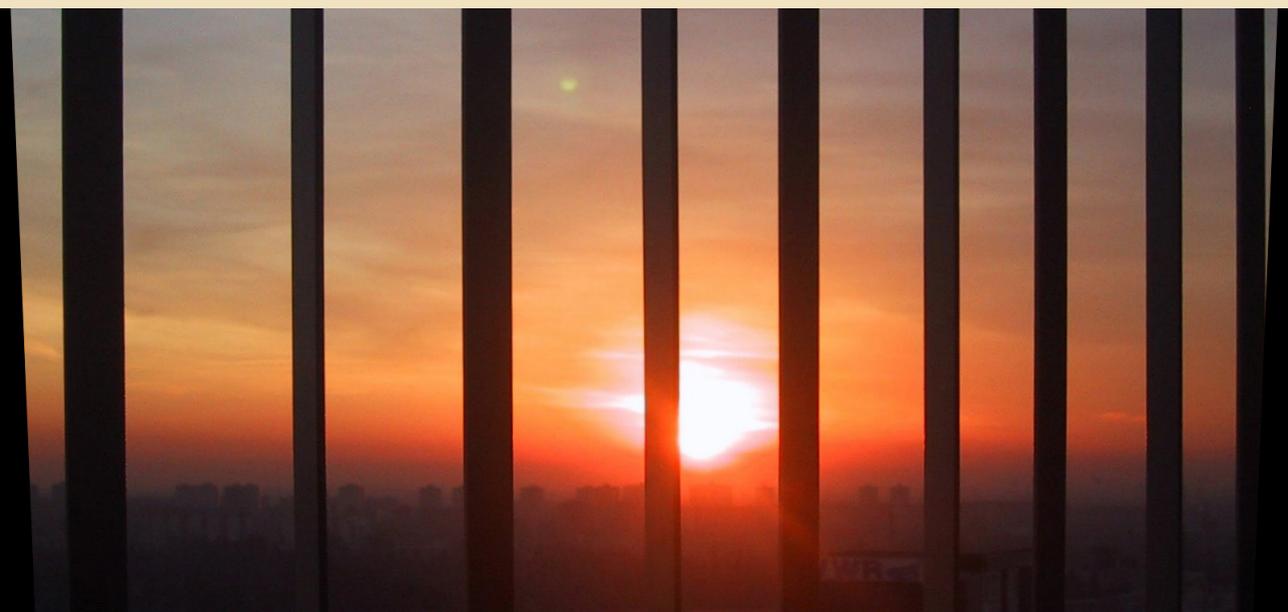


COLLANA DEL  
DIPARTIMENTO SPGI

# Il lavoro dei detenuti

a cura di Maria Giovanna Mattarolo e Andrea Sitzia



PADOVA  
**UP**

P A D O V A   U N I V E R S I T Y   P R E S S

COLLANA DEL DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE  
E STUDI INTERNAZIONALI

La collana dei *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche, Giuridiche e Studi Internazionali* intende rispondere a precisi criteri di qualità, serietà e scientificità, attraverso un processo di selezione e valutazione orientata ai parametri individuati dall'ANVUR nel quadro della Valutazione della Qualità della Ricerca, ed esprime nelle pubblicazioni in essa ospitate la prospettiva interdisciplinare che caratterizza composizione e attività di ricerca del Dipartimento

**Comitato Scientifico**

Filiberto Agostini, Luca Basso, Caroline Clark, Arianna Fusaro, Giorgia Nesti, Daniele Nigris, Enrico Zamuner

**Direttore responsabile**

Elena Pariotti

Prima edizione 2017, Padova University Press

Titolo originale: *Il lavoro dei detenuti*

© 2017 Padova University Press

Università degli Studi di Padova

via 8 Febbraio 2, Padova

[www.padovauniversitypress.it](http://www.padovauniversitypress.it)

Redazione Padova University Press

Progetto grafico Padova University Press

ISBN 978-88-6938-102-7

Stampato per conto della casa editrice dell'Università degli Studi di Padova - Padova University Press.

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento, totale o parziale, con qualsiasi mezzo (comprese le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

*File riservato ad esclusivo fine di studio*

## ***Il lavoro dei detenuti***

*a cura di*

Maria Giovanna Mattarolo e Andrea Sitzia

**PADOVA**  
**UP**

## **Indice**

Presentazione <i>Andrea Sitzia</i>	p. 9
Linee di sviluppo del lavoro penitenziario <i>Ottavio Casarano</i>	p. 17
La funzione del lavoro dei detenuti <i>Alberto Berardi</i>	p. 23
Il lavoro dentro il carcere tra afflittività e trattamento. La prospettiva dei diritti <i>Giuseppe Mosconi</i>	p. 29
Il lavoro subordinato alle dipendenze di terzi <i>Maria Giovanna Mattarolo</i>	p. 41
Il lavoro dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria <i>Francesca Marinelli</i>	p. 53
Il lavoro in proprio nelle carceri <i>Costantino Cordella</i>	p. 63
Welfare state e lavoro dei condannati <i>Giuseppe Caputo</i>	p. 79
Lavoro dei detenuti ed incentivi contributivi e fiscali <i>Giulio De Luca</i>	p. 127

Il diritto del lavoro nel penitenziario: un punto di vista sociologico <i>Francesca Vianello</i>	p. 141
Il lavoro in carcere. Significato psicologico <i>Roberta Maeran, Marialuisa Menegatto, Adriano Zamperini</i>	p. 149
Il lavoro penitenziario in Spagna: l'esistenza di un rapporto di lavoro di natura speciale <i>Pilar Fernández Artiach</i>	p. 161
El trabajo penitenciario en España: la existencia de una relación laboral de naturaleza especial <i>Pilar Fernández Artiach</i>	p. 187
Il lavoro penitenziario in assenza di un diritto sostanziale: la situazione in Francia <i>Philippe Auvergnon</i>	p. 213
Le travail en prison en l'absence d'un droit substantiel: la situation française <i>Philippe Auvergnon</i>	p. 235
Lavoro e perdono dietro le sbarre. La cooperativa Giotto nel carcere Due Palazzi di Padova <i>A. Perrone, T. Bardelli, P. Bernard, R. Greco</i>	p. 259
Notizie sugli Autori	p. 287
Abbreviazioni delle riviste	p. 289

## WELFARE STATE E LAVORO DEI CONDANNATI

*Giuseppe Caputo*

SOMMARIO: 1. Lavoro forzati negli anni liberali e durante il fascismo – 2. La lunga transizione normativa verso il welfare penitenziario – 3. Le promesse non mantenute del welfare penitenziario italiano: tra conservazione ed inattualità del modello – 4. La transizione al welfare selettivo – 5. La normalizzazione del lavoro dei detenuti – 6. La crisi del lavoro e la fine del welfare inclusivo – 7. *Flex-security* e lavoro carcerario – 8. La fine del lavoro salariato come strumento di inclusione

### ***1. Lavori forzati negli anni liberali e durante il fascismo***

Nella concezione dello Stato liberale classico, fatta propria dal codice Zanardelli del 1889<sup>1</sup>, il lavoro dei detenuti era solo un elemento di afflizione che si accompagnava alla punizione. Esso, infatti, era previsto come obbligatorio per tutti i condannati al carcere ed era organizzato secondo la regola del *silent system* mutuata dal modello statunitense di Auburn secondo cui il lavoro in comune doveva svolgersi in silenzio<sup>2</sup>. In ossequio alla regola della *less eligibility*<sup>3</sup>, il regolamento carcerario del 1891<sup>4</sup>, disegnato dall'ex-direttore delle carceri Beltrani Scalia (1867), prevedeva condizioni particolarmente sfavorevoli per lo svolgimento del lavoro. Esso non era retribuito con un salario, ma con una “mercede”, alternativamente denominata “gratificazione”. Durante tutti gli anni liberali, poi, ai detenuti lavoranti non vennero mai estese le tutele retributive ed assicurative che via via venivano riconosciute ai lavoratori in libertà. I detenuti che lavoravano non godevano così di alcun diritto, erano completamente assog-

<sup>1</sup> Codice penale per il regno d'Italia, approvato dal R. decreto 30 giugno 1889 con effetto dal 1 gennaio 1900.

<sup>2</sup> Tale modello è tradizionalmente contrapposto a quello del carcere di Filadelfia, basato invece sul *solitary confinement* e il lavoro in cella d'isolamento (TOCQUEVILLE, DE BEAUMONT 1833)

<sup>3</sup> Il principio della *less eligibility*, evoluzione della *equal eligibility* sul quale Bentham aveva basato il suo progetto di casa di ispezione (Semple 1993, p. 112), è stato formalizzato per la prima volta nel *Poor Law Amendment Act* inglese del 1834 con il quale si stabiliva le condizioni di vita delle case di lavoro non devono essere più desiderabili di quelle vissute dai lavoratori delle classi più povere.

<sup>4</sup> *Regolamento generale per gli stabilimenti carcerari e pei riformatori governativi del Regno*, Regio decreto del 1 febbraio 1891, pubblicato nella Gazzetta ufficiale del regno il 15 giugno 1891, n. 138.

gettati al potere dispotico dell'amministrazione che poteva disporre della loro forza lavoro senza alcun limite formale e sostanziale.

Al lavoro forzato dei condannati era assegnata poi una duplice funzione utilitarista. La prima era quella di vincere quella che era ritenuta una naturale propensione all'ozio dei condannati, inculcando loro l'etica del lavoro. La seconda era quella di assicurare un guadagno allo Stato che poteva sfruttare il prodotto del lavoro per compensare, perlomeno in parte, le spese del sistema penitenziario. Il lavoro dei detenuti veniva così appaltato ad imprese private oppure utilizzato per i cosiddetti "servizi d'istituto" necessari al mantenimento quotidiano delle carceri. Tale progetto politico di sfruttamento del lavoro dei detenuti non fu in verità mai realizzato nell'Italia liberale. Esso, infatti, era fortemente avversato dalle forze politiche di sinistra, che temevano la concorrenza al lavoro degli operai<sup>5</sup>, e da quelle liberali che lo consideravano un illegittimo intervento dello Stato nell'economia o, quando invece era gestito dai privati, una forma di concorrenza sleale a danno delle altre imprese (Bellazzi 1867, p. 30 e 40). Inoltre l'amministrazione penitenziaria, al di là delle dichiarazioni di facciata, si è sempre limitata a concepire il lavoro come uno strumento per portare ordine nelle prigioni<sup>6</sup>.

Questa concezione afflittiva del lavoro dei detenuti era strettamente legata a quella della povertà e del lavoro dominante nello stato liberale classico. La povertà era considerata come un fenomeno contingente che sarebbe dovuto scomparire spontaneamente con la crescita economica e l'aumento della ricchezza. Lavoro e sviluppo erano considerati come due facce della stessa medaglia. La crescita economica era considerata come direttamente proporzionale alla quantità ed alla qualità della forza lavoro disponibile. Per tale ragione l'ozio era considerato il nemico peggiore del sistema capitalistico. Esso era una colpa morale, prima ancora che semplice conseguenza dell'assenza di lavoro. L'ozio era fonte di delinquenza, di danno morale e sociale che poteva essere riparato solo mediante la sottoposizione dei devianti a regimi disciplinari basati sul lavoro forzato. Felice Cardon (1872, p. 519) così ben sintetizzava tale concezione del lavoro carcerario: "per noi 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". Non è un caso, dunque, che tutte le riforme penitenziarie nei decenni

<sup>5</sup> Emblematica in tal senso la posizione di Enrico Ferri sul lavoro penitenziario riportata in BRUSA (1886, p. 232)

<sup>6</sup> Da una lettura dei bollettini pubblicati negli annali della *Rivista di discipline carcerarie* a partire dal 1871 emerge, infatti, un livello di conflittualità altissimo tra popolazione detenuta e personale di custodia (NEPPI MODONA 1973). La principale preoccupazione dell'amministrazione delle carceri era quella di contenere la violenza ed evitare le frequenti evasioni. Il lavoro viene per lo più presentato come strumento in grado di contribuire a rasserenare il clima; ma è anch'esso talvolta considerato fonte di preoccupazione perché consente l'accesso a strumenti di lavoro che potenzialmente possono divenire armi da usare contro gli agenti.

liberali hanno sistematicamente esaltato il lavoro penitenziario come strumento di punizione della povertà, considerata colpa morale, e al contempo come mezzo per inculcare nei detenuti quell'etica del lavoro ritenuta cuore pulsante del sistema di produzione capitalistica (Rusche, Kirchheimer 1939).

I limiti di tale concezione della povertà emersero già a partire dalla seconda metà dell'800, quando si iniziò a prender atto che le conseguenze prodotte dall'industrializzazione e dal capitalismo avevano assunto, ormai, caratteri strutturali e non temporanei come auspicato. La povertà iniziava ad essere considerata un rischio fisiologico del nuovo ordine sociale che poteva essere contenuto ed affrontato con gli strumenti dell'economia sociale (Procacci 1998, p. 167-173). Fenomeni quali la disoccupazione prodotta dalla sovrapproduzione industriale iniziarono così ad essere ammortizzati con programmi sociali a gestione pubblica, come quelli basati sul sistema delle assicurazioni sociali pubbliche secondo il modello bismarckiano, oppure a gestione privata mutualistica, come nel caso delle società italiane di mutuo soccorso.

La necessità di riconoscere alcune tutele ai detenuti che prestano attività lavorative in carcere venne per la prima volta riconosciuta dall'*International Penal and Penitentiary Commission* (IPPC) che nel 1929 elaborò una prima versione, poi revisionata nel 1933, di quelle che oggi sono note come le *Minimum standard rules for treatment of prisoners*<sup>7</sup>. Si trattò in realtà di un tentativo molto timido ma che venne prontamente recepito dal legislatore italiano che lo tradusse in alcune significative norme contenute nel nuovo Regolamento di esecuzione adottato dal governo fascista nel 1931. Il regolamento certo non si caratterizzò per una riforma in senso umanitario e progressista del sistema penitenziario; al contrario esso confermò la natura fortemente afflittiva e punitiva dell'esecuzione penale in carcere, mantenendo l'impostazione consolidata negli anni liberali. I detenuti si trovano ancora ad essere assoggettati ad un potere sostanzialmente dispotico dell'amministrazione penitenziaria.

Ciononostante, fu proprio nell'ambito della disciplina del lavoro che vennero introdotte novità significative, difficilmente riscontrabili in altri ordinamenti giuridici dell'epoca. Si prevedeva una "remunerazione" per il lavoro anche se non si trattava propriamente di un salario ma ancora di una "mercede" concessa volontariamente dallo Stato (art. 125), nella misura discrezionalmente e insindacabilmente decisa dai vertici amministrativi (art. 126). Ma la novità forse più interessante è rappresentata dal fatto che ai detenuti lavoratori venivano per la prima volta estese le assicurazioni contro gli infortuni sul lavoro, l'invalidità, la vecchiaia e la tubercolosi (art. 123). Si trattò di un primo riconoscimento di fondamentali assicurazioni sociali connesse allo svolgimento di un'attività lavo-

---

<sup>7</sup> Il testo prodotto dal IPPC venne prima approvato dalla Società delle nazioni nel 1934 (Società delle Nazioni 1934) che lo emendò poi nel 1951 per favorirne l'adozione da parte delle Nazioni Unite nel 1955 che lo hanno usato come testo guida in materia penitenziaria fino alle recenti modifiche del 2015.

rativa<sup>8</sup> che anticipava quanto verrà successivamente ripreso dalla legge penitenziaria oggi in vigore, nonché dalla normativa penitenziaria internazionale del dopoguerra<sup>9</sup>. Quella operata dal regolamento del '31, però, non fu ancora una completa parificazione della situazione dei detenuti lavoratori a quella dei lavoratori liberi. Infatti, non si sanciva un generale riconoscimento del diritto alla previdenza sociale dei detenuti ma ci si limitava ad un elenco tassativo di tutele loro applicabili<sup>10</sup>, in parte resosi necessario dalla presenza delle imprese private nelle lavorazioni carcerarie. Le innovazioni introdotte dal regolamento, però, furono ben presto cancellate: nel 1940, dopo l'entrata dell'Italia in guerra, una circolare dell'INPS del 24 aprile esclude i detenuti lavoratori dalle assicurazioni contro la tubercolosi e la disoccupazione, nonché dalle tutele per la nuzialità e natalità<sup>11</sup>.

L'inserimento dei detenuti nel sistema previdenziale da parte del regime non deve affatto sorprendere. Le politiche sociali del regime nascono sulle ceneri del fallimento di quelle liberali e se ne differenziano 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 totalitario, 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). La previdenza sociale assunse un ruolo di primo piano nelle politiche sociali del regime<sup>12</sup> con la creazione dell'Istituto

---

<sup>8</sup> Per quanto riguarda la tutela dei lavoratori liberi, si tenga presente che già nel 1898 era stata istituita per alcune categorie di lavoratori la prima forma di assicurazione sociale pubblica: Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai (Legge 17 marzo 1898, n. 80). Ma solo nel 1904, con il decreto 51 del 31 gennaio, l'assicurazione contro gli infortuni era stata estesa a tutte le categorie di lavoratori, inclusi i detenuti lavoratori in carcere ma solo per le imprese private.

<sup>9</sup> Tale possibilità, in verità, era stata già anticipata 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. Ai detenuti con mezzi economici propri era anche riconosciuta la possibilità di stipulare polizze vita direttamente con l'INPS.

<sup>10</sup> Secondo Ciccotti e Pittau (1987) l'applicazione dell'articolo 123 del regolamento, rimasto in vigore sino al 1975, è andato negli anni incontro a forti limitazioni. Anzitutto a causa di alcune disposizioni di natura amministrativa che tendevano a ridurne la portata, ma anche perché "il regolamento si caratterizzava come uno strumento giuridico intrinsecamente limitato, poiché non permetteva di estendere ai reclusi una tutela completa alla stregua di quella prevista per i lavoratori liberi. [...] La copertura previdenziale non veniva fondata sul rapporto di lavoro bensì considerata come una realtà a sé stante e conclusa, pertanto non suscettibile di estensione" (CICCIOTTI-PITTAU 1987, p. 111).

<sup>11</sup> Nel 1939 con il R.d. numero 636 si era riformato il sistema previdenziale nazionale introducendo nuove tutele per i lavoratori, quali quelle contro la disoccupazione, la tubercolosi e per gli assegni familiari.

<sup>12</sup> Nella Carta del lavoro fascista (Gran consiglio Fascista 1927) si poteva infatti legger che tra gli obiettivi generali del regime vi fossero: "1) il perfezionamento dell'assicurazione infortuni;

Nazionale Fascista per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (Infail)<sup>13</sup> e dell'Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale (Infps). Il regime pretendeva che tutti i cittadini fossero tenuti a lavorare e a contribuire al progresso della nazione<sup>14</sup>, in cambio lo Stato offriva loro, secondo uno schema mutuato dal modello bismarckiano, assicurazioni sociali pubbliche per proteggerli dai rischi legati al lavoro. L'ideologia corporativista dei riformatori fascisti prevedeva che anche i detenuti, così come i cittadini liberi, fossero considerati parte integrante della forza lavoro nazionale. In effetti, il lavoro negli istituti di pena negli anni compresi tra il 1932 ed il '42 arrivò, secondo le fonti ufficiali<sup>15</sup>, a coinvolgere la quasi totalità dei detenuti con condanna definitiva impegnati prevalentemente in lavorazioni penitenziarie che producevano beni per le amministrazioni penitenziarie coinvolte nelle attività belliche. Forse per la prima ed ultima volta nella storia delle istituzioni penitenziarie italiane, i reclusi costituirono una forza lavoro realmente produttiva, anche se scarsamente qualificata, e oggetto di sfruttamento da parte del governo (Pavarini 1981).

