28 agosto 2000, n. 274.

⁷ Tale possibilità è prevista dall'art. 73.5 *bis* della l. 9 ottobre 1990, n. 309 introdotto dal D.l. 20 marzo 2014, n. 36 per i reati di lieve entità previsti dal comma 5 dello stesso articolo "o per qualsiasi altro reato commesso da tossicodipendente per cui la condanna non è superiore ad un anno". Si tratta di una sanzione che si applica, su richiesta dell'imputato o del pubblico ministero, in sostituzione della pena detentiva o pecuniaria "qualora non debba concedersi il beneficio della liberazione condizionata".

⁸ Tale istituto è stato introdotto dalla l. 29 luglio 2010, n. 120 come sanzione che si applica in sostituzione della pena detentiva o pecuniaria. A differenza del caso previsto dall'art. 73.5 *bis*, questa può essere imposta anche d'ufficio nel decreto penale di condanna se non vi è opposizione dell'imputato.

⁹ La legge 28 aprile 2014, n. 67 ha introdotto gli artt. 168 *bis*, 168 *ter* e 168 *quater* del Codice penale che prevedono che, solo per una volta, agli imputati possa essere concessa "la sospensione del processo con messa alla prova", per reati puniti con sola pena pecuniaria, quelli con pena detentiva non superiore nel massimo a quattro anni e per quelli previsti dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale.

¹⁰ Il lavoro di pubblica utilità viene definito dall'art. 168 *bis* c.p. come una "prestazione non retribuita, affidata tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative dell'imputato, di durata non inferiore a dieci giorni, anche non continuativi, in favore della collettività, da svolgere presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le aziende sanitarie o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, che operano in

ti di una misura applicabile ad imputati prima della condanna, la varietà e quantità di prescrizioni limitative della libertà personale che possono essere inflitte – in larga parte mutate dall’istituto dell’affidamento in prova previsto dall’art. 47 dell’o.p. – sono tali da rendere la misura di una afflittività simile, se non superiore, a quella dell’affidamento che, invece, si applica ai soggetti condannati.

Come avvenuto per le misure alternative alla detenzione l’introduzione di questi nuovi istituti può essere spiegata con la convergenza strategica tra le esigenze di governo di un sistema penale in rapida espansione e le nuove tendenze in materia di governo del sociale (Cfr. cap. 5). Il modello sociale basato sul tipo antropologico del “cittadino attivo” traslato nel contesto dell’esecuzione penale consente, infatti, di gestire in maniera razionale ed economica la bulimia punitiva prodotta dalle nuove politiche criminali.

Il grande sviluppo di queste sanzioni alternative alla detenzione è stato favorito, in effetti, dalla necessità di alleggerire il peso sul carcere di un sistema penale in continua espansione (Cohen 1979; 1985) e dal fatto di essere percepite come una forma di punizione più “dolce” rispetto al carcere o ad altre misure privative della libertà personale quali gli arresti domiciliari (Lacey 2013). Nate come misure di decarcerizzazione con *ratio* restitutiva esse, come già avvenuto nel caso della riforma Gozzini, hanno finito per produrre un mero effetto di *net-widening* in luogo di quello auspicato di riduzione delle pene detentive. L’introduzione di nuove misure di controllo penale “leggere” per un verso ha favorito i processi di criminalizzazione primaria facilitando l’introduzione di nuove fattispecie di reato per condotte dotate di minor disvalore sociale, per altro verso ha incrementato la criminalizzazione secondaria spingendo gli attori del sistema penale ad intensificare le attività repressive (Caputo 2018). Così ad una minore severità del sistema sanzionatorio è coincisa una sua nuova espansione orizzontale. È il caso, in particolare, dei lavori di pubblica utilità imposti in conseguenza di violazioni del codice della strada che, infatti, sono stati previsti a fronte della criminalizzazione di una condotta prima sanzionata solo per via amministrativa.

Nell’insieme l’applicazione di questo nuovo istituto ha indotto ad un ulteriore allargamento del controllo penale quasi senza precedenti nella storia recente (Cfr. cap. 5, §3.3) giungendo, grazie alla Map, a colpire individui neppure condannati ma solo imputati di reato. Come si evince dal grafico 5.6, i lavori di pubblica utilità eseguiti nell’anno sono passati da 62 del 2010 a 15.831 del 2017, le messe alla prova da 511 del 2014 a 23.492 e le misure alternative sono raddoppiate passando da 31.422 a 62.680¹¹. Questo boom

Italia, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato”. Con la precisazione che “la prestazione è svolta con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dell’imputato e la sua durata giornaliera non può superare le otto ore”.

¹¹ I dati si riferiscono alle misure nel corso dell’anno: quelle pervenute più quelle in corso al

di ricorso alle misure alternative, alle sanzioni sostitutive ed alla sospensione per messa alla prova, ha determinato la creazione di un'area di controllo penale non carceraria che nel 2017¹² ha toccato le 108.010 misure eseguite nell'anno, sul quale gli Lpu incidono per il 15%, la messa alla prova per il 23%, le misure alternative per il 60%. Se prendiamo in considerazione, invece, le misure in atto al 31 dicembre dell'anno 2018 l'utenza complessiva dell'esecuzione penale composta da 114.588 individui risulta così distribuita: 52% in carcere, 28% in misura alternativa, 13% in messa alla prova e 7% ai lavori di pubblica utilità (Grafico 5.7)¹³.

In secondo luogo, va detto che i lavori di pubblica utilità vanno letti alla luce della tendenza alla "riscoperta" da parte dei *policy makers* del ruolo della comunità come entità in grado di sopperire a quei *gaps* nella fornitura di programmi sociali prodotti dalla crisi dello Stato sociale (Adams-Hess 2001). In un contesto in cui lo Stato, secondo la logica della sussidiarietà, delega molti dei servizi socioassistenziali al terzo settore (Bertin 2012), i lavori di pubblica utilità divengono una risorsa preziosa in grado di colmare in parte la carenza di risorse. Il risparmio che essi assicurano allo Stato è duplice.

Il primo è rappresentato dal fatto che essi forniscono manodopera a costo zero al privato sociale per l'erogazione di servizi pubblici. Analogamente a quanto avvenuto nel contesto anglosassone sin dall'inizio della sperimentazione dei *public works*, anche nel caso italiano tale modello trasforma di fatto il condannato da "user" di programmi finalizzati all'inserimento sociale in "comunità", in "giver" prestatore di un servizio in favore della "comunità" (Pease-McWilliams 1977).

Il secondo risparmio è, invece, rappresentato dal fatto che essi consentono di scaricare parte dei costi dell'esecuzione penale direttamente sugli utenti gestiti come cittadini "attivi". Come nel caso delle misure alternative alla detenzione previste dall'ordinamento penitenziario, infatti, anche per gli Lpu si prevede che sia il condannato o l'imputato a doversi procacciare una occasione per poter svolgere la misura dei lavori di pubblica utilità tra quelli messi a disposizione volontariamente dal privato sociale¹⁴.

Questo approccio volontaristico finisce per rafforzare quel dispositivo di trattamento differenziale dell'utenza del sistema penale avviato a partire dall'introduzione della legge Gozzini (Cfr. cap. 5, pt.1, §4). In primo luogo,

1° gennaio (Fonte: Ministero della giustizia, *Misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza e sanzioni sostitutive*, www.giustizia.it).

¹² L'analisi si ferma al 2017 poiché ad oggi non sono stati pubblicati dati relativi alle misure eseguite nel corso dell'anno 2018, ma solo di quelle in corso al 31 dicembre 2018.

¹³ Fonte: Ministero della giustizia, *Misure alternative, lavoro di pubblica utilità, misure di sicurezza e sanzioni sostitutive*, www.giustizia.it.

¹⁴ Normalmente i Tribunali si limitano a mettere a disposizione dell'utenza un albo di enti privati, raramente è previsto un servizio di orientamento dell'utenza che, quando esiste, è spesso delegato ad organizzazioni del privato sociale.

infatti, i condannati devono dimostrare di “meritarsi” un trattamento penale dolce mostrando di essere capaci di reperire autonomamente, secondo il paradigma della “cittadinanza attiva”, un’occasione di lavoro di pubblica utilità tra quelle offerte dal privato sociale. Oppure come nel caso della Map, sono addirittura gli imputati a dover mostrare tale capacità al fine di evitare il processo penale e di accedere volontariamente ed anticipatamente ad una punizione alternativa. Quelli che non mostrano tale abilità, per limiti soggettivi o sol perché residenti in regioni, come quelle del sud, dove il privato sociale non ha conosciuto uno sviluppo importante come avvenuto al centro-nord, rischiano di ricadere ancora sul sistema penitenziario che, dunque, non scompare dall’orizzonte punitivo ma continua ad essere istituzione di gestione degli “immeritevoli”.

In secondo luogo, la crescita quantitativa esponenziale dell’utenza del sistema penale e l’emergere di un paradigma che trasforma il condannato da “user” a “giver” del servizio pubblico ha finito per indurre gli Uffici per l’esecuzione penale esterna (Uepe) ad una gestione meramente burocratica anche della messa alla prova e dei lavori di pubblica utilità, come già avvenuto nel caso delle misure alternative alla detenzione. Essi si trovano impossibilitati di fatto ad assolvere ad una funzione di accompagnamento degli utenti nella gran parte dei percorsi di riparazione e di mediazione penale a causa di una cronica carenza di risorse di personale e di programmi offerti dal pubblico e/o dal privato sociale¹⁵. Il fatto poi che l’utente sia generalmente percepito come meno problematico al punto da assumere finanche un ruolo attivo nell’erogazione di un servizio in favore della comunità (Pieroni-Rollino 2018), induce gli Uepe a limitare il loro ruolo ad una mera attività di “verifica” formale delle prescrizioni imposte dal giudice (Bini-Pieroni-Rollino 2017).

In tale dispositivo si rinvengono echi del modello di inclusione sociale basato sul principio della “meritevolezza” come condizione per l’accesso ai diritti e le protezioni sociali, tipico dell’approccio selettivo e manageriale dei sistemi di *welfare* liberale (Cfr. cap. 5). Un modello figlio di una teoria dell’ordine sociale che propone un nuovo rapporto sinallagmatico tra “comunità” e “individuo”: aiuto in cambio di *engagement*.

3. Il ritorno al lavoro forzato carcerario

Come abbiamo anticipato, l’applicabilità dell’istituto dei lavori di pubblica utilità è stata estesa di recente anche al contesto penitenziario¹⁶. All’art.

¹⁵ Questo fenomeno è stato evidenziato da Salvatore Nasca, dirigente dell’Uepe di Toscana ed Umbria, nel corso del seminario del progetto Task tenutosi il 25-29 giugno a Firenze.

¹⁶ Anche in tal caso è prevista l’applicazione, in quanto compatibile, delle modalità previste nel citato art. 54 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274.

21, comma 4 *ter* è stabilito che i detenuti possano svolgere attività gratuita¹⁷, con *ratio* eminentemente riparativa, in favore “delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi”. Mentre all’art. 20 *ter*¹⁸ è previsto che i detenuti possano svolgere volontariamente e gratuitamente “progetti di pubblica utilità in favore della collettività” presso enti pubblici¹⁹ o privati²⁰ come parte del programma di rieducazione di cui all’art. 15 o.p. In tal caso la valenza pedagogico-rieducativa del lavoro gratuito risiederebbe nel fatto che il “risarcimento indiretto” del danno simbolico arrecato alla società favorirebbe un percorso di “rielaborazione critica del passato” secondo il paradigma trattamentale dell’ordinamento penitenziario (Bronzo 2018, p. 7). Vale la pena ricordare che tale istituto, nella versione originariamente proposta dagli Stati generali per l’esecuzione, prevedeva che i detenuti a fronte dello svolgimento di attività lavorative non remunerate, venissero retribuiti con una riduzione di pena e avessero in ogni caso diritto alla contribuzione previdenziale (Caputo, Marinelli 2018)²¹. Facendo seguito a tale proposta la Commissione “lavoro” incaricata di redigere gli schemi di decreto legislativo per la riforma dell’ordinamento penitenziario aveva previsto, infatti, che i detenuti coinvolti in attività gratuite ai sensi dell’art. 20 *ter* ricevessero una maggiorazione della liberazione anticipata di cui all’art. 54 o.p. di 1 giorno ogni 10, con un limite massimo annuale di 30 giorni²². Tale proposta di modifica dell’art. 54 non è, però, stata recepita nel D.lgs. 124/2018 e pertanto gli Lpu si configurano a tutti gli effetti come una forma di lavoro gratuito.

¹⁷ Particolari limitazioni sono previste per i condannati per il delitto di cui all’articolo 416 *bis* c.p. e per i delitti indicati nei commi 1, 1 *ter* e 1 *quater* dell’articolo 4 *bis* o.p.

¹⁸ L’istituto era stato inizialmente introdotto all’art. 21, comma 4 *ter* o.p. (d.l. n. 78/2013), successivamente abrogato parzialmente dalla riforma Orlando che ha introdotto al suo posto l’art. 20 *ter* o.p. rubricato “lavori di pubblica utilità”. Il D.lgs. 124/2018 nell’abrogare il comma 4 *ter* ha fatto salva la parte che prevedeva la possibilità di svolgere “attività a titolo volontario e gratuito a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi”.

¹⁹ A tal fine il Ministero della giustizia ha stipulato protocolli con l’Associazione nazionale comuni italiani e alcuni tribunali di sorveglianza. L’elenco completo delle convezioni attualmente in essere è consultabile sul sito del ministero: www.giustizia.it, sezione strumenti/accordi/protocolli.

²⁰ L’art. 20 *ter* prevede che tali attività possano essere svolte “presso lo Stato, le regioni, le province, i comuni, le comunità montane, le unioni di comuni, le aziende sanitarie locali o presso enti o organizzazioni, anche internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato”.

²¹ Per una descrizione analitica della proposta degli Stati generali: www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19_1.page?previousPage=mg_2_19.

²² *Commissione per la riforma dell’ordinamento penitenziario nel suo complesso*, in <https://www.penalecontemporaneo.it/upload/6045-propostariformaopcommgiostra.pdf>. Per il Decreto alla Scheda di lettura del Senato si veda: *Riforma dell’ordinamento penitenziario - Dossier XVII legislatura – 2018*, www.senato.it.

Nonostante l'istituto degli Lpu *ex art. 20 ter* sia formalmente inquadrato come una attività di tipo trattamentale, l'assenza di una remunerazione e di una contribuzione assicurativa finisce per mettere in discussione il progetto inclusivo di rieducazione e reinserimento sociale attraverso il lavoro dell'ordinamento penitenziario. Secondo il modello correzionalista, infatti, la natura educativa del lavoro carcerario deriva dal fatto si ripropone quel vincolo di subordinazione proprio dei comuni rapporti di lavoro e che sia accompagnato dalle comuni tutele giuslavoristiche. Come abbiamo visto la stessa Corte Cost. (n. 1087/1088), nell'ammettere la legittimità del sistema di retribuzione ridotte di cui all'art. 22 o.p., ha stabilito che l'eventuale scostamento del salario dei detenuti dalle remunerazioni ordinarie non possa essere eccessivo altrimenti il lavoro risulterebbe "diseducativo" e produrrebbe effetti "controproducenti" (Cfr. cap. 4, §6.3). Secondo la Corte il fatto che il sinallagma del rapporto lavorativo non sia rappresentato dal tradizionale scambio tra salario e prestazione lavorativa, ma tra quest'ultima e un'occasione rieducativa, non comporta affatto che si possa derogare totalmente alle tutele giuslavoristiche, come avviene invece nel caso dell'art. 20 *ter*.

L'assenza delle tutele giuslavoristiche non può, d'altronde, essere giustificata asserendo che gli Lpu consistono in attività di volontariato e/o di assistenza sociale²³ che non possono "in alcun caso avere ad oggetto la gestione o l'esecuzione dei servizi d'istituto" come recita l'art. 20 *ter*. Il fatto che l'oggetto della prestazione richiesta al detenuto abbia un contenuto sociale e/o assistenziale e che si possa svolgere per lo Stato e/o enti privati *no-profit*, di per sé non può indurre a differenziarla dal lavoro penitenziario *ex art. 20 o.p.* In primo luogo, perché anche il lavoro carcerario retribuito, come ha chiarito la Corte nella citata sentenza n. 1087/1988, consiste normalmente in attività per le quali l'amministrazione non si prefigge di produrre utili, ma solo di perseguire la finalità rieducativa. In secondo luogo, perché anche il lavoro retribuito, dopo il superamento dell'obbligazione lavorativa con il D.lgs. 124/2018 è oggi qualificato come attività volontaria e non più obbligatoria, proprio come le attività di cui all'art. 20 *ter*.

Ulteriori perplessità nel considerare gli Lpu come attività di mero volontariato derivano, poi dal fatto che lo stesso art.20 *ter* prevede che ai fini dell'inserimento nei programmi di pubblica utilità si considerino le professionalità dei detenuti, lasciando implicitamente intendere che queste potranno essere utilizzate e sfruttate dal soggetto pubblico o privato cui i detenuti sono affidati. Nonché dal fatto che tra le attività che possono essere svolte dai detenuti, previste dal D.m. 26 marzo 2001, vi sono elencate proprio quelle attività in cui normalmente sono già impiegati detenuti ed ex-detenuti

²³ Si noti che nella prima versione dell'istituto – poi sostituita dall'art. 20 *ter* – tali attività erano esplicitamente inquadrate come attività lavorative essendo previste all'interno dell'art. 21 rubricato "lavoro all'esterno".

regolarmente assunti e retribuiti da cooperative sociali: come quelle di manutenzione e pulizia delle strutture pubbliche o di parchi e giardini oppure quelle di assistenza sociale in favore di anziani, malati, minori, tossicodipendenti. Potrebbe, dunque, darsi il caso che esattamente per lo svolgimento della medesima attività si possa essere assunti e retribuiti da una cooperativa, eventualmente usufruendo degli sgravi della Smuraglia, oppure inseriti in un programma di lavori di pubblica utilità non retribuito²⁴.

