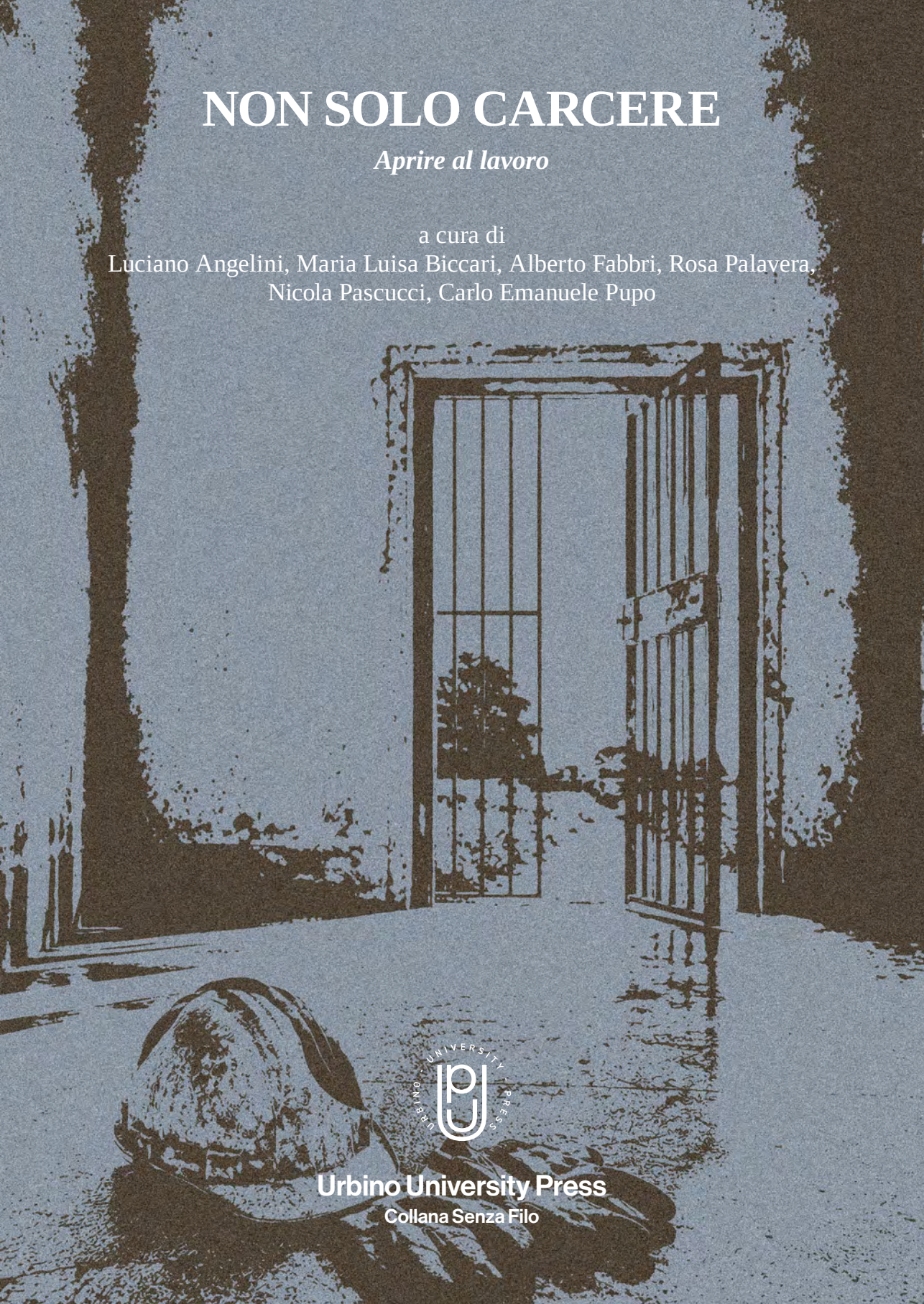
NON SOLO CARCERE

Aprire al lavoro

a cura di
Luciano Angelini, Maria Luisa Biccari, Alberto Fabbri, Rosa Palavera,
Nicola Pascucci, Carlo Emanuele Pupo



Urbino University Press
Collana Senza Filo


URBINO · UNIVERSITY · PRESS

1506
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO CARLO BO
UUP URBINO UNIVERSITY PRESS

Il volume raccoglie gli scritti presentati in occasione del Progetto di supporto al reinserimento lavorativo dei detenuti della Casa circondariale di Pesaro Villa Fastiggi, finanziato dall'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo nell'ambito delle iniziative di terza missione.

NON SOLO CARCERE

Aprire al lavoro

a cura di
Luciano Angelini, Maria Luisa Biccari, Alberto Fabbri, Rosa Palavera,
Nicola Pascucci, Carlo Emanuele Pupo

NON SOLO CARCERE
Aprire al lavoro

a cura di Luciano Angelini, Maria Luisa Biccari, Alberto Fabbri, Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Carlo Emanuele Pupo

Comitato scientifico
Presidente: prof. Glauco Giostra (Sapienza Università di Roma).
Componenti: prof. Gianni Loy (Università degli Studi di Cagliari); prof. Stefano Fiore (Università degli Studi del Molise); prof. Marco Parisi (Università degli Studi del Molise); prof. Alberto De Pra (Università degli Studi di Padova)

Progetto grafico
Mattia Gabellini

Referente UUP
Giovanna Bruscolini

In copertina
L'immagine di copertina è stata realizzata con l'ausilio di IA, su prompt testuale © 2026 Marina Frunzio

[Print] ISBN 9791257650117
[PDF] ISBN 9791257650094
[ePub] ISBN 9791257650100

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY, il cui testo integrale è disponibile all'URL:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/



Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su:
https://press.uniurb.it/index.php/UrbinoUP

© Gli autori per il testo, 2025, 2026
© 2026, Urbino University Press
Via Saffi, 2 | 61029 Urbino
Sito web: https://uup.uniurb.it/ | e-mail: uup@uniurb.it

L'edizione cartacea del volume può essere ordinata in tutte le librerie fisiche e online ed è distribuita da StreetLib (https://www.streetlib.com/it/)

I saggi qui raccolti hanno ricevuto una valutazione positiva da parte di esperti del settore, mediante un processo di *double blind peer review*.

Sommario

9
Non è un’introduzione
Alessandro Bondi

Capitolo I
Per un carcere *extrema ratio*: attualità e prospettive

31
Il nome della giustizia è Dignità
Luciano Eusebi

47
Un carcere *extrema ratio*?
Tentativi e contraddizioni del legislatore alla prova dei fatti
Nicola Pascucci

57
Carcere “altro” e carcere “minimo”: il presupposto della pericolosità nella prospettiva del carcere *extrema ratio*
Silvia Cecchi

73
L’*extrema ratio* che non c’è: due scenari europei
Lorenzo Bernardini

95
Il carcere come illusoria panacea
Sergio Sottani

103
Appunti sul carcere come *extrema ratio*
Guido Colaiacovo

111
Molte ombre e una fioca luce sull’esecuzione penale a cinquant’anni dall’ordinamento penitenziario
Lina Caraceni

Capitolo II
Per un carcere risocializzante: la centralità del lavoro

137
Carcere e lavoro: il buio dietro e oltre le sbarre
Piera Campanella

155
L'Utopia necessaria di un carcere fondato anche sul lavoro
Riflessioni a margine di un mesto anniversario
Chiara Gabrielli

171
Lavorare e formarsi in carcere
Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale delle persone detenute
Luciano Angelini

201
Lavoro e carcere
Antonia Menghini

219
Dignità nel lavoro carcerario e opportunità per le imprese
Francesca Malzani

229
Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero
Francesca Marinelli

239
Lavoro intramurario e *desistance*: quali condizioni?
Luisa Ravagnani

Capitolo III
Per un'effettiva valorizzazione del lavoro penitenziario: voci da dentro e da fuori le sbarre

253
Economia sociale, imprese sociali e lavoro in carcere
Il ruolo decisivo dell'impresa sociale nell'inserimento lavorativo dei detenuti.
Elisabetta Righini

269
Il lavoro carcerario: normativa, attuazione e criticità
Stefano Camassa

277
Mercato del lavoro e lavoratori detenuti: criticità e prospettive
Vincenzo Lamonaca

289
Carcere e impresa: culture organizzative a confronto
Roberto Bezzi

301
Carcere e lavoro. Prerequisiti e criticità
Gabriele Terranova

311
Un'urgenza: il lavoro
Padre Francesco Maria Acquabona

315
La speranza delle persone detenute. Le possibilità in carcere
Daniela Minelli

317
Sperare, agire, progettare
Chiaroscuro su finalità rieducativa della pena e lavoro *in executivis*
Rosa Palavera

371
Non è una conclusione… Le lunghe radici di un eterno problema
Marina Frunzio

NON È UN'INTRODUZIONE[1]

Alessandro Bondi
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Professore ordinario di Diritto penale

All'Anvur non è mai piaciuta. Eppure, c'è molto lavoro in una curatela. Basterebbe guardare quanti contributi, quante materie, quante revisioni sono necessarie per dare forma e sostanza a studi, tanto uniti nel rigore del metodo, quanto diversi negli approcci adottati.

