

**GUIDO NEPPI MODONA, LA STORIA INFINITA DEL NON LAVORO CARCERARIO.**

**1. La continuità nella storia delle istituzioni penitenziarie.**

La storia di lungo periodo dell'amministrazione penitenziaria è certamente caratterizzata, nel confronto con altre istituzioni dello Stato, da una più marcata continuità, espressa da tre costanti capaci di riprodursi a prescindere dai mutamenti istituzionali, politici, socio-culturali della società libera. Nel primo secolo di storia dell'Italia unita, sino alla riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975, queste costanti possono essere così sintetizzate.

In primo luogo, il totale isolamento dalla società libera, ben oltre le ovvie esigenze di sicurezza che si accompagnano alla privazione della libertà, emblematicamente rappresentato dalla vera e propria fobia nei confronti della stampa quotidiana e periodica; non a caso il leader socialista Filippo Turati, proprio con riferimento al bando dei giornali, delle notizie e dei contatti con l'esterno, in un famoso discorso parlamentare del 1904 definì il carcere come "Il cimitero dei vivi".

Altro perno della continuità è il clima di violenza che connota la vita carceraria, violenza tra i detenuti, di questi ultimi nei confronti degli agenti di custodia e viceversa, violenza legalizzata anche sul corpo dei detenuti attraverso le sanzioni disciplinari dei ferri alle mani e ai piedi, del letto di contenzione, della camicia di forza.

Infine il governo delle carceri è assicurato dalla struttura rigidamente centralizzata e verticistica dell'amministrazione penitenziaria, basata sulla deresponsabilizzazione dei direttori degli stabilimenti penitenziari mediante la loro pressoché totale subordinazione alla direzione generale. Il sistema priva i direttori di qualsiasi autonomia a livello locale, costringendoli a dipendere dalla direzione generale anche per decidere sulle più modeste e elementari richieste relative alla vita quotidiana dei detenuti, che vengono a loro volta sottoposti alla ulteriore forma di violenza dei tempi lunghissimi che si frappongono alla soddisfazione delle loro più che legittime esigenze, quali tenere aperto lo sportello della porta della cella per diminuire un poco il calore interno durante i mesi estivi o utilizzare una piccola forchetta in legno oltre al cucchiaio per aiutarsi a mangiare.

Ebbene, queste tre costanti presenti nell'arco dello Stato liberale, nel ventennio fascista e nei primi decenni del periodo repubblicano<sup>1</sup> tendono ad esaurirsi con la riforma dell'ordinamento penitenziario del 1975, ma rimane

---

<sup>1</sup> Per un più ampio esame dei profili di continuità della storia penitenziaria mi permetto rinviare a G. NEPPI MODONA, *Carcere e società civile*, in *Storia d'Italia*, vol. V, *I Documenti*, Torino, Einaudi, 1973, pp. 1904-1998.

fermo sino ai tempi nostri un quarto elemento continuità, relativo alla mancata attuazione del lavoro carcerario, a cui ci si è talvolta riferiti parlando di "pena del non lavoro". Tale è ad esempio il titolo di una pubblicazione della Facoltà di Scienze Politiche di Torino dedicata ad un seminario sul lavoro carcerario condotto con i detenuti delle Nuove dal 1988 al 1990<sup>2</sup>, e non a caso alla "pena del non lavoro" è dedicato ancora oggi uno dei gruppi di lavoro di questo Convegno.

Cercherò di tracciare a grandi linee le non edificanti vicende del "non lavoro carcerario" a partire dall'Unità, occupandomi soprattutto delle false rappresentazioni che ne hanno accompagnato la storia, con l'auspicio che quelle poco nobili pagine non abbiano, sia pure sotto diverse spoglie, mai più a ripetersi.

## **2. Il lavoro carcerario nei primi decenni dello Stato liberale.**

Nell'intenso dibattito sui problemi penitenziari che si sviluppa sin dai primi anni dopo l'Unità d'Italia unanime è la condanna della piaga dell'ozio, fonte di nuova delinquenza e di irreparabile danno morale, ma non appena si passa dal generico riconoscimento del ruolo fondamentale del lavoro carcerario alle possibili soluzioni concrete (lavoro per conto dello stato o appaltato ai privati, all'esterno o dentro al carcere, profitto riservato allo Stato o al detenuto e alla sua famiglia,) vengono avanzate da ogni settore politico, compresa la sinistra socialista, tali e tante riserve da far pensare che si voglia sabotare ogni iniziativa concreta. In effetti i dati ufficiali sul lavoro carcerario sono sconfortanti: a seconda dei vari istituti di pena nel 1883 tra il 74 e il 54 per cento dei detenuti sono abbandonati all'ozio più totale, soltanto in 23 stabilimenti il lavoro si svolge per conto dello Stato<sup>3</sup>, mentre nei rimanenti vige il sistema degli appalti ai privati e i detenuti – commenta la *Rivista penale* – sono soggetti al più iniquo sfruttamento.