La qualificazione dei lavori di pubblica utilità come attività di volontariato presupporrebbe poi una adesione spontanea e volontaria da parte dei condannati a prestare un'attività non retribuita, come stabilito peraltro dall'art. 20 *ter*. Ma in che misura può considerarsi spontanea l'adesione ad un programma di lavoro gratuito da parte di un individuo privato della libertà personale? Il consenso a prestare gratuitamente una attività potrebbe essere indotto dal fatto che il lavoro di pubblica utilità rappresenti nella pratica l'unica possibilità di accedere ad una attività trattamentale in assenza di un'adeguata offerta di occasioni di impiego retribuito. Esso poi ben potrebbe essere condizionato dal *metus* insito nella relazione punitiva che si instaura tra il condannato e l'amministrazione²⁵. Sul punto giova ricordare che la normativa sovranazionale e la giurisprudenza della Corte Edu pur ammettendo la liceità del lavoro imposto al condannato senza il suo consenso, tuttavia lo assoggettano ad alcuni limiti cogenti volti a contenere la possibilità di sfruttamento della manodopera detenuta sia da parte dello Stato che di privati (Cfr. cap. 4 e 7).

Con riguardo al lavoro svolto alle dipendenze dello Stato, se la Convenzione Oit ammette che questo possa essere anche privo di una remunerazione, come abbiamo visto la Corte Edu, invece, facendo proprie le indicazioni delle EPR (Consiglio d'Europa 2006), ha parzialmente assimilato il lavoro carcerario a quello libero e ha stabilito, ribaltando la sua precedente giurisprudenza, che il lavoro dei detenuti dovrebbe in ogni caso essere retribuito anche se non necessariamente con gli stessi livelli salariali previsti per il lavoro libero (Cfr. cap. 7, §3.4). Come accennato, la Corte ammette che questo possa essere svolto senza remunerazione nel solo caso in cui sia prevista una corrispondente riduzione di pena a compensazione della gratuità (C. Edu,

²⁴ Come ha denunciato l'associazione Antigone in numerosi casi l'Amministrazione penitenziaria sta già trasformando convenzioni con enti pubblici per lo svolgimento di attività lavorative retribuite in convenzioni per lo svolgimento di lavori di pubblica utilità (<http://www.antigone.it/quindicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/messa-alla-prova-e-lavori-di-pubblica-utilita/>).

²⁵ In proposito vale la pena ricordare che la giurisprudenza e la dottrina hanno ritenuto che il termine prescrizione per i ricorsi relativi al rapporto di lavoro carcerario si sospenda durante la detenzione, proprio in virtù del *metus* indotto nel detenuto dalla posizione del datore di lavoro che è al contempo incaricato di eseguire la pena detentiva (Marinelli 2015).

Floroiu v. Romania n. 15303/10 del 12.3.2013), proprio come era stato previsto dal citato schema di Decreto legislativo. L'attuale formulazione dell'art. 20 *ter*, dunque, non prevedendo alcun meccanismo compensatorio del genere, deroga alle indicazioni della Corte Edu in materia di lavoro gratuito.

Nel caso di lavoro svolto alle dipendenze di privati sia le EPR che la Convenzione Oil (1930) richiedono non solo il consenso del condannato ma impongono anche alcune precise condizioni per prevenire il rischio di sfruttamento. Le EPR, come visto, prevedono remunerazioni equivalenti a quelle previste per i lavoratori liberi (Corte Edu, *Stammer v. Austria*). Mentre la convenzione Oil, secondo l'interpretazione suggerita nel corso della 96^o Conferenza di monitoraggio sul lavoro forzato (Oil 2007), impone particolari cautele nel valutare il requisito della volontarietà del detenuto nell'accettare lavori per privati. È stato chiarito che nel caso di persone private della libertà personale il consenso potrebbe essere indotto dal rischio di subire una penalizzazione che può consistere nella minaccia di una sanzione disciplinare, ma anche solo nel rischio di perdere un "diritto o un mero privilegio" (Oil 2007, p. 65). Ipotesi che potrebbe verificarsi nel caso di un detenuto che, rinunciando alla possibilità di svolgere un programma di Lpu, riceva una valutazione negativa della sua condotta intra-muraria o semplicemente perda il vantaggio di svolgere una attività all'esterno del carcere. Per tale ragione, secondo il Comitato Oil, l'unico modo per evitare una costrizione indiretta al lavoro è che al detenuto sia proposto un contratto di lavoro a condizioni del tutto simili a quelli che si svolgono in libertà (Cfr. cap. 7, §3.2). Si tenga infine presente che una siffatta interpretazione trova ulteriore conferma nel fatto che il Comitato Oil (Oil 2007 p. 27) ha ricordato che già nel corso della Conferenza di adozione della Convenzione sul lavoro forzato (Oil 1930) era stato espressamente rigettato un emendamento volto a consentire l'uso da parte dei privati di detenuti per lo svolgimento di "public works"²⁶.

Alla luce della giurisprudenza della Corte Edu e delle disposizioni convenzionali analizzate possiamo concludere che l'impiego di detenuti in "lavori pubblici" possa essere considerato legittimo solo se retribuito e, perlomeno nel caso di quello svolto per privati, a condizioni del tutto paritarie a quelle previste per il lavoro libero.

4. La scomparsa del salario: il merito come criterio di inclusione sociale

Il tentativo in atto di superamento del sistema di protezione sociali previste per il lavoro dei detenuti può esser considerato conseguenza della crisi generale della concezione welfarista del lavoro salariato come strumento di

²⁶ ILC, 14th Session, Geneva, 1930, *Record of Proceedings*, pp. 305-308.

inclusione sociale, in favore di un nuovo modello di relazioni lavorative in cui la “gratuità” è un elemento sempre più diffuso. Ciascun individuo oggi può essere chiamato, infatti, a trascorrere periodi più o meno lunghi di disoccupazione durante i quali può essere indotto a lavorare gratuitamente in cambio di un periodo di formazione (*learfare*) o, per godere delle protezioni contro la disoccupazione, a effettuare lavori di utilità pubblica e/o impieghi proposti dai servizi (*workfare*). È il caso ad esempio della nuova misura di supporto al reddito “Reddito di Cittadinanza” (Rdc)²⁷. Si tratta di una misura assistenziale di contrasto alla povertà che, nel recepire una pluralità di orientamenti in materia di esclusione sociale (Baldini-Gori 2019), prevede una complessa serie di requisiti per l’accesso ad un beneficio economico e numerosi adempimenti sotto forma di incentivi al lavoro (Somma 2019). A partire da una concezione della povertà come il prodotto complesso di una pluralità di concomitanti fattori economico-sociali e familiari, si prevede, oltre la disponibilità ad accettare un impiego eventualmente reperito dai servizi, anche un vero e proprio percorso di integrazione sociale denominato “patto per il lavoro e patto per l’inclusione sociale” che può comportare attività di “servizio alla comunità”.

Si comprende che quando si condizionano i programmi di inclusione lavorativa a criteri di meritevolezza e pretese di impegno attivo, si finisce per minare la portata inclusiva del salario e si impone quantomeno un allineamento – secondo l’intramontabile logica della *less eligibility* – delle correlate politiche di controllo della devianza. Se la gratuità della prestazione lavorativa o il lavoro in cambio dell’assistenza sociale iniziano ad essere considerati come *standards* normali nelle dinamiche del rapporto tra mercato del lavoro e *welfare*, per assicurare l’efficacia deterrente della sanzione penale si rende necessario abbassare proporzionalmente le protezioni sociali concedibili ai detenuti.

Questo allineamento, però, produce un notevole inasprimento della severità dell’esecuzione penale. Nel caso delle misure non detentive, nonostante la gratuità appaia come giustificata per garantire la deterrenza a fronte del venir meno della carcerazione. Resta il fatto che tali misure sono applicate ad autori di condotte prima non sanzionate penalmente oppure sono imposte, come nel caso della Map, addirittura ad individui neppure condannati ma solo imputati in un processo penale. Nel caso della detenzione, poi, la gratuità della prestazione lavorativa introduce un *quid pluris* rispetto all’afflittività già insita nella sanzione della privazione della libertà personale, andando oltretutto a derogare significativamente al sistema di tutela dei diritti dei lavoratori detenuti così come elaborato dalla giurisprudenza evolutiva della Corte costituzionale e della Corte Edu.

²⁷ D.l. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2019, n. 26.

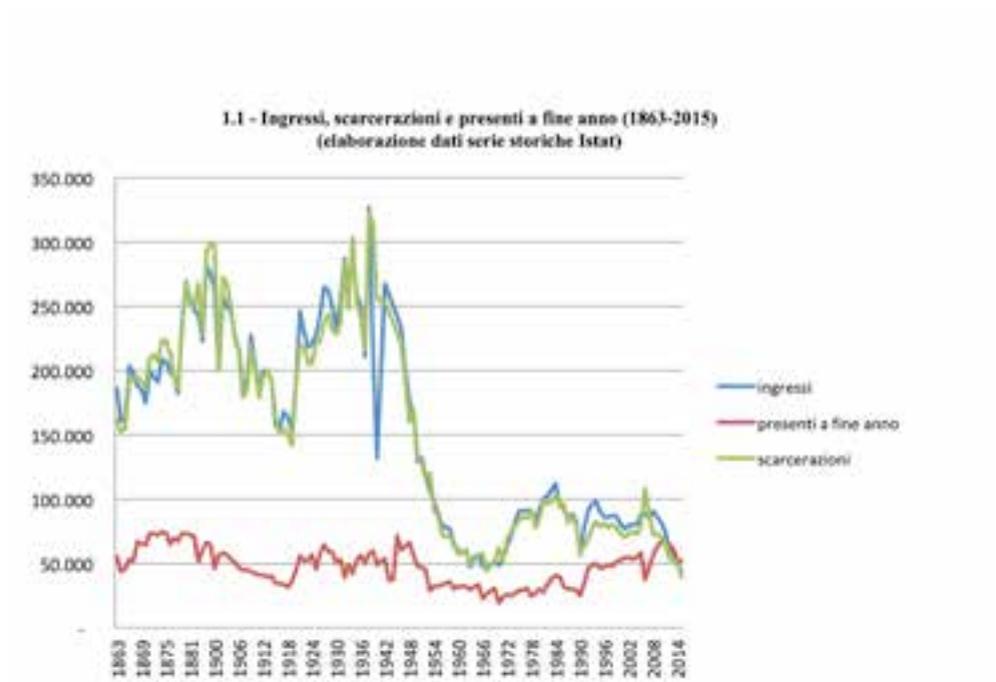
L'estensione grazie alla previsione dell'art. 20 *ter* o.p. dell'ambito di applicazione del Lpu ad individui che stanno scontando una condanna in carcere può essere considerata figlia anche della profonda crisi di significato che vive il lavoro penitenziario svolto alle dipendenze dell'amministrazione. Come visto, l'assenza "di una cultura del lavoro all'interno degli istituti penitenziari"²⁸ comporta un atteggiamento rinunciatario rispetto al mandato del reinserimento sociale e una forte ritrosia dell'amministrazione nell'accettare l'idea che il lavoro dei detenuti debba essere assimilato a quello libero. A fronte dello svilimento del lavoro carcerario, considerato come mero strumento di intrattenimento e contenzione disciplinare, gli Lpu rappresentano agli occhi dell'amministrazione uno strumento economico da preferire al lavoro retribuito. Nella circolare del 5 dicembre 2018, non a caso, il Dap dopo aver criticato il sistema di garanzie poste a tutela del lavoro retribuito, invita le direzioni a favorire il ricorso al lavoro gratuito dei detenuti per "lo svolgimento dei lavori di pulizia e manutenzione degli uffici pubblici dell'Amministrazione della Giustizia, solitamente affidati a imprese/cooperative esterne"²⁹.

²⁸ Ministro della giustizia, *Relazione al Parlamento relativa allo svolgimento da parte di detenuti di attività lavorative o corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali. Legge 22,06,2000 n. 193 art. 5 comma 3, Anno 2013*. www.giustizia.it.

²⁹ Paradossalmente nel fare ciò il Dap, mostrando una preoccupante ignoranza delle norme di legge in vigore, fa riferimento al già abrogato istituto previsto all'art. 21 comma 4 *ter* e non all'art. 20 *ter* introdotto dal D.lgs. 124 del 4 ottobre 2018 che espressamente vieta l'uso degli Lpu per i lavori domestici.

APPENDICE GRAFICA

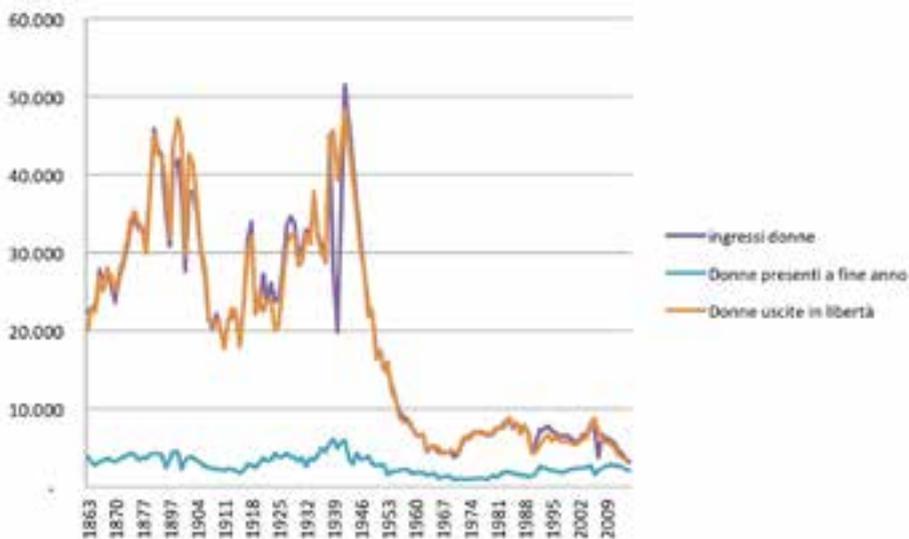
Capitolo primo



1.2 - Tasso detenzione (1863-2018): detenuti per 100.000 abitanti
(elaborazione dati serie storiche Istat)



1.3 - Donne: ingressi, scarcerazioni e presenti a fine anno (1863-2015)
Elaborazione dati Istat serie storiche



Capitolo secondo

Grafico 2.1 - Ingressi, uscite e presenti in carcere (anni 1863-1921)
Elaborazione dati Istat (1958)

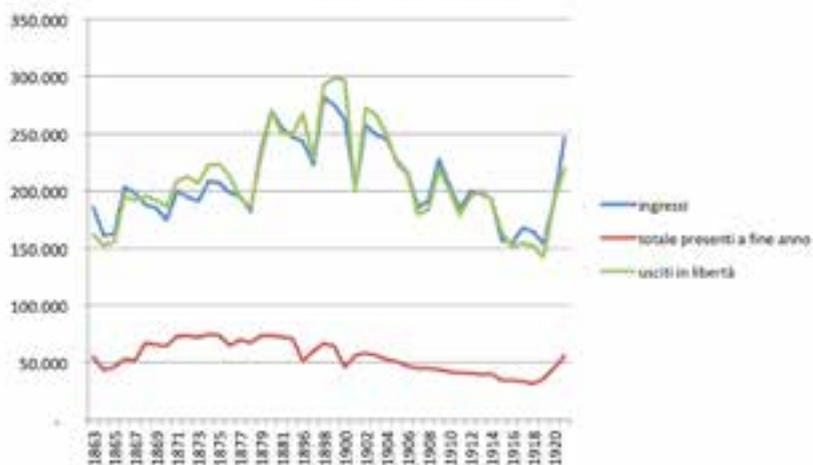
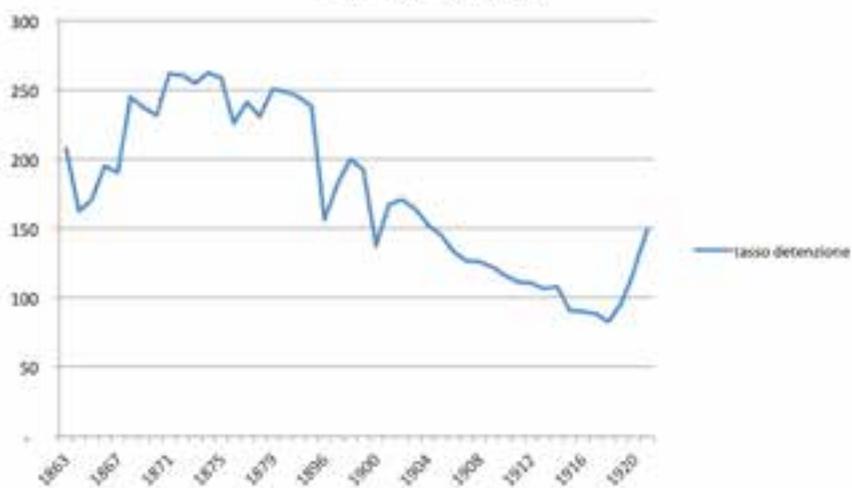
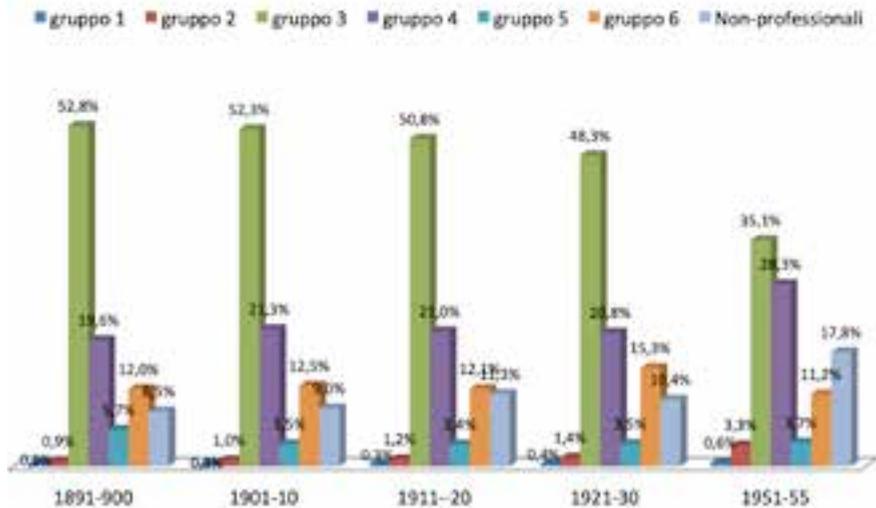


Grafico 2.2 - Tasso detenzione (anni 1863-1921)
Elaborazione dati Istat (1958)



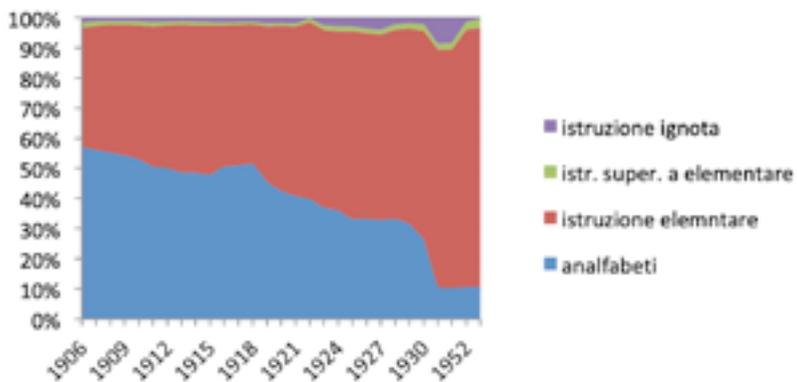
2.3 - Condannati secondo la professione o condizione
elaborazione dati Istat (1958)



Gruppi: 1. Professioni e arti liberali e assimilate. – 2. Professioni amministrative, tecniche e operative varie. – 3. Arti e mestieri particolari delle lavorazioni agricole e forestali, dell'allevamento del bestiame e della pesca. – 4. Arti e mestieri particolari della lavorazione e fabbricazione di materiali e prodotti industriali e artigiani. – 5. Arti grafiche e mestieri inerenti alla installazione e funzionamento di impianti e apparecchiature e alla conduzione di macchine motrici e mezzi di trasporto. – 6. Arti e mestieri particolari del commercio e dei servizi.