La comunità accademica ha bisogno di curatele, scientificamente valide e socialmente utili. Esse rappresentano un progetto di ricerca e un'espressione di scienza che solo un'Accademia confusa può fraintendere.

Una curatela è, d'altra parte, il banco di prova della maturità scientifica di curatori che, quand'anche giovani, non sono per questo meno valenti e in grado di onorare la qualità degli studi raccolti con capacità di scelta, organizzazione, coordinamento dell'attività scientifica e didattica.

Un assunto tanto più valido oggi che, sollevando lo sguardo verso quel che accade anche nei dintorni del diritto, si constata come l'intelligenza umana sia riuscita a sabotare sé stessa, definendo 'intelligenza' l'artificiale raccolta di dati e la sua riproposizione su base probabilistica in enunciati di senso.

Come o più di prima, una curatela può allora offrire ragioni da comprendere. Una funzione di pregio rispetto all'epistemologia dettata da verosimiglianze compiacenti d'intelligenze senza biologia, ma con capacità di calcolo e di memoria precluse all'uomo. Uomo che, tuttavia, può ancora attingere all'intuizione abduttiva che, integrando il controllo della deduzione con la novità dell'induzione – non solo probabilistica – recupera l'empiria dell'accadere con la spiegazione del concetto nella sfera dell'umano sentire: periodo interminabile per postulare che di umanissima intelligenza ed empatia e capacità di sofferenza c'è bisogno, quando l'affanno riguarda le scienze sociali destinate alla gestione della pena.

1 Il lavoro è parte modificata e adattata, in contenuti e forme, di uno studio destinato a Jus online dal titolo *La pena senza scopo* cui si rinvia anche per approfondimenti e bibliografia.

1. SOFFERENZA

L'empiria della penalità è rappresentata dalla sofferenza umana. In varia guisa è prescritta da istituti che fanno seguire, alla violazione di una regola sociale, una sanzione penale che vive un duplice paradosso.

Il primo, di reagire alla violazione di una regola interagendo su porzioni di libertà ed averi del condannato che nulla avevano a che fare con l'interesse tutelato, ossia, senza volere né ripristinare la situazione originaria – come avviene con la *rescissione* di un contratto iniquo (art. 1447 c.c.) e con la *risoluzione per inadempimento* (art. 1453 c.c.) – né riparare l'interesse offeso cercando in via primaria risarcimenti (cfr. artt. 2043 c.c. 185 c.p. 90 c.p.p.)[2].

Il secondo paradosso si ha, all'opposto, quando la sanzione punitiva pregiudica porzioni di libertà o averi del condannato per avere, a sua volta, pregiudicato porzioni di libertà o averi della persona offesa.

Quest'ultimo paradosso è spesso ignorato. Ed è una bizzarria, almeno finché il dato empirico rimane espresso dalla sofferenza inferta con sanzione che si concentra sulla privazione o limitazione della libertà personale (*ergastolo, reclusione, arresto* – art. 17 c.p.); o ad essa si sostituisce (*semilibertà sostitutiva, detenzione domiciliare sostitutiva, lavoro di pubblica utilità sostitutivo* – art. 20 bis c.p.); o ne costituisce alternativa (*affidamento in prova ai servizi sociali; sei diverse forme di detenzione domiciliare per età, maternità, umanità, malattia, ordinaria, speciale; detenzione domiciliare; semilibertà; liberazione anticipata* – artt. 47 ss. L. 354/1975); o ne è strumento sussidiario, laddove il giudice di pace non riesca a ricomporre un conflitto (*permanenza domiciliare e lavoro di pubblica utilità consensuale* – artt. 52 e 54 D. lgs. 274/2000); o è frutto di conversione in caso di pena pecuniaria ineseguita per insolvenza (*semilibertà sostitutiva* – art. 102 L. 689/1981), per insolvibilità (*lavoro di pubblica utilità consensuale* in alternativa alla *detenzione domiciliare* – art. 103 L. 689/1981), per *mancata esecuzione o gravi e reiterate violazioni degli obblighi della pena convertita* (artt. 103, 108 L. 689/1981); o è *sospensione condizionale della pena* subordinata all'adempimento di obbligazioni civili da reato, all'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose, alla prestazione non retribuita a

2 Per un efficace quadro istituzionale del sistema sanzionatorio, T. Padovani, *Diritto penale*, Milano, Lefebvre Giuffrè, 14. ed. 2025, 376.

favore della collettività (cfr. art. 165 c.p.); o, infine, è *messa alla prova del minorenne* (art. 28 D.P.R. 448/1988).

2. LIBERTÀ

Senza proferir verbo sull'arcipelago delle *pene accessorie* che con attitudini specialpreventive uniscono afflizione e prevenzione (artt. 19 s. c.p.), si è consapevolmente costretto il cantiere aperto delle sanzioni penali in un affannato capoverso. È disagio – forse preterintenzionale – dovuto alla necessità di cercare argomenti per l'asserto iniziale, cioè al fatto che la sanzione penale è direttamente o indirettamente restrittiva della libertà personale: sia quando l'offesa incida sulla libertà personale, sia quando – ed è il caso più frequente – l'offesa abbia colpito altro bene o interesse dei consociati.

In pratica, la libertà personale è la *valuta di cambio standard* della socialità colpita da devianza criminale. Il meccanismo di conversione della libertà personale col lavoro di pubblica utilità e la pena pecuniaria non rappresenta, quindi, eccezione che conferma la regola bensì è la regola stessa (cfr. art. 135 e s. c.p.). Pertanto, la sofferenza statuale mina la libertà personale di chi è chiamato a rispondere penalmente delle proprie condotte e non trova, per lo più, un limite diretto nella gravità dell'offesa arrecata.

Niente è scontato nella sperimentazione sociale. Si poteva pur scegliere altra valuta di cambio, che non fosse la libertà personale, per garantire un livello minimo di convivenza sociale affidata a una reazione afflittiva delle regole a ciò dedicate. In passato lo si è fatto, quasi sempre con coerenza, inseguendo un qualche modello di Giustizia.

3. DIVINITÀ

La Giustizia non è affare da poco, per una comunità chiamata a scegliere tra il bene e il male. Alla Giustizia una società affida gran parte della propria esistenza, anche quando la violenza è padrona e assume forme omicidiali di massa chiamate guerre.

Data la posta in gioco. il Divino non poteva starsene fuori. Troppa umanità alienava giudizi, troppa umanità infastidiva persone che si sentivano diverse. Quando la devianza diventava criminale, vedere in essa un'offesa del divino permetteva giudizi in una posizione di terzietà. Non

era più un uomo che giudicava un altro uomo, ma un uomo che diventava strumento della divinità offesa e, dunque, di una Giustizia superiore.

Oggi rimane il rito, le toghe, le posture del giudiziario, insieme all'idea azzardata che la verità della storia debba coincidere con la verità processuale quale presupposto della Giustizia e, più in generale, che la Giustizia debba risolvere i fenomeni anziché dedicarsi ai fatti, siano essi di corruzione, criminalità organizzata, terrorismo, migrazione non autorizzata, femminicidio e via dicendo.

Alla storia e alla cronaca si possono affidare altre e migliori considerazioni.

4. LA RETRIBUZIONE DEL MALE

Forte è stata l'idea di collegare la funzione Giustizia agli assoluti di teologia, etica, morale. Com'è forte, oggi, la perplessità che l'uomo si debba caricare di questo presunto mandato divino, etico, morale per la gestione della sua terrena fragilità sociale, "retribuendo" il male dell'offesa col male della pena.

Tuttavia, prima di essere ragione che legittima la pena, la *Retribuzione* è misura che – col *Taglione di Hammurabi, dei Dieci comandamenti,* delle XII Tavole come archetipo – limita di fatto la sofferenza provocata dalla stessa pena[3].

A certa *Retribuzione* piace ancora credere di essere strumento di Giustizia senza scopo. Ma l'essere mezzo per ristabilire l'uguaglianza almeno morale tra le parti diventa di per sé scopo della pena nella gestione della Giustizia. Dunque, nemmeno nella Retribuzione c'è l'assoluto senza un fine. È sempre e comunque affare dell'uomo con uno scopo ben definito, non fosse altro quello di ottenere una misura proporzionata della pena che *incidentalmente* soddisfi la vittima e così eviti umanissime vendette.

Qualunque sia stata e sia oggi la rappresentazione della *Retribuzione*, il suo essere misura della pena la porta a cercare una qualche proporzione in quanto, già con i primi vagiti del *Taglione,* la *Retribuzione* è stata costretta a passare da un giudizio di uguaglianza a uno di equivalenza tra la

3 Cfr. prospettive diverse G. P. Fletcher, *The Grammar of Criminal Law: American, Comparative, and International*. Volume One: Foundations, vol. I, Oxford, Oxford University Press, 2007, 194 ss.; H. L. A. Hart, *Punishment and responsibility. Essays in the philosophy of law,* Oxford, 1968.

sofferenza dell'offesa con quella della pena, per via dei diversi beni coinvolti o della diversità di censo degli interessati a questi beni.