## **2. La lunga transizione normativa verso il welfare penitenziario**

Nonostante l'Italia sia stato uno dei primi Paesi a introdurre la remunerazione per il lavoro dei detenuti e a riconoscere loro alcune assicurazioni sociali, si è dovuto attendere quasi un trentennio per il loro pieno inserimento nel sistema di sicurezza sociale nazionale. L'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e il riconoscimento di alcuni diritti fondamentali dei lavoratori, come quello alla retribuzione e alla previdenza sociale, non hanno avuto alcuna conseguenza immediata sul sistema penitenziario. Autorevoli voci hanno sottolineato che il passaggio dallo stato autoritario allo stato costituzionale di diritto e a quello sociale ha scalfito appena il sistema penale (Neppi Modona 1973; Bricola 1982). Mentre si andava creando uno stato sociale a vocazione universalista e progressivamente si includevano i lavoratori in programmi di protezione ed assicurazione sociale sempre più vasti, nulla accadeva nel settore penitenziario. Le migliaia e migliaia di contadini ed operai che facevano annualmente ingresso

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".

<sup>13</sup> Istituito con il regio decreto 23 marzo 1933 n. 264.

<sup>14</sup> La Carta del lavoro definiva il lavoro come un "dovere sociale" di tutti i cittadini.

<sup>15</sup> Secondo le fonti ufficiali negli anni compresi tra il 1932 ed il 1935 il lavoro penitenziario è arrivato ad impiegare il 98,7% dei detenuti negli stabilimenti penali e oltre il 50% in quelli giudiziari. 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. Sono stati sollevati dubbi sull'affidabilità di tali dati che potrebbero, almeno in parte, essere stati gonfiati per motivi di propaganda (Pavarini 1981, p. 355)

in carcere venivano non solo escluse dal mercato del lavoro ma anche tenute ai margini del welfare<sup>16</sup>. Il carcere era solo una istituzione punitiva di contenimento temporaneo. Il lavoro penitenziario in particolare ha continuato ad essere regolato da un sistema, oramai secolare, di norme e di pratiche speciali che non avevano alcuna vocazione all'inclusione sociale. Esso era un privilegio concesso ai detenuti, non certo un diritto, che assolveva ad una funzione disciplinare: teneva impegnati i detenuti e portava ordine nelle prigioni<sup>17</sup>.

Si è dovuto attendere sino all'entrata in vigore dell'Ordinamento penitenziario del 1975 per una inclusione formale dell'istituzione penitenziaria nel sistema di welfare. Inclusione che, vedremo, rimarrà un progetto politico ed istituzionale in larga misura inattuato. Secondo l'ordinamento penitenziario, ai detenuti "salvo casi di impossibilità" deve essere "assicurato il lavoro" (art. 15 o.p.). I detenuti lavoratori divengono titolari di diritti: "la durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e, alla stregua di tali leggi, sono garantiti il riposo festivo e la tutela assicurativa e previdenziale" (art. 20 o.p.). Tale norma, dunque, impone l'inserimento dei detenuti che svolgono attività lavorative nel sistema di previdenza nazionale, come fossero comuni lavoratori. Non più solo tutele tassativamente concesse, ma un diritto di cittadinanza sociale pieno.

Queste innovazioni, se lette isolatamente, appaiono come un cambiamento significativo e, oltretutto, come una innovazione che trova pochi esempi sul piano internazionale, considerato che sono ancora pochi gli stati occidentali ad avere adottato norme del genere. Esse vanno inquadrare, però, in un insieme combinato di norme che disciplinano tutti gli aspetti del trattamento penitenziario e che su di essa finiscono per interferire in maniera significativa.

Il legislatore penitenziario, infatti, sulla scia di quanto già previsto dalle *Standard minimum rules* adottate nel 1955 dalle Nazioni Unite (Nazioni Unite 1955) si è guardato bene dal mettere sullo stesso piano il lavoro dei detenuti con quello dei comuni lavoratori, attribuendo loro natura e significato profondamente differenti. L'istituzione penitenziaria è disegnata ancora come una istituzione paternalista che non tratta i condannati come dei soggetti moralmente autonomi e responsabili, ma come individui necessariamente affetti da "carenze fisiopsichiche" o nella migliore delle ipotesi da "disadattamento sociale" (art.

<sup>16</sup> Secondo i dati ISTAT la popolazione detenuta negli anni '50 era composta prevalentemente da contadini e operai. Tra il 1951 ed il 1955 i soggetti che avevano fatto ingresso erano nella seguente condizione professionale: 719 arti e professioni liberali; 3.881 professioni amministrative; 40.799 agricoltori; 32.855 operai dell'industria e artigiani; 4.298 arti grafiche, funzionamento impianti e settore trasporto; 13.029 commercio e servizi; 20.638 nessuna condizione professionale (ISTAT 1956, p. 100).

<sup>17</sup> La Commissione parlamentare d'inchiesta sulla condizione delle carceri voluta da Calamandrei nel dopoguerra, ad esempio, nelle sue conclusioni sosteneva proprio che la ragione più importante per sostenere lo sviluppo del lavoro fosse che questo serviva a contenere l'istintiva violenza dei detenuti prodotta dalle affezioni del carcere (Relazione 1951, p. 159).

13 o.p.). Si tratta ancora di minorati sociali che devono esser sottoposti ad un trattamento rieducativo e restituiti alla società guariti. Il legislatore ha realizzato così una sintesi, tipica dei modelli di *penal welfarism* (Garland 1985), tra l'approccio clinico al fenomeno della criminalità, che considera il condannato come criminale da curare, e quello struttural-funzionalista, che spiega la devianza come un insuccesso del processo di socializzazione (Parsons 1937). Il lavoro penitenziario è visto in tale ottica come uno strumento per rimediare a tale fallimento. Il lavoro, infatti, organizzato come nel mondo libero dovrebbe essere in grado di restituire significato morale e sociale alle azioni degli individui: "l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale" (art. 20 o.p.). A fronte della prestazione lavorativa imposta ai detenuti ("il lavoro è obbligatorio", art. 20), il corrispettivo è una remunerazione che deve essere "non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro" (22 o.p.). Essi sono inclusi insieme alla famiglia nel welfare: godono delle tutele assicurative e previdenziali previste dalla legge (art. 20) ed hanno diritto agli assegni familiari (23 o.p.). Il lavoro, perlomeno sul piano formale, oltre ad essere ancora un mezzo di punizione, diventa anche uno degli strumenti del trattamento penitenziario insieme all'istruzione, la religione, le attività culturali, ricreative e sportive (art. 15 o.p.)<sup>18</sup>.

Nonostante tali innovazioni, la disciplina del lavoro resta caratterizzata da una forte ambiguità. Da una parte le norme che tendono ad assimilarlo a quello libero, come quelle sulla previdenza sociale; dall'altra norme conservatrici che al contrario continuano a definirlo come elemento di punizione. Il lavoro infatti viene ancora definito come obbligatorio (art. 20)<sup>19</sup> anche se non deve essere afflittivo. La non afflittività può certo considerarsi un passo in avanti verso l'abolizione di quelle forme di lavoro forzato non produttive che avevano la funzione

---

<sup>18</sup> Analoghe previsioni erano contenute negli *Standards* delle Nazioni Unite (1955). Non definiscono, infatti, il lavoro come un diritto dei detenuti, anche perché la raccomandazione non si presentava come una carta di diritti ma solo come una raccolta di *standards*. Il lavoro dunque pur non potendo essere preteso dai detenuti doveva comunque essere "assicurato" dall'amministrazione (art. 71.3), doveva essere remunerato (76.1), soggetto agli stessi limiti di orario previsti per i lavoratori liberi (art. 75.1) con riposo settimanale garantito (art. 75.2). Inoltre doveva essere assicurato in caso di infortunio con polizze che garantiscano le medesime condizioni assicurate ai lavoratori liberi (74.2). Per quanto riguarda la retribuzione, nonostante si prevedeva che fosse dovuta ai detenuti, la si equiparava a quella dei lavoratori liberi solo ed esclusivamente nel caso in cui il lavoro venisse prestato per un soggetto privato. Il fatto che le regole si limitassero a parlare di *equitable remuneration* per il lavoro svolto dai detenuti per l'amministrazione (art. 75.2) e che, al contrario, nel caso di quello svolto in favore di privati si parlasse di *full normal wages*, lasciava intendere che nel primo caso la remunerazione potesse anche essere inferiore.

<sup>19</sup> L'art. 20 rafforza così le previsioni contenute negli articoli 22, 23 e 24 del codice penale, tutt'oggi vigenti, quando stabiliscono che l'ergastolo, la pena della reclusione e dell'arresto si scontino sempre con l'obbligo del lavoro.

di arrecare solo sofferenza ai detenuti. D'altronde tale principio corrispondeva già ad una sensibilità e ad una prassi degli amministratori delle prigioni che vedevano il lavoro non più come mezzo di afflizione, ma come un mero strumento per soddisfare alcuni bisogni dell'istituzione penitenziaria e per portare ordine negli istituti penitenziari.

La previsione dell'obbligatorietà del lavoro, unita alla sua natura trattamentale, ci costringe ancora oggi a fare i conti con un istituto giuridico ed una pratica istituzionale caratterizzati da eccezionalità e specialità rispetto alle norme comuni. Si pensi, ad esempio, alle conseguenze sul piano disciplinare e trattamentale del rifiuto del detenuto di lavorare. Potrà subire una delle sanzioni previste dall'ordinamento penitenziario all'art. 39, dal momento che l'art. 77 del regolamento di esecuzione include il rifiuto di adempiere agli obblighi lavorativi tra le condotte sanzionabili disciplinarmente. L'applicazione di una sanzione del genere potrà a sua volta incidere negativamente sulla concessione di tutte le misure alternative ed i benefici penitenziari. L'obbligo di lavorare arriva infine ad applicarsi ai detenuti in età pensionabile anche se questi, ad esempio, già percepiscono un trattamento pensionistico che potrebbe anche essere sospeso o parzialmente revocato a causa dello svolgimento di un'attività lavorativa in carcere<sup>20</sup>.

Ulteriori deroghe alla disciplina comune sono poi quelle che prevedono prelievi di varia natura sulla remunerazione dei detenuti. In primo luogo, delle spese di mantenimento, di risarcimento del danno e di procedimento (art. 147 c.p.) che possono essere prelevate fino alla misura massima di 2/5 della retribuzione (art. 24 o.p.<sup>21</sup>). In alcuni casi tale limite può essere superato "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.), andando a superare così i normali limiti sul pignoramento dei 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.

Le contraddizioni e le ambiguità del modello di lavoro che abbiamo sommariamente esposto cessano di esser tali se contestualizzate nel disegno più ampio del processo di affermazione del *welfare state*. L'ordinamento peniten-

<sup>20</sup> Sul punto di recente la Corte Edu, nel caso *Meier c. Suisse* del 09 maggio 2016 n. 10109/14, ha stabilito che l'obbligo di lavorare (previsto dall'art. 4 della Convenzione) sussiste anche nel caso di detenuti in età pensionabile. Secondo la Corte non esistono delle norme – sia della Convenzione europea dei diritti dell'uomo che nelle Regole penitenziarie dello stesso Consiglio (Consiglio d'Europa 2006) – che impongano agli Stati limiti espliciti in tal senso. Inoltre, se legislazioni dei vari stati nella maggioranza dei casi ammettono il lavoro obbligatorio dei pensionati. In assenza di un accordo tra gli Stati, conclude la Corte, si deve ritenere che le modalità concrete di imposizione dell'obbligo di lavorare siano sostanzialmente rimesse alla loro discrezionalità e possano includere anche il lavoro forzato dei soggetti in età pensionabile.

<sup>21</sup> Salvo la possibilità di chiedere la remissione del debito per le spese di procedimento e di mantenimento per quei condannati "che si trovano in disagiate condizioni economiche e hanno tenuto regolare condotta" (art. 56 o.p.)

ziario, infatti, ha fatto suo quel modello correzionalista istituzionalizzato dagli *Standards* del 1955 che era espressione di teorie welfaristiche che pretendevano di trasformare il carcere in una istituzione di controllo sociale dotata di effettivi programmi di rieducazione e reinserimento sociale, con la promessa di ridurre la recidiva e superare il problema della criminalità. Esso presupponeva un dispositivo di cittadinanza inclusivo e tendenzialmente universalista che ambiva ad inserire finanche quegli strati più poveri e marginali della popolazione come detenuti ed ex-detenuti.

Questo modello era nato in opposizione alla precedente concezione della povertà nello stato liberale classico che abbiamo analizzato nel primo paragrafo. Presupposto per la nascita dello stato sociale del dopoguerra, infatti, è la messa in discussione dell'idea che il lavoro da solo possa alimentare all'infinito la crescita economica. Piuttosto è il consumo a mantenere la crescita. Secondo Keynes l'intervento pubblico nell'economia era indispensabile per sollecitare l'aumento della domanda, anche a costo di manovre di bilancio pubblico deficitarie (Keynes 1936). Gli stati nazionali iniziarono così ad aumentare la propria forza e la propria competitività sul piano internazionale favorendo il benessere della popolazione e la sua capacità di consumo, secondo un modello di sviluppo che univa politiche keynesiane e modello organizzativo fordista. Nello Stato sociale si cerca di compensare quegli svantaggi prodotti dal sistema dell'industrializzazione. Da qui la creazione delle assicurazioni sociali volte a proteggere i lavoratori dai rischi del mercato del lavoro e conservarne la capacità di consumo.

Ewald (1986; 1991) ha evidenziato come tali politiche dello stato sociale costituiscano una nuova forma di governamentalità; si tratta infatti di tecniche di governo della popolazione finalizzate ad accrescere la prosperità della nazione (Foucault 2005)<sup>22</sup>. L'economia del benessere, attuata con il *New deal* e con i piani europei del dopoguerra come quello di Beveridge, richiede infatti che lo stato sociale assolva a tre funzioni: faccia da contrappeso ai processi economici selvaggi; socializzi alcuni elementi di consumo e dei redditi; alimenti la crescita economica intensificando le politiche sociali (Foucault 2005, pp. 125-129). Santoro ha evidenziato che tale concezione ha portato al superamento della concezione liberale del lavoro. Il fulcro dell'ordine sociale non è più un soggetto che trova nel lavoro il senso della sua esistenza: "al suo posto emerge un soggetto "consumista", un soggetto che la consapevolezza del carattere spesso alienante del lavoro spinge a cercare nel consumo il senso della sua vita" (Santoro 2015, p. 57).

Sul piano delle politiche penitenziarie il passaggio dal modello liberale a quello di welfare, ha determinato l'affermarsi della concezione del lavoro peni-

<sup>22</sup> Foucault ha chiarito che la governamentalità emerge con l'affermarsi della popolazione come campo di intervento e oggetto delle politiche di governo (Foucault 1991). Governo, popolazione e politica economica sono i tre fattori che, a partire dal XVIII secolo, costituiscono la base della governamentalità liberale e che, anche con l'affermarsi dello Stato sociale, sono stati perfezionati e integrati in un nuovo contesto di arte di governo.

tenziario che abbiamo visto e l'estensione del modello delle assicurazioni sociali anche ai detenuti. I detenuti non sono più semplicemente degli oziosi, moralmente responsabili della propria povertà, ma una categoria di marginali sociali temporaneamente espulsi dal mercato del lavoro a causa della loro inettitudine o di patologie psicofisiche. Ai reclusi vanno assicurati un impiego in carcere, occasioni di formazione e di crescita professionale, assicurazioni sociali a tutela dei rischi connessi al lavoro. In questo modello lo Stato arriva a farsi completamente carico dei bisogni del condannato-lavoratore e lo protegge dall'insicurezza sociale. Per tale ragione l'organizzazione del lavoro in carcere diviene prerogativa essenzialmente pubblica e si tende a ridurre al minimo la possibilità di intervento dei privati in carcere, ribaltando in tal modo la precedente concezione liberale che, da Bentham in poi, aveva invece esaltato, seppur con alterne fortune, il ruolo dell'impresa privata nello sviluppo dell'industria carceraria. Gli *Standards* delle Nazioni Unite del 1955, infatti, all'art. 73 affermano che "*Preferably institutional industries and farms should be operated directly by the administration and not by private contractors*"<sup>23</sup>.

### ***3. Le promesse non mantenute del welfare penitenziario italiano: tra conservazione ed inattualità del modello***

Chiarita la natura delle connessioni tra welfare state ed il modello correzionalista, bisogna evidenziare che tale modello è stato recepito in Italia con estremo ritardo, quando non vi erano più le condizioni per una sua attuazione e, al contempo, esso era divenuto oggetto di forti critiche. In primo luogo non vi erano più le condizioni economiche e finanziarie. Quel modello, infatti, presupponeva un investimento imponente da parte dello Stato nel settore penitenziario. Si rendevano necessari fondi per "assicurare" lavoro ai detenuti, da destinare alle loro retribuzioni e al pagamento delle assicurazioni sociali connesse. Si rendeva necessario un forte investimento sugli istituti penitenziari che dovevano essere adeguati al nuovo modello organizzativo del lavoro ispirato alla "società libera". Si rendeva necessario investire sulla formazione del personale che non poteva avere più semplicemente funzioni di custodia e sorveglianza, ma di accompagnamento dei detenuti al lavoro. Inutile dire che nessuno di questi investimenti è mai stato realizzato nella misura adeguata. La mancanza di tali investimenti ha impedito il tanto auspicato sviluppo del lavoro carcerario, come è testimoniato dal tasso di impiego dei detenuti che, anche dopo l'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario, non ha conosciuto mai performance degne di nota. Negli anni compresi tra il 1975 ed il 1991 il tasso di impiego dei

<sup>23</sup> Questo cambiamento era già stato anticipato in Italia con la legge del 5 maggio 1932, n. 547 che privilegiava le lavorazioni pubbliche a dispetto di quelle private, mediante l'imposizione alle pubbliche amministrazioni di commissionare prodotti all'amministrazione penitenziaria.

detenuti, calcolato come numero di giornate di lavoro rispetto a quelle trascorse in “ozio”, si è mantenuto su una media costante di circa il 32,29%<sup>24</sup> (Grafico 1).