2.4 - Condannati secondo il grado di istruzione (anni 1903-1953)

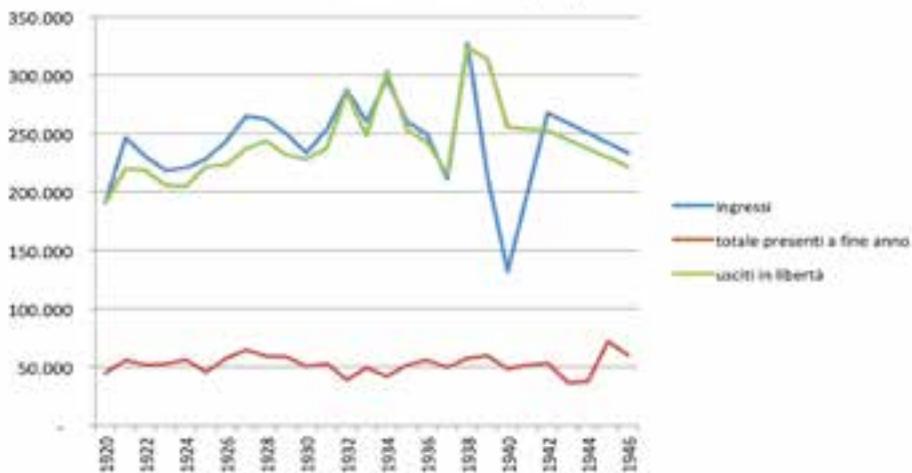
Elaborazione dati Istat (1958)



Capitolo terzo

3.1 - Ingressi, uscite e presenti in carcere (anni 1928-1946)

Elaborazione dati Istat (1958)*



* I dati degli entrati e degli usciti relativi agli anni 1941-43-44-45 non sono disponibili.

Grafico 3.2 - Tasso detenzione (anni 1920-1946)
Elaborazione dati Istat (1958)



* I dati degli entrati e degli usciti relativi agli anni 1941-43-44-45 non sono disponibili.

Capitolo quarto

Grafico 4.1 - Ingressi, uscite e presenti in carcere (anni 1947-1975)
Elaborazione dati Istat serie storiche

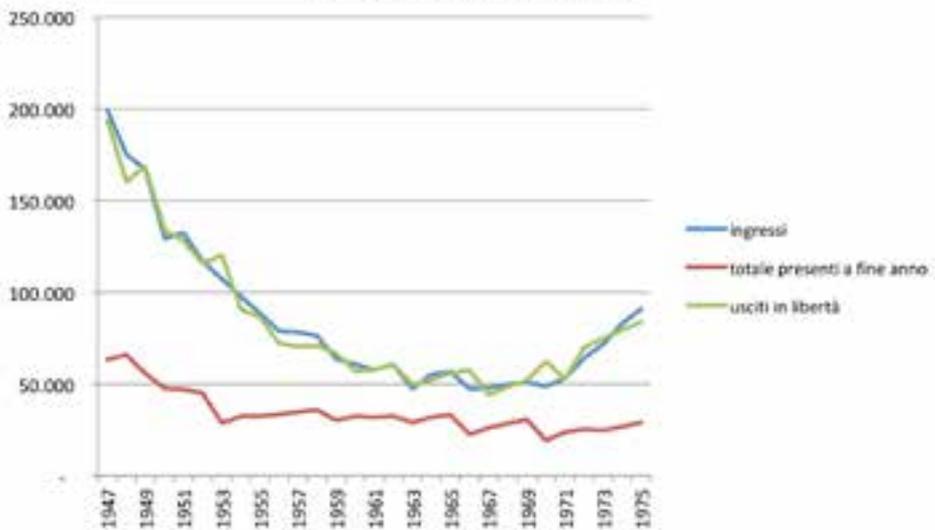
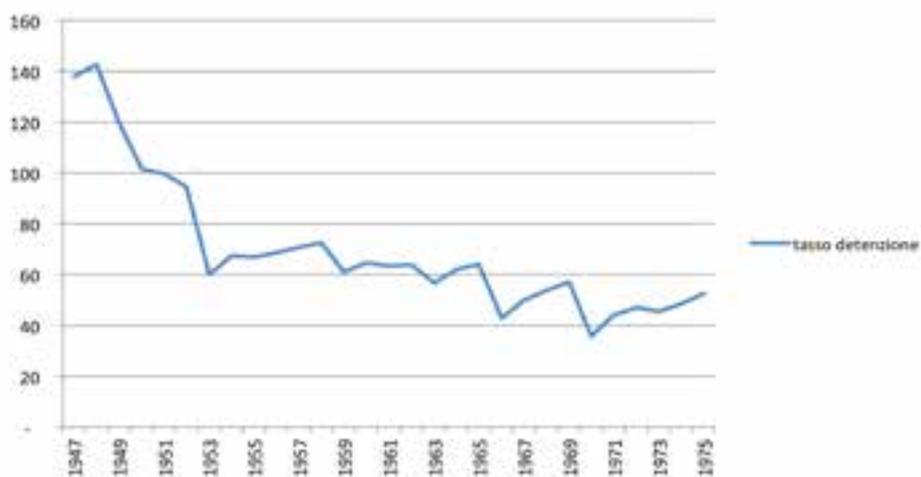


Grafico 4.2 - Tasso detenzione (anni 1947-1975)
Elaborazione dati Istat serie storiche



Capitolo quinto

5.1 - Ingressi, scarcerazioni e presenti a fine anno (1976-2018)

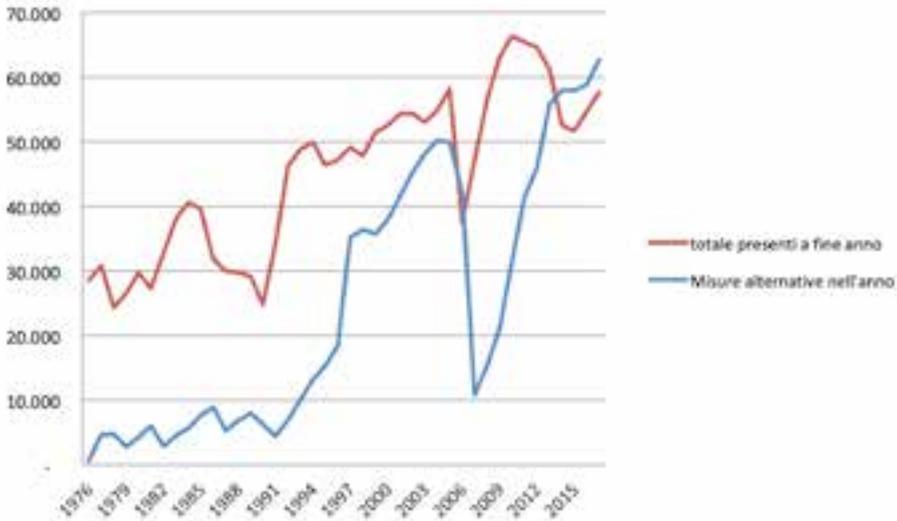


* Per gli anni 1976-2015 sono stati utilizzati esclusivamente dati Istat, Serie storiche, per gli anni 2016-18 non sono ancora stati pubblicati dati relativi alle scarcerazioni che dunque si fermano al 2015. Mentre i dati relativi alle presenze a fine anno per gli anni 2016-18 sono stati utilizzati dati del Ministero della giustizia (www.giustizia.it, sezione statistiche). Pur essendo disponibili sul sito del Ministero serie storiche su ingressi ed uscite, anche relativi al 2016 e 2017, questi non sono stati utilizzati perché non congruenti con le serie storiche Istat.

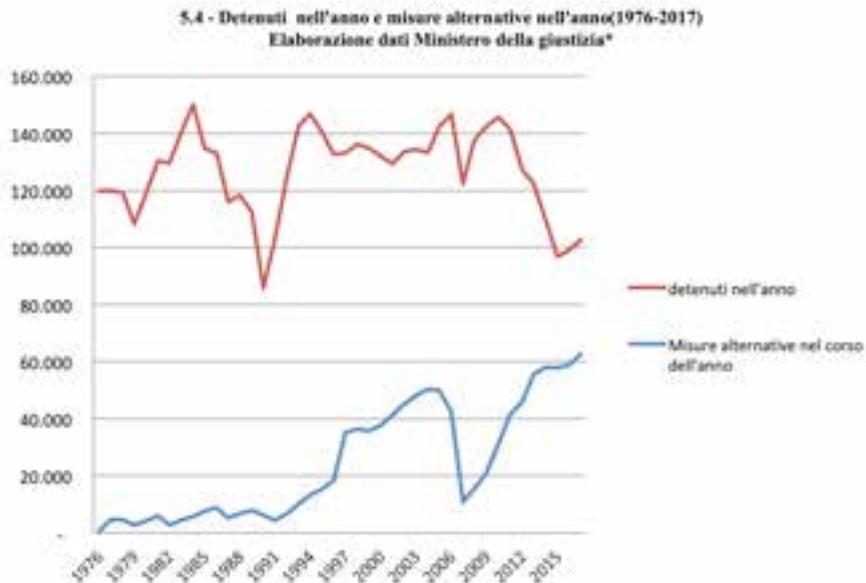
5.2 - Tasso detenzione (anni 1976-2018)
Elaborazione dati Istat serie storiche



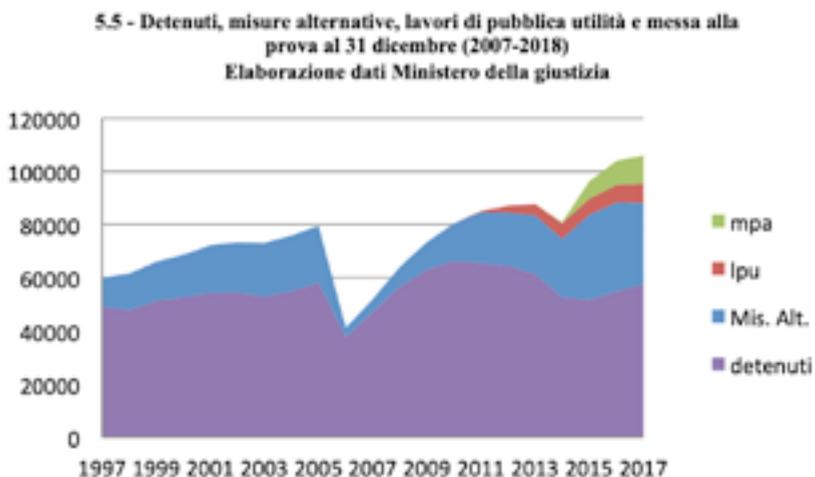
5.3 - Misure alternative nell'anno e detenuti presenti al 31 dic. (1976-2017) -
Elaborazione dati Ministero della giustizia*



* I dati relativi ai detenuti si riferiscono ai presenti al 31 dicembre dell'anno relativo. Mentre quelli relativi alle misure si riferiscono a quelle eseguite nel corso dell'anno (misure in corso il 1° gennaio + quelle pervenute nell'anno). A partire dal 2013 i dati del ministero includono anche i lavori di pubblica utilità che qui invece non sono calcolati perché non si tratta di alternative alla detenzione, ma di sanzioni sostitutive. A partire dal 2015 i dati ufficiali considerano anche il numero di messe alla prova, che qui non sono conteggiate perché non si tratta di misure alternative.

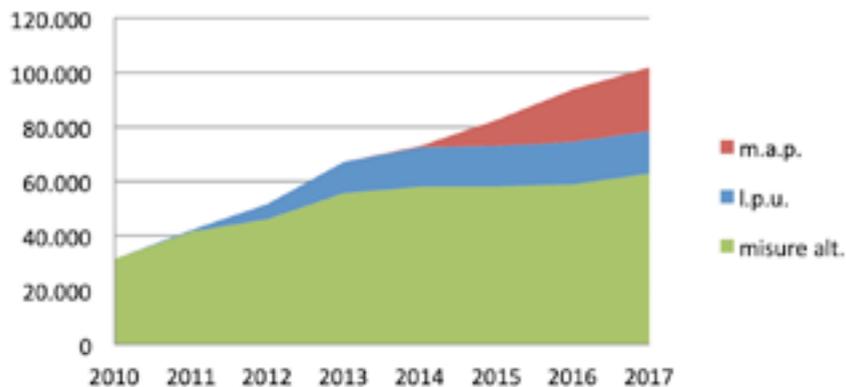


* I detenuti nell'anno sono calcolati come somma dei detenuti entrati in carcere nel corso dell'anno e di quelli presenti al 31 dicembre dell'anno precedente. Mentre le misure nell'anno sono date dalle misure pervenute nel corso dell'anno e di quelle presenti al 1 gennaio dell'anno.



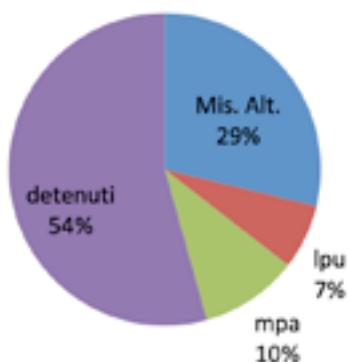
5.6 - Lavori pubblica utilità e messa alla prova eseguiti nell'anno (2010-2017)

elaborazione dati Ministero della giustizia

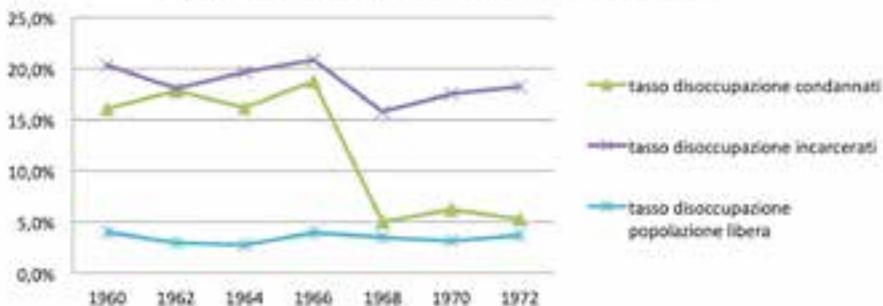


5.7 - Detenuti, misure alternative, lavori di pubblica utilità e messa alla prova al 31 dicembre 2018

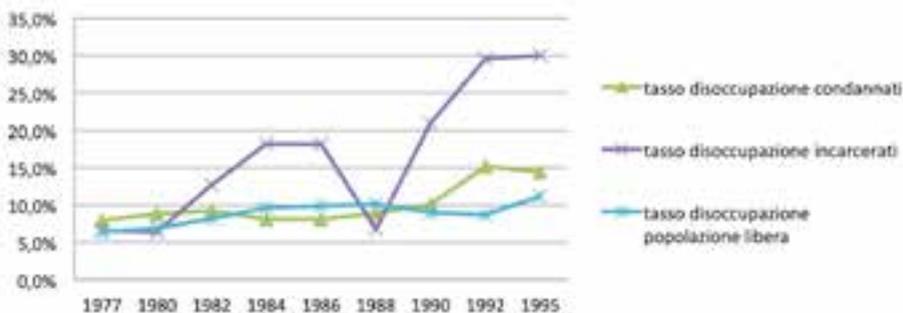
elaborazione dati Ministero della giustizia



5.8 Tasso disoccupazione condannati, incarcerati e liberi (1960-1972)

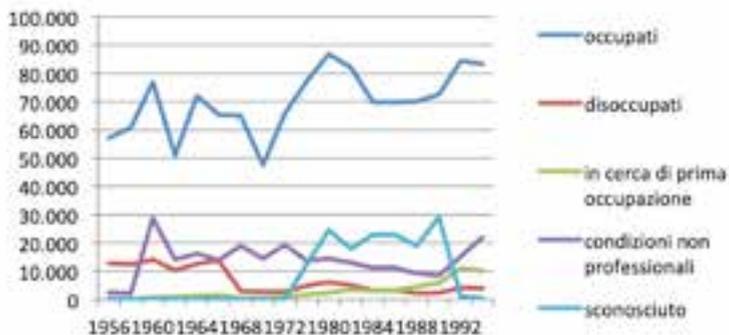


5.9 - Tasso disoccupazione condannati, incarcerati e liberi (1977-1995)