Gli stessi socialisti – in genere più sensibili al pessimo stato in cui versano gli stabilimenti penitenziari e alle incivili condizioni di vita dei detenuti – paiono ottenebrati dallo spauracchio dalla concorrenza al lavoro libero<sup>4</sup>, problema in realtà inesistente stante la minima incidenza del lavoro carcerario sul prodotto nazionale, e si pronunciano, sia pure con molte cautele, solo a favore dei lavori agricoli di bonifica dei terreni incolti<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> L. BERZANO (a cura di), *La pena del non lavoro*, Franco Angeli ed., Milano, 1994. Si tratta dei risultati di una ricerca del Dipartimento di Scienze sociali della Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino sul lavoro carcerario, condotta presso la Casa Circondariale Le Nuove di Torino mediante la somministrazione di un questionario ai detenuti e un seminario sul lavoro carcerario organizzato tra il 1988 e il 1990.

<sup>3</sup> I dati, riportati sulla *Rivista penale*, vol. XVII, 1883, pp. 576 ss., sono tratti dalla Relazione al bilancio di prima previsione della spesa per il Ministero dell'Interno.

<sup>4</sup> V. ad esempio un'interrogazione del 1887 alla Camera dell'on.le Costa, riportata in *Rivista penale*, vol. XXV, 1887, pp. 563 ss.

<sup>5</sup> Vedi la proposta dell'on.le Ferri in *Rivista penale*, vol. XXIII, 1886, pp. 232 ss.

Eppure in anni di poco successivi con alcuni articoli sulla rivista *Critica sociale* i socialisti avevano cercato di approfondire le loro posizioni sul lavoro carcerario. Particolare interesse riveste una polemica che si sviluppa nel corso del 1892 tra due eminenti studiosi di area socialista, Ettore Ciccotti e Osvaldo Gnocchi-Viani. Ne accenno brevemente perché venne allora proposta una alternativa tuttora irrisolta, e che forse non deve essere risolta.

Con un articolo dal titolo "*Lavoro redentore (Contributo al programma dei socialisti in ordine al lavoro carcerario)*"<sup>6</sup> Ettore Ciccotti prende spunto dalla protesta di una associazione di calzolai contro il lavoro carcerario e dalla proposta avanzata in altra sede da Osvaldo Gnocchi-Viani di fare lavorare i detenuti in società cooperative di produzione insieme ai lavoratori liberi per proporre a sua volta una soluzione all'annoso e irrisolto problema del lavoro carcerario. Ciccotti non esclude che in particolari e circoscritte situazioni il lavoro carcerario possa recare concorrenza al lavoro libero e appoggia in linea di massima la via della cooperazione proposta di Gnocchi-Viani, ma ritiene che dalle cooperative miste di detenuti e lavoratori liberi deriverebbero "più impacci che vantaggi". Propone quindi cooperative di produzione sostenute dall'amministrazione penitenziaria formate solo da detenuti, i cui utili dovrebbero confluire in una Banca del Lavoro per essere destinati a vantaggio del movimento cooperativo generale. Si tratterebbe di una "organizzazione del lavoro carcerario che dia per una via ai lavoratori liberi quello che per altra via può togliere loro con la concorrenza". In realtà Ciccotti sembra più interessato al progetto di una totale palingenesi del sistema produttivo basata sulla cooperazione che allo specifico problema del lavoro carcerario; è facile per Osvaldo Gnocchi-Viani rispondere che l'idea di una Banca del Lavoro alimentata con gli utili del lavoro carcerario potrebbe ingenerare nei detenuti il sospetto di essere sotto nuova forma vittima di sfruttamento; rilancia quindi la proposta delle cooperative miste, destinando gli utili alla cooperativa ove lavorano i detenuti e i lavoratori liberi<sup>7</sup>. L'Autore è comunque ben conscio che la sua proposta richiede che siano debellati i pregiudizi delle stesse associazioni operaie contro il "delinquente", che il lavoro carcerario sia concepito non più come una pena o come una forma di sfruttamento, ma come una funzione sociale, e vede nella prospettiva di "cooperativizzare il lavoro carcerario con il lavoro operaio eterno" l'unica soluzione "a cotesto eterno quesito del lavoro carcerario, che è ben da mezzo secolo e più che si dibatte, senza costrutto pratico alcuno".

In una successiva replica e contro-replica le due concezioni del lavoro carcerario vengono ulteriormente chiarite: Ciccotti insiste sui problemi che si troverebbero ad affrontare associazioni cooperative composte da soggetti eterogenei, quali sono i lavoratori liberi e quelli detenuti, sul fatto che i lavoratori detenuti si troverebbero a dipendere per certi aspetti dall'amministrazione penitenziaria e per altri dalla cooperativa, sulle difficoltà di reperire i capitali necessari per il funzionamento delle

---

<sup>6</sup> In *Critica Sociale*, 1892, pp. 266-269.