Sul piano politico il modello correzionalista presupponeva un sistema di welfare sano ed in espansione, ma il contesto rispetto all’anno in cui erano stati adottati gli *Standards* delle Nazioni Unite era ormai drasticamente mutato. Negli anni ‘70 iniziava a maturare la consapevolezza che il sistema welfaristico non potesse più continuare ad espandersi illimitatamente. Che il progetto politico di standardizzazione dei bisogni e controllo dei consumi si stava frantumando di fronte ad una società sempre più plurale e portatrice di bisogni sempre più difficili da prevedere e da accontentare. Lo Stato sociale non era più solo uno strumento di compensazione dei rischi legati all’economia capitalista, ma si era trasformato in “stato del benessere” basato sul principio di compensazione degli svantaggi che toccano alle persone a causa del loro stile di vita (Luhmann 1983). Come giustificare, così, di fronte all’opinione pubblica investimenti a tutela dei detenuti, quando il welfare si trova in una fase regressiva in cui non riusciva a tenere il passo con le sempre maggiori richieste di tutela provenienti dalla società dei liberi? Come pretendere di estendere le protezioni sociali a quella fascia di marginalità sociale, decisamente minoritaria come i detenuti, quando le stesse vengono sempre più difficilmente riconosciute agli strati più poveri e marginali della popolazione libera? La risposta negativa a questi interrogativi, come da ormai consolidata tradizione, venne imposta secondo il criterio dalla *less eligibility*: ai detenuti vanno garantite condizioni inferiori a quelle dello strato di popolazione più povero. Come abbiamo visto tale criterio era originariamente stato ideato per assicurare l’efficacia deterrente della prigionia, ma con il tempo si è affermato come argomento politico usato dai riformatori per giustificare agli occhi dell’opinione pubblica i miglioramenti delle condizioni di vita e di lavoro dei detenuti. Le riforme sono accettabili, dunque, solo nella misura in cui mantengono tali condizioni al di sotto del livello minimo di sussistenza.

Inoltre, non bisogna dimenticare che al momento dell’adozione della nuova legge penitenziaria la popolazione detenuta era profondamente cambiata rispetto agli anni ‘50 quando era prevalentemente composta da agricoltori ed operai. Il modello correzionalista basato su lavoro e previdenza era stato immaginato per favorire l’inclusione di queste categorie uniformi di popolazione nei modelli di produzione fordista. Negli anni ‘70, però, vi era una sempre più consistente presenza in carcere di aderenti alle organizzazioni criminali e a quelle terroristiche. Le rivolte penitenziarie di quegli anni testimoniano, inoltre, di un clima violento all’interno delle carceri che talvolta assunse i connotati della rivolta (De Vito 2009). Questo rese difficile accettare, agli occhi dell’opinione pubblica e di larga parte della classe politica, l’idea di una inclusione della popolazione

---

<sup>24</sup> Questo dato è una elaborazione dei dati contenuti in: ISTAT, *Annuario statistiche giudiziarie*, per gli anni corrispondenti 1975-1991.

detenuta entro il welfare. L'emergenza terrorismo, in particolare, spingeva al contrario verso l'adozione di modelli repressivi e meramente contenitivi. Per tali ragioni la legge sull'ordinamento penitenziario approvata alla Camera venne, ad esempio, epurata da quelle norme, inizialmente previste, sulle misure sostitutive della detenzione applicabili direttamente in sede di cognizione<sup>25</sup>.

Non si dimentichi poi che l'ordinamento penitenziario veniva approvato a soli due mesi di distanza dalla legge "Reale" del 22 maggio 1975, n. 152, che aveva aumentato i poteri repressivi di polizia e il ricorso alla carcerazione preventiva. Insieme all'adozione della legge penitenziaria veniva così inaugurata la stagione, ancora in corso, delle leggi di emergenza che nel tempo hanno svuotato di senso il progetto politico del nuovo ordinamento penitenziario. Operazione di depotenziamento parzialmente interrotta dalla legge Gozzini del 10 ottobre 1986, n. 663, che ha aumentato la possibilità di ricorso alle misure alternative ed al lavoro all'esterno del carcere. Ma che ha ripreso la sua corsa negli anni '90 dopo gli attentati di mafia che hanno portato all'estensione del carcere duro ex 41bis o.p., inizialmente previsto dalla Gozzini solo per situazioni eccezionali di rivolta interna alle carceri, ma poi esteso a sempre più ampie categorie di detenuti. Rafforzata ulteriormente da scelte di politica penale e penitenziaria che hanno sempre più soventemente fatto ricorso alla categoria dei cosiddetti reati ostativi per limitare l'accesso alle misure alternative per categorie di criminali ritenuti pericolosi o ai recidivi<sup>26</sup>.

L'ordinamento penitenziario, dunque, è stato adottato in un contesto politico, economico e sociale che ne ha reso ardua l'attuazione al punto che numerosi osservatori a pochissimi anni dalla sua entrata in vigore non tardarono a cassare la riforma definendola come un fallimento. Il modello correzionalista, oltretutto, era oggetto di pesanti critiche che ne avevano minato seriamente la credibilità. Gli autori della cosiddetta scuola neoclassica del diritto penale, sollevavano dubbi sulla conformità dei principi rieducativi rispetto ai valori fondanti dello stato costituzionale di diritto che mal si conciliavano con l'idea del trattamento clinico della devianza (Clarke 1982; Ferrajoli 1989). Gli studi sociologici sulla "società dei detenuti" prima (Clemmer 1941; Sykes 1958; Goffman 1961 e) e la

<sup>25</sup> Al loro posto vennero inserire le misure alternative applicabili solo in fase di esecuzione dal tribunale di sorveglianza. Cambiamento non di poco conto. Le misure sostitutive, infatti, andavano in direzione della parziale decarcerizzazione del trattamento della devianza e puntavano a sottoporla a politiche di controllo di matrice più strettamente welfaristica. Al contrario quelle alternative, applicandosi a esecuzione iniziata, comportavano un necessario passaggio dal carcere ed avevano una natura più marcatamente correzionalista. Questo limite è stato superato in parte con la legge "Simeone-Saraceni" del 27 maggio 1998, n. 165 che ha modificato l'art. 656 del c.p.p. introducendo la sospensione dell'esecuzione della pena detentiva per consentire al condannato di richiedere una misura alternativa.

<sup>26</sup> Si pensi al continuo e sistematico allargamento del novero di condotte criminali incluse nell'art. 4bis dell'o.p. che limita l'accesso alle misure alternative. O alle norme volte ad escludere i recidivi come quelle introdotte dalla legge Cirielli del 5 dicembre 2005, n. 251, solo di recente abrogate in parte dal decreto legge cosiddetto "svuota carceri" del 23 dicembre 2013 n. 146.

critica foucaultiana poi, avevano messo in evidenza che il carcere era un luogo inadatto a raggiungere gli obiettivi per cui era stato creato e che fosse in realtà una vera e propria fabbrica di delinquenza (Foucault 1975). Negli Stati Uniti la parola d'ordine dei nuovi riformatori penitenziari già negli anni '70 era divenuta "*nothing works*" per descrivere lo stato in cui versava il modello correzionalista di penitenziario (Garland 2001). Mentre i *neo-cons* proponevano l'abbandono definitivo delle teorie correttive e social-preventive ed un ritorno a teorie meramente retributive della pena (Von Hirsch 1976; Kellogg 1978).

#### 4. La transizione al welfare selettivo

Alla luce delle considerazioni svolte nel paragrafo precedente, è facile comprendere le ragioni per cui gran parte delle norme in materia di lavoro e di welfare siano rimaste lettera morta. Il lavoro penitenziario è rimasto una modalità rudimentale per garantire ad una quota minoritaria di detenuti occasioni di svago ed uno strumento di controllo disciplinare. Per uscire da questa impasse il legislatore ha adottato nel 1986 una nuova riforma con legge 10 ottobre 1986, n. 663, cosiddetta "Gozzini", con la quale si è tentato di far transitare il modello correzionalista, tipico dei sistemi di welfare inclusivo ed universalista, verso il modello del reinserimento sociale, comune invece a molti sistemi di welfare selettivi<sup>27</sup>.

La legge Gozzini, in primo luogo, ha portato avanti quel processo di decarcerizzazione del trattamento della devianza avviato con l'ordinamento penitenziario. Essa ha esteso, infatti, la possibilità di ricorrere alle misure alternative come l'affidamento in prova ai servizi sociali, detenzione domiciliare e semilibertà, ai permessi premio; ha aumentato i giorni di liberazione anticipata da 20 a 45 giorni e rimosso alcuni limiti alla sua concedibilità per crimini gravi. Ma soprattutto ha cercato di favorire il ricorso al lavoro all'esterno, andando a modificare l'art. 21 dell'o.p.. Il lavoro all'esterno può così essere svolto senza necessità della scorta di polizia e, per superare la ritrosia alla sua utilizzazione da parte delle direzioni degli istituti, è divenuto un provvedimento a responsabilità condivisa tra direzione e magistratura di sorveglianza. In materia di lavoro carcerario si è previsto che nell'assegnazione dei detenuti al lavoro, che comunque rimane obbligatorio, si tenga conto anche "dei loro desideri ed attitudini" (art. 20) e si ammette la possibilità di permessi di assenza dal lavoro retribuiti per frequentare la scuola o corsi di formazione (art. 22).

Sarebbe riduttivo però leggere la Gozzini come un semplice tentativo di dare attuazione al modello welfaristico dell'ordinamento penitenziario. Sicuramente in parte essa fu dettata dalla volontà di completare una riforma che per molti

<sup>27</sup> Per la distinzione tra sistemi universalistici e selettivi si rimanda alla oramai tradizionale definizione elaborata da TTMUSS (1958)

aspetti era rimasta inespresa nella sua portata innovatrice. Ma la Gozzini va letta anche in un contesto più ampio in cui, preso atto della crisi del modello correzionalista, si tentavano di battere nuove strade. Vi era ormai larga consapevolezza 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, ma anche perché esso sembrava non poter rispondere adeguatamente ed efficacemente alla funzione risocializzante che si pretendeva di assegnare alla pena. Si era persa fiducia nella capacità riformatrice del carcere (Allen 1981) e l'approccio clinico al trattamento, andava perdendo appeal negli stessi ambienti penitenziari (Cressey 1960), in favore di un approccio sociologico alla devianza che considerava il carcere come *extrema ratio* e suggeriva l'adozione di modelli alternativi basati sulle *community sentences* e il *probation* (Cohen 1985). Si abbandonava ogni ambizione di normalizzazione della criminalità, in favore di modelli di controllo manageriali (Simon 1993). A livello europeo, abbiamo visto, venivano adottate le *European prison rules* (Consiglio d'Europa 1987) che evitavano ogni enfasi sul trattamento clinico della devianza, presente invece negli *Standards* delle Nazioni Unite, e proponevano un modello trattamentale finalizzato "a contenere gli effetti negativi della carcerazione" e a garantire "il reinserimento sociale a fine pena" (art. 64).

In questo contesto la Gozzini tenta la strada della decarcerizzazione, spostando l'enfasi dal lavoro all'interno del carcere a quello all'esterno. Da una concezione che vedeva il lavoro come uno strumento di trattamento e di correzione dei detenuti, ad un'altra che lo vede invece anche come un mezzo per diminuire la distanza tra carcere e società; nella speranza di attenuare gli effetti desocializzanti della carcerazione e di contenere la recidiva. Anche se il lavoro rimaneva pur sempre obbligatorio e formalmente finalizzato alla correzione, si riteneva ora che potesse essere più efficace se svolto fuori dal carcere. Proprio per tale ragione l'anno successivo alla legge Gozzini nella nuova legge sul collocamento del 28 febbraio 1987, n. 56 all'art. 19 venivano inserite alcune norme dedicate a "detenuti ed internati". Tra queste particolarmente significative quella che assegnava ai centri per il collocamento il compito di collaborare con le direzioni degli istituti ad individuare imprese disposte a dare lavoro ai detenuti all'esterno del carcere. Quella che confermava il diritto alla previdenza sociale già sancito dall'ordinamento penitenziario, precisando che la carcerazione non fa venir meno il diritto all'indennità di disoccupazione.

Il sistema introdotto dalla Gozzini e della legge 56/1987 prevedeva che l'amministrazione penitenziaria iniziasse ad assumere un ruolo del tutto nuovo, mai svolto fino a quel momento: quello di ufficio di collocamento dei detenuti nel mercato del lavoro. Nel nuovo paradigma del reinserimento sociale, infatti, all'amministrazione non spetta più solo il compito di assicurare lavoro all'interno del carcere, ma soprattutto quello di favorire l'assunzione dei detenuti

all'esterno. Con il senno di poi si può giudicare come decisamente miope la scelta del legislatore di assegnare all'amministrazione un compito del genere. Fino a quel momento essa non aveva dato alcuna buona prova nell'attuazione degli obiettivi assegnateli dall'ordinamento penitenziario, avendo privilegiato la sua vocazione custodialistica rispetto a quella trattamentale, sotto la spinta delle politiche di lotta al terrorismo ed alla criminalità organizzata (De Vito 2009).

L'incapacità dell'amministrazione e dei servizi di collocamento di realizzare questa nuova funzione ha comportato che l'auspicato effetto di decarcerizzazione rimanesse frustrato. Ciononostante non si può sostenere che le nuove norme non abbiano avuto alcun effetto, al contrario nel lungo periodo esse hanno indotto significative variazioni quantitative e qualitative del rapporto tra welfare e sistema penitenziario.

Le variazioni quantitative emergono chiaramente nel rapporto di proporzione tra numero di persone in detenzione e in misura alternativa. Nel 1977, a due anni dall'introduzione delle prime misure alternative nell'ordinamento penitenziario, vi erano già 4.647 soggetti in misura alternativa a fronte di 32.542 detenuti: un rapporto di 1 a 7; nel 1987, un anno dopo la Gozzini, il rapporto era sceso a 1 a 6; ma successivamente ha continuato a decrescere in maniera sostanzialmente costante fino all'inizio degli anni 2000 quando è diventato di quasi parità: per 1 soggetto in misura alternativa vi era 1 detenuto. Mentre negli anni recenti si è stabilizzato sul valore di 1 a 2 circa. È importante sottolineare che l'aumento del ricorso alle misure alternative non ha affatto sottratto utenza al sistema carcerario. Al contrario, mentre le misure alternative aumentavano, contemporaneamente si incrementava anche il ricorso alla carcerazione. L'anno dell'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario la popolazione detenuta a fine anno era di 29.062 ed ha continuato a crescere in maniera sostanzialmente costante fino al 2010 quando è arrivata a 67.961, per poi tornare a diminuire negli anni recenti in seguito alle politiche deflative adottate dai Governi che si sono succeduti<sup>28</sup>, fino agli attuali 52.1654 del 2015. A fronte di un aumento dei detenuti che ha toccato punte di oltre il 100%, le misure alternative nello stesso periodo sono aumentate del 500% circa, passando dalle 4.647 del 1977 fino agli attuali 32.113 del 2015.

Tale fenomeno, noto in letteratura con il termine di *net-widening* (Cohen 1985), ha finito per provocare un aumento della popolazione soggetta al controllo penale, non una sua diminuzione come auspicato. Esso non deve sorprendere

<sup>28</sup> La Corte EEDU nella sentenza Torreggiani c. Italia dell'8 gennaio 2013, ha condannato l'Italia a causa del sovraffollamento strutturale delle carceri. Il governo italiano ha adottato, con Decreto Legge del 23 dicembre 2013 n. 146, una serie di misure deflative tra le quali la liberazione anticipata speciale (art. 4) e altre volte a ridurre le pene e il ricorso alla custodia cautelare preventiva per reati lievi legati al consumo e al traffico di stupefacenti (art. 2). Mentre con il Decreto legge del 26 giugno 2014 n. 92, ha introdotto l'art. 35 ter dell'o.p. che prevede uno sconto di pena del 10% per ogni periodo superiore ai 15 giorni in cui un condannato sia stato detenuto in condizioni che violano l'art. 3 della Convenzione EDU.

affatto se si tiene conto che il modello delle misure alternative è stato sviluppato negli stessi anni in cui la gran parte degli Stati occidentali andavano criminalizzando nuove condotte e inasprendo la durata delle pene (Wacquant 2000, Re 2006). Anzi l'introduzione di nuove forme punitive, meno afflittive del carcere, ha finito per favorire tali politiche di criminalizzazione: la crescita della popolazione soggetta a controllo penale non ricadeva più solo sul sistema carcerario, ma poteva essere in parte assorbita da un nuovo sistema che, perlomeno sulla carta, garantiva un maggior contenimento della recidiva. L'espansione della penalità è stata così favorita da una nuova cultura manageriale del controllo della devianza che tende a diversificare le sue strategie sulla base della valutazione dei tassi di rischio e ad applicare misure di controllo il cui livello di contenzione è proporzionato al rischio commissione di una condotta deviante o alla probabilità di recidiva (Simon 1993, De Giorgi 2000, Garland 2001, Santoro 2004).

Il nuovo modello normativo ha comportato anche delle variazioni qualitative del rapporto tra welfare e penitenziario. Il lavoro all'esterno, sia quello svolto in art. 21 che in altra misura alternativa, era considerato dai riformatori italiani come il principale mezzo, se non il solo, in grado di assicurare il reinserimento sociale dei detenuti e di contenere il rischio di recidiva. Anche se le misure alternative non richiedono formalmente che i condannati debbano svolgere un lavoro, salvo nel solo caso dell'art. 21 o.p., la giurisprudenza dei tribunali di sorveglianza costantemente subordina la concessione delle misure alternative allo svolgimento di un lavoro. Il lavoro diventa così la chiave in grado di spalancare i cancelli del carcere e di consentire l'accesso al sistema delle misure alternative. Ma nel nuovo sistema disegnato dalla Gozzini e dalla legge sul collocamento si prevede che sia ancora l'amministrazione a custodire le chiavi del cancello di uscita dal carcere. È previsto, infatti, che sia l'amministrazione a farsi carico della ricerca del lavoro per conto dei detenuti e a gestire la decarcerizzazione. La sua incapacità di assolvere a tale compito, però, ha fatto ricadere sui detenuti la responsabilità di trovare un impiego sul quale costruire un programma di misura alternativa: sono i condannati a doversi procacciare un lavoro e dover fornire garanzie alla magistratura che, grazie ad esso, si manterranno lontani dal crimine. Questa pratica istituzionale e giurisprudenziale comporta che quei condannati disoccupati e non in grado di procurarsi un lavoro rimangono nelle maglie strette del sistema carcerario; mentre quelli dotati di un lavoro, di un buon capitale umano e sociale, inseriti in una rete economica e sociale, riescano con più facilità ad accedere alle misure alternative.

Paradossalmente, dunque, il progetto politico della Gozzini, formalmente inclusivo e volto alla decarcerizzazione, alla prova dei fatti ha avviato un processo, tutt'ora in corso, di transizione verso un modello di welfare escludente. Il nuovo dispositivo di welfare, infatti, mette da parte il principio del lavoro come strumento di inclusione sociale a vocazione universale. Al contrario, il lavoro diventa criterio di selezione e di esclusione: la disponibilità di un lavoro sele-

zione i condannati ritenuti meno pericolosi che vengono destinati alle misure alternative, mentre la sua assenza costringe al carcere i condannati disoccupati.