Un giudizio di equivalenza ha però bisogno di un terzo elemento che rappresenti un minimo comune multiplo fra l'offesa individuale e la difesa collettiva. Così ritorna la sopra descritta idea della sofferenza umana quale fattore comune, sia nell'offesa del reato sia nella difesa della pena. In altri termini, il *Taglione* porta con sé un'idea di proporzione in cui la misura della sofferenza, ricondotta a uguaglianza o equivalenza, è di per sé scopo che legittima la pena e cerca di rendere congruo quel che appare incongruo dal punto di vista valoriale: rispondere con la sofferenza di una pena alla sofferenza provocata dall'offesa. In altri termini: rispondere al male con un male, almeno equivalente se non uguale.

Ma può la misura di un male essere condizione non solo necessaria, ma pure sufficiente di una risposta penale?

Può di per sé costituire uno scopo senz'altra ragione che non sia legata a qualcosa che trascenda l'uomo nel contesto laico di uno Stato di diritto?

Può pensiero *cristianamente* orientato accettare la stessa legittimità di rispondere al male col male?[4]

In generale, perché mai la Giustizia dovrebbe trovare misura in una sofferenza veicolata da pena alla ricerca di identità rare ed equivalenze incerte?[5]

In un contesto di valori condivisi da ogni componente della società può, allora, essere d'interesse ragionare su cosa comporta vedere nel *Taglione* solo una misura-scopo, variamente declinata dall'idea *Retributiva* e, si vedrà, convogliata come proporzione in teorie espressamente finalistiche della pena.

Fin d'ora si può osservare che, se questa interpretazione trovasse fondamento, la sofferenza sarebbe strumento solo eventuale di Giustizia, offrendo misura a pene che, rispetto all'offesa, trovano una qualche identità in limitate modalità di condotta e pochi beni giuridici fondamentali (vita, integrità fisica, libertà di locomozione); cui si aggiungono contingenti equivalenze valoriali, per le altre condotte criminali, insieme a supposti

4 E. Wiesnet, *Die verratene Versöhnung: zum Verhältnis von Christentum und Strafe*, Dusseldorf, 1980;
E. Naegeli, *Das Böse und das Strafrecht*, München, 1966. Cfr. L. Eusebi, *La "nuova" retribuzione*, in Riv. it. dir. proc. pen., 1983, p. 914 ss. e 1315 ss.

5 Da ultimo M. Beraha, *Ripensare la giustizia: oltre il modello retributivo*, Roma, Carocci, 2025.

incentivi prasseologici volti a incrementare i benefici rispetto i costi della convivenza sociale[6].

Pertanto, non solo la sofferenza come possibile veicolo di Giustizia, ma l'idea stessa di Giustizia dovrebbe scegliere tra l'essere espressione dell'assoluto, divino o morale, e, come tale, indifferente alla spiegazione di sé; oppure essere Giustizia funzionale a una pacifica convivenza dei consociati e, perciò, sempre debitrice di una spiegazione servente alla sua efficacia, nonché alla compatibilità con i valori costituzionali che mediano i contrasti tra la società e gli individui che la compongono.

In breve: la risposta è ideologica e utilitaristiche insieme. L'idea di laicità è l'unica in grado di essere elemento accettabile da una comunità fondata su valori costituzionali condivisi, indipendentemente dal Credo religioso. In tale contesto, la Giustizia esercitata dall'uomo deve avere uno scopo, perché presuppone il suo essere funzionale alla convivenza sociale secondo, appunto, valori condivisi. La sofferenza come misura e mezzo per garantire l'osservanza di regole che incarnino la Giustizia è, infine, solo una delle possibili risposte da affidare a un meccanismo sanzionatorio quale reazione di regole comportamentali violate.

5. NON C'È PENA SENZA SCOPO

All'idea di scopo non è estranea nessuna ideologia della pena; nessun complesso concettuale e interpretativo del sistema Giustizia cui collegare una reazione negativa nel caso di inosservanza dei suoi precetti[7].

La necessità di uno scopo nella pena è tanto più vera in ogni ideologia che avvicini e legittimi esplicitamente la pena a una funzione, sia essa un messaggio ai consociati di natura dissuasiva e persuasiva, sia essa un messaggio all'autore del reato che unisca alla dissuasione e persuasione

6 A. Bondi – G. Marra – P. Polidori (Edd.), *Il prezzo del reato: la pena in una prospettiva interdisciplinare*, Torino, G. Giappichelli, 2010; Cfr. A. Alvesalo – A. Laitinen, *Perspectives on economic crime*, University Of Turku, 1994; G. Bellantuono – U. Izzo (Edd.), *Il contributo di Pietro Trimarchi all'analisi economica del diritto: atti del Convegno*, Trento, 16-18 dicembre 2020, Napoli, Editoriale scientifica, 2022; J. Neumann – O. Morgenstern, *Teorie of games and economic behavior*, Princeton University Press, 1994; F. Cosentino, *Analisi economica del diritto: ritorno al futuro?*, JSTOR, in «Il Foro Ital.» 113 (1990), 153/154-163/164.

7 Cfr. per tutti L. Monaco, *Prospettive dell'idea dello «scopo» nella teoria della pena*, Jovene, 1984.

risocializzante, anche l'esigenza concreta di neutralizzarne il pericolo di cui è portatore (*primum non nocere)* (art. 27/3 Cost.).

6. NON C'È SCOPO, SENZA UNA MISURA

Le argomentazioni legate alle componenti finalistiche della pena sono antiche, variegate, profonde[8]. Anziché aggiungere argomenti da altri meglio trattati — o ripetere i propri in *malo modo* — si può con maggior vantaggio tentare una valutazione degli effetti. Nel suo viaggio, il giurista magari ignora il luogo di arrivo, ma mai quello di partenza.

La libertà personale è, oggi, la moneta di scambio preferita della socialità violata da una condotta criminale. In uno Stato laico non ha più ragione di esistere l'idea retributiva in sé, vale a dire l'idea che trova scopo nella sua assenza di scopo o, meglio, nella sola misura che dà proporzione alla pena. Con la *Retribuzione*, l'uomo tutt'altro che divino, assoluto, infallibile non può giustificare il fatto di punire provocando lo stesso effetto per cui punisce; non può riparare l'errore; tutt'al più si perde nel tentativo di calcolare l'equivalenza della sofferenza subita con quella inferta dalla pena. Che la morte di un uomo abbia un equivalente nella sofferenza provocata da 15, 21, 30 anni di detenzione, o da un ergastolo, è solo frutto

8 Bibliografia sterminata, alcuni prototipi in ordine alfabetico: R. Bartoli, *Castigo: vendetta o giustizia? Una riflessione sulla penalità dalla prospettiva del costituzionalismo*, in «QSPG» (2021) 3, 232–251; M. Caterini, *La pena naturale de lege lata*, in «AP» (2025) 1, 61; M. Donini, *Punire e non punire. Un pendolo storico divenuto sistema*, in «RIDPP» (2023) 4, 1301–1338; L. Eusebi, *Qualcosa di meglio della pena retributiva. in margine a C.E. Paliero, Il mercato della penalità*, in «SP» (9 maggio 2023); G. Fiandaca, *Nodi problematici del diritto penale di "scopo", tra ieri e oggi*, in A. Bondi et al. (Edd.), *Studi in onore di Lucio Monaco*, UUP, 2020, 471–497; G. Forti, *Una prospettiva «diabolicamente umana» sul rapporto tra norma e sanzione nell'ordinamento penale*, in C. E. Paliero et al. (Edd.), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione, SO-Emilio Dolcini*, vol. I, 2018, 187–222; L. Garlati, *Punire per (ri)educare. Il fine della pena tra emenda e risocializzazione nel dibattito costituzionale*, in «QSPG» (2021) 3, 177–198; G. Gentile, *Il carcere e l'idea dello scopo*, in A. Bondi et al. (Edd.), *Studi in onore di Lucio Monaco*, UUP, 2020, 591–616; W. Hassemer, *Warum Strafe sein muss: ein Plädoyer*, Ullstein, 2. ed. 2009; R. von Jhering, *Der Zweck im Recht*, 2 voll., 1877; F. von Liszt, *Der Zweckgedanke im Strafrecht*, Klostermann, 1943; A. M. Maugeri, *La funzione rieducativa della pena nella giurisprudenza delle corti europee*, in A. Bondi et al. (Edd.), *Studi in onore di Lucio Monaco*, UUP, 2020, 829–856; A. Menghini – E. Mattevi, *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale. Atti del Convegno Trento, 21-22 gennaio 2022*, Università degli studi di Trento, 2022; S. Moccia, *Le teorie penali pure. Tra illuminismo e idealismo*, ESI, 2023; D. Pulitanò, *Minacciare e punire*, in C. E. Paliero et al. (Edd.), *La pena, ancora: fra attualità e tradizione. SO-Emilio Dolcini*, vol. I, Giuffrè, 2018, 3–27; F. Schiaffo, *Fondamento e limiti dell'idea di scopo per la scienza integrata del diritto penale*, in A. Bondi et al. (Edd.), *Studi in onore di Lucio Monaco*, UUP, 2020, 1021–1036.

di una convenzione con deboli esigenze di coerenza del sistema dettate dalla necessaria proporzione tra pene riferite a fattispecie diverse, pur in presenza di condotte e beni giuridici simili se non uguali. A maggior ragione, se si tenta di dare un peso monetario alla sofferenza dell'offesa con la conversione di una pena detentiva in una pecuniaria, quand'anche con tassi informati dagli indici di commisurazione della pena e di poco altro (artt. 133 e ss. c.p.).