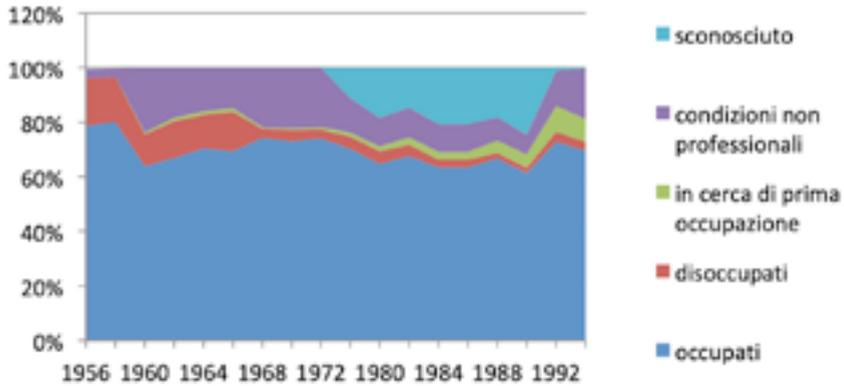
5.10 - Stato occupazionale dei condannati in primo grado (1956-95) - valori assoluti*

Elaborazione dati Istat (Annuari 1958-1996)



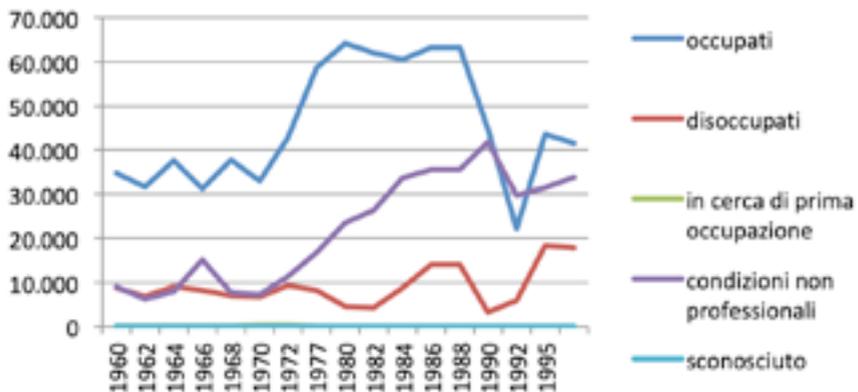
**5.11 - stato occupazionale dei condannati in primo grado
(1956-95) - valori percentuali**

Elaborazione dati Istat (Annuari 1958-1996)



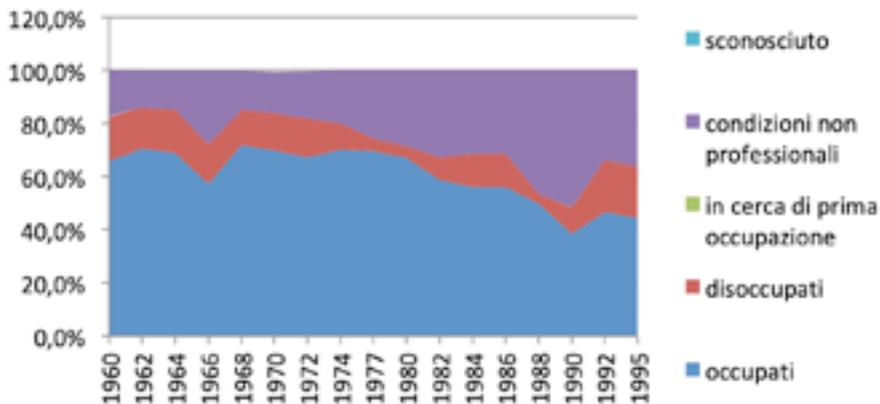
**5.12 - stato occupazionale degli entrati in carcere- anni 1960-95
(valori assoluti)**

Elaborazione dati Istat (Annuari 1958-1996)



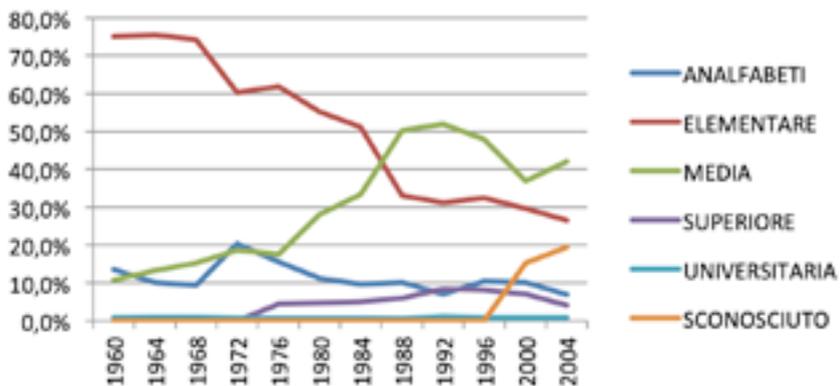
5.13 - Stato occupazionale degli entrati in carcere (1960-95) - valori percentuali

Elaborazione dati Istat (Annuari 1958-1996)



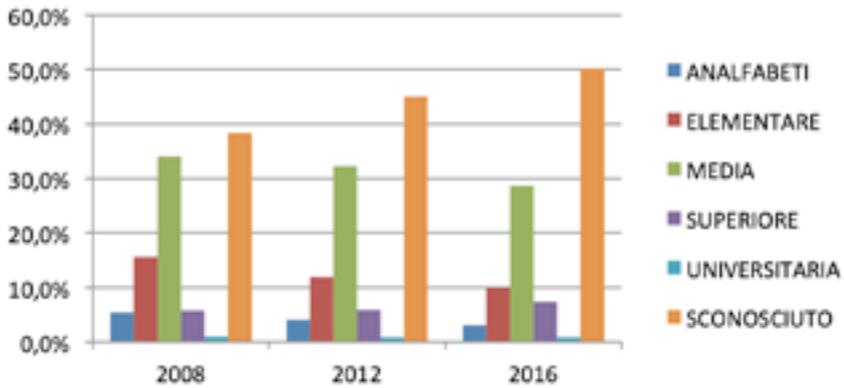
5.14 - Tasso di scolarizzazione detenuti entrati in carcere (1960-2004)

Elaborazione dati Istat - annuari statistiche giudiziarie



5.15 - Tasso di scolarizzazione detenuti presenti in carcere al 31 dicembre (2008-2016)

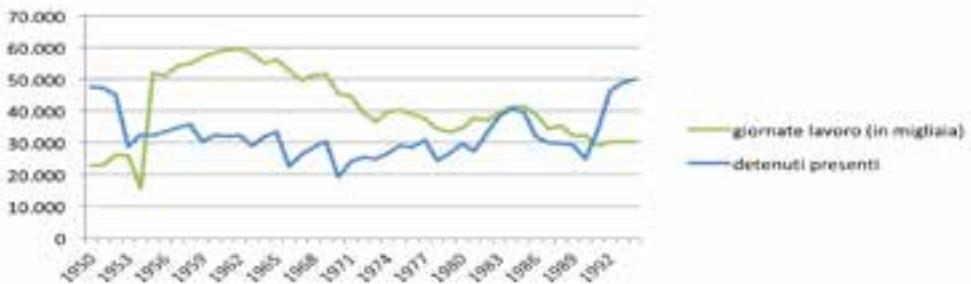
Elaborazione dati Ministero della giustizia



Capitolo sesto

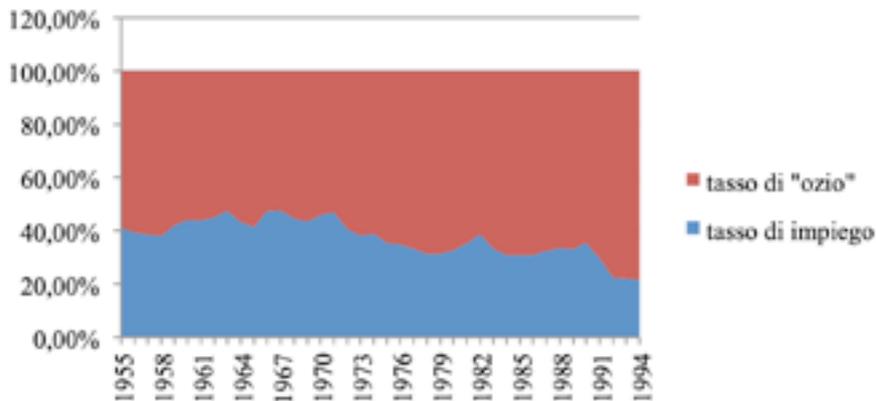
6.1 - Numero di giornate di lavoro in carcere e detenuti presenti (anni 1950-1994) -

Elaborazione dati Istat (Annuario statistico giudiziario)



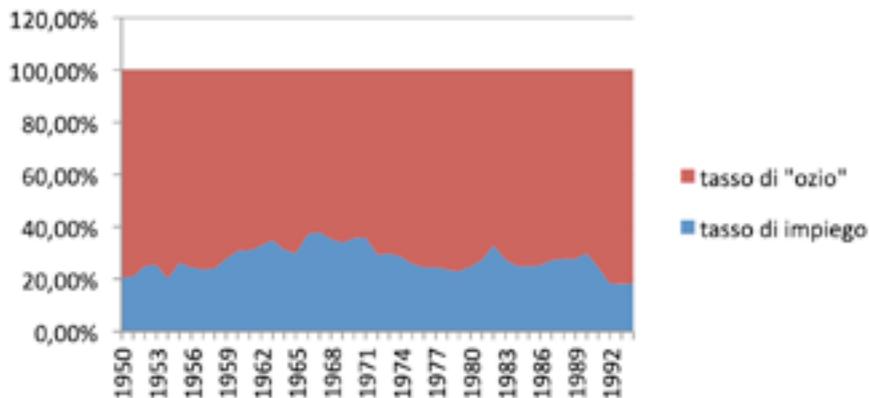
6.2 - Tasso di impiego e di ozio complessivo di tutti gli istituti (anni 1950-1994)

Elaborazione dati Istat (Annuari statistiche giudiziarie)



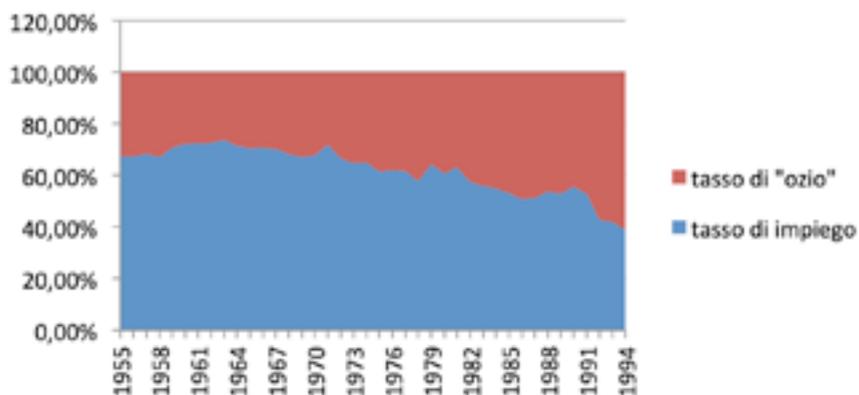
6.2a-Tasso di impiego e di ozio negli stabilimenti di custodia preventiva (anni 1950-1994)

Elaborazione dati Istat (Annuari statistiche giudiziarie)



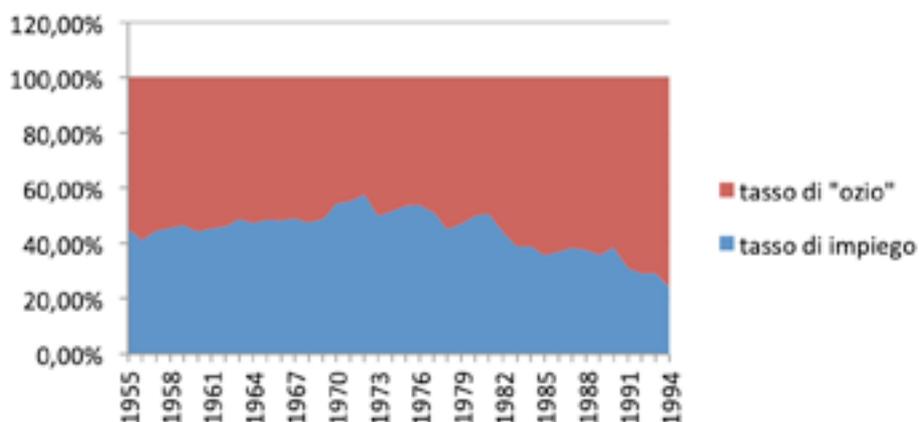
6.2b-Tasso di impiego e di ozio negli stabilimenti penali- (anni 1950-1994)

Elaborazione dati Istat (Annuari statistiche giudiziarie)



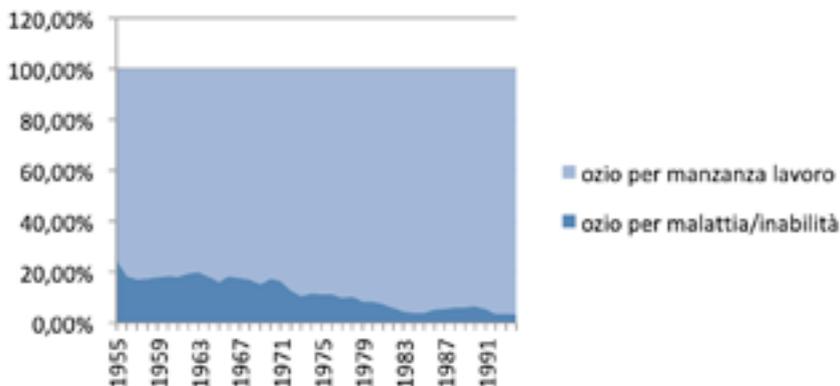
6.2c-Tasso di impiego e di ozio negli istituti per le misure di sicurezza (anni 1950-1994)

Elaborazione dati Istat (Annuari statistiche giudiziarie)

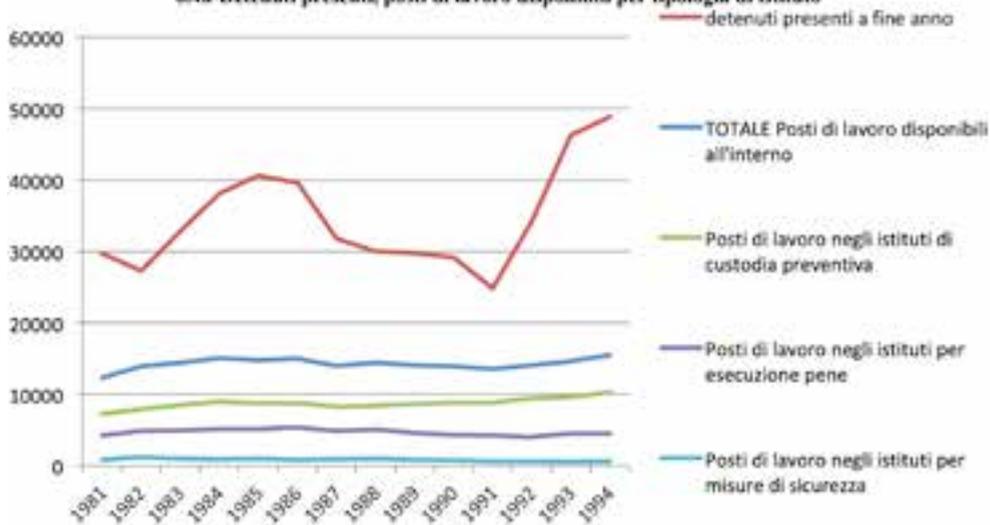


6.3-Totale istituti: "ozio" causato da malattia/inabilità o da carenza lavoro (anni 1950-1994)

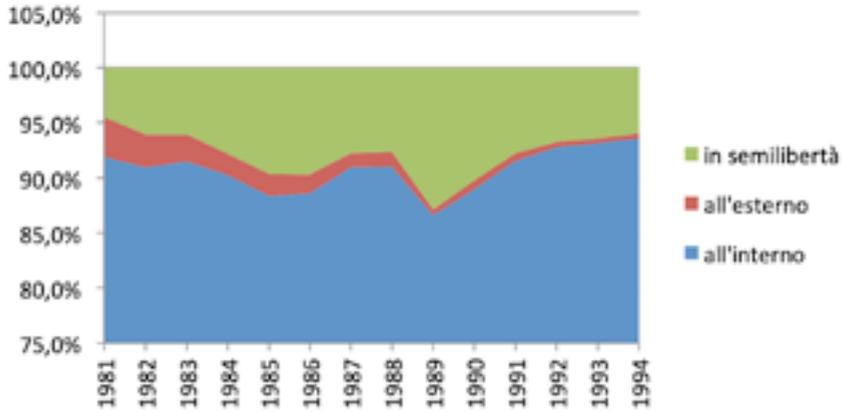
Elaborazione dati Istat (Annuari statistiche giudiziarie)