Questo nuovo dispositivo di selezione ed esclusione non ha modificato, però, la funzione del sistema penitenziario. Come ha sottolineato Cohen (1985) le vecchie istituzioni carcerarie, votate prevalentemente al contenimento dei devianti, continuano ad ospitare una popolazione composta prevalentemente da soggetti marginali e disoccupati<sup>29</sup>. Esse non solo sono sopravvissute a quelle riforme nate con la pretesa di arginarle, ma hanno notevolmente accresciuto in termini quantitativi la propria utenza. Mentre le nuove forme di controllo penale tendono ad affiancarsi ad esse, favorendo l'ingresso di una nuova utenza del sistema penale, a più basso rischio di recidiva<sup>30</sup> e generalmente composta da soggetti occupati<sup>31</sup>.

Da un lato, dunque, con le misure alternative si cerca di non espellere dal mercato del lavoro quei soggetti che vi sono già inseriti o che hanno un buon potenziale d'inclusione. Dall'altro si tende a ghettizzare in carcere quei soggetti ritenuti pericolosi, in quanto non integrabili mediante il tradizione dispositivo del lavoro (Santoro 2004, p. 55). Il carcere tende così ad assumere una funzione di "detenzione sociale" di situazioni problematiche 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).

### **5. La normalizzazione del lavoro dei detenuti**

Il superamento dell'originaria concezione correzionalista del lavoro penitenziario è stato favorito anche grazie alla giurisprudenza evolutiva della Corte Costituzionale sviluppata proprio negli stessi anni in cui in cui si avviava la transizione verso quel modello di welfare selettivo che abbiamo analizzato. In questo paragrafo tenterò di dar conto delle principali tappe di questo percorso giurisprudenziale. Apparentemente esso potrà sembrare slegato e distante dai mutamenti del welfare che abbiamo analizzato nei paragrafi precedenti e

<sup>29</sup> Non abbiamo a disposizione dati aggiornati sullo stato occupazionale dei condannati e dei detenuti prima dell'ingresso in carcere. Tale dato dal 1995 non viene, infatti, più raccolto e già questo fatto la dice lunga su quale sia il livello di attenzione dell'amministrazione ai percorsi di reinserimento sociale dei detenuti. Secondo i dati ISTAT nel 1995 il 70% circa dei condannati era occupato al momento della condanna, mentre solo il 44% dei detenuti lo era al momento dell'ingresso in carcere (ISTAT 1996). Questa differenza conferma la tendenza del carcere ad attrarre quella porzione di utenza del sistema penale che vive ai margini del mercato del lavoro.

<sup>30</sup> Secondo uno studio di LEONARDI (2007), ad esempio, nel 1998 il tasso di recidiva dei soggetti in affidamento in prova al servizio sociale era del 19%, mentre quello dei detenuti era del 68,45%

<sup>31</sup> Una ricerca di SANTORO E TUCCI (2006) ha evidenziato 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 (nel 60% dei casi).

che costituiscono il filo conduttore di questo articolo. In effetti vedremo che la Corte e, in anni più recenti, anche la Corte EDU hanno avviato un processo di normalizzazione del lavoro penitenziario che lo ha reso, sul piano strettamente giuridico, sempre più simile a quello libero; mentre nella realtà si verificano fenomeni che tendono ad aumentare la distanza tra il lavoro dentro e quello fuori dal carcere. Ma vedremo che la giurisprudenza della Corte da una parte ha contribuito a costruire l'armatura giuridica che ha reso possibile proprio il prodursi di tali fenomeni; dall'altra ha spinto verso il superamento dell'originaria concezione paternalista dell'ordinamento penitenziario e degli *Standards* delle Nazioni Unite ponendo in maniera seria il problema della tutela dei diritti dei detenuti lavoratori.

La giurisprudenza costituzionale si è costantemente orientata nel senso di assimilare sempre più il lavoro penitenziario a quello libero. Si prenda ad esempio la sentenza n. 103 del 6 aprile 1984 che, in materia di giurisdizione, ha affermato che non vi è "motivo di distinzione, a tale proposito, tra il normale lavoro subordinato ed il lavoro dei detenuti o internati"<sup>32</sup>. La sentenza della Corte costituzionale 10 maggio 2001, n. 158 che ha riconosciuto il diritto alle ferie<sup>33</sup> con la motivazione che "il diritto al riposo annuale integra appunto una di quelle 'posizioni soggettive' che non possono essere in alcun modo negate a chi presti attività lavorativa in stato di detenzione". Il lavoro dei detenuti viene così fatto rientrare dalla Corte sotto la protezione dell'art. 35 della Costituzione secondo cui "la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni" e dell'art. 36 il quale stabilisce che qualunque lavoratore ha diritto anche alle ferie annuali retribuite. Da ultimo si veda la sentenza 341 del 2006 con la quale si è sancita l'incostituzionalità dell'attribuzione al magistrato di sorveglianza della competenza in materia di lavoro penitenziario che risulta così essere assegnata all'ordinaria giurisdizione. In questa sentenza la Corte ha affermato che l'astratta affermazione della titolarità dei detenuti di posizioni giuridiche soggettive non è sufficiente a qualificarle come diritti se non è garantita una effettiva tutela giurisdizionale: i detenuti, come qualsiasi altro lavoratore, "hanno diritto a far valere in giudizio le pretese nascenti dalla prestazione di attività lavorative".

Tale assimilazione normativa operata dalla giurisprudenza della posizione del detenuto lavoratore a quella dei lavoratori liberi va, d'altronde, inquadrata in una più generale tendenza dello stato costituzionale di diritto a conservare

<sup>32</sup> La Corte affermava che l'intervento della magistratura di sorveglianza in materia di lavoro non avesse natura giurisdizionale dal momento che, in ogni caso, ai detenuti era consentito di ricorrere alla giurisdizione ordinaria come ad un qualsiasi lavoratore subordinato.

<sup>33</sup> L'art. 20 dell'ordinamento penitenziario garantisce il diritto alla retribuzione e garantisce "riposo festivo". La Corte Costituzionale ha riconosciuto il diritto alle ferie retribuite, dichiarando "l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, sedicesimo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), nella parte in cui non riconosce il diritto al riposo annuale retribuito al detenuto che presti la propria attività lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione carceraria."

i diritti dei condannati che non siano espressamente limitati dalla sentenza di condanna e che non siano astrattamente incompatibili con la privazione della libertà personale (Ruotolo 2002). A tal proposito, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare nella sentenza n. 26 del 11 febbraio 1999 che la restrizione della libertà personale non può “comportare consequenzialmente il disconoscimento delle posizioni soggettive attraverso un generalizzato assoggettamento all’organizzazione penitenziaria” dal momento che l’ordinamento costituzionale “si basa sul primato della persona umana e dei suoi diritti”. Tali diritti, dunque, non verrebbero affatto annullati dallo *status detentionis* se non nei limiti strettamente necessari ad assicurare l’esecuzione della misura restrittiva della libertà personale. Infine, affermava la Corte, il potere dell’amministrazione va incontro a limiti: “la restrizione della libertà personale secondo la Costituzione vigente non comporta dunque affatto una *capitis deminutio* di fronte alla discrezionalità dell’autorità preposta alla sua esecuzione”.

Il riconoscimento della natura trattamentale del lavoro penitenziario da parte della giurisprudenza ha prodotto effetti contraddittori. Da una parte ha certamente avuto il merito di portare al superamento della concezione meramente correzionalista contenuta nell’ordinamento penitenziario assimilando alcuni diritti dei lavoratori detenuti a quelli dei lavoratori liberi. Proprio in considerazione del fatto che il lavoro ha finalità rieducativa si può ad esempio affermare che i diritti del lavoratore detenuto in larga parte dovrebbero corrispondere a quelli del lavoratore in libertà. Come si potrebbe infatti pensare che esso possa efficacemente favorire l’inserimento a fine pena o impartire abitudine al lavoro ed al rispetto delle regole, quando esso è soggetto ad una organizzazione e delle regole speciali? Il lavoro deve necessariamente includere quel nucleo minimo di diritti e doveri simili ai normali rapporti di lavoro. Nel lavoro penitenziario vi devono essere, quantomeno, tutti gli elementi tipici del rapporto di lavoro subordinato: obbligo della prestazione di fare, obbligo della subordinazione, diritto alla retribuzione corrispondente, pretesa risarcitoria in caso di inadempimento (Ruotolo 2002). Naturalmente non esiste alcun obbligo per l’amministrazione di impiegare i detenuti<sup>34</sup> che, però, una volta assunti possono pretendere l’adempimento delle obbligazioni derivanti dal rapporto di lavoro (retribuzione, ferie e malattia retribuita). Il lavoro poi deve necessariamente contenere quelle assicurazioni essenziali alla protezione dei detenuti in caso di impossibilità di lavoro derivante da malattia o da disoccupazione involontaria, diritto garantito a tutti i cittadini dall’art. 38 della Costituzione.

Ma dall’altra, la natura trattamentale del lavoro contribuisce pur sempre a sancire una imprescindibile specialità del diritto del lavoro penitenziario rispet-

<sup>34</sup> L’art. 15 dell’ordinamento penitenziario, dopo aver stabilito che il lavoro è parte integrante del trattamento rieducativo, precisa, infatti, che l’amministrazione deve assicurare il lavoro “salvo casi di impossibilità”. I detenuti non possono far valere in sede giudiziaria una pretesa ad essere impiegati in un’attività lavorativa, dal momento che sarebbe gioco facile per l’amministrazione dimostrare di essere impossibilitata a farlo.

to al diritto del lavoro comune. La stessa giurisprudenza costituzionale, infatti, l'ha utilizzata proprio per limitare alcuni diritti, quali quello alla retribuzione. L'art. 22 dell'ordinamento penitenziario, infatti, consente che le retribuzioni dei detenuti possano essere inferiori sino ai due terzi "del trattamento economico previsto dai contratti di lavoro". La Corte Costituzionale, nella sentenza del 13 dicembre 1988, n. 1087, ha salvaguardato la costituzionalità di tale norma, pur precisando che la retribuzione deve esser pari a quella dei Ccnl nei soli casi in cui il datore di lavoro sia un soggetto privato, mentre può ben essere inferiore quando il datore di lavoro è l'Amministrazione<sup>35</sup>; confermando così quanto previsto negli *Standards* delle Nazioni Unite. Secondo la Corte tale deroga sarebbe possibile anche in conseguenza del fatto che il lavoro penitenziario "è parte del trattamento ed è finalizzato alla redenzione e al 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". Tale statuizione naturalmente non fa che aumentare la distanza anche tra il lavoro penitenziario all'interno degli istituti, retribuito con mercede ridotta se alle dipendenze dell'amministrazione, e quello all'esterno, in art. 21 o in semilibertà, retribuito con retribuzione piena se alle dipendenze di un privato.

Vi è un ulteriore aspetto della decisione della Corte che merita di essere analizzato. Tra le giustificazioni addotte per la riduzione del trattamento retributivo per i detenuti vi è il fatto che "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; i prodotti non sono sempre curati e sempre rifiniti; essi, il più delle volte, si vendono sottocosto". Nel modello correzionale, dunque, a differenza di quanto avveniva in quello classico liberale, non si pretende affatto che il lavoro debba essere produttivo. Il guadagno scompare dall'orizzonte di senso del penitenziario, in favore di una vocazione assistenziale che pretende di includere gli individui senza dar loro la responsabilità di produrre utilità o di dover essere efficienti. Si chiede loro solo una buona condotta carceraria. Nel modello correzionale italiano, il detenuto viene così sottomesso ad un dispositivo infantilizzante, tipico delle istituzioni totali, secondo cui l'adesione al lavoro è solo espressione di buona condotta carceraria e premiata con un piccolo beneficio di natura economica, ancora definita come "mercede" e non salario. L'inserimento formale in un comune rapporto di lavoro, nel caso dei detenuti, ha dunque un significato completamente diverso da quello normalmente attribuitogli. Lo scambio non si verifica tra prestazione lavorativa e salario, ma tra buona condotta sul lavoro e ricompensa disciplinare. Il detenuto che si attiene alle regole, riceve un premio, quello che non lo fa può essere sanzionato disciplinarmente.

<sup>35</sup> Abbiamo visto che anche gli *Standards* delle Nazioni Unite (1955) contengono una norma analoga all'art. 73. La nuova versione degli *Standards* (Nazioni Unite 2015) hanno confermato questa impostazione all'art. 100.

Volgendo lo sguardo alla giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), anch'essa ha seguito un percorso in parte simile a quello della nostra Corte costituzionale, partendo da una originaria concezione del lavoro fortemente afflittiva che ha progressivamente superato. Infatti, l'art. 4 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 1950<sup>36</sup>, riprendendo una analoga previsione già contenuta nella Convenzione OIL sul lavoro forzato<sup>37</sup>, legittimava la pratica dei lavori forzati dei condannati stabilendo che il lavoro "normalmente" richiesto ai detenuti costituisce una legittima eccezione al generale divieto di lavoro forzato ed obbligatorio<sup>38</sup>. Tale previsione è stata a lungo interpretata nel senso che ai detenuti può essere imposto lavoro non retribuito, sia se svolto in favore dello Stato che di privati. Nel caso *Ventuno detenuti c. Germania* (n. 3134/67, 3172/67, 31883206/67, del 6 aprile 1968) la Commissione aveva respinto il ricorso di 21 detenuti che lamentavano di essere stati costretti a lavorare senza ricevere un pagamento adeguato e senza essere stati assicurati secondo le leggi sulla sicurezza sociale. La Commissione, confermando la sua precedente giurisprudenza<sup>39</sup>, aveva respinto le richieste dei ricorrenti sostenendo che l'art. 4.3 della Convenzione non contiene alcuna previsione relativa alla remunerazione o alla copertura assicurativa dei detenuti impiegati in attività lavorative. La Commissione aveva precisato che sulla base di uno studio condotto dalle Nazioni Unite<sup>40</sup> nella gran parte degli stati europei "gli importi versati ai detenuti che lavorano sono, con pochissime eccezioni, estremamente piccoli, e che normalmente i prigionieri non hanno alcun diritto legale alla retribuzione – corrisposta sotto forma di 'ricompensa' o 'mancia' – che è soggetta alle regole che disciplinano il possesso del denaro e che può, in alcune circostanze, essere confiscata come misura disciplinare". Tenuto conto di questa situazione di fatto, la Commissione aveva ritenuto che il significato dell'espressione "lavo-

<sup>36</sup> Consiglio d'Europa, *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, adottata a Roma il 4 novembre del 1950.

<sup>37</sup> Organizzazione internazionale del lavoro, *Convenzione sul lavoro forzato ed obbligatorio*, adottata a Ginevra il 28 giugno 1930, entrata in vigore il 1 maggio del 1932.

<sup>38</sup> L'unica significativa differenza tra la disposizione contenuta nella Convenzione OIL e quelle della Convenzione EDU è che nella prima il lavoro obbligatorio, anche gratuito, dei detenuti era ammesso solo in favore di una amministrazione pubblica: "a condizione che tale lavoro o servizio venga eseguito sotto la vigilanza e il controllo delle pubbliche autorità e che la persona non sia impiegata o messa a disposizione di singoli privati, o di imprese e società private". Mentre nella seconda tale precisazione è omessa.

<sup>39</sup> *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) or claiming the right to be covered by social security systems (*Application No. 1451/62, G. against Austria*, Decision of 23rd July, 1963).

<sup>40</sup> La Commissione fa riferimento allo studio sul lavoro penitenziario (Nazioni Unite 1955b) realizzato in fase preparatoria del congresso delle Nazioni Unite sul *Prevention of Crime and the Treatment of Offenders* del 1955 nel corso del quale erano state adottate le citate *Standard Minimum rules* (Nazioni Unite 1955).

ro normalmente richiesto ai detenuti” contenuta nell’art. 4.3 della Convenzione dovesse essere interpretato nel senso di comprendere anche il lavoro svolto gratuitamente o con misere retribuzioni proprio come nel caso dei 21 detenuti ricorrenti. La Commissione, inoltre, si era spinta ad affermare legittimità del lavoro obbligatorio svolto in favore di privati anche in condizioni retributive ed assicurative peggiori di quelle garantite ai lavoratori liberi. Secondo la Commissione, il fatto che nella Convenzione EDU si fosse ommesso quel riferimento al divieto di lavori obbligatori in favore di privati contenuto nella Convenzione OIL, fosse dovuto ad una precisa scelta del Consiglio d’Europa di continuare a consentire questa pratica ampiamente diffusa in Europa.

In una successiva decisione, *De Wilde, Ooms And Versyp (“vagrancy”) v. Belgium*, la Corte EDU aveva precisato che il lavoro obbligatorio svolto dai detenuti è legittimo in quanto finalizzato alla riabilitazione dei condannati<sup>41</sup>. Nel caso *Van Droogenbroeck v. Belgium*<sup>42</sup> la Corte aveva precisato che il lavoro normalmente richiesto in stato di detenzione, anche se obbligatorio ai fini del rilascio, non costituisce una forma di schiavitù poiché esso è finalizzato al reinserimento sociale. In tali casi, però, la finalità riabilitativa del lavoro non era stata utilizzata per riconoscere i diritti dei detenuti lavoratori, come fatto dalla nostra Corte Costituzionale, ma paradossalmente proprio per giustificarne l’assenza. Negli anni ’80 e fino agli anni più recenti non vi è stato alcun cambiamento nella giurisprudenza della Corte EDU, nonostante il Consiglio d’Europa già nel 1987 avesse adottato un testo, le *European prison rules* (Consiglio d’Europa 1987), nel quale si suggeriva agli stati di adottare un modello di penitenziario finalizzato al reinserimento sociale dei detenuti. Nonostante in materia di lavoro, in particolare, si richiedeva di prevedere una “*equitable remuneration*” per il lavoro svolto per l’amministrazione (art. 76.1); una retribuzione piena quando era invece esso svolto per privati (art. 73); il riposto festivo, settimanale e orario massimo come per i lavoratori liberi (art. 75); l’assicurazione contro malattie e infortuni<sup>43</sup>. Nulla si diceva invece dei diritti previdenziali.

Solo negli anni più recenti si è registrata una svolta nella giurisprudenza conservativa della Corte EDU. Mutamento reso possibile dall’adozione da parte

<sup>41</sup> Corte Edu, *De Wilde, Ooms And Versyp (“vagrancy”) v. Belgium*, (Application no. 2832/66; 2835/66; 2899/66), 18 giugno 1971.

<sup>42</sup> Corte Edu, *Van Droogenbroeck v. Belgium*, (Application no. 7906/77), 24 giugno 1982. La Corte ha chiarito i rapporti tra l’art. 4 della Convenzione ed il 5. Ai sensi dell’art. 4, infatti, il lavoro richiesto ai detenuti è legittimo solo quando lo sia la detenzione: “Non è considerato «lavoro forzato od obbligatorio» ai sensi del presente articolo: (a) il lavoro normalmente richiesto a una persona detenuta alle condizioni previste dall’articolo 5 della presente Convenzione”. Secondo la Corte, infatti, 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.