<sup>7</sup> O. GNOCCHI-VIANI, *Cooperazione e lavoro carcerario*, in *Critica sociale*, 1892, pp. 279-280.

cooperative miste. In definitiva per Ciccotti il lavoro carcerario dovrebbe assumere la forma di una produzione di carattere essenzialmente pubblico, organizzato come "pubblica istituzione", mentre Gnocchi-Viani insiste che i lavoratori liberi e i lavoratori detenuti non sono categorie eterogenee, in quanto sono entrambi lavoratori, e tanto più si assomigliano quando gli uni e gli altri siano membri di una medesima cooperativa, e vede nelle cooperative miste un elemento di rinnovamento economico e morale non solo del movimento cooperativo, ma degli stessi detenuti<sup>8</sup>.

Questi spunti, che conservano a 125 anni di distanza una sconcertante attualità, tanto che ancora oggi viene da domandarsi se siano più realistiche le proposte di Ciccotti o quelle di Gnocchi-Viani, o se piuttosto non vadano coltivate entrambe, cadono purtroppo nel vuoto, e si rientra in una spirale di sconfortanti e reiterate manifestazioni di buone intenzioni accompagnate dalla mancanza di concrete iniziative. E ciò malgrado l'obbligo del lavoro dei detenuti sia solennemente enunciato sia nel codice penale del 1889 che nel Regolamento penitenziario del 1890.

L'importanza attribuita al lavoro carcerario nel codice penale è documentata dalla disciplina assai analitica che vi è riservata (articoli 12-15), per certi aspetti assai avanzata, ma purtroppo mai attuata e non ripresa nei suoi aspetti più illuminati dal codice fascista del 1930. L'obbligo del lavoro è previsto per tutte le pene detentive: per gli ergastolani sin dal primo periodo di sette anni di segregazione cellulare continua e successivamente in comune con gli altri condannati, ma con l'obbligo del silenzio; quanto alla reclusione il condannato dopo avere scontato la metà della pena può essere ammesso a scontare il rimanente in uno stabilimento agricolo o industriale o anche lavorando in opere pubbliche o private; quanto alla pena della detenzione il condannato può scegliere tra le specie di lavoro ammesse nello stabilimento quella che è più confacente alle sue attitudini e precedenti occupazioni, e può essergli concesso di svolgere anche una specie diversa di lavoro. Par di sognare, siamo nel 1889, il codice penale concede ai condannati di scegliere il lavoro più confacente alle loro attitudini. Per la sua parte il monumentale Regolamento generale degli stabilimenti carcerari e dei riformatori governativi del 1891, ricco di ben 891 articoli, inserisce al primo posto il lavoro tra le tre leggi fondamentali e tassative che, a livello di dichiarazioni di principio, dovrebbero reggere la vita carceraria (le altre due sono l'istruzione civile e le pratiche religiose).

La realtà è purtroppo ben diversa: lungi dal dare attuazione al nuovo codice penale e al regolamento penitenziario negli anni Novanta si assiste alla progressiva riduzione e poi alla sospensione totale dei fondi stanziati per l'edilizia penitenziaria, e alla diminuzione di quelli destinati alle lavorazioni carcerarie e alle manifatture per conto dello Stato, con l'ovvio corollario – rileva la *Rivista penale* nel 1893 – che il lavoro dei condannati viene appaltato ai privati e abbandonato ad ogni forma di sfruttamento<sup>9</sup>. Un decennio dopo, siamo nel 1903, la situazione non è mutata: una circolare del

---

<sup>8</sup> E. Ciccotti, *Dal lavoro coatto al lavoro redentore*, *ivi*, 1892, pp. 294-295, e la controreplica di Gnocchi-Viani.

<sup>9</sup> Intervento alla Camera dell'on.le Luigi Lucchini, in *Rivista penale*, vol. XXXVII, 1893, p. 177.

ministro dell'interno Giolitti invita i direttori dei riformatori a imporre l'osservanza della legge del 1886 sul lavoro dei fanciulli – in particolare, limiti della durata giornaliera per i minori degli anni 12, divieto di fare svolgere lavori insalubri o pericolosi – in quanto risulta che specie nei riformatori ove le lavorazioni sono condotte nell'interesse di appaltatori privati tali norme vengono sistematicamente violate<sup>10</sup>.

Il reale atteggiamento del governo nei confronti del problema penitenziario è una volta tanto espresso con sincerità dal relatore al bilancio del ministero dell'interno, chiamato a giustificare la mancata attuazione del nuovo regolamento del 1890: "Le condizioni economiche del paese impongono tanti sacrifici... a tanta parte di popolazione onesta che non può esservi alcun rimorso se per la gente trista e sulla quale la società è costretta a far pesare il rigore della legge non si prevedono miglioramenti..."<sup>11</sup>.