Una pena con uno scopo sociale e individuale che non si affranchi troppo dalla persona e dalla sofferenza usata come valuta di cambio non è mai facile da definire; respira le pulsioni del presente e può arroccarsi nei valori costituzionali, solo se interpretati in uno Stato di diritto in cui il controllo e bilanciamento tra i poteri mantiene un margine di credibilità. In tale contesto, la nostra Costituzione ha prescritto esplicitamente la funzione meno scontata e più matura di una pena, che non è tanto la paternalistica *rieducazione* dell'autore di un reato, quanto l'offerta di una sua *risocializzazione* (cfr. art. 27/3 Cost.).

Il meccanismo che alimenta lo scopo della penalità reagisce alla sofferenza dell'offesa con la sofferenza della punizione. Nello specifico, la pena prescrive sofferenze direttamente o indirettamente legate a limitazioni della libertà considerate equivalenti, anche quando il reato ha pregiudicato la libertà *individuale* (Libro II, Tit. XII, Capo III Sez. I) e la libertà *personale* (Libro II, Tit. XII, Capo III 2. II prima parte). Ecco che il *sequestro di persona*, paradigma di quella negazione della libertà di *locomozione* riprodotta dalla pena detentiva, viene giudicato e pesato per equivalente con la reclusione da sei mesi a otto anni, salvo aggravanti (art. 605/1 c.p.). Si tratta di un giudizio per equivalenza secondo valori condizionati dal tempo, dal luogo, dalla persona, presente in ogni fase della dinamica sanzionatoria, sia essa legislativa, giudiziaria o esecutiva.

7. NON C'È PENA SENZA PASSIVO

La sanzione penale è espressione di troppe poste passive che nascono con la commissione del reato e i danni conseguenti; con il costo sociale ed economico del processo per l'accertamento della responsabilità penale; con l'e-

secuzione della pena stessa [9], in Italia mai abbastanza lontana dal divieto di tortura e di trattamenti inumani, quando ristretta in 2,70 mq di spazio vitale[10].

In alternativa a una proposta integralmente abolizionista – vagheggiata rispetto alla reazione fondata su pena[11] – si è più comunemente cercato di pareggiare il bilancio con la neutralizzazione e il possibile recupero sociale del condannato che ha come suo nucleo la costrizione della libertà personale dell'autore dell'offesa: una scommessa d'imprenditoria sociale – e di rispetto della dignità personale – che sfida il mercato della socialità su cui oggi spirano venti di politica sempre più lontana dallo Stato di diritto.

8. NON C'È PENA SENZA IDEOLOGIA

Il carcere è la risposta *normalizzata* alla domanda di sicurezza sociale. Non è sempre stato così.

La reazione a condotte antisociali rappresentative di una devianza criminale ha trovato, in passato, molte misure penalizzanti non detentive, seppur con forti componenti preventive generali e speciali, insieme al substrato retributivo di cui si è accennato.

Un florilegio, tutt'altro che esaustivo, ricorda pene con elementi politici (*bandi, esili, confini, ostracismi, deportazioni*), patrimoniali (*pene pecuniarie, guidrigildi, sequestri, confische*), corporali (*torture, marchi a fuoco, mutilazioni e, con riferimento alle modalità esecutive, pure il remo delle galere*), capitali (con variegate spettacolarizzazioni delle esecuzioni pubbliche).

9 T. Padovani, *Diritto penale*, 382.

10 Cfr. Corte EDU, Sulejmanovic c. Italia, 16 luglio 2009; Corte EDU, Torreggiani e altri c. Italia, 8 gennaio 2013.

11 Sostituendo il concetto di 'crimine' con quello di situazione problematica'. L. Hulsman –J. Bernat de Célis, *Pene perdute. Il sistema penale messo in discussione*, Casale Monferrato, Marietti, 1989; sottolineando come alle parti venga sottratta la possibilità di trovare da sé una soluzione, N. Christie, *Abolire le pene? Il paradosso del sistema penale*, Torino, Gruppo Abele, 1985; T. Mathiesen, *Perché il carcere?* Torino, Gruppo Abele, 1996; G. Mosconi, *Decostruire la pena. Per una proposta abolizionista*, Milano, Meltemi, 2024; A. Baratta, *Filosofia del diritto penale e critica del sistema punitivo*, a cura di D. Zolo, Bologna, Il Mulino, 2024. L. Eusebi, *La funzione della pena: il commiato da un modello retributivo*, in «Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale» 54 (2011) 4, pp. 1431-1453.

Fino alla metà del Settecento, le strutture carcerarie erano, invece, solo luoghi di attesa per il giudizio e per l'esecuzione di pene che, di regola, non erano mai detentive[12].

L'Illuminismo cambia le carte in tavola, cercando l'umanizzazione della pena, la riparabilità all'errore giudiziario e, soprattutto, l'efficacia dei suoi effetti preventivi generali e speciali. Pur in assenza di una controprova statisticamente documentata, era forte l'impressione che nemmeno le più atroci pene capitali fossero in grado di allontanare i consociati dal crimine (già Beccaria). Si fa così strada l'idea pluriforme della privazione o limitazione della libertà personale.

Procedendo per campioni in parte accennati, l'ideologia che in vario modo incide sulla libertà personale è di Beccaria, perché è inutile la crudeltà della pena rispetto alla prontezza della condanna e al lavoro carcerario che restituisce qualcosa alla società[13]. La disciplina è di Foucault, perché non serve infierire sul corpo del detenuto, quando si può controllare la sua anima con la disciplina del lavoro, dell'isolamento, del silenzio propedeutico al pentimento[14]. Persino l'architettura di un certo tipo di carcere trova paternità in Bentham che, con la struttura a raggiera del suo *Panopticon*, proponeva un modello di carcere in cui il detenuto non potesse mai sottrarsi alla sorveglianza a vista, tanto da interiorizzare l'idea stessa del controllo[15].

9. NON C'È PENA SENZA DETENZIONE?

Questo è il quadro, fin troppo semplificato, dell'ideologia carceraria. Ora qualche dato, di non semplice comparazione.

In Italia, le persone detenute sono 62.445 (dato aggiornato 20 aprile 2025) con un tasso di affollamento medio ufficiale del 121,8% rispetto alla capienza regolamentare (51.280 posti). Tuttavia, 4.500 posti sono indisponibili per inagibilità o ristrutturazioni, dunque, il tasso medio reale è del 133% . Solo 36 carceri su 190 totali non risultano sovraffollate. Sono invece 58 le carceri con un tasso di affollamento superiore al 150% (Milano San

12 M. Ignatjeff, *Le origini del penitenziario. Sistema carcerario e rivoluzione industriale inglese* (1750-1850), Milano, Mondadori, 1982.

13 C. Beccaria, *Dei delitti e delle pene*, a cura di F. Venturi, Torino, Einaudi, 1965.

14 M. Focault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, Einaudi, 1976.

15 J. Bentham, *Panopticon, ovvero la casa d'ispezione*, a cura di M. Perrot e M. Foucault, Venezia, Marsilio, 1983.

Vittore, 220%, Foggia 212%, Lucca 205%, Potenza 193%, Taranto 190%, Roma Regina Coeli 187%)[16]. Il 26, 5% dei detenuti è in custodia cautelare. Il tasso di detenzione è di circa 104 detenuti ogni 100.000 abitanti[17].

Delle 46.263 persone con una condanna definitiva, il 51,2% ha una pena inflitta o residua inferiore ai 3 anni, il 17,5% inferiore a 1 anno: si tratta di pene che rientrano nell'area delle misure alternative alla detenzione[18].

Nel 2024 sono stati 91 i suicidi di detenuti (14,8 casi ogni 10.000 detenuti) e, tra gennaio e maggio, almeno 33 quelli accertati. Tra i suicidi, il tasso degli stranieri è del 21,2%[19].

Orbitano nella sfera detentiva circa 200.000 persone che rischiano di precipitare sul sistema carcerario. Sono, infatti, circa 100.000 le persone sottoposte a misure penali esterne alle strutture carcerarie e altre 100.000 quelle considerate 'libere-sospese': persone condannate a pene inferiori ai 4 anni che attendono il giudizio del tribunale di sorveglianza[20]. Se questi tribunali riuscissero a smaltire il loro arretrato, decidendo di negare in percentuale significativa l'accesso a misure alternative alla detenzione, il sistema carcerario collasserebbe.