<sup>43</sup> Tali norme sono analoghe a quelle già previste dalle *Standard minimum rules* del 1955. Unica novità degna di nota è quella di inserire una norma secondo cui ai detenuti deve essere data la possibilità di scegliere tra i lavori disponibili in carcere (art. 71.6).

del Consiglio d'Europa di un nuovo testo delle *European prison rules* (Consiglio d'Europa 2006). Tali nuove regole, a differenza delle precedenti e degli *Standards* delle Nazioni Unite, si presentano non solo come una semplice raccolta di buone prassi e standards trattamentali, ma riconoscono per la prima volta i diritti inalienabili dei detenuti (art. 1). I detenuti devono conservare i diritti non incompatibili con lo *status detentionis* (art. 2) ivi inclusi, dunque, quelli dei lavoratori. Per tale ragione il lavoro non solo deve essere retribuito (art. 26.10), ma dovrà anche essere accompagnato, proprio come avviene per i lavoratori liberi, dall'inserimento nei sistemi previdenziali nazionali (art. 26.17)<sup>44</sup>. Con riguardo in particolare al diritto alla retribuzione scompare quella distinzione tra la retribuzione "normale", da garantirsi quando il datore di lavoro è privato, e quella "equa", quando è l'amministrazione penitenziaria. Per tutti i detenuti lavoratori, senza alcuna distinzione, vi deve essere "un'equa retribuzione" (art. 26.10). A scanso di equivoci nel commentario alle regole si precisa che la norma in questione va interpretata nel senso che "idealmente a tutti i prigionieri dovrebbero esser corrisposti salari rapportati a quelli corrisposti in società" (Consiglio d'Europa 2006b, p. 12). Va segnalato poi che nell'ultima edizione aggiornata degli *Standards* della Nazioni Unite, denominate *Mandela Rules* (Nazioni Unite 2015), pur mantenendosi sostanzialmente la medesima disciplina del lavoro penitenziario della precedente edizione del 1955, si elimina quella norma sull'obbligatorietà del lavoro dei detenuti. Il lavoro ora, coerentemente, con questa tendenza alla normalizzazione, viene definito come una "opportunità" (Regola n. 96) e si stabilisce chiaramente che è fatto divieto di sottoporre i detenuti a forme di lavoro che comportino "schiavitù o servitù" (Regola 97).

Solo nel 2011 con il caso *Stammer v. Austria*<sup>45</sup>, relativo al mancato versamento dei contributi pensionistici da parte dell'amministrazione penitenziaria austriaca, la Corte inizia confrontarsi con le innovazioni introdotte dalle citate *European prison rules* del 2006 in materia di lavoro. La Corte riconosce per la prima volta "il principio della normalizzazione del lavoro" e ammette il diritto alla retribuzione ed all'inserimento nei sistemi di sicurezza sociale. La Corte, però, non riconosce la normalizzazione del lavoro come un principio cogente derivante dall'art. 4 della Convenzione e della *European prison rules*, ma solo come uno standard adottato dalla maggioranza delle legislazioni degli Stati e, in quanto tale, estensibile alle generalità degli Stati aderenti. La Corte si limita così ad una interpretazione letterale dell'articolo 4 che, ricordiamo, ritiene legittimo il lavoro obbligatorio e forzato "normalmente" imposto ai condannati. Come da consolidata giurisprudenza, per verificare cosa sia considerato "normale" dagli

<sup>44</sup> L'ultimo comma dell'art. 26 stabilisce infatti che "nei limiti del possibile, i detenuti lavoratori devono essere inseriti nel sistema di sicurezza sociale nazionale". Inoltre, l'art. 26.13, aggiunge che le condizioni materiali del lavoro devono assicurare il rispetto della salute e della sicurezza in maniera non meno rigorosa di quanto si fa con i lavoratori comuni (art. 26.13).

<sup>45</sup> Corde Edu, *Stammer v. Austria*, (Application no. 37452/02), 7 luglio 2011.

stati prende in considerazione quello che la maggior parte di essi fa. Nel caso di specie, la Corte appura che gli standard seguiti dalla gran parte degli stati aderenti al Consiglio d'Europa comportano di norma il solo riconoscimento del diritto all'assicurazione contro la disoccupazione, la malattia e gli infortuni; ma raramente quella contro la vecchiaia. Per tale ragione, la Corte finisce per rigettare il ricorso.

Nei casi *Zhelyazkov c. Bulgaria* (n. 11332/04 del 9.10.2012) e *Floroiu contro Romania* (n. 15303/10 del 12.3.2013) la Corte affronta, invece, il tema della retribuzione dei detenuti e, pur respingendo i ricorsi dei detenuti<sup>46</sup>, ribalta il suo tradizionale orientamento che l'aveva sempre vista affermare che ai detenuti può essere imposto lavoro non retribuito. Secondo la Corte, infatti, l'art. 4 delle Convenzione, pur consentendo che ai detenuti possa essere legittimamente imposto contro la loro volontà lo svolgimento di attività lavorative (art. 4 comma 3 lettera a della Convenzione), deve essere riletto alla luce di un nuovo principio sancito dalle *European prison rules* del 2006 secondo il quale ai detenuti deve essere garantita "in ogni caso" un'equa retribuzione.

## **6. La crisi del lavoro e la fine del welfare inclusivo**

Negli stessi anni in cui la giurisprudenza portava avanti il processo di normalizzazione del lavoro dei detenuti, riconoscendo in parte l'uguaglianza formale del lavoro penitenziario con quello libero; nuove politiche di welfare accentuavano, invece, quei profili di disuguaglianza sostanziale che da sempre avevano contraddistinto la condizione dei detenuti.

All'inizio degli anni '90 era ormai evidente che il modello welfaristico disegnato dall'ordinamento penitenziario e dalla legge Gozzini, erano impraticabili. I sistemi di welfare nazionali vivevano ormai una fase di transizione verso nuovi modelli sociali, non più necessariamente inclusivi e solidaristici, ma tendenzialmente selettivi e basati sul principio della responsabilità individuale. L'espansione delle domande di protezione nei confronti dello Stato sociale avevano portato ad una crisi fiscale che si cercava di affrontare mediante politiche di contenimento della spesa. Il modello del cittadino "consumatore", su cui si erano basate le politiche keynesiane, aveva finito per minare lo stesso ordine sociale che si era tentato di costruire (Santoro 2015, p. 60). Si iniziarono così ad adottare politiche sociali basate sull'idea che il livello medio di reddito che può

<sup>46</sup> 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 in alternativa alla remunerazione era stato riconosciuto uno sconto di pena: 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.

esser garantito mediante la cittadinanza sociale non può più espandersi illimitatamente, ma va sottoposto a controlli restrittivi che permettano di mantenere alto il livello di competitività del sistema economico a livello internazionale (Ferrera 1993, Jessop 1993).

Oltre a strategie di contenimento della spesa, favorite dagli indirizzi politici in materia economica e fiscale dell'Unione Europea, si sono adottate anche politiche di liberalizzazione del mercato del lavoro e riforme dei sistemi di ammortizzatori sociali improntate ad una maggiore flessibilità e selettività, i cui effetti sul sistema penitenziario analizzeremo nel paragrafo conclusivo. Abbandonata la pretesa di garantire una protezione universale, oggi si lascia ai singoli lavoratori la responsabilità di sopravvivere sul mercato del lavoro. Anche perché la crescita economica non è più garantita con politiche volte solo a proteggere la capacità dei consumi, come avveniva nel welfare keynesiano, ma dalla capacità dei sistemi nazionali di attrarre gli investimenti delle imprese garantendo loro vantaggiose condizioni economiche, fiscali e di deregolamentazione del mercato del lavoro. I rischi connessi all'estremo grado di flessibilità in entrata ed in uscita dal mercato del lavoro liberalizzato e globalizzato, sono ora ammortizzati mediante programmi di formazione continua, che fanno ricadere sulla capacità dei lavoratori di adeguarsi ai mutamenti ed alla domanda del mercato, e da programmi previdenziali di *flex-security* che tutelano i periodi di disoccupazione tra un impiego ed un altro.

Tale sistema di welfare è il prodotto della transizione delle società postfordiste verso un nuovo modello di gestione della "società del rischio" (Beck 1986, trad. it. 2000, Giddens 1990, trad. it. 1994), basato su una nuova concezione della povertà e della cittadinanza sociale. La povertà non è più considerata come un fenomeno statico e permanente, riguardante una quota definita della popolazione destinata a restare in tale condizione senza un intervento delle politiche sociali (Giddens 2007, p. 86). 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. Rispetto a tale concezione, la cittadinanza sociale assume un ruolo diverso rispetto al passato: non ha più solo lo scopo di socializzare la capacità di consumo degli individui, ma anche quello di sostenere la capacità degli individui di essere imprenditori di se stessi. Il welfare non ha più lo scopo di compensare gli azzardi che l'industrializzazione portava con sé mediante la creazione di sicurezze nel presente (Ewald 1991), poiché gli Stati nazionali non sono più in grado di prevederli ed ammortizzarli a causa della globalizzazione dei mercati (Gallino 2000).

Agli individui è così richiesto di essere i principali autori delle biografie personali, di costruire le proprie carriere lavorative e di competere sul merca-

to senza poter più contare sulle istituzioni sociali tradizionali. Le agenzie del welfare sono accusate, infatti, di indurre gli utenti alla passività e di standardizzarne i bisogni, non concedendo loro alcuna libertà di scelta e la possibilità di personalizzare i servizi (Giddens 1999, 2007). Individualizzazione dei servizi e flex-security sono così divenuti i nuovi paradigmi del welfare post-fordista. Le politiche a sostegno dei redditi e dell'occupazione hanno l'obiettivo di proteggere gli individui nei periodi di povertà tra un impiego ed un altro, subordinando l'aiuto pubblico all'adesione a programmi di formazione e di lavoro proposti dalle agenzie per il lavoro. Mentre nuovi programmi sociali tendono a rendere residuale il ricorso all'assistenza pubblica, finendo per stigmatizzare i più poveri e dipendenti dal welfare (Sennet 2003).

Questi fenomeni naturalmente hanno reso ancor più difficile giustificare investimenti nel welfare penitenziario e reso illusoria l'attuazione del programma formalmente inclusivo disegnato dall'ordinamento penitenziario e dalla legge Gozzini e perfezionato dalla giurisprudenza costituzionale. È questo il contesto in cui il legislatore si è cimentato nell'ennesima riforma del lavoro penitenziario, volta a consolidare la transizione del modello correzionale welfaristico, formalmente inclusivo e universalista, verso un sistema di welfare misto a gestione pubblico/privata, selettivo ed individualizzante (Christie 1996, Garland 2001).

Il primo atto di tale nuova tendenza riformatrice è senza dubbio rappresentato dalla legge 296 del 14 giugno 1993. Essa rappresenta una parziale inversione di rotta rispetto al modello di organizzazione del lavoro dell'ordinamento penitenziario perché si propone di superare la prerogativa pubblica nella gestione del lavoro penitenziario e di aprire nuovamente le porte del carcere ai privati. Si prevede che i privati possano gestire lavorazioni direttamente dentro gli istituti penitenziari o che sia l'amministrazione ad affidare a privati la "direzione tecnica" di sue lavorazioni "con contratto d'opera". Infine si prevede finanche la possibilità per l'amministrazione di prendere commissioni di forniture di beni per conto di privati. In un sol colpo, dunque, viene non solo superato il modello della prerogativa pubblica, ma si apre a molte delle modalità di organizzazione del lavoro fino a quel momento sperimentate nei più disparati ordinamenti giuridici<sup>47</sup>. Il progetto politico di privatizzazione del lavoro penitenziario è poi completato dalla legge Smuraglia che ha previsto il noto sistema di incentivi contributivi e fiscali alle imprese che assumono detenuti ed ex-detenuti<sup>48</sup> e con la legge sulle cooperative sociali che prevede simili incentivi per le cooperative<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> MOHLER (1925) ha sintetizzato così i principali modelli di organizzazione del lavoro: *public account, contract, piece-price, lease, state-use e public works*. Questa classificazione è stata poi ripresa ed analizzata anche da Pavarini (MELOSSI, PAVARINI 1977).

<sup>48</sup> Legge 22 giugno 2000, n. 193, recentemente implementato dal nuovo "Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti" adottato con Decreto 24 luglio 2014, n.148.

<sup>49</sup> Legge 8 novembre 1991, n. 381

La legge 296/1993 e la Smuraglia hanno rappresentato un tentativo di superare il problema dell'incapacità cronica dell'amministrazione di organizzare il lavoro e dell'indisponibilità di fondi per il finanziamento del welfare penitenziario. Ma tale lettura è forse riduttiva. Esse vanno viste anche come una manovra per adeguare il lavoro penitenziario alle regole del nuovo welfare e per completare quel processo di trasformazione del welfare penitenziario avviato con la Gozzini. Con l'apertura del carcere alle imprese dei privati, infatti, si è inteso mettere la forza lavoro detenuta sul mercato, scaricando anche sui detenuti la responsabilità di conquistarsi un lavoro e di mantenerlo, proprio come era avvenuto per i lavoratori liberi. Contemporaneamente con il sistema degli incentivi si è cercato di ridurre il costo del lavoro per attrarre investimenti delle imprese sul penitenziario. Ma si è trattato di tentativi fallimentari. Ad oggi questo sistema a gestione mista pubblico/privata non ha prodotto grandi performance in termini di investimenti dei privati nel settore penitenziario, che restano decisamente marginali, e in termini aumento del tasso di occupazione dei detenuti.

La legge 296/1993 ha inciso poco o nulla sul tasso di occupazione dei detenuti: nel biennio precedente la sua entrata in vigore la percentuale dei detenuti alle dipendenze di privati era dell'11,55% sul totale dei lavoratori, negli anni compresi tra il 1993 ed il 2000 si è assestata su una media del 13,2%. Anche il sistema degli incentivi introdotto nel 2000 dalla Smuraglia ha sortito pochi effetti: dal 2001 al 2015 tale media si è assestata sul 15,2%. In termini di valori assoluti il numero si è quasi raddoppiato passando da 1.287 detenuti del 1991 ai 2.225 attuali, ma si tratta pur sempre di un numero estremamente ridotto rispetto al totale dei detenuti presenti. Nel 2015, infatti, su 52.754 detenuti solo 2.384 (il 15,3% del totale dei detenuti lavoratori) hanno lavorato per privati. Il 40% di essi ha lavorato in carcere (29% per cooperative, nel 11% per imprese), il 32% in lavoro all'esterno ex art. 21 o.p., il 26% in semilibertà<sup>50</sup>. Nel 2014 appena 1.413 detenuti sono stati assunti usufruendo degli sgravi della Smuraglia<sup>51</sup>.

Il ruolo di protagonista di tale modesto processo di esternalizzazione del lavoro è stato sino ad oggi svolto dalle cooperative sociali di tipo "B" che gestiscono le attività finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Questo particolare tipo di attività imprenditoriale che opera con finalità di tipo solidaristico ha sino ad oggi sopperito in parte alla mancanza di interventi pubblici di presa in carico di detenuti e gli ex detenuti. Grazie al sistema degli incentivi fiscali e degli sgravi contributivi, le cooperative sociali che operano nel settore del reinserimento di detenuti ed ex detenuti sono arrivate ad occupare circa 5.000 persone (poco meno di 700 all'interno del carcere). Un numero molto modesto se consideriamo i numeri complessivi del sistema carcerario italiano. Le cooperative sociali sono nate con l'intento di dare attuazione ad un modello

<sup>50</sup> Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)).

<sup>51</sup> 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, anno 2015*.

di *welfare mix*, pubblico e privato, che non rispondeva esclusivamente all'esigenza di assicurare un risparmio allo Stato che, grazie ad esse, poteva rimettere la marginalità sociale a forme di autogestione mutualistica privata. Alla base vi era anche la consapevolezza che il privato sociale, sviluppandosi in un contesto localistico ed attingendo anche alle risorse sociali ed economiche del territorio, fosse in grado di offrire servizi maggiormente personalizzati, meno burocratizzati ed inefficienti rispetto a quelli a gestione pubblica. La contiguità tra il privato sociale ed i servizi pubblici, imposta dalle politiche di sussidiarietà, e la sua dipendenza dal finanziamento pubblico, però, con il tempo hanno finito per trasformare molte di queste esperienze in forme altrettanto istituzionalizzate e burocratizzate.

Se il progetto di esternalizzazione del lavoro dei detenuti è risultato fallimentare, va detto che non vi sono stati progressi neanche sul versante del lavoro penitenziario gestito dall'amministrazione. Quell'obbligo a carico dell'amministrazione previsto dall'art. 15 dell'o.p. di assicurare il lavoro continua ad essere in larga parte disatteso. Se si guardano i dati dell'amministrazione penitenziaria relativi al tasso di occupazione dei detenuti si scopre che negli anni compresi tra il 1991 al 2015 in media circa il 75% dei detenuti non ha svolto alcuna attività lavorativa<sup>52</sup> (Grafico 2). Nel 2015, ad esempio hanno lavorato 14.570 detenuti, il 27,6% del totale dei presenti. Dei detenuti lavoratori, circa l'84,7% ha svolto lavori per conto dell'amministrazione, i restanti alle dipendenze di privati in lavorazioni all'interno del carcere o all'esterno in art. 21 o in semilibertà. Con l'importante precisazione che il numero dei detenuti lavoratori non corrisponde al numero di posti di lavoro a tempo pieno disponibili. Per prassi consolidata, infatti, un medesimo posto di lavoro nel corso dell'anno viene normalmente occupato a rotazione da un numero indefinito di detenuti, i quali vengono assegnati al lavoro con contratti part-time e a tempo determinato (così dette *turnazioni*) che li impiega in media per 2-3 mesi l'anno<sup>53</sup>. Il numero di posti di lavoro realmente disponibile non sarebbe superiore alle 3.500/4.000 unità (Caputo 2015).

Nella gran parte dei casi si tratta di lavori non in grado di trasmettere alcuna competenza professionale, come pretenderebbe l'ordinamento penitenziario, e

<sup>52</sup> A partire dal 1994 l'amministrazione ha smesso di calcolare il tasso di occupazione dei detenuti come numero di giornate di lavoro rispetto al numero di giornate di presenza nell'anno solare. Esso, infatti, viene ora calcolato come numero di detenuti che nel corso dell'anno hanno avuto un rapporto di lavoro con l'amministrazione. Pertanto i dati attuali sulle performance del lavoro penitenziario risultano incomparabili con quelli dei decenni precedenti. Abbiamo visto che nel ventennio precedente il tasso di impiego era stato di circa il 32%.

<sup>53</sup> È la stessa amministrazione a chiarire che "Le Direzioni degli istituti, per mantenere un sufficiente livello occupazionale tra la popolazione detenuta, tendono a ridurre l'orario di lavoro pro capite e ad effettuare la turnazione sulle posizioni lavorative" (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*, anno 2014, p. 6). Per una analisi esaustiva dei dati in commento mi permetto di rimandare a CAPUTO (2015).

risultano essere svolti con modalità che li rendono neanche lontanamente simili a quelli analoghi svolti in libertà<sup>54</sup>. L'81% dei detenuti sono impiegati nei cosiddetti "lavori domestici" consistenti in umili e modeste mansioni necessarie al mantenimento degli istituti. I restanti detenuti lavoratori sono impiegati nelle lavorazioni industriali (appena il 5%), in quelle agricole (il 2%), in attività di manutenzione dei fabbricati (il 7%), in lavori all'esterno dell'istituto (il 5%)<sup>55</sup>.