### **3. La svolta "riformatrice" del nuovo secolo: i lavori di bonifica dei terreni incolti o malsani.**

Nei primi anni del '900 il dibattito sulla perdurante carenza del lavoro carcerario si concentra sul disegno di legge relativo all'impiego dei condannati in lavori di bonifica di terreni incolti o malsani da destinare ai lavoratori liberi presentato dal ministro dell'interno Giolitti nel 1902. La proposta, indirettamente collegata al tema che riaffiora periodicamente della deportazione nelle colonie d'oltremare, viene considerata un toccasana per risolvere il problema del lavoro carcerario ed è destinata ad essere riproposta per oltre un cinquantennio. Nelle intenzioni di Giolitti<sup>12</sup> la legge avrebbe consentito di affrontare due annosi e irrisolti problemi: il fatiscente stato dell'edilizia penitenziaria, smistando i condannati nelle colonie agricole della Sardegna ovvero nelle zone destinate alla bonifica dei terreni, e la cronica mancanza del lavoro carcerario, tacitando anche le vivaci polemiche dei socialisti e dei sindacati sulla concorrenza al lavoro libero.

In Parlamento si leva qualche voce di disagio e preoccupazione per il pericolo di un aumento delle malattie e della mortalità dei condannati "per infezioni miasmatiche" e si propone di eliminare quantomeno dal titolo della legge il riferimento ai terreni "malsani", che "può essere ripugnante ai sensi più umani e civili" in quanto "la legge e l'Amministrazione... sono e devono essere ben lungi dal compromettere la salute e la vita dei condannati, e votarli alle infermità o alla morte"<sup>13</sup>. Le preoccupazioni sono fugate da Giolitti con un

---

<sup>10</sup> V. la circolare in ACS, *Ministero dell'Interno, Direzione Generale Carceri e Riformatori*, Atti Amministrativi, 1894-1900, b. 2.

<sup>11</sup> L'intervento dell'on.le Romanin-Jacur è riportato in *Rivista penale*, vol. XXXIV, 1891, p. 57.

<sup>12</sup> G. GIOLITTI, *Relazione al disegno di legge sull'impiego dei condannati nei lavori di bonificazione dei terreni incolti o malarici*, presentata alla Camera il 6 dicembre 1902, in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura XXI, p. 5.

<sup>13</sup> L. LUCCHINI, *Relazione della commissione incaricata dell'esame del disegno di legge sull'impiego dei condannati in lavori di dissodamento e di bonifica*, in *Atti Parlamentari*, cit., Documenti, p. 5.

breve cenno "ai mezzi preventivi e profilattici testé sperimentati con successo nelle zone malariche" e nel titolo definitivo della legge 26 giugno 1904 n. 285 si parla di "bonificazione dei terreni incolti o malarici".

Con la legge del 1904 risulta in un certo senso istituzionalizzato il principio che lo Stato ha il diritto di "utilizzare nel miglior modo possibile l'opera dei condannati per compensare in parte l'erario della grave spesa che per il loro mantenimento grava sul bilancio nazionale"<sup>14</sup>. Utilizzazione da cui è evidentemente estranea la finalità di offrire ai condannati una qualsiasi qualificazione professionale; al contrario la stessa relazione di Giolitti nel giustificare la legge sostiene con una buona dose di ipocrisia la necessità di impiegare i condannati in lavori di dissodamento e di bonifica per rispettare la loro precedente e prevalente attività di contadini, braccianti, manovali, terrazzieri; al riguardo vengono richiamati dati statistici da cui risulta che al 31 dicembre 1901 su 12.963 condannati presenti nelle case di pena che erano contadini o manovali prima dell'arresto solo 2777 svolgono analoghe attività in carcere; come a dire che in carcere sottoccupati e sottosviluppati si entra e tali si deve necessariamente uscire, senza acquisire alcuna qualificazione che consenta di reinserirsi come membri attivi nel contesto sociale.