In questi spazi si può solo ricordare che l'Italia – a differenza dei Paesi tra parentesi – non ha raccolto in via legislativa (Norvegia), amministrativa ordinaria (Paesi Bassi, Spagna) o straordinaria (Belgio), giurisprudenziale (Germania) o giudiziaria (Stati Uniti) né l'invito del *Comitato per la prevenzione della tortura* (rif. art. 3 CEDU)[21], né l'esempio degli ordini restrittivi emessi dai tribunali federali statunitensi (rif. VIII Emend. Cost.)[22], di stabilire un numero massimo di detenuti per istituto carcerario. Con una

16 Cfr. Antigone Onlus, *Ventunesimo rapporto sulle condizioni di detenzione*, [online], https://www.rapportoantigone.it/ (accesso: 28 febbraio 2026)

17 Ministero della Giustizia, *Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ufficio Statistico. Detenuti presenti e capienza*, Roma, 2024

18 Antigone Onlus, *Ventunesimo rapporto sulle condizioni di detenzione*, [online], https://www.rapportoantigone.it/ (accesso: 28 febbraio 2026)

19 Antigone Onlus, *Focus suicidi*, [online], https://www.rapportoantigone.it/ventunesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/focus-suicidi/

20 S. Anastasia, *Breve storia dell'istituto carcerario*, in «Micromega» (2026) 13.

21 Articolo 3 CEDU – *Proibizione della tortura:* «*Nessuno può essere sottoposto a tortura né a pene o trattamenti inumani o degradanti*»

22 VIII Emendamento: «*Non si dovranno esigere cauzioni eccessive, né imporre ammende eccessive, né infliggere pene crudeli e inusuali*». (*Excessive bail shall not be required, nor excessive fines imposed, nor cruel and unusual punishments inflicted*).

possibile riserva verso i condannati per i reati più gravi, il superamento di questo numero avrebbe come conseguenza il rinvio dell'esecuzione della pena detentiva o la sua trasformazione in pena non detentiva[23].

Nell'Unione Europea, le persone detenute sono circa 499.000, con un tasso di detenzione medio di 111 detenuti ogni 100.000 abitanti e un numero di istituti penitenziari difficili da conteggiare per le diverse classificazioni amministrative che li riguardano. Insieme all'Italia, Francia, Cipro, sono altri dieci i Paesi dell'Unione che soffrono problemi di sovraffollamento carcerario[24].

Negli Stati Uniti, sommando le *prisons* con le *jails*, le persone detenute sono 1,8 milioni (dati 2023-24). Ma la comparazione è imprecisa per mancanza di un substrato empirico-istituzionale comune. Incentrando il confronto con la realtà italiana che, di fatto, non conosce distinzione tra case circondariali e case di reclusione, negli USA sono più di 1.500 le *prisons* statali o federali, destinate a pene maggiori di un anno, rispetto alle oltre 2.800 *jails* locali e di contea, destinate ai detenuti in attesa di giudizio o che scontano pene detentive brevi. Il tasso di detenzione USA oscilla tra i 530-550 detenuti per 100.000 abitanti (circa 5 volte la media europea)[25]. Vista la predilezione USA per l'esecuzione delle pene detentive brevi, va inoltre considerato non solo il numero di detenuti presenti in un giorno, ma il numero d'ingressi totali in un anno[26].

Per quel che riguarda poi il tasso di sovraffollamento, anziché l'auto-definizione dei singoli Stati della loro capacità detentiva, bisognerebbe trovare una misura condivisa quale, per esempio, i 4 mq per detenuto in cella multipla (6 mq in cella singola) richiesti dal ricordato *Comitato per la prevenzione della tortura:* un organo del Consiglio d'Europa[27].

23 Cfr. S. Anastasia, *Breve storia dell'istituto carcerario*, in «Micromega» (2026) 16 nt 8.

24 M. F. Aebi – I. Cid-Pozo et al., *Space I - 2023*. Council of Europe Annual Penal Statistics: *Prison Populations*, Strasbourg, Council of Europe, 2024; Eurostat, *Prison statistics - Statistics Explained*, Luxembourg, European Commission, 2024.

25 Cfr Bureau of Justice Statistics, *Prisoners in 2023* - Statistical Tables, Washington D.C., U.S. Department of Justice, 2024, 46 pp. [Documento NCJ 309337].

26 Cfr. Prison Policy Initiative, *Mass Incarceration: The Whole Pie*, 2025 [online] https://www.prisonpolicy.org/reports/pie2025.html (accesso: 28 febbraio 2026)

27 *Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards - CPT* [online], https://www.coe.int/en/web/cpt/living-space-prisoners

10. NON C'È PENA SENZA COSTI

Per avere un ordine di grandezza dei costi di gestione non solo detentiva delle pene, si consideri il bilancio di previsione 2025-2027 del Ministero della Giustizia.

Gli stanziamenti complessivi sono pari a € 11.228.748.130, con un incremento in valori assoluti pari a € 254.277.724 per il 2024 (+2,26%). Il 91% delle risorse totali è destinato alla spesa corrente per il personale e la gestione delle strutture. Nel dettaglio: € 10.579.039.576 per il 2025 (+5,48%). Dopodiché le poste sono in calo: € 10.517.898.069 per il 2026, € 10.319.761.947 per il 2027.

In sofferenza, e in costante calo, è pure la spesa in conto capitale per l'edilizia carceraria e la digitalizzazione. Nel dettaglio: € 903.986.278 per il 2025 (-7,48% rispetto al 2024), € 621.568.758 per il 2026 (-6,33% rispetto al 2024), € 598.373.637 per il 2027 (-38,6% rispetto al 2024). Anticipando polemiche facili, una svista potrebbe spiegare il fatto che ad oggi manchi, proprio sul sito del Ministero della Giustizia, il decremento a due cifre in termini percentuali della spesa capitale per il 2027: in fondo, i dati sono tratti dal percorso che il sito ministeriale dedica alla trasparenza dell'Amministrazione[28].

La spesa per l'equa riparazione dovuta al mancato rispetto del termine ragionevole di un processo (Legge Pinto) registra, invece, un carattere ormai strutturale (intorno ai 400 milioni di euro per circa 80.000 decreti di pagamento) e un progetto straordinario dedicato, *PintoPaga*, volto ad azzerare i pagamenti mancanti dovuti per i ritardi processuali, con riferimento all'arretrato accumulato fino al 31 dicembre 2022 (scadenza 31 dicembre 2026)[29].

Nondimeno, l'Italia spende € 100,6 per abitante (0,31% PIL), che è superiore alla media europea (€ 85,4) e pari al PIL europeo. Confrontando la spesa italiana con quella dei grandi Paesi europei vicini: la Francia ha una spesa *pro capite* di € 104,2 (0,26% PIL), la Germania di € 158,1 (0,42% PIL), la Spagna 92,7% (0,33% PIL).

Il raffronto con l'UE è tuttavia da ricalibrare. La spesa per l'amministrazione penitenziaria, in Italia, è compresa nello stanziamento generale (€ 3,1 miliardi); nei Paesi europei è, invece, spesso scorporata. Il tutto, consi-

28 https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_13_1_1.page

29 https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/come_fare_per_liquidazioni

derando che, sempre in Italia, la voce 'il personale amministrativo' registra una vacanza organica pari al 37%[30].

La spesa *pro capite* italiana risente dell'inefficienza del sistema sanzionatorio. La gestione dei detenuti costa ai contribuenti dai 137-150 euro al giorno a seconda delle oscillazioni di bilancio e del sovraffollamento carcerario. L'80% della spesa riguarda la Polizia penitenziaria, il personale civile, la manutenzione delle strutture. Solo 15-20 euro al giorno sono destinati al detenuto per vitto, sussidi, attività trattamentali e rieducative.

In Europa, il costo medio per detenuto è di 106 euro, con forti differenze interne. Si va dagli oltre 300 euro di Norvegia e Svezia, ai meno di 50 euro di Romania e Bulgaria.

Negli USA i numeri subiscono oscillazioni maggiori. Al cambio attuale (1€=1,165$), si va dai 54 dollari ai 274 dollari al giorno delle carceri statali, per stabilizzarsi sui 120,80 dollari delle carceri federali.

11. NON C'È DETENZIONE SENZA ALTERNATIVA

Se la pena detentiva fosse una risposta sempre efficace per il contenimento dei reati, il discorso si potrebbe ora spostare sui costi individuali e sociali. Ma non è così, e parlando di recidiva apparirà chiaro.

Inoltre, sebbene sia difficile pensare a una scomparsa generalizzata della pena detentiva, esistono e vengono praticate altri tipi di reazioni penalisticamente orientate capaci di gestire con più efficacia nicchie niente affatto piccole di devianza criminale.

Rimanendo sul versante dei costi. Quando alla pena detentiva subentra una misura alternativa o sostitutiva della detenzione, il costo giornaliero va dai 10-25 euro nei Paesi aderenti al Consiglio d'Europa per assestarsi sui 11,07-12,82 dollari nel sistema federale USA.

I risparmi si moltiplicano nel caso si tratti di giustizia riparativa, quando l'attenzione del sistema Giustizia passa dalla creazione applicazione esecuzione di una norma al danno relazionale e materiale causato alle persone. I costi sono '*una tantum*': in Italia, stimabili tra i 300 e 800 euro a fascicolo[31]. A questi risparmi si aggiungono esternalità positive irraggiun-

30 Consiglio d'Europa - *CEPEJ (2024)*: European Judicial Systems - Evaluation Report

31 Ministero della Giustizia, *Relazione illustrativa al D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 150*, in Gazzetta Ufficiale, S.G. n. 243 (17-10-2022) - S.O. n. 38, Roma, Ist. Poligrafico dello Stato, 2022.

gibili da altre espressioni punitive valutate, nel Regno Unito, a un ritorno sull'investimento di 8 a 1[32] oppure con un risparmio, quantificato negli USA, tra l'80%-90% rispetto all'iter minorile o alla *probation*[33].