Il fallimento di questa ennesima riforma del lavoro penitenziario non deve stupire. In primo luogo perché le politiche di contenimento della spesa welfare hanno impedito, come già accaduto con la riforma del 1975, una adeguata copertura finanziaria<sup>56</sup>. In secondo luogo a causa dell'incapacità cronica dell'amministrazione di riuscire ad organizzare lavoro in carcere che non sia quello strettamente connesso alla produzione di beni e servizi interni. Infine esso è frutto dei mutamenti di strategia delle politiche penali e sociali che non chiedono più al carcere di essere agenzia di reinserimento sociale e di attribuire centralità al lavoro, ma di essere istituzione di mero contenimento e di neutralizzazione di una quota di popolazione composta da soggetti marginali e inadatti ad essere inclusi mediante le nuove politiche di *flex-security*.

Il lavoro nei penitenziari italiani ha da sempre avuto una funzione essenzialmente disciplinare e di mero intrattenimento. Sin dalla nascita del sistema penitenziario post-unitario il lavoro penitenziario non ha mai conosciuto, salvo la breve parentesi degli anni '30 del secolo scorso, un reale sviluppo (Neppi Modona 2015). Esso non è mai stato realmente produttivo di utilità economiche e non ha mai assolto a quella funzione di addestramento al mondo del lavoro che si è preteso assegnargli con le numerose riforme che si sono succedute nel tempo. Oggi la sua gestione è di fatto rimessa al personale di custodia che lo usa come strumento di controllo e lo distribuisce per assicurare un reddito minimo di sopravvivenza ai detenuti più poveri<sup>57</sup>. Per intrattenere i detenuti, contenen-

<sup>54</sup> Tra questi lavori ricordiamo quelli più comuni: lo "scopino" che è l'addetto alle pulizie, il "portavitto" che consegna cella per cella il vitto, lo "spesino" che raccoglie le ordinazioni del "sopravvitto" e consegna la spesa, gli addetti alla cucina (cuoco, aiuto cuoco, inserviente, ecc), lo "scrivano" che ha la funzione di aiutare i detenuti nel compilare le istanze o nello scrivere le lettere, il "lavandaio" addetto alle lavanderie, il "piantone" che è assegnato ad un compagno detenuto con problemi di deambulazione, e il "barbiere". Tra i servizi d'istituto gli unici che consistono in lavori veri sono quelli svolti dai detenuti impiegati nella manutenzione ordinaria del fabbricato (MOF) che svolgono mansioni di elettricista, imbianchino, manovale o carpentiere. Ma solo il 5-7% dei detenuti sono coinvolti in questo genere di attività.

<sup>55</sup> Nel 2015 vi erano 230 lavorazioni (di cui 129 gestite dall'amministrazione) che hanno impiegato appena 1.484 detenuti, mentre quelli impegnati nelle aziende agricole sono stati solo 335 in 35 diversi programmi di lavoro.

<sup>56</sup> Nell'ultimo decennio i fondi delle mercedi sono dapprima stati tagliati, passando dai € 71.40.000 del 2006 ai € 45.016.09 del 2013, per poi essere risaliti fino ai circa 60.000.000 attuali (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*, anno 2015).

<sup>57</sup> Nella relazione ministeriale su lavoro penitenziario si sostiene che il lavoro non consiste in attività professionalizzanti ma solo finalizzate al contenimento dei detenuti: "queste attività, pur

done in parte l'inattività forzata e l'assenza di programmi trattamentali<sup>58</sup>. Alla luce di tale fatto, è facile comprendere perché l'organizzazione dei penitenziari italiani risulta così difficilmente compatibile con modelli di organizzazione del lavoro efficienti e produttivi. Essa è infatti prevalentemente volta ad assicurare le sole esigenze di custodia e di contenimento di una popolazione detenuta problematica.

Questa tendenza storica dell'istituzione penitenziaria ad assegnare un ruolo marginale al lavoro, sia in termini quantitativi che qualitativi, è oggi ulteriormente rafforzata da politiche penali e sociali fortemente repressive. Sul piano delle politiche penali si registra il riemergere di un modello neo-liberale (Bauman 1999, Wacquant 2004) nuovamente basato sull'idea della responsabilità individuale e della giustizia retributiva (Santoro 2004, p. 87). Sono infatti adottate politiche di criminalizzazione e di inasprimento della severità dei sistemi penali che hanno colpito prevalentemente le fasce più povere della popolazione (Wacquant 2004) e portato ad una crescita globale della popolazione soggetta a controllo penale (Re 2006). Contemporaneamente all'emergere di un nuovo welfare selettivo, si sono iniziate ad adottare nuove politiche volte al mero contenimento di quella fascia consistente ma minoritaria di popolazione esclusa dal benessere e dal lavoro (Santoro 2004, p. 117) e a sottoporle a forme di controllo meramente repressive e non più basate sul dispositivo inclusivo del welfare tradizionale (Garland 2001). Questo mutamento del rapporto tra politiche penali e politiche sociali ha prodotto delle conseguenze devastanti sul sistema penitenziario. Il carcere, infatti, messo da parte il paradigma rieducativo, sembra aver smarrito l'originaria funzione per il quale era stato ideato. La mancanza di un modello di cittadino da produrre (Santoro 2015) ha comportato una riconversione dell'istituzione penitenziaria verso un modello esclusivamente volto al contenimento ed alla neutralizzazione della devianza (Cohen 1985), come già avveniva in epoca liberale. Le strategie delle vecchie istituzioni sociali da inclusive sono divenute difensive: al carcere non viene più chiesto di produrre buoni cittadini che abbiano interiorizzato l'etica del lavoro e del consumo, ma al contrario di fissare i limiti della cittadinanza sociale, di difendere quella mag-

---

non garantendo l'acquisizione di specifiche professionalità spendibili sul mercato del lavoro, rappresentano una fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta"; esse infatti hanno lo scopo di "garantire opportunità lavorative ai detenuti è strategicamente fondamentale, anche per contenere e gestire i disagi, le tensioni e le proteste conseguenti alle criticità esistenti" (Ministero della giustizia 2014, p. 6).

<sup>58</sup> Secondo i dati del Ministero della giustizia nel 2014 il 28% circa dei detenuti ha avuto accesso all'istruzione in carcere, di questi oltre il 55% erano stranieri che nella maggioranza dei casi hanno frequentato corsi di alfabetizzazione e scuola primaria. Estremamente modesta anche l'offerta formativa, secondo i dati dell'Osservatorio di Antigone nel 2014 il numero totale degli iscritti a corsi di formazione è stato 2.598 (599 gli stranieri), meno del 4,5% della popolazione detenuta al 30 giugno 2014. Di questi appena 1.888 (3,25% del totale dei detenuti) erano iscritti in corsi che sono stati portati a termine (Antigone 2015).

gioranza di cittadini che hanno accesso al benessere da quella minoranza che ne è esclusa (Santoro 2015, p. 62).

Il carcere è divenuto, così, discarica sociale che accoglie una quota marginale di popolazione composta in gran parte da stranieri destinati all'espulsione dal territorio dello stato a fine pena (il 33,2% nel 2015)<sup>59</sup>, da tossicodipendenti (22% circa), da persone affette da malattie infettive (l'11,5%) e da disagio psichico (il 41,3%) (Ministero della salute 2015). Di certo non si tratta di una popolazione appetibile in grado di attrarre le imprese, neanche con il sistema degli sgravi. I detenuti, infatti, non sono minimamente in grado di reggere la concorrenza in un mercato del lavoro globale. La globalizzazione dei mercati ha portato ad una competizione a ribasso tra lavoratori dei paesi ricchi e lavoratori dei paesi poveri (Gallino 2000), favorendo la delocalizzazione delle produzioni, in particolare proprio di quelle realizzate da *low skilled workers* come i detenuti, verso paesi in grado di garantire un più basso costo del lavoro. In questo contesto è ovvio che un modello di lavoro, come quello ideato con le ultime riforme, basato su un investimento minimo da parte dello Stato e che scarica sui detenuti la responsabilità della concorrenza fosse destinato al fallimento. E altrettanto ovvio che l'amministrazione proseguisse la sua tradizionale politica disciplinare in materia di lavoro.

### 7. *Flex-security e lavoro carcerario*

La riforma del modello di gestione del lavoro penitenziario – realizzata con la legge 296/1993 e con la Smuraglia – non è l'unico effetto prodotto sul penitenziario dalla globalizzazione del mercato del lavoro e dai mutamenti di strategia del welfare. Le recenti riforme del sistema previdenziale nazionale, in particolare quelle del sistema degli ammortizzatori sociali ispirate al modello della *flex-security* apportate con la legge “Fornero” prima ed il *Jobs Act* dopo, hanno indirettamente coinvolto anche il settore penitenziario. Abbiamo anticipato che i detenuti non godono di una protezione previdenziale speciale loro dedicata, ma sono inseriti nel sistema nazionale (art. 20 o.p.) e pertanto subiscono gli effetti delle riforme come qualsiasi altra categoria di lavoratori.

Per comprenderne la reale portata delle riforme previdenziali in questione è necessario, però, premettere alcune osservazioni generali sul grado di effettività raggiunto fino ad oggi dal diritto alla previdenza sociale previsto dall'art. 20 dell'ordinamento penitenziario. Tale diritto, infatti, prima ancora che dalle riforme, è stato fino ad oggi fortemente compromesso da alcuni fattori tutti interni al sistema penitenziario. Alcuni di natura strettamente burocratica, come l'assenza di servizi dedicati per l'accesso all'Inps. Altri legati invece alla man-

<sup>59</sup> Il numero dei detenuti stranieri è elaborazione di dati dell'amministrazione penitenziaria ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)).

cata attuazione di alcune norme dell'ordinamento penitenziario, come quella dell'art. 22 che fissa un trattamento retributivo minimo o dell'art. 15 che impone all'amministrazione di assicurare lavoro.

Iniziamo con l'analizzare i fattori di natura burocratica. L'accesso dei detenuti al sistema previdenziale è rimasto a lungo solo formale e ancora oggi esso rimane estremamente problematico. A lungo i detenuti sono rimasti, ad esempio, esclusi dalla possibilità di accedere all'assicurazione contro la disoccupazione a causa di una normativa del collocamento che non ammetteva l'iscrizione per delega ai centri di collocamento. Anche quando questo problema è stato superato, grazie ad una norma *ad hoc* nella legge sul collocamento<sup>60</sup>, sono rimasti problemi di natura burocratica ed organizzativa. L'assenza di servizi dedicati interni al carcere, in particolare, impedisce l'accesso alle prestazioni previdenziali. L'amministrazione penitenziaria, infatti, non svolge alcuna mediazione tra i detenuti e l'INPS per consentire loro di richiedere le prestazioni previdenziali o assistenziali cui avrebbero diritto. Tale mancanza è solo in parte superata dalla presenza in alcuni carceri di servizi di patronato gestiti dai sindacati o dal terzo settore.

Passando ai fattori legati alla mancata attuazione dell'ordinamento penitenziario, forse è superfluo sottolineare che le politiche in materia di retribuzione risultano centrali nella definizione del rapporto tra lavoro penitenziario, welfare e previdenza. Abbiamo già chiarito come la nostra Corte Costituzionale ammetta una riduzione del salario dei detenuti che può arrivare, ai sensi di quanto previsto dall'art. 22, fino 1/3 rispetto ai minimi previsti dai Contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) sulla base di una decisione discrezionale presa da una Commissione a composizione mista. Le retribuzioni attuali sono state stabilite nel lontano 1993 e corrispondono a circa l'85% di quelle previste dai Contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) dell'epoca<sup>61</sup>. Le retribuzioni non sono mai state adeguate ai Ccnl e sono ferme al quella data, nonostante la Suprema Corte di Cassazione, nelle sentenze dell'8 luglio 2004, n. 3275 e n. 3276, abbia stabilito che le percentuali disposte legittimamente dalla Commissione ex art. 22 debbano essere applicate alle retribuzioni previste dai contratti nazionali di lavoro che si sono susseguiti nel tempo e non a quelli del 1993. Nonostante una giurisprudenza di merito dei tribunali del lavoro che in maniera costante condannano l'amministrazione penitenziaria al pagamento della differenza retributiva non corrisposta ogni qual volta un detenuto fa ricorso. Per farsi un'idea, la retribu-

<sup>60</sup> Art. 19 della legge 28 febbraio 1987, n. 56.

<sup>61</sup> La Commissione si è riunita nel 1993 ed 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, facendo riferimento ai seguenti contratti collettivi: alberghi e mense, metalmeccanici, falegnami, calzaturieri, edilizia, grafici, agricoltori, tessili e abbigliamento, lavorazioni pelli e cuoio.

zione media oraria lorda di un detenuto oggi è di circa 3,4 euro<sup>62</sup>. Nonostante la sistematica soccombenza in giudizio dell'amministrazione penitenziaria, questa non ha provveduto ad adeguare le mercedi a causa della scarsità dei fondi stanziati per il lavoro carcerario, (Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria 2014, p. 6)<sup>63</sup>.

Naturalmente questa situazione ha delle conseguenze immediate anche sul diritto alla previdenza sociale che ne risulta menomato (Caputo 2012). L'accesso ai benefici e la relativa prestazione economica sono di norma subordinati al versamento di contributi assicurativi proporzionati alla retribuzione effettivamente percepita. Il fatto di percepire retribuzioni ridotte comporta una inevitabile riduzione della contribuzione e di tutte le prestazioni previdenziali. Prendiamo ad esempio il caso delle pensioni di vecchiaia. Per il 2016 il reddito minimo da assoggettare a contribuzione è pari a 47,68 euro al giorno con una retribuzione minima oraria di 6,62 euro<sup>64</sup> (Circolare Inps 11/2016), pari al doppio della retribuzione corrisposta ai detenuti. Se ne deduce che i detenuti per versare la medesima quantità di contributi ai fini della pensione di vecchiaia dovrebbero lavorare a tempo pieno per il doppio del tempo rispetto ai lavoratori liberi. Considerato che, invece, 3 detenuti su 4 sono completamente esclusi dal lavoro, in violazione dell'art. 15 dell'ordinamento, e che quei pochi che vi accedono lo fanno in maniera saltuaria (2-3 mesi l'anno e con una retribuzione media di 200 euro mensile), si può facilmente concludere che essi sono totalmente estromessi da possibilità di accedere alla pensione di vecchiaia e, pertanto, una volta raggiunta l'anzianità dovranno ripiegare su misure assistenziali quali l'assegno sociale. Effetti analoghi a questo analizzato per il sistema pensionistico si possono riscontrare su tutte le tutele a base contributiva.

Chiariti i fattori che hanno ad oggi condizionato l'effettiva e piena inclusione dei detenuti nel sistema previdenziale, possiamo passare ad analizzare più nello specifico gli effetti che su di esso hanno prodotto le riforme ispirate al modello della *flex-security*.

Storicamente in Italia le politiche a tutela del rischio di disoccupazione sono state attuate con strumenti di sostegno dell'occupazione come la Cassa integrazione ordinaria e straordinaria, mentre le misure a sostegno del reddito hanno sempre avuto un ruolo residuale. Questo sistema ha di fatto tenuto ai margini del sistema previdenziale i detenuti, ai quali non si applicava la cassa integrazione, anche perché il sostegno alla loro occupazione sarebbe dovuto venire

<sup>62</sup> La mercede netta di un detenuto è di 3,39€ l'ora, secondo i dati dello Sportello documenti e tutele dell'Associazione l'Altro diritto Lo Sportello documenti e tutele dell'Associazione l'Altro diritto, Centro di documentazione su carcere, marginalità e devianza, si occupa delle pratiche previdenziali dei detenuti delle Case circondariali di Firenze, Pisa, Pistoia, Lucca, Livorno, Prato e dell'Istituto a custodia attenuata di Firenze (<http://www.altrodiritto.unifi.it/tutele/index.htm>).

<sup>63</sup> Questa violazione del diritto alla retribuzione è ulteriormente aggravata dal recente aumento delle spese di mantenimento giornaliero da 1,8€ (54€ mensili) a 3,62€ (108,6€ mensili).

<sup>64</sup> Calcolata su un orario settimanale di 36 ore come richiesto normalmente ai dipendenti pubblici.

seguendo le regole speciali contenute nell'ordinamento penitenziario che, però, abbiamo visto essere largamente disattese. Ai detenuti rimaneva, dunque, la possibilità di ricorrere al sistema residuale dell'indennità di disoccupazione.

Tale sistema prima delle riforme recenti, rimasto in vigore fino al 2012, prevedeva due tipologie di intervento. Il primo, l'indennità con requisiti ordinari, era essenzialmente rivolto a disoccupati che potessero vantare un'anzianità di disoccupazione (2 anni) ed un precedente impiego sufficientemente stabile da avergli consentito di versare un quantità importante di contributi (almeno 52 settimane). La saltuarietà del lavoro penitenziario e il livello bassissimo delle retribuzioni impediva, però, ai detenuti di poter accedere a questa misura. Un detenuto per integrare le 52 settimane richieste doveva lavorare, a parità di mansioni, almeno due-tre volte di più di un lavoratore libero (Caputo 2012). Ai detenuti non rimaneva che ripiegare sull'altra tutela contro la disoccupazione, cosiddetta indennità di disoccupazione a requisiti ridotti, che era riservata a chi non riusciva a raggiungere il requisito minimo di contribuzione perché aveva svolto lavori brevi e discontinui<sup>65</sup>. Anche in questo caso, però, i detenuti risultavano danneggiati dal momento che il beneficio economico corrisposto era parametrato alla retribuzione effettivamente percepita che, come detto, era ridotta a causa dei limiti di legge e delle politiche retributive dell'amministrazione.

Tali programmi di tutela contro la disoccupazione involontaria sono stati oggetto di recenti riforme che ne hanno alterato la fisionomia e prodotto delle rilevanti conseguenze anche sul sistema penitenziario. Il vecchio sistema, infatti, privilegiava i lavoratori subordinati con una certa anzianità contributiva, ma già a partire dagli anni '90 esso si era mostrato inadeguato per fronteggiare i nuovi rischi prodotti da un mercato del lavoro sempre più flessibile sia in entrata che in uscita. Esso risultava in particolare inadeguato a tutelare i sempre più frequenti periodi di inattività tra un lavoro ed un altro.