Sappiamo grazie ad una Relazione del 1915 del nuovo direttore generale delle carceri e dei riformatori<sup>15</sup> che non si è in condizioni di assicurare il lavoro a tutti i condannati e che la legge del 1904 sui lavori di bonifica non ha praticamente avuto applicazione, il che – stanti i suoi presupposti ideologici – non è evidentemente un gran male. Per il resto sono frequenti gli interventi parlamentari o gli scritti di parte socialista e sindacale che contestano il lavoro carcerario per la concorrenza al lavoro libero, sulla scia delle proposte di Enrico Ferri, risalenti anche agli ultimi decenni del secolo precedente, in favore dell'impiego dei condannati in lavori di fortificazione, estrattivi, agricoli, di costruzione di stabilimenti penitenziari, di dissodamento dei terreni che serviranno poi ai coloni liberi, lavori da concentrarsi in zone ove non vi sia concorrenza di operai liberi. Due provvedimenti legislativi del 1907 e del 1908 a favore dell'agricoltura in Sardegna si innestano sulla legge del 1904, prevedendo la possibilità di concedere ai coltivatori che ne facciano richiesta l'opera di condannati alla reclusione per lavori di bonifica, irrigazione e trasformazione agraria, ma in sostanza l'immobilismo è la nota che caratterizza il problema del lavoro carcerario sino al nuovo Regolamento penitenziario del 1931, emanato sulla scia del completo rinnovamento dei codici penale e di procedura penale attuato l'anno precedente dal regime fascista.

#### **4. Il lavoro carcerario nel periodo fascista.**

Il nuovo Regolamento si pone in una linea di sostanziale continuità con la precedente disciplina: rimangono ferme le tre leggi fondamentali del lavoro,

---

<sup>14</sup> G. GIOLITTI, *Relazione*, cit., p. 5.

<sup>15</sup> Vedila in ACS, *Ministero di Grazia e Giustizia, Direzione Generale Istituti di Prevenzione e di Pena*, 1915, b. 51

dell'istruzione e delle pratiche religiose; in particolare, per quanto qui interessa, la funzione rieducativa e risocializzante che a parole viene assegnata al lavoro carcerario è in realtà contraddetta da forme di dichiarato sfruttamento in favore dello Stato e di colonizzazione interna. Così si esprime al riguardo il Guardasigilli Alfredo Rocco:

"Le pubbliche amministrazioni hanno tali e tanti bisogni che possono bene assicurare con le loro richieste il lavoro negli stabilimenti carcerari, e sarebbe strano che si insistesse nell'attuale sistema di rinunciare a servirsi di una mano d'opera che lo Stato può regolare come crede nell'interesse della generalità dei cittadini".

"Le case di lavoro per il miglioramento dei terreni non debbono essere fine a sé stesse, non debbono servire esclusivamente a una buona organizzazione penitenziaria, ma avere per finalità la preparazione all'occupazione delle terre da parte dei lavoratori liberi, concorrendo così a quella grandiosa opera di colonizzazione interna, cui il Regime attende con illuminata visione dei più vitali bisogni della nostra Patria"<sup>16</sup>.

Le continue dichiarazioni sull'importanza e sullo sviluppo del lavoro trovano sbocco nella legge 9 maggio 1932 n. 547, pomposamente definita dalle fonti ufficiali "Carta del lavoro carcerario", ove viene ribadito l'obbligo delle pubbliche amministrazioni di commettere parte delle loro richieste alle lavorazioni carcerarie. Il lavoro è retribuito con una "remunerazione" la cui misura è determinata dal Ministero e sulla quale vengono ovviamente prelevate le somme dovute a titolo di risarcimento del danno provocato dal reato, il rimborso per le spese del procedimento, le spese per il mantenimento in carcere. Al condannato comunque spetta solo una "mercede", che continua ad essere determinata nella misura di 6/10 per gli ergastolani, 7/10 per i condannati alla reclusione, 8/10 per i condannati all'arresto e 9/10 per gli imputati in attesa di giudizio. La differenza tra remunerazione e mercede è devoluta allo Stato. Una circolare del 1931 diminuisce del 12% questa modestissima gratificazione o compenso che dir si voglia, premurandosi di precisare che tra i due sfruttatori della manodopera dei detenuti – gli appaltatori privati e lo Stato – della riduzione usufruirà esclusivamente lo Stato. Ma i detenuti lavoratori vengono discriminati non solo per quanto riguarda l'aspetto salariale, altre circolari precisano che non si applicano le assicurazioni per nuzialità, natalità e disoccupazione e che i contributi per l'invalidità e vecchiaia non vengono versati per i condannati all'ergastolo.

Lo sfruttamento non è limitato al lavoro svolto nel periodo della carcerazione ma si estende dopo la liberazione. Con impudente cinismo si insiste sui vantaggi che gli industriali potranno trarre dal lavoro degli ex condannati organizzato presso i consigli di patronato, in quanto "l'assistito non ancora inquadrato nelle categorie sindacali può essere retribuito con un salario

---

<sup>16</sup> A. ROCCO, *Relazione al regolamento per gli istituti di prevenzione e di pena*, Roma, 1931. V. anche art. 118 del Regolamento.

inferiore a quello stabilito nei contratti di lavoro"; il principio verrà poi formalizzato in una circolare ministeriale del 1937<sup>17</sup>.