Le ragioni del risparmio sono legate all'essenza stessa della Giustizia riparativa che, però, parte da presupposti diversi, limitati casi, differente finalità rispetto a quella del reato gestito dal sistema sanzionatorio classico. Il compito della Giustizia riparativa non è infliggere con pena una sofferenza proporzionata, finalizzata a prevenzione generale e speciale, con vincoli di risocializzazione, bensì favorire, quando possibile, incontro e dialogo tra l'autore da responsabilizzare e la vittima da curare, risarcire, reintegrare. Pilastri della Giustizia riparativa sono la volontarietà della partecipazione di vittima e reo; la terzietà dei mediatori penali chiamati a facilitare il rapporto, non a giudicare i fatti; la responsabilizzazione attiva del reo, non più costretto a subire solo passivamente una pena detentiva, ma a capire il dolore arrecato e ad attivarsi per ripararlo materialmente o simbolicamente. Indirizzo che in Italia ha trovato formula nell'art. 42, comma 1, lett. a) del D. Lgs. 150/2022 che definisce la giustizia riparativa come: «*Ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore*»[34].

32 J. Shapland [et al.], *Does restorative justice affect reconviction? The fourth report from the evaluation of three schemes*, London, Ministry of Justice - Research Series 10/08, 2008, 69-70.

33 M.S. Umbreit – J. Greenwood, *Guidelines for Victim-Sensitive Victim-Offender Mediation*, Washington D.C., U.S. Dept. of Justice, 2000, 18-22.

34 R. Bartoli, *Giustizia vendicatoria, giustizia riparativa, costituzionalismo*; D. Bertaccini, *La giustizia riparativa in seno alla riforma punitivo-efficientista: una rottura (non riconciliabile) col paradigma laico-garantista del sistema penale*, in «LP» (8 ottobre 2024), 25; V. Bonini et al., *Giustizia riparativa e violenza di genere: una relazione pericolosa?*, in «SP» (2024); M. Bouchard – F. Fiorentin – G. Mannozzi, *La giustizia riparativa*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2024; L. Buscema, *Giustizia riparativa e negazionismo: ricordare, rimediare e riflettere per riconciliare*, 22; P. F. Cabana, *Vi è spazio per la mediazione dopo la condanna? Il dibattito in Spagna*, in «AP» (2017) 3, 1–19; E. Cadamuro, *L'irrilevanza penale del fatto nel prisma della giustizia riparativa*, Padova University Press, 2022; A. Ceretti – G. Bertagna – C. Mazzucato, *Il libro dell'incontro. Vittime e responsabili della lotta armata a confronto*, Milano, Il Saggiatore, 2015; G. Comazzetto – M. Ciuro, *Giustizia riparativa, diritti costituzionali e welfare di comunità: verso un nuovo paradigma ispirato dal diritto minorile?*, in «AP» (2025) 2, 36; S. Corti, *Giustizia riparativa e violenza domestica in italia: quali prospettive applicative?*, in «DPC fasc.» (2018) 9; S. D'Amato, *La giustizia riparativa tra istanze*

12. NON C'È REATO SENZA ALTRO REATO

L'efficacia della gestione penale tradizionale è misurabile dal tasso di recidiva, ovvero, dalla constatazione che né la condanna per un reato né l'esecuzione della pena prevista ha dissuaso il reo dal ricommettere reato: che sia uguale, di stessa indole, vicino nel tempo, oppure sia reato imputabile a chi è già recidivo (artt. 99 ss. c.p.).

La recidiva notifica così il fallimento del sistema penale classico: la pena ha mancato lo scopo che si era prefisso punendo il reo[35].

Non è osservazione né nuova né originale. Già von Liszt, utilizzando le statistiche della popolazione detenuta, osservò che la percentuale di condannati precedentemente puniti era passata da circa il 20-23% (negli

di legittimazione ed esigenze di politica criminale, in «AP» (2018) 1, 42; G. De Francesco, *Le linee programmatiche in tema di giustizia riparativa: il quadro e la cornice*, in «LP» (1 giugno 2021), 1–26; V. Del Tufo, *Giustizia riparativa ed effettività nella Proposta della Commissione Lattanzi (24 maggio 2021)*, in «AP» (2021); G. P. Demuro, *L'estinzione del reato mediante riparazione: tra aporie concettuali e applicative*, in «RIDPP» (2019), 437–471; M. Donini, *Pena agìta e pena subìta. Il modello del delitto riparato*, in A. Bondi et al. (Edd.), *Studi in onore di Lucio Monaco*, UUP, 2020, 389–424; G. Fornasari, *Giustizia riparativa. Responsabilità, riparazione, partecipazione*; E. Fronza, *Sancire senza sanzionare? Problemi e prospettive del nuovo crimine internazionale di ecocidio*, in «LP» (17 marzo 2021), 1–15; G. L. Gatta, *La giustizia riparativa: una sfida del nostro tempo*, in «SP» (28 ottobre 2024); M. Gialuz, *La giustizia riparativa, questa sconosciuta. Uno svarione della suprema corte*, in «SP» (19 novembre 2024); G. Grandi – S. Grigoletto, *Restorative Justice and Social Innovation, 2019*, Padova University Press; H. J. Hirsch, *Wiedergutmachung des Schadens im Rahmen des materiellen Strafrechts*, in 102 (1990) 3, 534–562; E. Maculan, *Giustizia penale e memoria in contesti di transizione. Il caso della Colombia*, in «DPC-TR.» (2018) 4, 240–254; A. Malacarne, *Presunzione di non colpevolezza e giustizia penale riparativa: una diade problematica*, in «AP» (2024), 1–43; G. Mannozzi, *Giustizia riparativa*, in *ED Annali X*, 2017, 39; E. Mattevi, *Teorie e prassi della giustizia riparativa, in Diritto penale tra teoria e prassi*, UPP, 2024, 183–192; F. Palazzo, *Crisi del carcere e culture di riforma*, in «DPC fasc.» (2018) 4; S. Paiusco, *Giustizia riparativa: responsabilità, partecipazione, riparazione*, in «DPC» (2 febbraio 2017); A. Pisconti, *La restorative justice nel sistema della giustizia penale spagnola: peculiarità a confronto con il sistema italiano*, in «SP» (21 ottobre 2024); D. Pulitanò, *Problema castigo e principio responsabilità*, in «QSPG» (2021) 3, 217–229; L. Ricci – A. Savarino, *Limiti e potenzialità della restorative justice nel sistema "231". Spunti per una riflessione sulla scia della riforma Cartabia*, in «LP» (29 marzo 2022), 1–27; M. Romano, *Ripensare il diritto penale (a dieci anni dalla scomparsa di Federico Stella)*, in «RIDPP» (2017), 1–13; C. Spinelli, *Quando la "vittima" diventa "carnefice": la restorative justice privata delle grandi catene della distribuzione americana altro non è che estorsione*, in «DPC» (24 luglio 2018); F. Viganò, *Verità e giustizia riparativa*, in «SP» (20 settembre 2024).

35 R. Bartoli, *Recidiva*, in *ED Annali VII*, 885–908; A. Melchionda, *Recidiva reiterata e pregresso status del recidivo: la cassazione si avvicina alla «chiusura del cerchio»*, in «SP» (24 febbraio 2021), 2; M. Pelissero, *Recidiva reiterata e precedente dichiarazione di recidiva. La «colpevolezza pericolosa» quale fondamento di un istituto controverso*, in «CP» (2023) 12, 3994–4008; R. Sette, *La recidiva in italia: riflessioni per il monitoraggio del fenomeno*, in «Rivista di Criminologia, Vittimologia e Sicurezza» (dicembre 2016) X, 3, 2016.

anni '80 dell'Ottocento) a oltre il 40-44% della fine del secolo. Inoltre, notò che il picco di recidiva si concentrava in chi aveva scontato pene detentive inferiori ai tre mesi. Insomma, la pena desocializzava ma non intimidiva[36].

La criminologia spiega la recidiva sia con la teoria dell'*istituzionalizzazione*, sia coll'*etichettamento*.

Da una parte, il carcere è una 'istituzione totale' in grado di recidere ogni legame sociale che non sia quello criminale. Delinquenti alle prime armi si laureano a pieni voti in quella sorta di università del crimine che è l'istituto carcerario, dove si creano contatti sociali e acquisiscono nozioni utili alla carriera criminale[37].

D'altra parte, la stessa stigmatizzazione del condannato lo spinge a conformarsi all'immagine criminale che gli è stata attribuita, spesso seguendo la perversione comportamentale di una '*profezia che si auto avvera*'[38].

Molto cambia quando alla pena detentiva subentra una misura alternativa o sostitutiva della detenzione, oltre alle sopra evidenziate economia di spesa (il costo giornaliero è di 40-50 euro in Italia, 10-25 quale media nei Paesi del Consiglio d'Europa, 9,50-11 euro nel sistema federale statunitense).

In Italia, la forbice di recidivi si abbassa dal 19% al 25% rispetto al 68%-70%. Una comparazione con i Paesi europei e con gli Stati Uniti conferma questi dati, pur in presenza di differenze di base che non rendono sempre omogeneo il confronto. Negli USA, difatti, è sufficiente un secondo arresto per rientrare nella categoria dei recidivi; in genere, i tassi di recidiva variano sensibilmente se misurati a 12, 36, 60 mesi dal rilascio; chi accede

36 F. von Liszt, *Der Zweckgedanke im Strafrecht*, Berliner Wissenschafts-Verlag, 1882. V. anche ID., *Lehrbuch des Deutschen Strafrechts*, Berlin, J. Guttentag, 12. Ed. 1903, 68-70; CNEL, *Osservazioni e proposte: Recidiva e lavoro penitenziario*, Roma, CNEL, 2013.