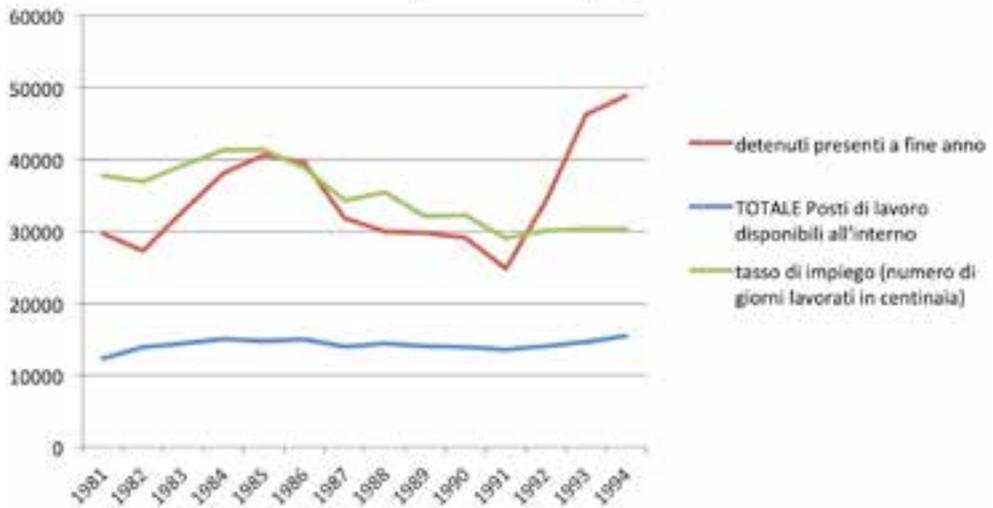
6.4a-Detenuti presenti, posti di lavoro disponibili per tipologia di istituto



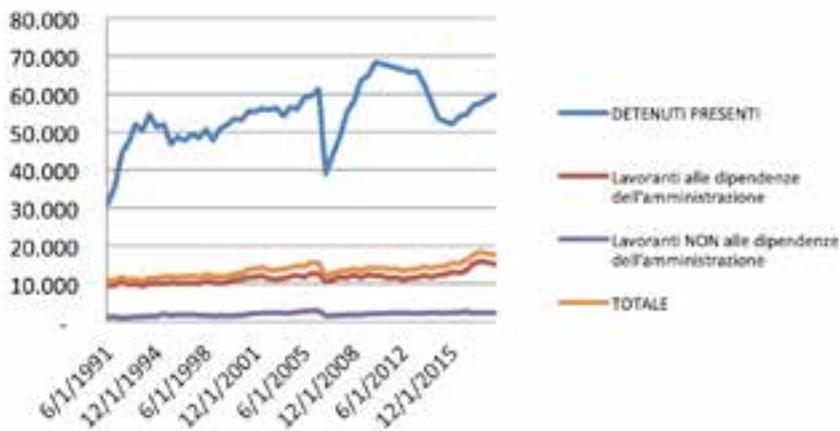
6.4b-Tasso di impiego dei detenuti in all'interno degli istituti, all'esterno e in semilibertà - Anni 1981-94



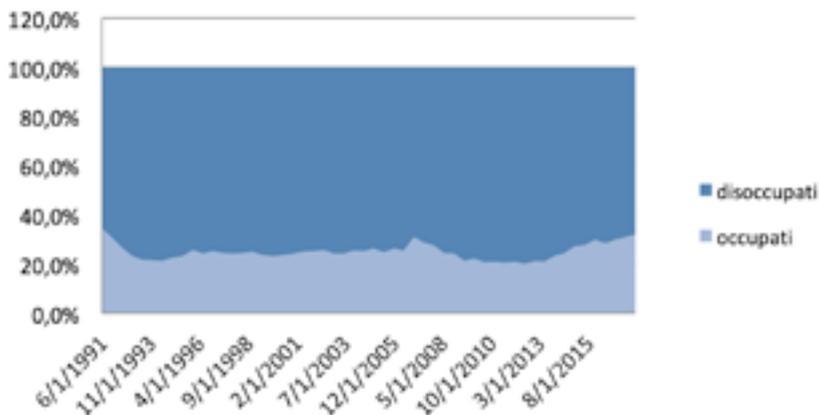
6.4c-Posti di lavoro disponibili e tasso di impiego - anni 1981-1994



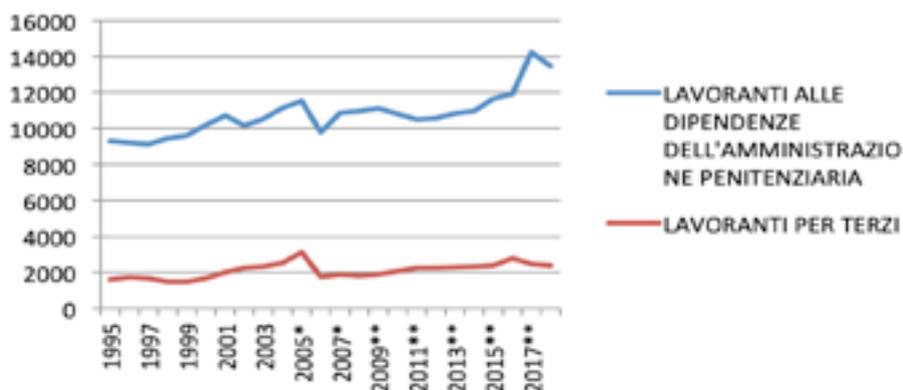
6.5a - Detenuti presenti e lavoratori (1991-2018)



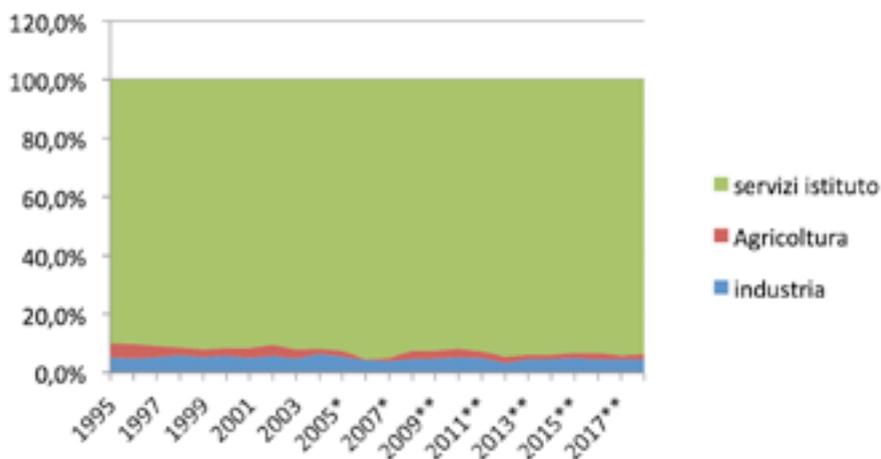
6.5b - Tasso occupazione detenuti (1991-2018)



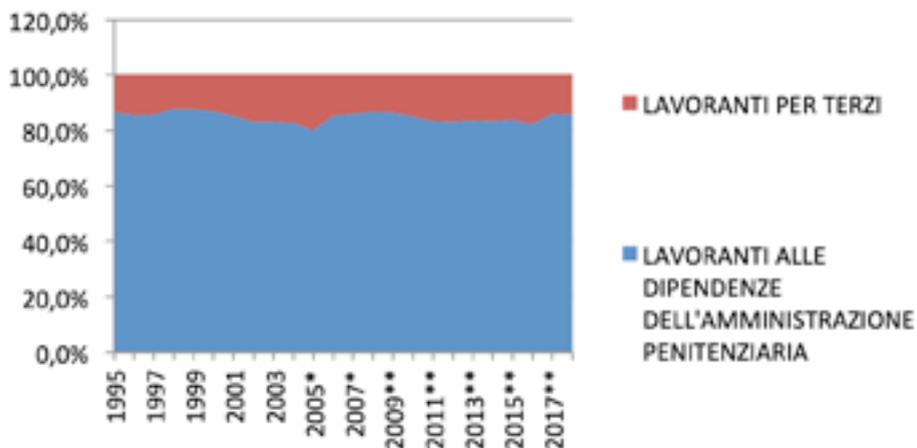
6.6a - Lavoranti per l'amministrazione penitenziaria e per terzi: valori assoluti (1995-2018)



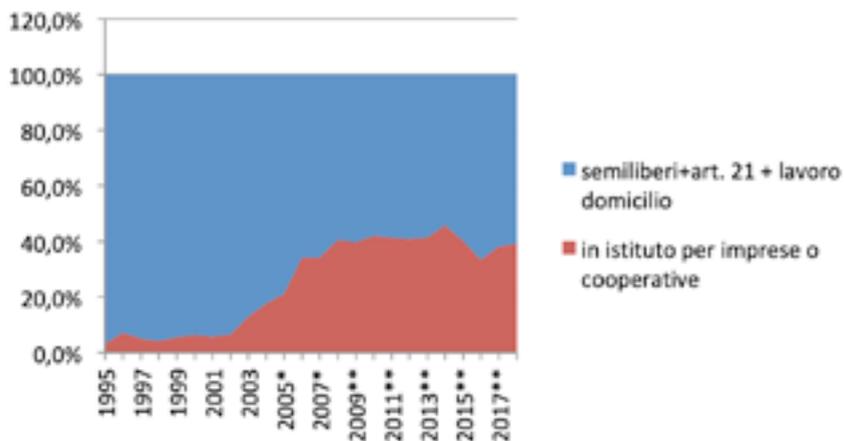
6.6b - Lavoranti per l'amministrazione penitenziaria (1995-2018)



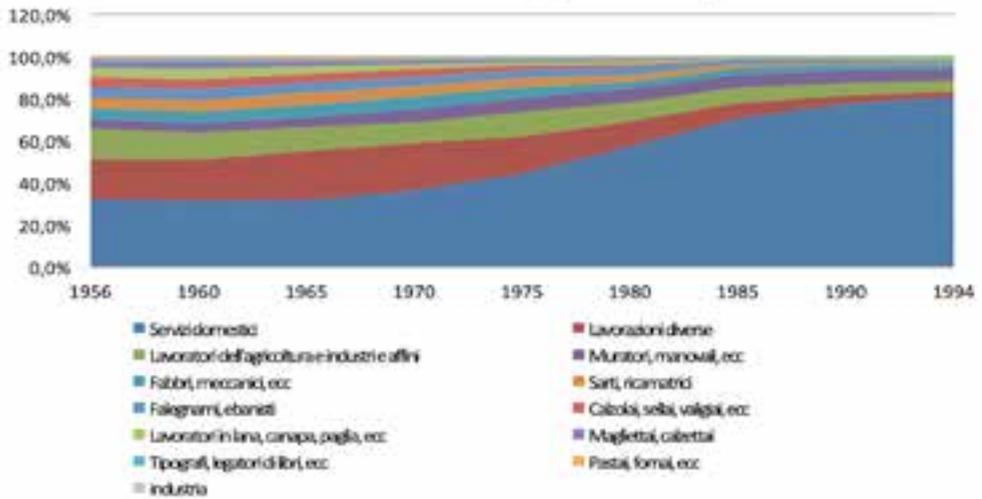
6.6c - Lavoranti per l'amministrazione penitenziaria e per terzi: valori percentuali (1995-2018)



6.6d - Distribuzione lavoranti per terzi (1995-2018)



6.7- Lavorazioni carcerarie per tipo anni 1956-1994
 Elaborazione dati Istat, Annuario statistiche giudiziarie, anni corrispondenti



BIBLIOGRAFIA

Abels D.

2012, *Prisoners of the International Community, the legal position of persons detained at international criminal tribunals*, The Hague, T.M.C. Asser Press.

Adams D., Hess. M.

2001, *Community in public policy: Fad or foundation*, in *Australian Journal of Public Administration*, 60(2), pp. 13-23.

Alber J.

1982, *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat*, Frankfurt, Campus (trad. it. *Dalla carità allo stato sociale*, Bologna, Il Mulino, 1987).

Albrecht H.J., Schädler W.

1986, *Community Service: A new Option in Punishing Offenders in Europe*, Freiburg, Max Planck Institute for Foreign and International Penal Law.

Albuquerque P. P., Ciuffoletti S.

2016, *A question of space. Overcrowding, dignity and resocialization from Strasbourg to Italy*, in *La protection des droits des personnes détenues en Europe, Actes de conférences, 21 avril 2016, 14-15 juin 2016*, <https://journals.openedition.org/revdh/4230?file=1>

Allen F.

1981, *The Decline of Rehabilitative Ideal*, Chicago, Yale University Press.

Antonini L.

2000, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: da Welfare State a Welfare Society*, in *Riv. dir. fin. e sc. fin.*, p. 103 ssg.

Alleviating the Miseries of Public Prisons

1790, *Extracts and Remarks on the Subject of the Punishment and Reformation of Criminals, Order of the Society Established in Philadelphia*, Philadelphia, Zachariah Poulson.

Ancel M.

1966, *La nuova difesa sociale*, Milano, Giuffrè.

Aresta V.

2011, *Fare impresa nelle carceri del mezzogiorno*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3, pp. 77 ssg.

Ascoli U.

1984 (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Roma-Bari, Laterza.

Bagley J.J., Bagley A.J.

1966, *The English Poor Law*, London, Macmillan.

Baldini M., C. Gori

2019, *Il reddito di cittadinanza*, in *Il Mulino*, 2, marzo-aprile.

Bandini T., Gatti U.

1979, *La crisi dell'ideologia del trattamento: contraddizioni e ambiguità dell'attuale realtà penitenziaria italiana*, in *Rassegna di Criminologia*, X, 1.

1980, *Limiti e contraddizioni dell'opera del criminologo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1,2, pp. 165-174

Baratta A.

1982, *Criminologia critica e critica del diritto penale*, Bologna, Il mulino

2001, *Diritto alla sicurezza o sicurezza dei diritti?*, in S. Anastasia, M. Palma (a cura di), *La bilancia e la misura*, Milano, 2001, p. 23.

Barnes H.E.

1918, *A history of the penal, reformatory, and correctional institutions of the State of New Jersey: analytical and documentary*, Trenton, MacCrellich.

1921, *Historical Origin of the Prison System in America*, in *Journal of criminal law and criminology*, v. 12 i. 1, p. 35-60.

1927, *The Evolution of Penology in Pennsylvania*, Montclair, NJ, Patterson Smith.

Barnett R.

1977, *Restitution: A new paradigm of criminal justice*, in *Ethics*, 87, 1977, p. 279 ssg.

Bauman Z.

1998, *Globalization: The human consequences*, New York, Columbia University Press (trad. it.: *Dentro la globalizzazione*, Bari, Laterza 2001).

2000, *Liquid modernity*, Cambridge, Polity Press (trad. it. *Modernità liquida*, Roma - Bari, Laterza, 2011).

2003, *Wasted lives. Modernity and its outcasts*, Polity Press, Cambridge 2003 (trad. it. *Vite di scarto*, Roma-Bari, Laterza, 2005).

Beccaria C.

1764, *Dei delitti e delle pene*, Torino, Einaudi, 1994.

Beck U.

1986, *Risikogesell schaft*, Frankfurt, Suhrkamp (trad. it. *La società del rischio*, Carocci, Roma 2000).

1999, *Schöne neue Arbeitswelt*, Frankfurt, Suhrkamp (trad. it. *Il lavoro nell'epoca della fine del lavoro. Tramonto delle sicurezze e nuovo impegno civile*, Torino, Einaudi, 2000).

Becker H.S.

1963, *Outsiders; studies in the sociology of deviance*, London, Free Press of Glencoe.

Beckett, K., Western B.

1999, *How Unregulated Is the U.S. Labor Market?The Penal System as a Labor Market Institution*, in *American Journal of Sociology*, v. 104, n. 4, pp. 1030-1060.

2001, *Governing social marginality: welfare, incarceration and the transformation of State policy*, in D. Garland (a cura di), *Mass imprisonment in the usa. Social causes and consequences*, London, Sage.

Bellazzi F.

1867, *Prigioni e prigionieri del Regno d'Italia*, Firenze, G. Barbera.

Beltrani Scalia M.

1868, *Sul governo e sulla riforma delle carceri in Italia. Saggio storico e teorico*, Torino, G. Favale e c.

1871, *Programma*, in *Rivista di discipline carcerarie*, n.1, pp. 3 ssg.

1874, *Il sistema penitenziario d'Inghilterra e d'Irlanda*, Roma, Tipografia Artero e comp.

1890, *Atti del Congresso penitenziario internazionale di Pietroburgo*, in *Rivista di discipline carcerarie*, anno XX, 1890, p. 405 ssg.

1891, *Relazione a S.E. il Ministro dell'Interno*, in *Ordinamento Generale dell'Amministrazione Carceraria*, Tip. delle Mantellate, Roma 1891, p. XXXVI-V.

Benedetti A.,

1988, *Elementi del trattamento penitenziario con particolare riguardo al lavoro interno ed esterno*, in *Leg. Giust.*, p. 179.

Bentham J.

1778, *A view of the hard-labour bill*, in *The works of Jeremy Bentham*, in Bowring J. (a cura di), *The works of Jeremy Bentham*, v. 4, London, Simpkin, Marshall, & Co., 1838-43, p. 6-36.

1787, *Panopticon or the Inspection house*, in Bowring J. (a cura di), *The works of Jeremy Bentham*, v. 4, London, Simpkin, Marshall, & Co., 1838-43, pp. 37-172 (trad. It. *Panopticon ovvero la casa d'ispezione* (a cura di Foucault M. e Perrot M.), Venezia, Marsilio, 1983).

1789, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Kitchener, Batoche 2000.

1798, *Pauper management improved*, in Bowring J. (a cura di), *The works of Jeremy Bentham*, v. 8, London, Simpkin, Marshall, & Co., 1838-43, pp. 369-437.

1838 *Principles of civil law*, in Bowring J. (a cura di), *The works of Jeremy Bentham*, v. 8, London, Simpkin, Marshall, & Co., 1838-43, pp. 369-437.

Bernardi E.

1987, *Il lavoro carcerario*, in G. Flora (a cura di), *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario*, Milano, Giuffrè, pp. 77 ssg.

Bertin G.

2012, *Welfare regionale in Italia*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari.

Bettini M.N.

2001, *Ferie e parità di trattamento dei detenuti, nota a Corte Cost., 22 maggio 2001, n. 158*, in *Massimario della giurisprudenza del lavoro*, p. 1228.

Beveridge W.

1944, *Il Piano Beveridge. Compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al Governo britannico*, Londra, Stamperia reale in Ascoli U., Benassi D., Mingione E. (a cura di), *Alle origini del welfare state. Il Rapporto su Assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, FrancoAngeli, 2010.

Bini L., Pieroni G., Rollino S.