Le storia del lavoro carcerario durante il periodo fascista si conclude tragicamente nel territorio della Repubblica sociale italiana controllato dai tedeschi: i nazisti occupano di fatto intere sezioni delle principali carceri giudiziarie del nord Italia, che divengono al di fuori di ogni controllo centri di raccolta e di deportazione dei detenuti nei campi di lavoro in Germania. La deportazione dei detenuti verrà poi in un certo senso legalizzata nel giugno del 1944: il ministro della giustizia della RSI Piero Pisenti e le autorità tedesche firmano un protocollo di intesa per "convogliare nello sforzo bellico dell'Asse anche il lavoro carcerario dei detenuti attualmente inoperosi nelle carceri italiane"<sup>18</sup>. Furono migliaia i detenuti abili al lavoro venduti dalla RSI ai nazisti e deportati coattivamente nei campi di lavoro in Germania.

## **5. Il dopoguerra e la riforma penitenziaria del 1975.**

L'onda lunga della suggestione, o illusione che dir si voglia, che i lavori di dissodamento e bonifica dei terreni incolti sarebbero stati il rimedio risolutivo del problema del lavoro dei detenuti è ancora presente negli anni successivi alla caduta del fascismo. Tra le proposte – piuttosto timide ma in genere condivisibili – della prima e unica Commissione parlamentare di inchiesta sulle carceri nella storia italiana, insediata il 9 luglio 1949 e presieduta dal sen. Giovanni Persico<sup>19</sup>, figura anche il potenziamento del lavoro agricolo di bonifica e dissodamento dei terreni da destinare ai lavoratori liberi, in base al rilievo di giolittiana memoria che la popolazione carceraria italiana è eminentemente agricola. Ma insieme a questo quasi secolare retaggio compaiono raccomandazioni relative all'abolizione del sistema degli appalti privati delle lavorazioni carcerarie, che dovrebbero essere tutte gestite in economia per conto dello Stato, e all'aumento delle remunerazioni del lavoro carcerario, che in effetti negli anni successivi verranno aumentate mediante periodiche circolari ministeriali, ferme restando le decurtazioni della mercede effettivamente percepita dai detenuti a seconda delle varie categorie di appartenenza. Si deve comunque arrivare agli anni 'Settanta del secolo scorso, a ridosso della riforma penitenziaria del 1975, perché dai dibattiti parlamentari emergano proposte radicalmente innovative sulla funzione e sulla disciplina del lavoro carcerario. Si incomincia a parlare di adeguamento della retribuzione dei detenuti ai 2/3 delle tariffe sindacali, di superamento del connotato affittivo del lavoro carcerario per trasformarlo in strumento volto al recupero sociale del condannato, sino a sostenere nel corso del dibattito al Senato sulla legge

---

<sup>17</sup> S. LONGHI, *L'assistenza professionale ai liberati dal carcere*, in *Rivista penale*, 1933, pp. 727-728; Circolare 1° marzo 1937, in *Rivista di diritto penitenziario*, 1937, p. 359.

<sup>18</sup> Sulla deportazione dei detenuti nelle carceri della RSI v. C. DE VITO, *Camosci e girachiavi. Storia del carcere in Italia*, Bari, Laterza, 2009, pp. 4 ss.

<sup>19</sup> Vedi la Relazione della Commissione in *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, Legislatura I, vol. XXXIX, Doc. XII.



di riforma la completa equiparazione del lavoro carcerario al lavoro libero e a proporre la gestione esclusiva in capo all'amministrazione penitenziaria, alla stregua di un vero e proprio servizio sociale<sup>20</sup>, in curiosa sintonia con le posizioni sostenute quasi un secolo prima dal socialista Ettore Ciccotti.

Siamo ormai alle soglie dell'approvazione della legge del 26 luglio 1975 n. 354 con cui verrà varata la totale riforma dell'ordinamento penitenziario e finalmente sembra che le false rappresentazioni che per quasi un secolo avevano monopolizzato il dibattito sul lavoro carcerario siano superate: non si parla più di lavori di bonifica e dissodamento dei terreni incolti quale obiettivo privilegiato per assicurare il lavoro ai detenuti, né viene avanzato il timore che il lavoro carcerario possa tradursi in una indebita concorrenza al lavoro libero. Grazie anche a successive numerose integrazioni del testo originario della legge del 1975, quantomeno sulla carta la disciplina legislativa del lavoro carcerario trova una corretta collocazione tra gli strumenti che concorrono a dare attuazione al principio costituzionale secondo cui "le pene devono tendere alla rieducazione del condannato" ed è in linea con le più recenti raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa<sup>21</sup>.