La prima riforma del sistema di tutela contro la disoccupazione involontaria introdotta dalla Legge n. 92/2012<sup>66</sup> cosiddetta "Fornero" nasceva con l'intenzione di introdurre tutele a vocazione universale in grado di arginare l'insicurezza sociale prodotta dalle nuove dinamiche del mercato del lavoro globalizzato. Ci si ispirava al modello della *flex-security* che, abbiamo visto, ambisce a compensare tale flessibilità con interventi assicurativi mirati a supportare i redditi nei periodi di inattività. L'assicurazione sociale per l'impiego (Aspi), che sostituiva l'indennità di disoccupazione ordinaria, ne manteneva invariati però i requisiti per l'accesso e in fin dei conti non manteneva affatto quella promessa politica di universalizzazione delle tutele (Cinelli 2012; Renga 2012; Sacchi 2012). Sul versante penitenziario poi la legge produceva degli effetti devastanti perché finiva

<sup>65</sup> Era infatti sufficiente aver lavorato almeno 78 giorni nell'anno solare precedente quello della richiesta, nonché avere almeno due anni di anzianità contributiva.

<sup>66</sup> Legge 28 giugno 2012, n. 92, recante *Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita* (Gazz. Uff. n.153 del 3-7-2012 - Suppl. Ordinario n. 136).

per escludere la quasi totalità dei detenuti dalla tutela contro la disoccupazione. La disoccupazione a requisiti ridotti, quella normalmente usata per il lavoro penitenziario, veniva sostituita con il Mini-ASpI che, pur non richiedendo più alcuna anzianità contributiva per ampliare la platea dei beneficiari, prevedeva un unico requisito contributivo (aver versato almeno 13 settimane di contributi nei 12 mesi precedenti) che di fatto escludeva i detenuti. Questi, infatti, per maturare 13 settimane di contributi in 1 anno dovevano lavorare almeno 40 settimane con le retribuzioni per il lavoro penitenziario, cosa decisamente incompatibile con l'offerta di lavoro dell'amministrazione penitenziaria<sup>67</sup>. La Mini-ASpI, dunque, nata con l'intenzione di allargare la platea dei beneficiari della tutela attraverso l'eliminazione del requisito dell'anzianità contributiva, finiva però per escludere i detenuti (Caputo 2014).

La riforma Fornero, inoltre, conteneva una previsione esplicitamente volta a limitare l'accesso di alcune categorie di condannati alla previdenza sociale e all'assistenza sociale<sup>68</sup>. Sul punto ho avuto modo di sottolineare che si tratta di un tentativo di escludere dal welfare state alcuni autori di reati che suscitano allarme sociale (Caputo 2014) e di importare, non si sa quanto consapevolmente, quel sistema di *ban from social benefit* già sperimentato con esiti preoccupanti negli USA (Caputo 2007; Mauer, Chesney-Lind 2002). Questo divieto, a causa della sua natura esclusivamente afflittiva, costituisce una palese violazione del principio di rieducazione contenuto nell'art. 27 della Costituzione dal momento che limita il diritto al lavoro dei detenuti, in base ad una presunzione legale di pericolosità che prescinde da una valutazione in concreto della condotta intramuraria (Caputo 2014). I detenuti esclusi, infatti, possono avere accesso al lavoro in carcere e tenere una buona condotta, ciononostante venire puniti con l'esclusione dal welfare. Inoltre, è un primo segnale di un sovvertimento normativo dei principi del welfare, stavolta non più determinato solo dalle cattive pratiche o dalla carenza di risorse come avvenuto sino ad oggi, ma da espliciti divieti legislativi. Il welfare penitenziario non solo cessa di essere inclusivo, ma inizia ad informarsi ai criteri di selettività dettati dalla legislazione di emergen-

<sup>67</sup> Lo Sportello documenti e tutele de l'Altro diritto ([www.altrodiritto.unifi.it](http://www.altrodiritto.unifi.it)) ha calcolato che, in seguito a tale riforma, circa l'80% dei detenuti lavoratori che percepivano l'indennità ridotta hanno perso il diritto alla disoccupazione.

<sup>68</sup> Il comma 58 dell'art. 2 della l. n. 92/2012 stabilisce che 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, il giudice disponga la sanzione accessoria della revoca dell'indennità di disoccupazione, dell'assegno sociale, della pensione sociale e di quella per gli invalidi civili. Nel secondo comma, invece, si prevede che per le misure di natura previdenziale la revoca possa conseguire solo quando "si accerti, o sia stato già accertato con sentenza in altro procedimento giurisdizionale, che questi abbiano 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".

za, che impongono di stigmatizzare *ex legem* i criminali più indegni e, ora, anche di espellerli dal welfare.

La recente riforma del sistema di ammortizzatori sociali introdotta insieme al cosiddetto *Jobs Act*, ha nuovamente modificato il quadro che abbiamo sin qui tracciato, restituendo in parte la possibilità ai detenuti di accedere alla previdenza sociale, pur non intervenendo sui divieti appena menzionati che restano tuttora validi. Anche questa riforma è nata con l'intenzione di introdurre un sistema di *flex-security* e stavolta, nonostante alcune criticità, non ha del tutto tradito le premesse. Essa ha introdotto tre nuove misure: la Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), l'Indennità per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL) e l'Assegno di Disoccupazione (ASDI). La NASpI sostituisce le precedenti misure introdotte dalla legge Fornero, sia la Aspi che la Mini-Aspi. Si tratta di una misura a sostegno del reddito concedibile esclusivamente ai lavoratori con rapporto di lavoro subordinato che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione<sup>69</sup>, ad esclusione dei dipendenti pubblici e degli operai agricoli<sup>70</sup>. Come le precedenti tutele essa richiede lo stato di disoccupazione (ai sensi dell'articolo 1, comma 2, lettera c) del decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, e successive modificazioni)<sup>71</sup>, ma altera sostanzialmente i requisiti contributivi: il richiedente deve poter far valere almeno tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione, e deve poter vantare almeno trenta giornate di lavoro effettivo o equivalenti, a prescindere dal minimale contributivo, nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione.

Tali requisiti per l'accesso paiono formalmente e sostanzialmente compatibili con il lavoro dei detenuti. Il lavoro dei detenuti è, come abbiamo visto, lavoro subordinato. Lo stato di disoccupazione dei detenuti presenta, però, delle peculiarità che sono superabili attraverso una lettura sistematica della normativa. Secondo decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181, la semplice mancanza di un'occupazione non integra lo stato di disoccupazione, dal momento che, secon-

<sup>69</sup> L'art. 3 comma 2 precisa che "la NASpI è riconosciuta anche ai lavoratori che hanno rassegnato le dimissioni per giusta causa e nei casi di risoluzione consensuale del rapporto di lavoro intervenuta nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificato dal comma 40 dell'articolo 1 della legge n. 92 del 2012".

<sup>70</sup> L'art. 2 della legge stabilisce che "sono destinatari della NASpI i lavoratori dipendenti con esclusione dei dipendenti a tempo indeterminato delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. Le disposizioni relative alla NASpI non si applicano inoltre nei confronti degli operai agricoli a tempo determinato o indeterminato, per i quali trovano applicazione le norme di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto-legge 21 marzo 1988, n. 86, convertito dalla legge 20 maggio 1988, n. 160, all'articolo 25 della legge 8 agosto 1972, n. 457, all'articolo 7 della legge 16 febbraio 1977, n. 37, e all'articolo 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 247".

<sup>71</sup> Esso è definito "la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di un'attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti".

do una regola tipica dei modelli di *workfare*, il lavoratore deve essere disponibile ad accettare un impiego trovato dai servizi. Tal disponibilità non è ovviamente possibile nel caso di disoccupati che si trovino in una condizione di privazione della libertà personale e le cui uniche chances di accedere al lavoro all'esterno sono mediate dalle misure alternative alla detenzione, che non dipendono, però, dalla loro mera disponibilità dei detenuti ma da specifici requisiti di legge, come la pena residua ed il titolo di reato contestato in sentenza, e da una valutazione discrezionale del Tribunale di sorveglianza. Nel caso dei detenuti questo problema si era posto in verità anche con il precedente sistema dell'indennità di disoccupazione che richiedeva l'iscrizione agli Uffici del collocamento, iscrizione per la quale non era ammessa delega e che doveva esser fatta di persona dal disoccupato. Per tale ragione con la legge l. 56/1987 si è stabilito che i servizi per l'impiego debbano "promuovere l'offerta di adeguati posti di lavoro da parte di imprese che, in possesso dei requisiti indicati dalle direzioni stesse, appaiono idonee a collaborare al trattamento penitenziario dei detenuti e degli internati da ammettere, a norma delle leggi vigenti, al lavoro extrapenitenziario" (art. 19). Nel caso dei detenuti, dunque, l'eventuale disponibilità richiesta per confermare lo stato di disoccupazione deve essere relativa ad una offerta conforme a tale previsione.

Infine, da un punto di vista sostanziale il lavoro penitenziario è compatibile con i requisiti della normativa. La ratio di fondo della NASpI è, in effetti, quella di ampliare la categoria di beneficiari includendovi anche i cosiddetti lavoratori subordinati flessibili, costretti cioè a continue interruzioni del lavoro, proprio come avviene nel caso dei detenuti. Anche se, va detto, i detenuti sono costretti ad una flessibilità estrema, dal momento che il loro impiego arriva a durare solo poche settimane con continui periodi di interruzione e reingresso al lavoro. Questo li costringe a richieste continue di accesso alla tutela, che va fatta entro 68 giorni dalla perdita del lavoro, con successive richieste di sospensione del beneficio economico quando vengono ri-assegnati al lavoro sulla base del turnover. Considerate le difficoltà di accesso all'Inps di cui abbiamo parlato, si può immaginare quanto questo meccanismo sia di difficile attuazione per i detenuti. Per quanto riguarda l'importo delle prestazioni economiche derivanti dalla NASpI, valgono le stesse considerazioni che abbiamo fatto per il sistema pensionistico. Anch'esse sono infatti calcolate in maniera proporzionata rispetto alla retribuzione percepita, pertanto essere risulteranno inferiori alla media in considerazione della riduzione *ex legem* delle mercedi e del loro mancato adeguamento agli attuali Ccnl.

## 7. La fine del lavoro salariato come strumento di inclusione

Foucault ha chiarito che il senso profondo del lavoro carcerario fosse dato dal salario che aveva la funzione di restituire forma morale alle azioni degli individui (Foucault 1975). Già Tocqueville sottolineava che il lavoro salariato, anche se non produceva necessariamente cittadini onesti, quantomeno impartiva abitudine all'obbedienza e trasmetteva etica del lavoro (Tocqueville, De Beaumont 1833). Il salario era, infatti, lo strumento che consentiva ai detenuti e alle loro famiglie di sopravvivere. Ma anche il mezzo che consentiva l'accesso al welfare per la porta principale. Non un welfare assistenziale meramente legato ad una condizione di povertà irreversibile e statica, ma un welfare basato sul lavoro e sulla contribuzione previdenziale. Lo stato socializzava i rischi economici connessi allo *status detentionis* e chiedeva ai detenuti di fare la propria parte, lavorando e pagando le assicurazioni sociali. In cambio offriva l'accesso a beni e servizi.

La crisi del lavoro salariato come strumento di inclusione sociale e l'enfasi su nuovi modelli basati sull'autonomia individuale e sull'idea di autoimpresa, che escludono o limitano l'accesso al welfare, hanno reso vetusto il modello del reinserimento sociale dei detenuti basato sul lavoro<sup>72</sup>. Il lavoro carcerario non può essere strumento di trasmissione dell'etica del lavoro salariato, semplicemente perché essa stessa ha smesso di essere la base dell'ordine sociale e la chiave per l'accesso al benessere. Nel caso dell'ordinamento penitenziario poi, tale modello di inclusione sociale, pur essendo stato formalmente riconosciuto, non è mai stato realmente praticato. Nonostante gli sforzi della giurisprudenza, l'equipollenza del lavoro carcerario con quello libero è rimasta una chimera. Il salario non è mai stato retribuzione vera, ma è rimasto mercede, una modesta gratificazione corrisposta in forma molto ridotta rispetto al lavoro vero. Al salario non è mai seguito un effettivo accesso alla previdenza sociale. La contribuzione assicurativa è talmente ridotta ed insignificante da non generare alcuna realistica aspettativa di inserimento nel sistema pensionistico. I benefici previdenziali, anche quando i detenuti riescono ad ottenerli, a mala pena servono a compensare livelli retributivi ben al di sotto della soglia di sussistenza. In questo contesto ogni riforma appare come un mero tentativo di aggiornamento di parole d'ordine, un'operazione di maquillage delle fonti normative che restano, però, prive di ogni efficacia performativa. Mentre l'istituzione penitenziaria continua ad organizzare il lavoro secondo logiche secolari e apparentemente immutabili che lo vedono come strumento mero contenimento disciplinare.

<sup>72</sup> Al punto che iniziano a prevedersi forme di lavoro dei condannati alla detenzione "volontarie e gratuite" come nel caso del nuovo istituto inserito all'interno dell'art. 21 dell'o.p. rubricato "lavoro all'esterno" (Comma 4 ter introdotto dalla legge 9 agosto 2013, n. 94 di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena).

In questo contesto sono da registrarsi delle rilevanti e significative novità nel rapporto tra *penal welfare* e lavoro. Se il progetto politico di reinserimento sociale basato sul lavoro salariato può dirsi oggi del tutto fallito, l'idea del lavoro come punizione sta ritornando al centro dell'orizzonte del sistema penale. Nuove sanzioni penali o amministrative basate sul lavoro, come le varie forme di "lavori di pubblica utilità", tutte caratterizzate da una totale assenza di retribuzione e contribuzione previdenziale, stanno progressivamente acquisendo centralità nel sistema sanzionatorio italiano. Si pensi che nel solo 2015, i soggetti che hanno svolto lavori di pubblica utilità, sia come misura sostitutiva che in esecuzione di un programma di messa alla prova, sono stati complessivamente circa 25.000, a fronte dei 14.000 detenuti che hanno lavorato all'interno del carcere<sup>73</sup>.

Pur trattandosi di un istituto presente sin dal 1981 nel nostro ordinamento<sup>74</sup>, solo di recente ha conosciuto un reale sviluppo, grazie all'estensione del modello del *community service*<sup>75</sup> a una larga categoria di reati. I "lavori di pubblica utilità", oltre che per i reati di competenza del giudice di pace, sono così applicabili come misura sostitutiva della detenzione ai tossicodipendenti che commettono reati di droga di "lieve entità"<sup>76</sup>, a coloro guidano in stato di ebrezza (art. 186 del codice della strada) o sotto l'effetto di stupefacenti (art. 187 del codice della strada)<sup>77</sup>. Sono previsti poi all'interno del nuovo istituto della messa alla prova per reati non puniti con più di quattro anni di reclusione o con sola pena pecuniaria<sup>78</sup>. Tale istituto, ispirato al modello del *diversion* già sperimenta-

<sup>73</sup> Al 31 dicembre 2015 vi erano ben 5.954 casi di lavori di pubblica utilità in corso, mentre nell'anno solare ne sono stati eseguiti 15.033. A questi vanno aggiunti 6.557 casi di messa alla prova in corso a fine anno, 9.690 eseguiti nell'anno (Fonte: Ministero della giustizia, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)).

<sup>74</sup> Una delle prime forme di lavoro sostitutivo è stato introdotto nel nostro ordinamento, con scarsa fortuna applicativa, dall'art. 102, legge 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 consente il lavoro sostitutivo, anche nel caso di pena con valore superiore a quello di un milione di lire. Successivamente il Decreto Legislativo 28 agosto 2000, n. 274 ha introdotto la possibilità, limitata ai reati di competenza del giudice di pace, di applicare il lavoro di "pubblica utilità". Tale istituto è oggi modesta applicazione: al 31 dicembre 2015 vi erano solo 365 casi (Fonte: Ministero della giustizia, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)).

<sup>75</sup> Uno dei primi paesi europei a fare un largo uso del *community service* è stata la Gran 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.

<sup>76</sup> Tale possibilità è prevista dall'art. 73.5 bis della legge 9/10/1990 n. 309 (introdotto dal d.l. 20 marzo 2014, n. 36) per i reati di lieve entità previsti dall'art. 73.5 "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.

<sup>77</sup> La possibilità di svolgere i lavori di pubblica utilità è stata introdotta dalla Legge 29 luglio 2010, n. 120. Si tratta anche in questo caso di una 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".

<sup>78</sup> Il nuovo art. 168 bis (introdotto con la Legge 28 aprile 2014, n. 67 che, agli artt. 168 bis, 168 ter

to nel processo minorile, prevede la sospensione del processo, con conseguente estinzione del reato, subordinata all'esecuzione da parte dell'imputato di un programma di attività<sup>79</sup>, alle quali si affianca anche la "prestazione di lavoro di pubblica utilità"<sup>80</sup>.

L'introduzione di tali istituti va iscritta in quella tendenza riformatrice di decarcerizzazione che, dall'ordinamento penitenziario in poi, abbiamo visto ha conteso il campo a quella opposta volta al maggior uso della carcerazione. Come nel caso delle misure alternative alla detenzione, infatti, si muove da una visione pessimistica del carcere che viene considerato una pena inutile, a causa dei suoi effetti desocializzanti e dei suoi alti costi sociali. Nelle intenzioni dei riformatori, esso dovrebbe essere evitato e sostituito con sanzioni alternative, in particolare per le pene di breve durata<sup>81</sup> e per reati che suscitano poco allarme sociale come quelli legati al consumo di stupefacenti o di alcool.

Le varie forme di lavoro di pubblica utilità, sia quelle che lo prevedono come sanzione sostitutiva che come *diversion*, si caratterizzano tutte per essere figlie di una concezione criminologica che sembra aver completamente abbandonato il progetto inclusivo del welfare. Il lavoro non è più strumento di inclusione sociale. In primo luogo perché esso non è retribuito: si tratta del prezzo da pagare alla collettività per aver commesso un reato, non più di una afflizione accessoria alla sanzione della privazione della libertà personale. In secondo luogo perché non ha più alcuna funzione di addestramento al lavoro o di formazione professionale finalizzata al reinserimento sociale.

---

e 168 quater del codice penale) prevede 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 i reati previsti dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale.

<sup>79</sup> In buona parte esse sono mutate dall'istituto dell'affidamento in prova previsto dall'art. 47 dell'o.p. È interessante notare che, nonostante si tratti di una misura applicabile prima della condanna, la varietà e quantità di prescrizioni limitative della libertà personale che possono essere inflitte sono tali da rendere la misura di una afflittività simile, se non superiore, a quella dell'affidamento in prova che, invece, si applica ai soggetti condannati. Oltre a condotte riparative ed al risarcimento del danno, viene richiesto l'affidamento al servizio sociale per lo svolgimento di un programma che può implicare: attività di volontariato di rilievo sociale; prescrizioni relative ai rapporti con il servizio sociale o con una struttura sanitaria, alla dimora, alla libertà di movimento; il divieto di frequentare determinati locali e, infine, i lavori di pubblica utilità.

<sup>80</sup> Il lavoro di pubblica utilità viene definito 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 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".

<sup>81</sup> TRAVAGLIA CIRIELLO (2006) ha evidenziato che tale orientamento di politica criminale va fatto risalire alla sociologia criminale tedesca della seconda metà dell'800 che, da Von Liszt in poi, ha sempre avvertito l'uso del carcere per pene brevi, giudicato un ambiente criminogeno e desocializzante; proponendo la sua sostituzione con l'obbligo del lavoro senza carcerazione.