2017, *La supervisione nel servizio sociale*, Roma, Carocci.

Blumer H.

1969, *Symbolic interactionism: Perspective and method*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Borzacchiello A.

2005, *La grande riforma. Breve storia dell'irrisolta questione carceraria*, in *Rassegna Penitenziaria*, N. 2, 3, 2005, pp. 83-147.

Braithwaite J.

1989, *Crime, Shame and Reintegration*, Cambridge, Cambridge University Press.

Bricola F.

1982, *Crisi del welfare state e sistema punitivo*, in *Politica del diritto*, XIII, n. 1, pp. 65.

Bronzo P.

2018, *Lavoro e risocializzazione*, in *La legislazione penale*, www.lalegislazionepenale.eu.

Brusa E.

1886, *Il terzo congresso internazionale penitenziario e quello antropologico criminale*, in *Rivista penale*, 23, XII, pp. 226 ssg.

Burchell G., Gordon C., Miller P.

1991 (a cura di), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, London, Harvester Wheatsheaf.

Calamandrei P.

1949 (a cura di), *Carceri: esperienze e documenti*, in *Il Ponte*, anno V, n. 3, pp. 221-450.

Campesi G.

2009, *Genealogia della pubblica sicurezza. Teoria e storia del moderno dispositivo poliziesco*, Verona, Ombre corte.

Canonico T.

1885, *Una corsa attraverso alcune carceri dell'Europa, in occasione del prossimo congresso penitenziario internazionale a Roma*, in *Rivista di discipline carcerarie*, anno XV, pp. 57-97.

Caplow, T., Simon J.

1999, *Understanding Prison Policy and Population Trends*, in M. Tonry e J. Petersilia (a cura di), *Prisons*, Chicago, University of Chicago Press pp. 63-120.

Cappelli I.

1988, *Gli avanzi della giustizia. Diario del giudice di sorveglianza*, Roma, Editori Riuniti.

Caputo G.

2007, *Welfare state, politiche penali e razza negli USA*, in Re L. e Casadei T. (a cura di), *Differenza razziale, discriminazione e razzismo nelle società multiculturali*, Reggio Emilia, Diabasis pp. 44-68.

2010, *Carcere e diritti sociali*, Firenze, Cesvot.

2012, *Il danno contributivo da lavoro penitenziario*, in *Rassegna penitenziaria*, 1, pp. 47-92.

2014, *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma della legge Fornero*, in *Lavoro e diritto*, n. 4-2014, p. 789 ssg.

2015, *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti?*, in *Costituzionalismo*, 2, www.costituzionalismo.it/.

2017, *Welfare state e lavoro dei condannati*, in Mattarolo M. G., Sitzia A. (a cura di), *Il lavoro dei detenuti*, Padova, University of Padova press.

2018, *Alternative alla detenzione tra net widening e need-risk assessment*, in *Sicurezza e scienze sociali*, 2.

2019, *(In)Sicurezza sociale e carcere: problemi e prospettive*, in I. Piccinini e P. Spagnolo (a cura di), *Il reinserimento del detenuto*, Giappichelli, Torino 2019, in press.

Caputo G., Ciuffoletti S.

2017, *Marriage Italian Style. A decryption of Italy and ECtHR's relationship concerning prisoners' rights*, in G. Cliquennois, H. de Suremain (a cura di), *Monitoring penal policies in Europe*, London, Routledge, p. 230 ssg.

2017b, *Journey to Italy. The European and UN monitoring of Italian penal and prison policies*, in (eds) G. Cliquennois and S. Snacken, *European and United Nations monitoring of penal and prison policies as a source of an inverted panopticon?*, Special issue *Crime, Law and Social Change*, Routledge, 2017.

Caputo G., Marinelli F.

2018, *Dagli stati generali dell'esecuzione penale al varo della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario: quale futuro per il lavoro carcerario?*, in *La legislazione penale*, www.lalegislazionepenale.eu.

Cardanobile F., Bruno R., Basso A., Careccia I.

2007(a cura di), *Il lavoro dei detenuti*, Foggia, Cacucci.

Cardon F.

1872, *Rapporto sull'amministrazione delle carceri italiane presentato al congresso internazionale di Londra per la riforma penitenziaria*, in *Rivista di discipline carcerarie*, anno II, 1872, pp. 517-528.

Carlson P.M., Garrett J.S.

1999, *Prison and jail administration: practice and theory*, Burlington, Paperback 1999.

Carrara F.

1867, *Programma del corso di diritto criminale parte generale dettato nella R. Università di Pisa da Francesco Carrara*, Firenze, Giusti.

Castel R.

1991, *From dangerousness to risk*, in Burchell G., Gordon C., Miller P. (a cura di), *The Foucault effect. Studies in governmentality*, The university of Chicago press, Chicago 1991, p. 281-198.

1995, *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Paris, Librairie Arthème Fayard (trad. it *La metamorfosi della questione sociale. Una cronaca del salariato*, Petrillo A.–Tarantino C. (a cura di), Avellino, Sellino editore, 2007).

2003, *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?*, Seuil (trad. it. *L'insicurezza sociale. Che significa essere protetti?*, Torino, Einaudi, 2004).

Cattaneo C.

1841, *Della riforma delle carceri*, Milano, Luigi Di Giacomo Pirola.

Cerny P. G.

1997, *Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization*, in *Government and Opposition*, 32, pp. 251-274.

Cesaris L.

2007, *La carenza di motivazione nei provvedimenti del tribunale di sorveglianza: la posizione della corte di cassazione*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, pp. 105-114.

Chadwick E., Nassau Senior W.

1905, *Poor Law Commissioners' Report of 1834*, London, Darling and Son.

Ciccotti R., Pittau F.

1980, *Lavoro e previdenza sociale in carcere*, Porto azzurro, La grande promessa.

1987, *Il lavoro in carcere. Aspetti giuridici e operativi*, Milano, Franco Angeli.

Cinelli T.

1941, *L'obbligatorietà del lavoro domestico dei reclusi*, in *Rivista di diritto penitenziario*, 1941, pp. 235-240.

Ciuffetti A.

2004, *Difesa sociale: povertà, assistenza e controllo in Italia: XVI-XX secolo*, Perugia, Morlacchi.

Clemmer D.

1941, *The prison community*, Boston, The Christopher publishing house, (parzialmente tradotto in Santoro E., *Carcere e società liberale*, 2004, pp. 210-225).

Cohen S.

1979, *The Punitive City: Notes on the Dispersal of Social Control*, in *Contemporary Crises*, 3 (1979), pp. 339-363.

- 1985, *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*, Cambridge, Polity press.
- Colvin M.
- 1990, *Labor Markets, Industrial Monopolization, Welfare, and Imprisonment: Evidence from a Cross-Section of U.S. Counties*, in *The Sociological Quarterly*, Vol. 31, No. 3 (Summer, 1990), pp. 441-457.
- Commissione dell'Unione Europea
- 1994a, *Social white paper*, COM_94_333_part_B, Commissione Europea, Bruxelles 1994°.
- Commissione parlamentare di vigilanza sulle condizioni dei detenuti
- 1951, *Relazione*, in *Rassegna di studi penitenziari*, anno 1951, pp. 147-175.
- Coppola C.
- 1979, *Misure alternative ed enti locali*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1, 3, 1979, p. 175 ssg.
- Coser L.A.
- 1956, *The functions of social conflict*, New York, The free press.
- Cressey D.R.
- 1960, *Limitations of Organization of Treatment in the Modern Prison, Theoretical studies in social organization of the prison*, in *Social science research council*, 1960, 78 ss.
- Colquhoun P.
- 1806, *A new and appropriate system of education for the labouring people*, London, J. Hatchard.
- Consiglio d'Europa
- 1950, *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, adottata a Roma il 4 novembre del 1950.
- 1973, *Standard minimum rules for the treatment of prisoners*, Resolution (73) 5, adopted by the Committee of Ministers on 19 January 1973 at the 217th meeting of the Ministers' Deputies, Strasbourg, Coe.
- 1975, *Prison labour*, Resolution (75) 25, Adopted by the Committee of Ministers on 18 September. 1975, at the 248th meeting of the Ministers' Deputies, Strasbourg, Coe.
- 1987, *European Prison Rules*, Recommendation No. R(87)3, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 12 February 1987 and Explanatory memorandum, Strasbourg, Coe.
- 1992, *Recommendation no. r (92) 16 of the committee of ministers to member states on the european rules on community sanctions and measures*, Adopted by the Committee of Ministers on 19 October 1992 at the 482nd meeting of the Ministers' Deputies, Strasbourg, Coe.
- 2006, *European Prison Rules*, Recommendation Rec (2006) 2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, Strasbourg, Coe.
- 2006b, *Commentary to Recommendation Rec. R (2006) 2*, Strasbourg, Coe.

2017, *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Rules on community sanctions and measures*, Adopted by the Committee of Ministers on 22 March 2017

at the 1282nd meeting of the Ministers' Deputies, Strasbourg, Coe.

Conti F., Silei G

2012, *Breve storia dello stato sociale*, Roma, Carocci.

Costa P.

1974, *Il progetto giuridico*, vol. I, Milano, Giuffrè.

1999, *Lo 'stato totalitario': un campo semantico nella giuspubblicistica del fascismo*, in *Quaderni fiorentini*, 28, 1999, pp. 60-174.

Costa P., Zolo D.

2002, *Lo stato di diritto: storia, teoria, critica*, Milano, Feltrinelli.

Cullen F.T., Gendreau P.

2001, *From Nothing Works to What Works: Changing Professional Ideology in the 21st Century*, in *The Prison Journal*, 81(3), pp. 313-338.

Daga L.

2008, *Scritti e discorsi 1980 -1993*, Roma, Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, Ufficio Studi Ricerche Legislazione e Rapporti Internazionali.

Dal Lago A.

2005, *Non-persone: l'esclusione dei migranti in una società globale*, Milano, Feltrinelli.

Da Molin G.

2013 (a cura di), *Città e modelli assistenziali nell'Italia dell'Ottocento*, Bari, Cacucci.

Dahrendorf R.

1979, *Lebenschancen. Anliufe zur sozialen und politischen Theorie*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag (trad. it. *La libertà che cambia*, Bari, Laterza, 1994).

Daly K.

2000, *Revisiting the Relationship between Retributive and Restorative Justice*, in (a cura di) Strang H. – Braithwaite J., *Restorative Justice: From Philosophy to Practice*, Aldershot, Dartmouth, p. 33 ssg.

Davis. A.

1989, *Legge e ordine, Autorità e conflitti dal 1790 al 1900*, Milano, Franco Angeli.

De Boni C.

2009a, *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Novecento. Parte prima: da inizio secolo alla Seconda guerra mondiale*, Firenze, Firenze University Press.

2009b, *Lo Stato sociale nel pensiero politico contemporaneo. Novecento. Parte seconda: dal dopoguerra ad oggi*, Firenze, Firenze University Press.

De Giorgi A.

2000, *Zero tolleranza. Strategia e pratiche della società di controllo*, Roma, DeriveApprodi.

De Litala L.

1946, *La prestazione di lavoro nel sistema penitenziario italiano*, in *Il diritto del lavoro*, XX (xviii-xix), 1946, p. 240 ssg.

1962, *Sicurezza sociale e sistema penitenziario in Italia con particolare riferimento al lavoro dei detenuti*, in *Lavoro e sicurezza sociale*, 16, n. 7.

De Vito C.G.

2009, *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia*, Bari, Laterza.

De Vito C.G., Lichtenstein A.

2013, *Writing a Global History of Convict Labour*, in *Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis*, 58 (2013), pp. 285-325.

Del Curatolo P., De Siervo V.

1957, *Il lavoro negli istituti penitenziari*, in *Rassegna di studi penitenziari*, I, p. 485 ss.

Direzione di statistica

1879, *Profili di una statistica internazionale delle carceri*, in *Annali di statistica*, serie 2, vol. 9., Roma, Eredi Botta.

Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena

1933, *L'attività della commissione interministeriale del lavoro*, in *Rassegna di diritto penitenziario*, anno 1933, pp. 909-915.

1936, *L'attività della commissione interministeriale del lavoro*, in *Rassegna di diritto penitenziario*, anno 1936, pp. 971-977.

1939, *L'attività della commissione interministeriale del lavoro*, in *Rassegna di diritto penitenziario*, anno 1939, pp. 515-529.

Donati, P., Colozzi, I.

2002, *La cultura civile in Italia: fra stato, mercato e privato sociale*, Bologna, Il Mulino.

2004 (a cura di), *Il privato sociale che emerge: realtà e dilemmi*, Bologna, Il Mulino.

Doria A.

1905, *Le nostre carceri al Congresso penitenziario di Budapest*, in *Rivista Penale*, LXI, 1905, pp. 722 ssg.

Downes D., Hansen K.,

2006, *Welfare and Punishment in Comparative Perspective*, in Armstrong S., McAra L. (a cura di), *Perspectives on Punishment: the Contours of Control*, Oxford, Oxford University Press, pp. 133-154.

Duff R.A.

1992, *Alternatives to punishment – or alternative punishments?*, in Cragg W. (a cura di), *Retributivism and Its Critics*, Stuttgart, Franz Steiner, pp. 44-68.

2001, *Punishment, Communication, and Community*, Oxford, Oxford University Press.

Durkheim E.

1893, *De la division du travail social*, Paris, Alcan (trad. it. *La divisione del lavoro sociale*, Milano, Edizioni di comunità, 1971).

1901, *Deux lois de l'évolution pénale*, in *Année sociologique*, vol. IV, 1901 (trad. it. trad. it. In Santoro E., *Carcere e società liberale*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 177-193).

Dworkin R.

1989, *Liberal Community*, in *California Law Review*, 77, 3, pp. 479 sgg.

Eglash A.

1977, *Beyond restitution: Creative restitution*, in *Restitution in criminal justice*, J. Hudson, B. Galaway (a cura di), New York, Lexington Books, pp. 91-129.

Elias N.

1939, *Über den Prozeß der Zivilisation*, (trad. it. *Il processo di civilizzazione*, Bologna, il Mulino, 1988).

Erra C.

1951, *L'organizzazione del lavoro penitenziario*, in *Rassegna di studi penitenziari*, v. 2, p. 310 ssg.

Esping Andersen G.

1990, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton, Princeton University Press.

1999, *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford, Oxford university press (trad. it.: *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, Bologna, Il Mulino 2000).

Eula E.

1958, *Il lavoro penitenziario nell'economia della spiazione, della purificazione della redenzione*, in *Rassegna di studi penitenziari*, p. 82 ssg.

Ewald F.

1986, *L'Etat Providence*, Paris, Bernard Grasset.

1991, *Insurance and risk*, in Burchell G., Gordon C., Miller P. (a cura di), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, London, Harvester Wheatsheaf, pp. 197-210.

Falzone V., Palermo F., Cosentino F.

1949, *La Costituzione della repubblica italiana illustrata con i lavori preparatori*, Roma, Colombo.

Fassone E.

1980, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna, Il Mulino.

Farrar J.

1833, *The life of John Howard*, Cambridge, Brown, Shattuk and company.

Fawcett J.

1985, *Applications of the European Convention on Human Rights*, in Maguire M, Vagg J., Morgan R. (a cura di), *Accountability and Prisons: Opening up a Closed World*, London, Tavistock, pp. 61-80.

Feeley M., Simon J.

1992, *The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications*, in *Criminology*, 30(4) (1992), pp. 449-474.

Ferrajoli L.

1989, *Diritto e ragione*, Bari, Laterza.

Ferraris V.

2008, *L'obbligata illegalità: l'impervio cammino verso un permesso di soggiorno*, in *Studi sulla questione criminale*, 3, pp. 25 ssg.

Ferrera M.

1993 (a cura di), *Stato sociale e mercato mondiale*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.

1993a, *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, Il Mulino.

1998, *The four social europes: between universalism and selectivity*, in Rhodes M., Meny Y. (a cura di), *The future of european welfare*, New York, Mackmillan, pp. 81-96.

2013, *Neowelfarismo liberale: nuove prospettive per lo stato sociale in Europa*, in *Stato e mercato*, Fascicolo 1, aprile 2013, p. 3 ssg.

Ferri E.

1899, *Difesa sociale e difesa di classe nella giustizia penale*, in *La Scuola positiva*, 1899, p. 591.

1900, *Sociologia criminale*, 4 ed., Torino, Bocca.

Fiandaca G.

1993, *Relazione introduttiva*, in A.A.V.V., *Verso un nuovo codice penale*, Giuffrè, Milano.

Flora P., Heidenheimer A.J.

1981, *The Development of Welfare States in Europe and North America*, New Brunswick, Transaction, 1981, (trad. it.: *Lo sviluppo del welfare state in Europa e America*, Bologna, Il Mulino, 1983).

Florian E.

1896, *Ingiustizie sociali nel codice penale*, in *La scienza del diritto privato*, 1896, p. 47.

Fregni D.

1885, *Asili per liberati dal carcere*, in *Rivista di discipline carcerarie*, anno XV, pp. 483-510.

Foucault M.

1975, *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris: Gallimard (trad. it.: *Sorvegliare e punire: la nascita della prigione*, Torino, Einaudi 1993).

1991, *Governmentality*, in Burchell G. – Gordon C. – Miller P. (a cura di), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, London, Harvester Wheatsheaf, pp., p. 87-104.

2004a, *Sécurité, Territoire, Population. Cours Collège de France 1977-78*, Seuil, Gallimard (Trad. it. 2005, *Sicurezza, territorio, popolazione. Corso al Collège du France 1977-1978*, Feltrinelli, Milano).

2004b, *Naissance de la biopolitique: Cours au collège de France 1978-1979*, Seuil, Gallimard (Trad. it. 2005, *Nascita della biopolitica. Corso al Collège du France 1978-79*, Milano, Feltrinelli).

2012, *Du gouvernement des vivants: cours au Collège de France (1979-1980)*, Seuil, Gallimard (trad. it. 2014, *Del governo dei viventi. Corso al Collège de France (1979-1980)*, Milano, Feltrinelli).