I caposaldi della nuova disciplina possono essere così sintetizzati: il lavoro fa parte del trattamento rieducativo e a tale fine, salvo casi di impossibilità, deve essere assicurato a tutti i condannati (art. 15, comma 2); il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è remunerato (art. 20, comma 2); è obbligatorio per i condannati (comma 3); l'organizzazione e i metodi devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di fare acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative e agevolare il reinserimento sociale (comma 5); le amministrazioni penitenziarie centrali e periferiche stipulano apposite convenzioni con soggetti pubblici o privati e cooperative sociali per fornire ai detenuti opportunità di lavoro (comma 13); per l'assunzione della qualità di socio nelle cooperative sociali non si applicano le incapacità derivanti da condanne penali o civili (comma 18); è favorito il lavoro all'esterno, anche presso imprese private (art. 21); la remunerazione è determinata in misura non inferiore ai 2/3 del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro (art. 22, comma 1); salvo la quota trattenuta per il rimborso delle spese di mantenimento e delle spese del procedimento penale la remunerazione è destinata al detenuto lavoratore, eliminando la ritenuta dei 3/10 in favore della Cassa per l'assistenza delle vittime del delitto, che peraltro era stata abolita sin dal 1978 (articoli 2 e 23); sono istituite apposite commissioni regionali con la partecipazione delle associazioni degli imprenditori e delle cooperative sociali per l'organizzazione del lavoro penitenziario (art. 25-bis).

---

<sup>20</sup> Per le progressive aperture verso una nuova concezione e funzione del lavoro carcerario nel corso dei lavori parlamentari sulla legge di riforma dell'ordinamento penitenziario v. G. NEPPI MODONA, *Appunti per una storia parlamentare della riforma penitenziaria*, in *La questione criminale*, 1976, pp. 345 ss.

<sup>21</sup> Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri sulle regole penitenziarie europee, punto 36

Altrettanto soddisfacente è la disciplina prevista per i corsi professionali e per l'organizzazione del lavoro all'interno e all'esterno del carcere dagli articoli 42-57 del Regolamento penitenziario emanato con D.P.R. 30 giugno 2000, n 230. Leggendo quegli articoli e i puntuali riferimenti alle lavorazioni organizzate e gestite sia dalle direzioni degli istituti, sia da imprese pubbliche e private, in particolare da imprese cooperative sociali, aventi ad oggetto anche servizi interni, quali somministrazione del vitto, pulizia, manutenzione dei fabbricati, si ha l'impressione che il lavoro carcerario, in tutte le sue possibili manifestazioni, sia pratica diffusa tra tutti i detenuti, perfettamente organizzata in tutti gli istituti.

#### **6. Quale futuro per il lavoro dei detenuti.**

Sia a livello legislativo che regolamentare i principi di una corretta disciplina e organizzazione del lavoro dei detenuti ci sono tutti o quasi tutti, ciò che purtroppo manca quasi del tutto è il lavoro carcerario. Ammessi al lavoro, per di più a turno, sono un numero assai scarso di condannati ed una percentuale ancora inferiore di imputati in attesa di giudizio. Secondo i dati ufficiali del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria i detenuti che svolgono attività lavorativa sono il 26% a livello nazionale e il 20% nella Regione Piemonte, ma in tali percentuali sono compresi anche detenuti incaricati di svolgere ad esempio lavori di pulizia per una sola ora al giorno.

Per quanto è a mia conoscenza – ma altri potranno certamente fornire dati più precisi – non esiste un piano complessivo e organico per sviluppare il lavoro dei detenuti, e probabilmente è giusto che sia così, posto che non esistono ricette magiche e universali, ma le forme e le modalità del lavoro dei detenuti sono profondamente diversificate. Esistono isole felici, come il Carcere di Bollate, ove l'80% dei detenuti svolgono attività lavorative all'esterno o all'interno dello stabilimento; esistono esempi di lavorazioni artigianali di alta qualità e prestigio in alcuni istituti penitenziari, che peraltro coinvolgono un numero ristretto di detenuti. La realtà più diffusa, purtroppo, è che nella maggioranza degli istituti i detenuti sono abbandonati nell'ozio pressoché totale o comunque non svolgono vere e proprie attività lavorative idonee a inserirli nel mercato del lavoro libero.

Non a caso la Relazione del 25 novembre 2013 della Commissione ministeriale sul sovraffollamento degli istituti penitenziari italiani presieduta da Mauro Palma, nell'introdurre il tema del lavoro carcerario segnala la necessità di avviare un censimento preliminare di tutte le attività presenti negli istituti, della loro incidenza numerica, degli attori istituzionali e non istituzionali coinvolti; vengono indicati alcuni interventi di immediata attuazione, ma si rinvia ad un momento successivo la ridefinizione del quadro complessivo di *governance* del lavoro dei detenuti, per la quale dovrà

intervenire un nuovo organismo in grado di coordinare e gestire il potenziamento del lavoro carcerario in tutte le sue possibili forme<sup>22</sup>.