Sia nel modello correzionale che in quello del reinserimento sociale, il lavoro era considerato come un elemento che permetteva di contenere l'afflizione della sanzione detentiva finalizzandola alla riabilitazione o al reinserimento. Il carcere era, infatti, considerato come una pena inevitabilmente afflittiva ma che, grazie al lavoro, poteva divenire anche utile: alla comunità perché permetteva di contenere i costi del sistema punitivo, di addestrare nuova forza lavoro e di prevenire la recidiva; al condannato perché grazie ad esso poteva ambire all'inserimento nel *welfare state*. Nel caso dei lavori di pubblica utilità, prendendo le mosse da un atteggiamento pessimista circa la reale efficacia di questo modello di inclusione carcerario, l'afflittività "improduttiva" del carcere viene scambiata con l'afflittività "utile" del lavoro gratuito. La pena, infatti, non può esser tale senza un elemento di sofferenza<sup>82</sup>, pertanto, se deve consistere in una mera prestazione lavorativa, allora questa dovrà necessariamente essere gratuita. È proprio la gratuità l'elemento che consente allo stesso tempo di assicurare l'efficacia deterrente della sanzione e di far espiare la colpa di aver arrecato un danno sociale alla comunità con la commissione di un reato. Il carcere, però, non scompare dall'orizzonte punitivo neanche in questi casi: la violazione delle prescrizioni da parte del condannato che non rispetta il programma di attività imposto dal giudice possono facilmente far rientrare in campo l'opzione detentiva. L'efficacia deterrente dell'istituzione carceraria continua così a giocare un ruolo centrale anche nel nuovo linguaggio punitivo.

Messa da parte la pretesa di utilità del carcere, che è costoso e desocializzante, e del lavoro salariato dei detenuti, altrettanto costoso e raramente produttivo; l'enfasi viene ora posta su un nuovo concetto di utilità sociale secondo il modello della *restorative justice*: è utile la pena che risarcisce la vittima del reato; è utile quella che ripara il danno arrecato alla comunità<sup>83</sup>. Alla tradizionale narrazione del lavoro come strumento di inclusione, come strumento di successo e di realizzazione personale e familiare, viene sostituita la narrazione del lavoro come servizio alla comunità<sup>84</sup>. Una comunità che non è più da intendersi nel

<sup>82</sup> DUFF (1992) ha chiarito che le misure di *restorative justice*, come quelle dei lavori di pubblica utilità, non sono delle alternative alla punizione come spesso sono presentate dai loro sostenitori, piuttosto sono delle modalità alternative di punizione. Di uguale avviso KALY (2000).

<sup>83</sup> La teoria del *restorative justice* pone l'enfasi sulla riparazione del danno causato dal comportamento criminale. 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. 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), UMBREIT (1994) e ZEHR (1990).

<sup>84</sup> La comunità assume un ruolo centrale nel modello del *restorative justice* (ADAMS, HESS 2001), anche se è stato sottolineato che il ricorso a teorie di giustificazione della punizione basate sul *communitarism* sia funzionale legittimare l'adozione di un modello neo-liberale (VAN HOUTD, SCHINK 2001) sostanzialmente retributivo anche se basato su sanzioni meno severe (LACEY 2013).

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, p. 484). Una comunità che non si limita più a difendersi dal crimine internando i devianti, neutralizzandoli per tutta la durata della carcerazione, ma che ora si definisce vittima del reato e pretende di essere risarcita (Barnett 1977; Eglash 1977). In pubblico. L'esecuzione della punizione, infatti, non deve avvenire entro le mura imperscrutabili del carcere, nascosta agli occhi dell'opinione pubblica, ma deve tornare ad essere pubblica e nuovamente visibile (Duff 2001). Abbiamo visto che nel modello post-welfarian dallo Stato non si pretende più di garantire l'accesso al lavoro, ma solo quello più limitato di offrire opportunità. Lo stesso avviene nel modello dei lavori di pubblica utilità. Il legislatore, infatti, proseguendo quella strategia avviata con la legge Gozzini, che abbiamo definito di welfare escludente, prevede che sia il condannato o l'imputato a doversi procacciare un lavoro. Si è fatta ricadere la responsabilità sui tribunali l'onere di stipulare convenzioni con il privato sociale o con gli enti locali per l'esecuzione dei lavori di pubblica utilità. Sui condannati e gli imputati quello di convincere uno di questi enti ad assumerlo offrendogli l'opportunità di un programma di lavoro. Questo sistema volontaristico rischia di produrre nuovi dispositivi escludenti e discriminatori. In primo luogo di escludere tutti quei condannati ed imputati che risiedono in regioni, come quelle del sud, dove il privato sociale non ha conosciuto uno sviluppo importante come avvenuto al centro-nord. Essi avranno maggiori difficoltà ad accedere ai programmi per i lavori di pubblica utilità, rischiando di ricadere nelle maglie del sistema penitenziario. Inoltre, esso sta già producendo quell'effetto di *net-widening* che, abbiamo visto, si è verificato nel caso delle misure alternative. Il reato dei lavori di pubblica utilità come conseguenza della violazione del codice della strada, ad esempio, è frutto di una politica di inasprimento della repressione delle condotte legate al consumo di alcool e di sostanze. Sanzionando penalmente nuove condotte prima oggetto di sanzioni amministrative, si è inevitabilmente attratta una nuova utenza all'interno del sistema penale. Non si tratta, dunque, di misure di decarcerizzazione ma, ancora una volta, di nuovi dispositivi di espansione della penalità.

### **Bibliografia**

- Adams D., Hess M. (2001), *Community in public policy: Fad or foundation*, in *Australian Journal of Public Administration*, 60(2), pp. 13-23
- 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
- Ascoli U. (a cura di), *Welfare state all'italiana* (1984), Roma-Bari: Laterza

- Allen F. (1981), *The Decline of Rehabilitative Ideal*, Chicago: Yale University Press
- Ascoli U. (1984b), *Il sistema italiano di Welfare*, in *Welfare state all'italiana* (1984), p. 5
- Associazione Antigone (2015), *Oltre i tre metri quadri, XI rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione*, Torino: Edizioni Gruppo Abele
- Barnett, R. (1977), *Restitution: A new paradigm of criminal justice*, in *Ethics*, 87, pp. 279-301.
- Bauman Z. (1999), *Dentro la globalizzazione*, Roma-Bari: Laterza
- Bellazzi F. (1867), *Prigioni e prigionieri del Regno d'Italia*, Firenze: G. Barbera
- Beltrani Scalia M., *Sul governo e sulla riforma delle carceri in Italia. Saggio storico e teorico*, Torino: G. Favale e c.
- Bettini M. N. (2001), *Ferie e parità di trattamento dei detenuti, nota a Corte Cost., 22 maggio 2001, n. 158*, in *MGL*, p. 1228
- 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
- Brusa E. (1886), *Il terzo congresso internazionale penitenziario e quello antropologico criminale*, in *Rivista penale* 23, XII, pp. 226 ss.
- Burchell G., Gordon C., Miller P. (a cura di), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (1991), London: Harvester Wheatsheaf
- Caputo G. (2007), *Welfare state, politiche penali e razza negli USA*, in *Differenza razziale, discriminazione e razzismo nelle società multiculturali*, pp. 44- 68
- Caputo G. (2010), *Carcere e diritti sociali*, Firenze: Cesvot.
- Caputo G. (2012), *Il danno contributivo da lavoro penitenziario*, in *Rassegna penitenziaria*, A. 2012. N.1, p. 47
- Caputo G. (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 ss.
- Caputo G. (2015), *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti?*, in *Costituzionalismo*, fascicolo 2, 2015
- Christie N. (1996), *Il business penitenziario. La via occidentale al gulag*, Milano: Elèuthera
- Ciccotti R., Pittau F. (1980), *Lavoro e previdenza sociale in carcere*, Porto azzurro: La grande promessa.
- Ciccotti R., Pittau F. (1987), *Il lavoro in carcere. Aspetti giuridici e operativi*, Milano: Franco Angeli.
- Cinelli M. (2012), *Gli ammortizzatori sociali nel disegno di riforma del mercato del lavoro*, in *RDSS*, 2, p. 227.
- Clarke D.H. (1982), *Justifications for punishment*, in *Contemporary crises*, VI, pp. 25-57

- Clemmer D. (1941), *The prison community*, Boston: The Christopher publishing house, (parzialmente tradotto in Santoro E., *Carcere e società liberale*, p. 226)
- Cohen S. (1985), *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*, Cambridge: Polity press
- Consiglio d'Europa (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
- Consiglio d'Europa (2006), *Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules*,
- Consiglio d'Europa (2006b), *Commentary to Recommendation Rec. R (2006) 2*, Strasbourg: Coe
- Conti F., Silei G. (2012), *Breve storia dello stato sociale*, Roma: Carocci
- Cragg W. (a cura di), *Retributivism and Its Critics* (1992), Stuttgart: Franz Steiner
- Cressey D.R. (1960), *Limitations of Organization of Treatment in the Modern Prison*, in *Theoretical studies in social organization of the prison*, New York: Social science research council, pp. 78-110
- Daly K. (2000), *Revisiting the Relationship between Retributive and Restorative Justice*, in *Restorative Justice: From Philosophy to Practice* (2000), pp. 33-54
- De Giorgi A. (2000), *Zero tolleranza. Strategia e pratiche della società di controllo*, Roma: DeriveApprodi
- De Vito C. G. (2009), *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia*, Bari: Laterza
- Duff R. A. (1992), *Alternatives to punishment – or alternative punishments?*, in *Retributivism and Its Critics* (1992), pp. 44-68
- Dworkin R. (1989), *Liberal Community*, in *California Law Review*, 77, 3, pp. 479 ss.
- Eglash A. (1977), *Beyond restitution: Creative restitution*, in *Restitution in criminal justice* (1977), pp. 91-129
- Ewald F. (1986), *L'Etat Providence*, Parigi: Bernard Grasset
- Ewald F. (1991), *Insurance and risk, The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, pp. 197
- Ferrajoli L. (1989), *Diritto e ragione*, Bari: Laterza
- Ferrera M. (1998), *The four social europes: between universalism and selectivity*, in *The future of european welfare*
- Ferrera M. (2004), *La protezione contro la disoccupazione in Europa*, in *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione* (2004)
- Ferrera M. (a cura di), *Stato sociale e mercato mondiale* (1993), Torino: Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli
- Foucault M. (1991), *Governmentality*, in *The Foucault Effect: Studies in Governmentality* (1991), p. 87
- Foucault M. (1975), *Surveiller et punir. Naissance de la prison*, Paris: Gallimard

- (trad. it.: Sorvegliare e punire: la nascita della prigione (1993), Torino: Einaudi
- Foucault M. (2005), *Nascita della biopolitica*, Milano: Feltrinelli
- Garland D. (1985), *Punishment and welfare*, Adershot: Gower
- Garland D. (1990), *Punishment and modern society*, Oxford: Clarendon Press
- Garland D. (2001), *The culture of control*, London: Oxford University Press. Ed. It. (2004) *La cultura del controllo*, Milano: il Saggiatore
- Giddens A. (1990), *The consequences of modernity*, Cambridge: Polity Press (Trad. It., *Le conseguenze della modernità* (1994), Bologna: il Mulino)
- Giddens, A. (2007), *L'Europa nell'età globale*, Roma-Bari: Laterza
- Giorgi C. (2004), *La previdenza del regime. Storia dell'INPS durante il fascismo*, Bologna: il Mulino
- Goffman E. (1961), *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, New York: Doubleday (trad it: 2001, *Asylums, le istituzioni totali*, Torino: Edizioni di Comunità)
- Gran consiglio Fascista (1927), *Carta del lavoro*, Roma
- J. Hudson & B. Galaway (a cura di), *Restitution in criminal justice*, Lexington: D.C. Heath.
- ISTAT (1956), *Sommario di statistiche storiche dell'Italia, 1861-1955*, Roma: ISTAT
- ISTAT (1975-1996), *Annuario statistiche giudiziarie*, Roma: ISTAT
- Jessop, R. (1993), *La transizione al postfordismo e il welfare state postkeynesiano*, in *Stato sociale e mercato mondiale* (1993)
- Kellogg F. R. (1978), *From Retribution to "Desert"*, In *Criminology*, v.15, p. 179
- Keynes J. M. (1936), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London: Macmillan (Trad. It. *Teoria generale dell'occupazione, dell'interesse e della moneta* (2006), Torino: Utet)
- Lacey N (2013), *Punishment, (neo)liberalism and social democracy*, in *The Sage Handbook of Punishment and Society*, pp. 260–280
- 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 ss.
- Luhmann N. (1983), *Teoria politica nello stato del benessere*, Milano: Franco Angeli Libri
- Margara A. (2015), *La giustizia e il senso di umanità, Antologia di scritti su carcere, opg, droghe e magistratura di sorveglianza*, a cura di Corleone F., Fiesole: Fondazione Giovanni Michelucci
- Margara A. (2015), *Il destino del carcere*, in Margara A., *La giustizia e il senso di umanità. Antologia di scritti su carcere, opg, droghe e magistratura di sorveglianza* (2015), pp. 133 ss.
- Marshall T. (1985), *Alternatives to criminal courts: The potential for non-judicial*

- dispute resolution*, Brookfield: Gower
- Mauer M. (a cura di), Chesney-Lind M., *Invisible Punishment* (2002), New York: The New Press
- Melossi D., Pavarini M. (1977), *Carcere e fabbrica*, Bologna: Società editrice il Mulino
- Ministero della salute (2015), *La salute dei detenuti in Italia: i risultati di uno studio multicentrico*, ARS, <https://www.ars.toscana.it/>
- Ministro della giustizia (2014), *Relazione sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali*, anno 2014, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)
- Mohler H. C. (1925), *Convict labor policies*, in *Journal of Criminal law and criminology*, v. 14, n.4, p. 530
- Nazioni Unite (1955), *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, adottate il 30 agosto 1955, U.N. Doc. A/CONF/611, annex I, E.S.C. res. 663C, 24 U.N. ESCOR Supp. (No. 1) at 11, U.N. Doc. E/3048 (1957), aggiornato con E.S.C. res. 2076, 62 U.N. ESCOR Supp. (No. 1) at 35, U.N. Doc. E/5988 (1977)
- Nazioni Unite (1955b), *Prison Labour*, Geneva: United Nations, ST/SOA/SO/5
- Nazioni Unite (2015), *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, adottate il 17 dicembre 2014 con Risoluzione dell'Assemblea Generale
- Neppi Modona G. (1973), *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, Vol. V/2 Documenti, Torino: Einaudi, 1973, pp. 1903
- Neppi Modona G. (2015), *La storia infinita del non lavoro carcerario*, in Atti del Convegno "Guardiamoci dentro" – Compagnia Di San Paolo – 25-26 Febbraio 2015
- Parsons T. (1937), *The Structure of Social Action*, New York: MacGraw Hill
- Pavarini M. (1981), *Carcere e mercato del lavoro. Alcune ipotesi di ricerca in tema di politica penitenziaria durante il fascismo*, in *La classe operaia durante il fascismo* (1981), p.329 ss.
- Petrillo A. (a cura di), *Un lavoro disperso e mutevole: la cartografia sociale di Michel Foucault* (2008), Avellino: Sellino Editore
- Porcari S. (a cura di), *Sistemi di welfare e gestione del rischio economico di disoccupazione* (2004), Milano: FrancoAngeli
- Procacci G. (1998), *Governare la povertà*, Bologna: Il mulino
- Re L. (2006), *Carcere e globalizzazione. Il boom penitenziario negli Stati Uniti e in Europa*, Roma-Bari: Laterza
- Re L. e Casadei T. (a cura di), *Differenza razziale, discriminazione e razzismo nelle società multiculturali, volume 2* (2007), Reggio Emilia: Diabasis
- Relazione della commissione parlamentare di vigilanza sulle condizioni dei detenuti* (1951), in *Rassegna di studi penitenziari*, Anno 1951, p. 147 ss.
- Renga S. (2012), *La 'riforma' degli ammortizzatori sociali*, in *Lavoro E Diritto*, a.

XXVI, n. 3-4, estate-autunno 2012, p. 621

- Rhodes M., Meny Y. (a cura di), *The future of european welfare* (1998), New York: Mackmillan
- Ruotolo M. (2002), *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino: Giappichelli.
- Rusche G., Kirchheimer O., *Punishment and social structure*, New York: Russel & Russel 1939, (trad. it. *Pena e struttura sociale* (1978), Bologna Il mulino 1978)
- Rusche G., Kirchheimer O. (1939), *Punishment and Social Structure*, New York Columbia University Press (trad. it. *Pena e struttura sociale* (1978), a cura di Melossi D, Pavarini M., Bologna: il Mulino)
- Sacchi S. (2012), *Riformare il lavoro (e gli ammortizzatori sociali)*, Bologna: il Mulino
- Santoro E. (2004), *Carcere e società liberale*, Torino: Giappichelli Santoro E. (2008), *Modalità punitive e strutture della soggettività. Il carcere democratico: una lettura foucaultiana delle nuove politiche penali*, in *Un lavoro disperso e mutevole: la cartografia sociale di Michel Foucault* (2008)
- Santoro E. (2015), *Il carcere strumento della democrazia escludente*, in *Utopia e carcere* (2015), p.47
- 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, pp. 79-158
- Sapelli G. (a cura di), *La classe operaia durante il fascismo* (1981), Milano: Feltrinelli
- Semple J. (1993), *Bentham's prison. A study of the panopticon penitentiary*, Oxford: Clarendon Press
- Sennet R. (2003), *Respect in a World of Inequality*, New York: Norton & company, 2003 (Trad. It: *Rispetto* (2004), Bologna: il Mulino)
- Simon, J. (1993), *Poor Discipline: Parole and the Social Underclass, 1890-1990*, Chicago: University of Chicago Press
- Simon J., Sparks R. (a cura di), *The Sage Handbook of Punishment and Society* (2013), London: SAGE
- Simonetta S. (a cura di), *Utopia e carcere* (2015), Napoli: Editoriale scientifica
- 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.
- Strang H. (a cura di), Braithwaite J., *Restorative Justice: From Philosophy to Practice* (2000), Aldershot: Dartmouth
- 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*, p. 226)

- Titmuss R. (1958), *Essays on the Welfare State*, London: Allen
- Tocqueville A., De Beaumont G. (1833), *Système Pénitentiaire aux États-Unis et son application en France*, Paris (trad. it. In Re L. (2002), *Scritti penitenziari*, Roma: edizioni di storia e letteratura)
- 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
- 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
- Vinci S. (2011), *Il fascismo e la previdenza sociale*, in *Annali della facoltà di giurisprudenza di Taranto*, Anno IV, p. 709
- 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
- Wacquant L. (2004). *Punire i poveri*, Roma: DeriveApprodi
- Zehr H. (1990), *Changing lenses: A new focus for crime and justice*, Scottsdale: Herald