2013, *La société punitive. Cours au collège de France 1972-1973*, Seuil, Gallimard (Trad. it. 2016, *La società punitiva, Corso al Collège du France 1972-73*, Milano, Feltrinelli).

Frey J.P.

1913, *The trade-union attitude towards prison labor*, in *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 46, *Prison Labor*, pp. 132-137.

Friedman M.

1951, *Neo-Liberalism and its Prospects*, Farmand/Human events, 17 February 1951, pp. 89-93.

1962, *Capitalism and freedom*, Chicago, University of Chicago Press (trad. It.: *Capitalismo e libertà*, Milano, Ibl 2010).

Furfaro V.

2008, *Il lavoro penitenziario. Aspetti giuridici e sociologici*, in *L'altro diritto*, www.altro-diritto.unifi.it.

Gallino L.

1998, *Se tre milioni vi sembrano pochi*, Einaudi, Torino.

2000, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Bari, Laterza.

Garbellotti M.

2013, *Per carità: Poveri e politiche assistenziali nell'Italia moderna*, Roma, Carocci.

Garland D.

1985, *Punishment and welfare*, Adershot, Gower.

1990, *Punishment and modern society*, Oxford, Clarendon Press.

2001, *The culture of control*, London, Oxford University Press. (trad. it. *La cultura del controllo*, Milano Il saggiatore, 2004).

Garofalo A.

1957, *Il lavoro come mezzo di recupero sociale del condannato*, in *Rassegna di studi penitenziari*, p. 473.

Genschel P., Seelkopf L.

2014, *The competition state: the modern state in a global economy*, in Leibfried S., Huber E., Lange M., Levy J.D., Stephens J.D. (a cura di), *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Oxford, Oxford University press.

Giddens A.

1990, *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity Press (trad. It., *Le conseguenze della modernità*, Bologna, Il Mulino, 1994).

2007, *Europe in the global age*, Cambridge, Polity press (trad. it. *L'Europa nell'età globale*, Roma-Bari, Laterza).

Giolitti G.

1902, *Relazione al disegno di legge sull'impiego dei condannati nei lavori di bonificazione dei terreni incolti o malarici*, presentata alla Camera il 6 dicembre 1902, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, p. 5.

Giorgi C.

2004, *La previdenza del regime. Storia dell'INPS durante il fascismo*, Bologna, Il Mulino.

Giulianelli R.

2008, *L'industria carceraria in Italia. Lavoro e produzione nelle prigioni da Giolitti a Mussolini*, Milano, Franco Angeli.

Goffman E.

1961, *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, New York, Doubleday (trad. it.: *Asylums, le istituzioni totali*, Torino, Edizioni di Comunità, 2001).

Gonella G.

1960, *Relazione al Disegno di legge, presentato dal Ministro di grazia e giustizia (Gonella) di concerto col Ministro del tesoro (Taviani), Ordinamento penitenziario e prevenzione della delinquenza minorile*, Seduta del 19 luglio 1960, in <http://storia.camera.it> nella sezione: Atti e documenti / Progetti di Legge.

1968, *Relazione al Disegno di legge presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia (Gonella) di concerto col Ministro del Tesoro (Colombo)*, comunicato alla presidenza il 28 ottobre 1968, in <http://storia.camera.it> nella sezione: Atti e documenti / Progetti di Legge.

Gordon C.

1991, *Governmental Rationality: An Introduction in The Foucault effect. Studies in governmentality*, Burchell G. – Gordon C. – Miller P. (a cura di), Chicago, The university of Chicago press, pp. 1-52.

Gramsci A.

1935, *Alcuni temi della questione meridionale*, Istituto Gramsci, <https://www.fondazionegramsci.org/>.

Gran consiglio Fascista

1927, *Carta del lavoro*, Roma.

Gramatica F.

1960, *Principi di nuova difesa sociale*, Padova, Cedam.

Grandi D.

1940, *Relazione del Ministro Guardasigilli Dino Grandi al Duce: sulla riforma penale e penitenziaria fascista*, in *Il Foro Italiano*, 65, pp. 59-64.

1941, *La bonifica umana*.

1942, *Incremento del lavoro dei detenuti*, Circolare 24 novembre 1942 XXI, n. 2773/1459, del Ministero di grazia e giustizia – Direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, in *Rivista di diritto penitenziario*, 1942, p. 810-811.

1942a, *Relazione alla legge 3 luglio 1941, n. 97*, presentata alla Camera dei fasci e delle corporazioni, in *Rivista di diritto penitenziario*, 1942, pp. 620-622.

Greenberg D.

2001, *Novus Ordo Saeclorum?: A Commentary on Downes, and on Beckett and Western*, in *Punishment and Society*, v. 81, n. 3.

Grossi P.

2010, *L'Europa del diritto*, Bari, Laterza.

Gutton J.P.

1977, *La società e i poveri*, Milano, A. Mondadori.

Hayek F.A.

1944, *The Road to Serfdom*, London, Routledge & sons (New York, Routledge, 2006).

1973-1979, *Law, Legislation and Liberty*, vol. I, *Rules and Order*, London, Routledge and Kegan Paul, 1973; vol. II, *The Mirage of Social Justice*, London, Routledge & Kegan Paul, 1976; vol. III, *The Political Order of a Free People*, London, Routledge & Kegan Paul, 1979 (trad. it., *Legge, legislazione e libertà*, Milano, Il Saggiatore, 2010).

Hanway J.

1776, *Solitude in imprisonment*, Printed for J. Bew.

Hobbes T.

1651, *Leviathan* (trad. it *Leviatano*, Milano, Rizzoli 2013).

Howard J.

1777, *The state of the prisons in England and Wales: with preliminary observations, and an account of some foreign prisons*, London, Warrington.

Ichino V.G.

1976, *Sindacato e questione carceraria*, in M. Cappelletto, A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio, p. 127 ssg.

Ichino P.

2010, *La nozione di giusta retribuzione nell'articolo 36 della Costituzione*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, I, p. 719 ssg.

Ignatieff M.

1978, *A just measure of pain: the penitentiary in the industrial revolution, 1750-1850*, New York, Pantheon Books (trad. It. *Le origini del penitenziario. Sistema carcerario e rivoluzione industriale inglese 1750-1850*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1982).

1991, *State, Civil Society, and Total. Institutions: A Critique of Recent. Social Histories of Punishment*, in Tonry M. - Morris N. (a cura di), *Crime and Justice*, Vol. 3 (1981), pp. 153-192 (trad. it. In Santoro E., *Carcere e società liberale*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 258-289).

Invernizzi I.

1973, *Il carcere come scuola di rivoluzione*, Torino, Einaudi.

Istat

1958, *Sommario di statistiche storiche dell'Italia, 1861-1955*, Roma, Istat.

1958a, *Annuario di statistiche giudiziarie 1956*, Roma, Istat.

1956-1974, *Annuario statistico italiano, Capitolo giustizia*, Roma Istat.

1975-1996, *Annuario statistiche giudiziarie*, Roma, Istat.

1977, *Sommario di statistiche storiche dell'Italia, 1861-1975*, Roma, Istat.

2002-2015, *Annuario statistico italiano, Capitolo Giustizia*, Roma, Istat.

2013, *Occupati e disoccupati dati ricostruiti dal 1977*, Roma, Istat.

2016, *Il sistema della protezione sociale e le sfide generazionali*, Roma, Istat.

Inverarity J., McCarthy D.

1988, *Punishment and Social Structure Revisited: Unemployment and Imprisonment in the United States, 1948-1984*, in *Sociological Quarterly*, 29, pp. 263-279.

Jacobs J.B.

1977, *Stateville: The Penitentiary in Mass Society*, Chicago, University of Chicago press.

1980, *The Prisoners' Rights Movement and Its Impacts, 1960-80*, in *Crime and Justice*, Vol. 2, pp. 429-470.

Jankovic I.

1977, *Labor Market and Imprisonment*, in *Crime and Social Justice*, 8, pp. 17-34.

Jensen C., Mortensen P.B.

2014, *Government Responses to Fiscal Austerity: The Effect of Institutional Fragmentation and Partisanship*, in *Comparative Political Studies*, 2014, Vol 47 (2), pp. 143-170.

Jessop, R.

1991, *Fordism and Post-Fordism: a Critical Reformulation*, in *Lancaster Regionalism Group Working Paper*, 41, 1991.

1993, *La transizione al postfordismo e il welfare state postkeynesiano*, in Ferrera M. (a cura di), *Stato sociale e mercato mondiale*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, pp. 75-98.

Jessop B.

2002, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity press.

Jocteau G., Torrente G.

2007, *Indulto e recidiva: uno studio dopo sei mesi dall'approvazione del provvedimento*, in *Antigone*, I, 3, pp. 66-85.

Keynes J.M.

1919, *Economic consequences of the peace*, Londra, MacMillan (trad. it. *Le conseguenze economiche della pace*, Torino, Rosenberg & Sellier).

1936, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan (Trad. it. *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta*, Torino, Utet, 2006).

Lacey N.

2013, *Punishment, (neo)liberalism and social democracy*, in Simon J. e Sparks R. (a cura di), London, Sage, pp. 260-280.

Lemert E.M.

1967, *Human deviance, social problems and social control*, Englewood Cliffs (N.J), Prentice-Hall (Trad. it.: *Devianza, problemi sociali e forme di controllo*, Milano, Giuffrè, 1981).

Leonardi F.

2007, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 2, Anno XI, pp. 7 ssg.

Lewis O.F.

1922 *The Development of American Prisons and Prison Customs 1776-1845*, Albany, Prison association of New York.

Livingstone S.

2000, *Prisoners' Rights in the Context of the European Convention on Human Rights*, in *Punishment & Society*, 2, 3, pp. 309-324.

Lombroso C.

1874, *Pazzi e delinquenti*, in *Rivista penale*, 1874, pp. 38 ssg.

1876, *L'uomo delinquente*, Milano, Hoepli, 1984.

1878 *La cura del crimine*, in *Rivista penale*, 1878, pp. 566 ssg.

Lucchini L.

1902, *Relazione della commissione incaricata dell'esame del disegno di legge sull'impiego dei condannati in lavori di dissodamento e di bonifica*, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legisl. XXI, 2° Sess., 1902, Documenti.

1905, *Discussione sul bilancio del Ministero dell'Interno (Servizio carcerario)*, tornata dell'8 aprile 1905, in *Rivista di discipline carcerarie*, anno 1905.

Luhmann N.

1981 *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, Günter Olzog Verlag, München (trad. it. *Teoria politica nello stato del benessere*, Milano, Franco Angeli, 1987).

Magliona B., Sarzotti C.

1996 (a cura di), *La prigionia malata. Letture in tema di Aids, carcere e salute*, Torino, L'Harmattan Italia.

Maiello V.

1997, *La politica delle Amnistie*, in Violante L. (a cura di) *Storia d'Italia*, Annali 12, *La Criminalità*, Torino, Einaudi, p. 937 ssg.

Maine, H.S.

1861 *Ancient law: its connection with the early history of society and its relation to modern ideas*. London, John Murray.

Malthus T.R.

1798, *An Essay on the Principle of Population*, London, Johnson.

1836, *Principles of political economy* (1820), London, Pickering.

Mandeville B.

1724, *The Fable of the Bees or Private Vices, Publick Benefits*, Oxford, Clarendon Press.

Manzini V.

1921, *Trattato di diritto Penale Italiano*, III, Torino, Utet.

Margara A.

2000, *I venticinque anni della riforma penitenziaria in Italia*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1, 3, 2000, pp. 177 ssg.

2015, *Il destino del carcere*, in Corleone F. (a cura di), *Alessandro Margara. La giustizia e il senso di umanità, Antologia di scritti su carcere, opg, droghe e magistratura di sorveglianza*, Fiesole, Fondazione Giovanni Michelucci, pp. 133 ssg.

Marinelli F.

2014, *Il lavoro dei detenuti*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona", 234, <http://csdle.lex.unict.it/>.

2015, *Nota a: Cassazione civile, 16 febbraio 2015, n.3062, sez. lav.*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 4, p. 1102.

Marshall T.

1985, *Alternatives to criminal courts: The potential for non-judicial dispute resolution*, Brookfield, Gower.

Marshall T.H.

1963, *Sociology at the crossroad: and other essays*, Heinemann (trad. it. *Cittadinanza e classe sociale*, Torino, Utet 1976).

Martinson R.

1974, *What works? Questions and answers about prison reform*, in *The Public Interest*, 39, pp. 22-54.

Marx K.

1867-94, *Das Kapital, Kritik der politischen Oekonomie*, (trad. it. *Il capitale*, Roma, Newton, 1996).

Mastrobuoni G., Terlizzese D.

2014, *Rehabilitating rehabilitation: prison condition and recidivism*, 2014, in www.eief.it.

Mattarolo M.G., Sitzia A.

2017 (a cura di), *Il lavoro dei detenuti*, Padova, University of Padova press.

Matthews R.

2005, *The Myth of Punitiveness*, in *Theoretical Criminology*, 9-2, pp. 175-201.

Matza D.

1969, *Becoming deviant*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1969 (trad. it. *Come si diventa devianti*, Bologna, Il Mulino, 1976).

Mauer M., Chesney-Lind M.

2002 (a cura di), *Invisible Punishment*, New York, The New Press.

Mazzacuva N.

1976, *Amnistia e difesa sociale*, in *Il principio della difesa sociale dalle codificazioni pre-unitarie ad oggi*, Bologna, CNR.

Mazzucco G.

1885, *Il lavoro dei carcerati*, in *Rivista di discipline carcerarie*, anno XV, pp. 516-533.

Mc Ivor G.

2004 *Reparative and Restorative Approaches*, in Bottoms A., Rex S., Robinson G. (a cura di), *Alternatives to Prison: Options for an Insecure Society*, Cullompton, Willan Publishing, pp. 162-194.

Mead, L.M.

1986, *Beyond Entitlement: The Social Obligations of Citizenship*, New York, Free Press.

1993, *The New Politics of Poverty: The Nonworking Poor in America*, New York, Basic Books.

Melossi D., Pavarini M.

1977, *Carcere e fabbrica*, Bologna, Società editrice Il Mulino.

Melossi D.

2002, *Stato, controllo sociale e devianza*, Milano, Mondadori.

2008, *Il giurista, il sociologo e la "criminalizzazione" dei migranti: che cosa significa "etichettamento" oggi?*, in *Studi sulla questione criminale*, 3/2008, pp. 9-23.

Merlino F.S.

1890, *L'Italie telle qu'elle est*, Paris, Savine (trad. it: *L'Italia qual è*, Feltrinelli, 1974).

Merton R.K.

1938, *Social Structure and Anomie*, in *American Sociological Review*, Volume 3, Issue 5 (Oct., 1938), pp. 672-682.

Messina P.

1988, *Poveri e mendicanti nell'Europa moderna*, in *Studi Storici*, Anno 29, N. 1, pp. 231-243.

Mill J.S.

1848, *Principles of Political Economy II*, in *The Collected Works of John Stuart Mill*, J.M. Robson (a cura di), London, Routledge and Kegan Paul, v. XXIV, 1981.

Ministero della salute

2015, *La salute dei detenuti in Italia: i risultati di uno studio multicentrico*, ARS, <https://www.ars.toscana.it/>.

Ministero della giustizia e degli affari di culto

1929, *Statistiche carcerarie, anni 1924-1925*, Provveditorato generale dello Stato, Roma, 1929.

Ministro della giustizia

1997-2017, *Relazione sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali*, anni 1997-2016, www.giustizia.it.

Molfese F.

2012, *Storia del brigantaggio dopo l'unità*, Benevento, West Indian.

Monteleone M.

1986, *Aspetti teorici e operativi del lavoro dei detenuti*, in Aa.Vv., *Il lavoro dei detenuti*, in *Foro it.*, I, cc. 1438 ssg.

Monticone A.

1985 (a cura di), *La storia dei poveri: pauperismo e assistenza nell'età moderna*, Roma, Studium.

Mosconi G.

2010, *La sicurezza dell'insicurezza. Retoriche e torsioni della legislazione italiana*, in *Studi sulla questione criminale*, V2, maggio-agosto 2010, p. 75-99.

Mucaria V.

1987, *Lavoro dei detenuti e trattamento penitenziario*, in *Rivista Penale*, 1987, pp. 402-403

Muci G.

1976, *Le organizzazioni sindacali di fronte alla riforma penitenziaria*, in M. Cappelletto, A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio, p. 93.

Murray C.

1984, *Losing Ground: American Social Policy, 1950-1980*, New York, Basic Books.

Musco E.

1993, *Consenso e legislazione penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1993, pp. 80-92.

Mussolini B.

1921, *Programma del Partito nazionale fascista*, Roma.

Nazioni Unite

1948, *The Universal Declaration of Human Rights*, Paris, UN.

1955, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, adottate il 30 agosto 1955, Geneva, United Nations.

1955b, *Prison Labour*, doc. ST/SOA/SD/5, Geneva, United Nations.

1955c, *Report by the consultative group on prison labour*, doc. ST/SOA/SD/EUR/4, Annex III Geneva, United Nations.

1955d, *Prison labour. Note on various aspects of prison labour memorandum prepared by the secretariat*, doc. A/CONF.6/C.2/L.28, Geneva, United Nations.

1966, *International Covenant on Civil and Political Rights*, Adopted by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966.

1984, *Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, adopted by General Assembly resolution 39/46 of 10 December 1984, entry into force 26 June 1987.

2002, *Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*, adopted on 18 December 2002 at the fifty-seventh session of the General Assembly of the United Nations by resolution A/RES/57/199, entered into force on 22 June 2006.

2015, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, adottate il 17 dicembre 2015 con Risoluzione dell'Assemblea Generale.

Neppi Modona G.

1972, *Carcere e società civile dall'unità a Giolitti*, in *Rivista di Storia Contemporanea*, Vol.1(3), 1972, pp. 341-380.

1973, *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, Vol. V/2 Documenti, Torino: Einaudi, 1973, pp. 1903-1998.

1976, *Appunti per una storia parlamentare della riforma penitenziaria*, in *La questione criminale*, II, 2-3, p. 319 ssg.