Tenuto conto della estrema frammentazione e specificità delle varie forme di lavoro carcerario mi sembra che questo approccio di doverosa cautela sia adeguato alla complessità e difficoltà del problema. Basti pensare ai differenti problemi che riguardano rispettivamente: "lavori domestici" relativi alla manutenzione (lavori edili, impianti di riscaldamento, idraulici, sanitari, elettrici, ecc.) e ai servizi degli stabilimenti penitenziari (pulizia, approvvigionamento alimentare, mensa, bar, e via dicendo); "lavorazioni penitenziarie", gestite in economia dall'amministrazione penitenziaria e/o da imprese pubbliche o private che impiegano detenuti all'interno o all'esterno del carcere; la sfera di applicazione della c.d. legge Smuraglia (legge 22 giugno 2000 n. 193) per favorire l'attività lavorativa dei detenuti attraverso le cooperative sociali; il coinvolgimento nell'attività dei servizi delle cooperative sociali a composizione mista (lavoratori liberi e detenuti); l'organizzazione stabile del lavoro all'esterno, sia per i detenuti ordinari sia per quelli in regime di semi-libertà; la prestazione da parte dei detenuti a titolo volontario e gratuito di attività di pubblica utilità in favore della collettività da svolgere presso lo Stato, regioni, province, nonché presso enti di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato, e anche a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi, attività previste dall'art. 2 della legge 9 agosto 2014 n. 94, che ha introdotto il comma 4-ter nell'art. 21 dell'ordinamento penitenziario.

E' facile rendersi conto che si troviamo di fronte a forme e modalità di lavoro tra loro assai disparate, per le quali dovranno essere disposte regole e garanzie generali, lasciando peraltro la più ampia autonomia e discrezionalità alle iniziative locali e alle specifiche situazioni territoriali, a seconda delle peculiarità della popolazione carceraria dei singoli stabilimenti e delle lavorazioni già esistenti, dei collegamenti che sarà possibile instaurare con gli imprenditori locali, della presenza di cooperative sociali disponibili ad accogliere detenuti tra i soci, della disponibilità dei comuni e di altri enti pubblici a ricorrere ai detenuti per progetti di lavori volontari e gratuiti di pubblica utilità, e via dicendo. Consapevoli, per di più, che le opportunità di lavoro carcerario sono a loro volta strettamente collegate ai mutamenti sempre più rapidi, alle linee di sviluppo e ai periodi di crisi del mercato libero del lavoro.

Si tratta di un processo composto di piccoli passi, di tempi lunghi, di percorsi non lineari e di battute di arresto, come quella a cui stiamo assistendo sulla base di una mal riposta politica di tagli della spesa e di trasparenza che ha bloccato la positiva esperienza delle cooperative sociali miste di detenuti e lavoratori liberi. Solo mettendo insieme piccoli tasselli variamente distribuiti sul territorio e nel tempo è possibile che nel giro di alcuni anni il numero dei detenuti lavoratori raggiunga livelli accettabili e,

---

<sup>22</sup> V. la *Relazione al Ministro della Giustizia sugli interventi in atto e gli interventi da programmare a breve e medio termine* della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie, pp. 18 ss., 32 ss.

soprattutto, aumenti la percentuale di detenuti che usciranno dal carcere con una qualificazione professionale o comunque una preparazione tale da garantire uno sbocco occupazionale sul mercato del lavoro libero.

Lo sconcertante esito di una ormai plurisecolare esperienza storica fallimentare ci invita a lasciare da parte facili entusiasmi e ad armarci piuttosto di molta pazienza, consapevoli che i tempi saranno necessariamente lunghi: 21 anni orsono, in quel volume del 1994 intitolato "La pena del non lavoro" che pubblicava i risultati del seminario sul lavoro carcerario condotto dalla Facoltà di Scienze Politiche insieme ai detenuti delle Carceri di Torino, già denunciavamo che i principi legislativi erano pienamente adeguati, ma resi inoperosi dalla diffusa mancanza di lavoro per i detenuti.

Non credo che a livello nazionale la situazione sia sensibilmente migliorata. Vedo però che sono ancora molti, direi moltissimi i soggetti impegnati a discutere quali siano i più efficaci mezzi di contrasto della "pena del non lavoro" e ancora capaci di sperare che sia la volta buona per darvi concreta attuazione. E' doveroso riconoscere che il clima di rinnovato impegno è stato alimentato e valorizzato, grazie anche all'organizzazione di questo Convegno, dalle sinergie che la Compagnia di San Paolo e il suo Ufficio Pio sono riusciti a creare tra tutti - o quasi tutti - i soggetti pubblici e privati, locali e nazionali, professionali o volontari, a qualsiasi titolo impegnati a realizzare sbocchi lavorativi per i detenuti dentro e fuori del carcere, durante e dopo l'esecuzione della pena.

Torino, 26 febbraio 2015