37 Cfr. A. Baratta, *Criminologia critica e critica del diritto penale*, il Mulino, 1982; D. Garland, *Punishment and Modern Society. A study in Social Theory*, Oxford, 1990; D. Clemmer, *The Prison Community*, 2. ed., New York, Holt, Rinehart & Winston, 1958. (Ristampa anastatica); R. A. Duff, *Punishment, communication, and community*, New York, 2001; G. Forti, *L'insostenibile pesantezza del rispondere. La responsabilità punitiva tra diritto e criminologia*, Milano, Vita e Pensiero, 2019; E. Goffman, Asylums. *Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, Einaudi, 2010; S. Maruna, *Making Good: How Ex-Convicts Reform and Rebuild Their Lives*, Washington, D.C., American Psychological Association, 2001.

38 Cfr. H. S. Becker, *Outsiders. Saggi di sociologia della devianza*, trad. it. di M.G. Gilli, Milano, Gruppo Editoriale Esselibri - Edizioni Simone, 2017; S. Cohen, *Visions of Social Control: Crime, Punishment and Classification*, Cambridge, Polity Press, 1985; E.M. Lemert, *Devianza, controllo sociale e forme di devianza*, trad. it. di C. Rajneri, Milano, Giuffrè, 1981; H. Morris, *Persons and punishment*, in «The monist» 1968, p. 475 ss.

a misure alternative è un soggetto con bassa pericolosità sociale (*selection bias*). Nondimeno, anche qui la curva tendenziale si conferma. Il 45%-55% della media europea del tasso di recidiva per i condannati a pene detentive, si riduce al 15%-22%, pur sussistendo forti differenze tra il modello scandinavo e quello dell'est Europa; discorso simile negli USA dove il 62%-68% si riduce al 30%-35%[39].

Con l'eccezione della messa alla prova minorile, che mostra tassi di recidiva inferiori tra il 10% e il 15%[40], in Italia si è agli inizi nell'applicazione di questo tipo di Giustizia. Uno studio comparato permette però di dar corpo ad aspettative interessanti.

Nel Regno Unito, per chi aveva partecipato a programmi riparativi si è avuta una riduzione del 14% di recidiva rispetto al gruppo di controllo; negli USA, una metanalisi su 35 programmi di giustizia riparativa ha mostrato una riduzione del tasso di recidiva media tra il 7% e il 12%[41].

13. NON C'È UNA SOLA GIUSTIZIA

La detenzione variamente declinata ha conosciuto fallimenti[42]*. Ciò ha contribuito a cambiare il focus dalla Giustizia penale, prima con misure sempre più decarcerizzanti, sostitutive e alternative; poi con un cambio radicale di paradigma*[43]*. Non più Giustizia basata sulla sofferenza provocata dalla pena che suggella lo strappo tra vittima e autore del reato, bensì Giustizia che cerca la ricucitura di questo strappo, in parallelo o in alternativa alla sua punizione*[44]*.*

Uno studio sugli affanni della pena in fase editale, giudiziale e, in particolare, esecutiva contiene di per sé molte domande. Quando ciò acca-

39 European Assembly of Probation (CEP), *Probation in Europe: Comparative Reports*, Utrecht, CEP, 2022; United States Department of Justice - Bureau of Justice Statistics, *Recidivism of Prisoners Released in 34 States: A 15-Year Follow-up Period (2005-2020)*, Washington D.C., BJS, 2021.

40 Ministero della Giustizia - Dipartimento per la Giustizia Minorile, *La criminalità minorile in Italia*, Roma, 2019.

41 J. Latimer – C. Dowden – D. Muise, *The Effectiveness of Restorative Justice Practices: A Meta-Analysis*, in *The Prison Journal* 85 (2005) 2, 127-144.

42 M. Pavarini – D. Melossi, *Carcere e fabbrica: alle origini del sistema penitenziario*, Bologna, Il Mulino, 4. ed. 2018.

43 Per tutti, L. Monaco, *Le pene sostitutive tra sistema penale «legale» e sistema «reale»*, in «AP» (1984) 2, 233–282.

44 Per tutti G. Mannozzi, *La giustizia senza spada: uno studio comparato su giustizia riparativa e mediazione penale*, Milano, Giuffrè, 2003.

de, la scienza è ancora sulla buona strada[45]*. Ma se la scienza che si affanna è scienza sociale che gestisce con pena problematiche della convivenza, ebbene questa scienza non può crogiolarsi nella sola proposizione di domande che sottendono una critica perché, infine, la scienza della penalità deve offrire una risposta di qualche efficacia, socialmente accettabile e costituzionalmente compatibile alla vita soppressa, alla sessualità violata, al bene sottratto, alla funzione pubblica utilizzata per l'arricchimento privato, perché proprio questa – e molto più – è la sceneggiatura scritta dalla politica criminale*[46]*.*

Oggi la pena è ancora rappresentativa di una sofferenza sentita come necessaria: un'idea antica, antropologicamente incarnata nelle esperienze legate a socialità e religione[47]*.*

Ma le comunità degli uomini sono sempre più affollate e sempre più fragili, vivono semplificazioni superficiali e sofismi tecnologici. Cercano simboli in media digitali, dubitando della stessa natura umana o artificiale dell'intelligenza che diffonde una comunicazione frettolosa, sovrabbondante, arrabbiata[48]*.*

Il modello biologico, individuale e sociale, dell'homo sapiens sembra attendere quello tecnologico: forse meno sapiente, ma capace d'inseguire la velocità tecnologica che informa ogni antro della convivenza.

Nel frattempo, la sopravvivenza della specie si arrangia come può. La ricerca istintiva di simboli si traduce nella ricerca di prototipi involutivi, siano essa il maneggio della violenza, della guerra, della distruzione climatica[49]*. La scomparsa, autoinflitta, del senso di sicurezza trova reazioni scomposte e manipolazioni facili della politica criminale*[50]*. La presenza*

45 K. R. Popper, *Logica della scoperta scientifica. Il carattere autocorrettivo della scienza*, tradotto da M. Trinchero, Einaudi, 2010.

46 Cfr. W. Hassemer, *Warum Strafe sein muss: ein Plädoyer*, Ullstein, 2. ed. 2009.

47 W. Engelmann, *Die Schuldlehre der Postglossatoren und ihre Fortentwickelung eine historisch-dogmatische Darstellung der kriminellen Schuldlehre der italienischen Juristen des Mittelalters seit Accursius*, Duncker & Humblot, 2013.

48 Volendo A. Bondi, *Legislatore, cavaliere dalla triste figura*, UUP, 2019.

49 R. Palavera, *Teoria e prassi di un diritto penale del clima*, in A. Bondi – G. Marra – R. Palavera (Edd.), *Diritto penale tra teoria e prassi*, UPP, 2024, 205–239.

50 A. Bondi, *Massimo Pavarini e le città sicure. Patricia Victoria Perello' intervista Massimo Pavarini. Universitad Nacional de Mar del Plata, Giugno 2013*, in «Cultura giuridica e diritto vivente» (11 aprile 2016), Università degli Studi di Urbino «Carlo Bo», Vol 3 (2016).

della pena rassicura. Il troppo di penalità non è mai sentito veramente tale: soprattutto in campagna elettorale, soprattutto sui social media, soprattutto lontani da una verifica razionale dei risultati empirici.

CAPITOLO I

Per un carcere *extrema ratio*: attualità e prospettive

IL NOME DELLA GIUSTIZIA È DIGNITÀ[1]

Luciano Eusebi
Università Cattolica del Sacro Cuore
Professore ordinario di Diritto penale

1. UN TEMA ANCORA ATTUALE: PRENDERE COMMIATO DAL MODELLO RITORSIVO DELLA GIUSTIZIA

Vorrei aprire con un nome che ne riassume tanti: Elena. È la sessantesima persona, nel giorno in cui svolgo questi pensieri, che si è suicidata in carcere durante il 2025 (ne parla il quotidiano *Avvenire* del 18 ottobre). È accaduto presso il disastrato istituto fiorentino di Sollicciano[2]. Per il 2024, secondo l'Associazione Antigone, si era arrivati a novantuno[3].

Ciò premesso, delineare le riflessioni che seguono costituisce per me un'emozione, in quanto ciò avviene dopo venticinque anni da quando avevo dialogato, nell'ambito di un convegno sui medesimi problemi affrontati in questo scritto e nella medesima città di Bergamo, con il cardinale Carlo Maria Martini[4].

Rispetto al tema che affrontiamo, quella di allora fu una stagione ricca di approfondimenti proprio grazie alla piena condivisione della sua importanza da parte del Cardinale. Era appena uscito nel 1998, per Vita e Pensiero, il volume relativo al convegno, che aveva visto la sua partecipazione, dal titolo "Colpa e pena. La teologia di fronte alla questione criminale", cui avrebbero fatto seguito, nella rivista "Humanitas" del 2004, gli Atti del convegno interreligioso, presente di nuovo il Cardinale, dal titolo

1 Testo della relazione svolta nell'ambito del convegno *I nomi della giustizia. La questione penale in Lombardia tra memoria e futuro*, organizzato da Conferenza Episcopale Lombarda, Caritas Lombardia e Cappellanie degli istituti di reclusione lombardi, Bergamo, 18 ottobre 2025, i cui contributi sono reperibili in https://www.caritasbrescia.it/wp-content/uploads/2026/04/Atti-del-convegno-18-ottobre-2025-I-NOMI-DELLA-GIUSTIZIA.pdf.