Novelli G.

1930, *Il lavoro dei detenuti*, in *Rivista di diritto penitenziario*, 1930, p. 494 ssg.

1937, *L'assistenza postcarceraria in Italia*, in *Rivista di diritto penitenziario*, V. 2, 1937, p. 1300 ssg.

Nozick R.

1974, *Anarchy, State and Utopia*, New York, Basicbooks (trad. It.: *Anarchia, stato e utopia*, Milano, il saggiatore, 2008).

Offe C.

1984, *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson & Co. (Publishers) Ltd.

Organizzazione internazionale del lavoro (Oil)

1930, *Convenzione sul lavoro forzato ed obbligatorio*, adottata a Ginevra il 28 giugno 1930, entrata in vigore il primo Maggio del 1932.

1948, *Convenzione sulla libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale*, adottata a San Francisco, il 9 luglio 1948.

1957, *Convenzione per l'abolizione del lavoro forzato*, adottata a Ginevra il 25 giugno 1957.

2007, *General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)*, Ginevra, Oil, www.ilo.org.

2008, *Combating Forced Labour*, Ginevra, Oil, www.ilo.org.

Orsi T.

1977, *Sul lavoro carcerario*, in *Temi*, pag. 506 ssg.

Palidda S.

1999, *Polizia e immigrati: un'analisi etnografica*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, XL, 1, pp. 77-114.

Parente A.

1998, *Quando il carcere era galera. ed i bagni erano penali*, in *Rassegna penitenziaria*, n. 1, 3, pp. 49-103.

Pareto V.

1919, *Manuale di economia politica con una introduzione alla scienza sociale (1909)*, Milano, Società editrice libraria.

Parsons T.

1937, *The Structure of Social Action*, New York, MacGraw Hill (trad. it. *La struttura dell'azione sociale*, Bologna, il Mulino, 1987).

1991, *The social system (1951)*, London, Routledge.

Pavarini M.

1981, *Carcere e mercato del lavoro. Alcune ipotesi di ricerca in tema di politica penitenziaria durante il fascismo*, in Sapelli G. (a cura di), *La classe operaia durante il fascismo*, Milano, Feltrinelli pp. 329-276.

1983, *La pena «utile», la sua crisi e il disincanto: verso una pena senza scopo*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1, 3, pp. 1-46.

1994, *La disciplina del lavoro dei detenuti*, in Grevi V. (a cura di), *L'ordinamento penitenziario tra riforma ed emergenza*, Padova, Cedam.

1997, *La criminalità punita. Processi di carcerizzazione nell'Italia del XX secolo*, in Violante L. (a cura di), *La criminalità*, Torino, Einaudi, pp. 983-1031.

2000, *Processi di ri-carcerizzazione e "nuove" teorie giustificative della pena*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1, 3, 2000, pp. 95-126.

2002, *Uno sguardo ai processi di carcerizzazione nel mondo: dalla «ronda dei carcerati» al «giromondo penitenziario»*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1, 2, 2002, pp. 105-136.

2007, *La giustizia penale ostile: un'introduzione*, in *Studi sulla questione criminale*, 2, 2074, p. 7 ssg.

Pease K., McWilliams W.

1977, *Assessing community service schemes: pitfalls for the unwary*, in *Probation Journal*, 24 (4), pp. 137-9.

Pennisi A.

2002, *Diritti del detenuto e tutela giurisdizionale*, Torino, Giappichelli.

Pera G.

1971, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *il Foro italiano*, XCIV, 4, pp. 3-28.

1976, *Il lavoro dei detenuti nel progetto di riforma*, in M. Cappelletto, A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio, p. 107 ssg.

Petitti di Roreto C.I.

1840, *Della condizione delle carceri e dei mezzi di migliorarla*, Torino, Eredi Bianco e C.

Piccinini I., Spagnolo P.

2019 (a cura di), *Il reinserimento del detenuto*, Giappichelli, Torino 2019, in press.

Pieron G., Rollino S.

2018, *L'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti. Verso la giustizia di comunità*, Pisa, Pacini.

Pierson P.

2002, *Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies*, in *Revue française de sociologie*, 43-2, pp. 369-406.

Pigou A.C.

1932, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan.

Piraino F.

2007, *Amnistia, indulto e popolazione detenuta nell'Italia repubblicana*, in *L'altro diritto*, www.altrodiritto.unifi.it.

Pitch T.

1975, *La devianza*, Firenze, La Nuova Italia.

Piven F.F., Cloward R.

1993, *Regulating the poor. The functions of public welfare. Updated edition*, New York, Vintage books.

Polanyi K.

1944, *The great transformation*, New York, Holt (trad. it.: *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 2010).

Porcari S.

2004 (a cura di), *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione*, Milano, Franco Angeli.

Pratt, J.

2000, *Emotive and Ostentatious Punishment*, in *Punishment & Society*, Vol. 2, no. 4, pp. 417-439.

2007, *Penal Populism*, London, Routledge.

Procacci G.

1998, *Governare la povertà*, Bologna, Il mulino

1998a, *Against Exclusion: The Poor and the Social Sciences*, in Rhodes M., Meny Y. (a cura di), *The future of european welfare*, New York, Mackmillan, p. 63.

2008, *Le politiche di intervento sociale in Italia tra fine Ottocento e Prima guerra mondiale*, in *Economia & Lavoro*, XLII, pp. 17-43.

Quinn M.

2008, *Mill on Poverty, Population and Poor Relief*, in *Revue d'études benthamiennes* <http://etudesbenthamiennes.revues.org/185>.

Regalia I.

1984, *Le politiche del lavoro*, in Ascoli U. (a cura di), *Welfare state all'italiana*, Roma-Bari, Laterza.

Reich R.

1991, *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, New York, Random House.

Roberts J.V., Stalans L., Indermaur D., Hough, M.

2003, *Penal Populism and Public Opinion*, New York, Oxford University Press.

Quesnay F.

1756, *Hommes*, in *Encyclopedie*, Paris.

1756a, *Grains*, in *Encyclopedie*, Paris.

Quesnay F., Mirabeau V.

1756, *L'ami des hommes; ou, Traite de la population*, Avignon (trad. it. *L'amico degli uomini, ovvero, Trattato della popolazione: traduzione dal francese*, Siena, Mucci 1783).

Re L.

2002 (a cura di), *Alexis De Tocqueville, Scritti penitenziari*, Roma, Edizioni di storia e letteratura.

2006, *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Roma-Bari: Laterza.

Ricardo D.

1817, *On the principles of political economy and taxation*, London, Murray.

Ricci A., Salierno G.

1971, *Il carcere in Italia*, Torino, Einaudi.

Rifkin, J.

1995, *The End Of Work: The Decline Of The Global Labor Force And The Dawn Of The Post-Market Era*, New York, Putnam's Sons (trad. it.: *La fine del lavoro: il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Oscar Mondadori, Milano 2002).

Righetti G.

1932, *La legge sulla riforma penitenziaria alla camera dei deputati. Relazione presentata alla Presidenza il 29 aprile 1932*, in *Rivista di diritto penitenziario*, X 1932, pp. 575 ssg.

Rocco Alfredo

1929, *Relazione sul Libro I, Lavori preparatori del codice penale e del codice di procedura penale*, Roma, Le Mantellate.

1931, *Relazione al Regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena*, in *Supplemento ordinario alla Gazzetta ufficiale*, n. 147 del 27 giugno 1931-IX, pp.1 ssg.

1932, *La legge sulla riforma penitenziaria alla camera dei deputati, Seduta del 2 maggio 1932. Anno X*, in *Rivista di diritto penitenziario*, 1932, pp. 587-506.

Rocco Arturo

1904, *Sul concetto del diritto subiettivo di punire*, Prato, Giachetti.

1910, *Il problema e il metodo della scienza del diritto penale*, in *Rivista di diritto e procedura penale*, 1910, vol. I. p. I., pp. 497 ssg. e 561 ssg.

Rodley N.

1999, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Romagnoli U.

1976, *Il lavoro nella riforma carceraria*, in M. Cappelletto, A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Venezia, Marsilio, p. 92 ssg.

Rothman D.

1971, *The discovery of asylum*, Boston, Little, Brown & company.

Ruotolo M.

2002, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, Giappichelli.

Rusche G., Kirchheimer O.

1939, *Punishment and social structure*, New York, Columbia University Press (trad. it. *Pena e struttura sociale*, Bologna, Il mulino 1978).

Santoro E.

2004, *Carcere e società liberale*, Torino, Giappichelli.

- 2004a, *L'esecuzione penale nei confronti dei migranti irregolari e il loro "destino" a fine pena*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, numero 4.
- 2006a, *Dalla cittadinanza inclusiva alla cittadinanza escludente: il ruolo del carcere nel governo delle migrazioni*, in *Diritto e questioni pubbliche*, numero 6.
- 2008, *Diritto e diritti: lo stato di diritto nell'era della globalizzazione*, Torino, Giappichelli.
- 2015, *Il carcere strumento della democrazia escludente*, in Simonetta S. (a cura di), *Utopia e carcere*, Napoli, Editoriale scientifica, p. 47.
- 2015b, *Contra CSM: parlare a nuora perché suocera intenda*, in www.penalecontemporaneo.it, 22.1.2015, 1-28.
- Santoro E., Tucci R.
- 2006, *L'incidenza dell'affidamento sulla recidiva: prime indicazioni e problemi. per una ricerca sistematica*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 1, 2006, 79 ss.
- Sarzotti C.
- 2007, *I medici penitenziari tra istanze securitarie e paradigma del rischio: un'indagine sul campo*, in M. Esposito (a cura di), *Malati in carcere*, Milano, Franco Angeli 2007, pp. 160-194.
- 2019, *La privatizzazione della gestione dei servizi no core delle strutture penitenziarie: il caso dell'erigendo carcere di Bolzano*, in *Questione giustizia*, <http://www.questionegiustizia.it/>.
- Say J.B.
- 1803, *Traité d'économie politique*, Paris (trad. it. in F. Fermara (a cura di), *Biblioteca dell'economista*, Torino, Pomba 1854).
- Scarpari G.
- 1997, *Stranieri e microcriminalità: le apparenze e i dati*, *Questione Giustizia*, 4, pp. 631-639.
- Schutz A.
- 1962, *The problem of social reality*, The Hague, Nijoff.
- Seiter R. P.
- 2016, *Correctional Administration: Integrating Theory and Practice*, London, Pearson education.
- Sellin J.T.,
- 1944, *Pioneering in penology: the Amsterdam house of correction in the sixteenth and seventeenth centuries*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- 1953, *Philadelphia prisons of the eighteenth century*, in *Transactions of the American Philosophical Society*, Vol. 43, No. 1, pp. 326-331.
- Semple J.
- 1993, *Bentham's prison. A study of the panopticon penitentiary*, Oxford, Clarendon Press.

Silei G.

2003, *Lo stato sociale in Italia: storia e documenti*, Manduria, Lacaita.

Silvestre N.

2006, *Lavorare in carcere*, in *Le due città*, 2, VII.

Simon, J.

1993, *Poor Discipline: Parole and the Social Underclass, 1890-1990*, Chicago, University of Chicago Press.

2007, *Governing through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*, New York, Oxford University Press.

Smith A.

1759, *The Theory of Moral Sentiments*, Edinburgh, Millar (trad. it. *Teoria dei sentimenti morali*, Milano, Rizzoli, 1995).

1776, *The wealth of nations*, London, William Strahan & Thomas Cadell (trad. it. *La ricchezza delle nazioni*, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1975).

Van Zyl Smit D., Snacken S.

2009, *Principles of European prison law and policy: Penology and human rights*, Oxford, Oxford University Press.

Schiaffo F.

2010, *Le minime ragioni della legislazione penale simbolica: la criminalità mediata*, in *Critica del diritto*, 2010, pp. 127-144.

Slack P.

1990, *The English Poor Law, 1531-1782*, London, Macmillan.

Società delle nazioni

1934, *Standard minimum rules for the treatment of prisoners*, adottato dall'Assemblea delle Nazioni Unite con Risoluzione del 26 settembre 1934, in *League of Nations Official Journal*, special supplement, N. 123, VI. 4.

Somma A.

2019, *Contrasto della povertà e politiche attive del lavoro: reddito di cittadinanza, reddito minimo garantito e regime delle condizionalità*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2, pp. 433-458.

Spencer H.

1898, *Principles of sociology*, New York, Appleton & company.

Spierenburg P.,

1984, *The spectacle of suffering*, Cambridge, Cambridge University Press.

1987, *From Amsterdam to Auburn an explanation for the rise of the prison in seventeenth-century holland and nineteenth century America*, in *Journal of social history*, v. 20, 3, pp. 439-461.

2007, *The Prison Experience. Disciplinary Institutions and Their Inmates in Early Modern Europe*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

Sturniolo I.

1986, *Atipicità dell'educatore penitenziario formazione e professionalità di una figura particolarissima*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1, 3, 1986, pp. 1 ssg.

Sykes G.M.

1958, *The Society of Captives: A Study of a Maximum Security Prison*, Princeton, Princeton university press (parzialmente tradotto in Santoro E., *Carcere e società liberale*, 2004, p. 226).

Tartaglione G.

1961, *L'istituto di riadattamento sociale. esame critico ed orientamenti innovativi*, in *Rassegna di studi penitenziari*, 4, pp. 661-669.

Taylor Gooby, P.

2001 (a cura di), *Welfare States under Pressure*, London, Sage.

Taylor I., Walton P., Young J.

1973, *The New Criminology, For a Social Theory of Deviance*, London, Routledge (trad. it. Ciacci M., Simondi. M. (a cura di), *Criminologia sotto accusa. Devianza o ineguaglianza sociale?*, Rimini-Firenze, Guaraldi, 1975).

Timmings N.

1995, *The Five Giants: A Biography of the Welfare State*, Londra, Fontana Press.

Titmuss R.

1958, *Essays on the Welfare State*, London, Allen.

1974, *Social Policy: An Introduction*, Londra, Alien & Unwin.

2006, *Universalism versus selection* (1968), in Pierson C. – Castles F.G., *The Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press.

Tocqueville A.

1998, *Democrazia e povertà*, Roma, Ideazione.

Tocqueville A., De Beaumont G.

1833, *on the penitentiary system in United States and its application in France; with an appendix on penal colonies, and also, statistical notes*, Philadelphia, Carey, Lea & Blanchard.

Torrente G.

2014, *Il ruolo dell'educatore penitenziario nel processo di criminalizzazione. Osservazioni da una ricerca sul campo*, in *Studi sulla questione criminale*, 1-2, 2014, p. 136 ssg.

Tranchina G.

1981, *Vecchio e nuovo a proposito di lavoro penitenziario*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, Il Mulino.

Travaglia Ciriello T.

2006, *La 'nuova' frontiera del lavoro di pubblica utilità quale sanzione amministrativa accessoria*, in *Rivista italiana diritto e procedura penale*, XLIX, pp. 1335-1365.

Turati F.

1904, *Il cimitero dei vivi*, Discorso pronunciato alla Camera dei deputati il 18 marzo 1904.

Turco A.

1981, *Esperienze di rieducazione*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 1, 23, 1981, pp. 135 ssg.

Turgot A.R.

1776, *Mendicité*, in G. Schelle (a cura di), *Ouoeuvres completès et documents le concernant*, vol. V, Paris, 1923.

Umbreit M. S.

1994, *Victim meets offender: The impact of restorative justice and mediation*, Monsey, Criminal Justice Press.

Van Houdt F., Schink W.

2013, *A genealogy of neoliberalcommunitarianism*, in *Theoretical Criminology*, 17(4), pp. 493-516.

Vassalli G.

1982, *Il dibattito sulla rieducazione (in margine ad alcuni recenti convegni)*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, n. 3, 4, 1982, pp. 437-482.

Vinci S.

2011, *Il fascismo e la previdenza sociale*, in *Annali della facoltà di giurisprudenza di Taranto*, Anno IV, Bari, Cacucci pp. 709-729.

Vitali M.

2001, *Il lavoro penitenziario*, Milano, Giuffrè.

Vittadini, G.

2002 (a cura di), *Liberi di scegliere. Dal welfare state alla welfare society*, Milano, Etas.

Von Hirsch A.

1976, *Doing justice: the choice of punishments*, New York, Hill and Wang.

Wacquant L.

2000, *Parola d'ordine: tolleranza zero. La trasformazione dello stato penale nella società neoliberale*, Milano, Feltrinelli.

2002, *Simbiosi mortale. Neoliberalismo e politica penale*, Verona, Ombrecorte.

2004. *Punire i poveri*, Roma, DeriveApprodi.

Weber M.

1904-5, *Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus* (Trad. it. *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*, Milano, Rizzoli, 1991).

- 2001, *Gemeinschaften*, tomo I, Tubingen, Mohr (trad. it. *Comunità*, Roma, Donzelli 2005).
- 2010, *Wirtschaft und Gesellschaft*, tomo III, Tubingen, Mohr (trad. it. *Diritto*, Roma, Donzelli 2016).
- Wilson J.Q.
- 1975, *Thinking about crime*, New York, basic books.
- Wines F.H.
- 1895, *Punishment and reformation. An historical Sketch of the rise of the penitentiary system*, New York, thomas y. crowell & company publishers.
- Woolf S.
- 1998, *Porca miseria. Poveri e assistenza nell'età moderna*, Bari, Laterza.
- Wright Mills C.
- 1959, *The sociological imagination*, New York, Oxford University Press (trad. it. *L'immaginazione sociologica*, Milano, Il Saggiatore, 2014).
- Zehr H.
- 1990, *Changing lenses: A new focus for crime and justice*, Scottsdale, Herald.
- Zerboglio A.
- 1896, *La lotta di classe nella legislazione penale*, in *La scuola positiva*, 1896, p. 68.
- Zolo D.
- 2001, *Libertà, proprietà ed eguaglianza nella teoria dei diritti fondamentali*, in L. Ferrajoli (a cura di), *Diritti fondamentali*, Roma-Bari, Laterza, p. 49 ssg.
- 2006, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Roma-Bari, Laterza.