2 Le cui condizioni sono puntualmente descritte in un'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale del Tribunale di Sorveglianza di Firenze (n. 636) del 17 febbraio 2016.

3 Per l'intero 2025 i casi risultano settantasei (oltre a cinquanta decessi, sono dati ministeriali, dei quali a fine anno rimanevano da chiarire le cause).

4 Cfr. AA.Vv., *Colpa e pena. Per una cultura della giustizia (Atti del Convegno)*, Cappellani delle carceri della Lombardia - Delegazione Caritas della Lombardia - Comitato per il Grande Giubileo del 2000 Diocesi di Bergamo, Bergamo, 2000.

"Non è giustizia rispondere con il male al male. un punto di incontro tra le religioni?": tenutosi dopo i fatti delle "Torri Gemelle" con il contributo di studiosi cristiani, musulmani, ebrei, buddhisti e della tradizione induista. Mentre nel 2003 fu pubblicata da Mondadori la raccolta degli interventi relativi al carcere dello stesso cardinal Martini, col titolo "Non è giustizia. La colpa, il carcere e la Parola di Dio".

Perché dunque tornare oggi su questo tema? Perché non è tuttora superata, e anzi sembra trovare ulteriore diffusione nella nostra cultura, quella visione della giustizia che ritiene debba reagirsi al negativo, così come lo incontriamo nei nostri percorsi di vita (o, semplicemente, a quanto giudichiamo tale), in termini di corrispettività: vale a dire, attraverso la ritorsione, il "raddoppio del male".

È lo schema che si rappresenta da millenni attraverso l'immagine della bilancia: che, tuttavia, non identifica soltanto il modello tradizionale del punire, ma anche il modello soggiacente alla guerra. Quest'ultima e la pena, infatti, hanno sempre avuto le medesime giustificazioni sul piano teorico.

Ma che cosa dice quel modello? In base ad esso ogni volta che l'agire, oppure l'esistenza stessa, di una persona o di una qualsiasi realtà umana, fino a uno Stato o a un intero popolo, sia oggetto di un giudizio negativo in rapporto al (supposto) bene di chi giudica, sarebbe giusto che quest'ultimo, per salvaguardare il proprio bene, agisca contro di essa, per neutralizzarla, emarginarla, sottometterla. Con il che il riconoscimento della dignità umana di tutti coloro nei cui confronti venga applicato un contrappasso ritenuto *giusto* finisce per venir meno.

Il fatto è, tuttavia, che sarà sempre possibile individuare nell'*altro* qualcosa di negativo, sia esso vero o presunto: per cui quel modello della giustizia offre sempre l'alibi, il pretesto, per agire contro un *altro*. E il fatto è, inoltre, che l'umanità possiede, ormai da più di ottant'anni, gli strumenti della distruzione totale: per cui, se non sostituiamo in radice quel modello *retributivo* della giustizia, l'umanità rischia la catastrofe.

Dobbiamo dunque aver chiaro che, col rifiutare tale modello (in quanto presente nella prassi penalistica e nel modo in cui una parte consistente dell'opinione pubblica concepisce il *fare giustizia*), adempiamo a un'esigenza culturale la quale va oltre l'ambito dei sistemi penali. Si tratta, in realtà, di una questione cardine affinché possa darsi un futuro di pace.

2. SUL RUOLO NEGLETTO DELLE PREVENZIONE PRIMARIA (E NON SOLO)

Quanto all'ambito penalistico risulta importante, tuttavia, evidenziare i motivi che spiegano perché simile modello della giustizia non produce una buona prevenzione dei reati. È necessario smentire, infatti, il convincimento diffuso secondo cui coloro i quali prendono le distanze da un'idea retributiva della giustizia lo farebbero, come si suole dire, solo per un c.d. *buonismo*, cioè a discapito della prevenzione.

Ben diversamente, viene in gioco il perseguire una prevenzione meno d'immagine e più efficace: posto che il fare prevenzione non dipende, come taluno sembra ritenere, dalla crudeltà delle pene.

Se, pertanto, il fare giustizia rispetto a un reato viene inteso come l'infliggere nei confronti del colpevole una sofferenza ritenuta corrispondente al disvalore dell'illecito commesso, ne deriva, anzitutto, il venir meno di qualsiasi attenzione verso i fattori che creano spazio economico e culturale per l'agire criminoso: fattori dei quali l'intera società resta corresponsabile. Consentendo, per tale via, di stendere un velo su quanto non si fa per contrastarli, vale a dire sull'importanza fondamentale, e largamente negletta, della prevenzione *primaria*.

Con ciò non si vuole negare, è ovvio, la responsabilità individuale: seppure resti umanamente impossibile dire una parola ultima – vi torneremo più oltre – sulla colpevolezza (potremmo dire sul *cuore*) di una persona. Si vuole evidenziare, piuttosto, come attraverso il riferimento assolutizzante alla responsabilità individuale onde poter retribuire finisca per essere rimossa la percezione stessa della corresponsabilità sociale.

Occorre infatti il coraggio di vedere nel reato anche un indizio, certamente spiacevole ma significativo, di contraddizioni e problematiche operanti nella società.

Il problema, tuttavia, è che la prevenzione primaria agisce, più direttamente rispetto all'incertezza di una pena futura, su interessi ed egoismi diffusi: così che trova resistenze e non produce facilmente consenso politico.

Essa ha carattere, innanzitutto, educativo-culturale: una società fatta di persone chiuse nel proprio egoismo non è una società che fa prevenzione; ma si consideri inoltre, tra i molti esempi possibili, lo spessore il significato che potrebbe rivestire, onde contrastare le prevaricazioni in materia

sessuale, il saper formare *super partes* all'idea che la relazionalità sessuale presupponga, quantomeno, un'avvenuta esperienza di riconoscimento personale dell'*altro* come un *tu*, nell'ambito di un percorso svolto insieme.

La prevenzione primaria, però, necessita di operare anche attraverso strumenti giuridici: si pensi a quanto sarebbe importante, per contrastare la criminalità organizzata, abolire i paradisi bancari nel mondo, o a quanto lo sia una legge sugli appalti pubblici che cerchi di non creare spazi per fenomeni corruttivi.

Invece, la stessa enfasi sul diritto penale ha fatto ampiamente da alibi per trascurare il ruolo cardine di tale forma della prevenzione a fini di contrasto della criminalità.

Qualcosa di simile vale, del resto, circa l'intervento sulle condotte pericolose illecite *prima* che provochino un danno (la c.d. prevenzione anticipata). È molto più efficace, per esempio, operare davvero i controlli in merito al rispetto delle norme relative all'infortunistica nel lavoro o alla circolazione stradale, prevedendo conseguenze significative sul piano economico o circa l'esercizio della guida, piuttosto che introdurre, per il caso in cui un evento lesivo sia derivato da tali condotte, pene detentive enfatiche – così invece s'è fatto – volte ad assecondare l'opinione pubblica, da applicarsi nei confronti del trasgressore più sfortunato tra moltissimi altri i quali abbiano tenuto una medesima condotta pericolosa.

Come pure va evidenziato che la visione del fare giustizia intesa quale applicazione di una sofferenza retributiva nei confronti dello specifico esecutore di un reato ha condotto per lungo tempo a dimenticare – in Italia fino agli omicidi di mafia di inizio anni Ottanta del secolo scorso – l'importanza dell'intervento sui profitti delle attività criminose: i quali vanno a beneficio di realtà e mandanti che si collocano ben al di sopra rispetto all'ambito degli esecutori materiali.

Dovendosi tener conto della circostanza per cui, tranne che con riguardo a poche tipologie di reato, la criminalità (e tanto più quella organizzata) trova la sua motivazione nel lucro. Per cui, ove si riesca a colpirla in tale aspetto, si colpiscono gli interessi che stanno alla sua base: non si dimentichi che il proponente la prima normativa italiana sulla confisca dei capitali illecitamente conseguiti, l'onorevole Pio La Torre, è stato ucciso

dalla mafia (e non ha potuto vedere l'entrata in vigore la legge che aveva delineato).

3. L'INEFFICIENZA DELLA GIUSTIZIA RETRIBUTIVA IN MERITO AL CONTRASTO DELLE CONDOTTE CRIMINOSE

Ma la giustizia della retribuzione si rivela ampiamente inefficace, altresì, sia sul piano della prevenzione generale (cioè dell'attitudine, che dovrebbe contraddistinguere le norme penali, a dissuadere i consociati dal delinquere), sia su quello della prevenzione speciale (cioè dell'attitudine, che dovrebbe contraddistinguere l'esecuzione delle pene, a contrastare le recidive).

Se, infatti, giustizia è ritorcere il male, la prevenzione generale potrà consistere soltanto in intimidazione e quella speciale in neutralizzazione: dato che la minaccia e l'inflizione di un male non hanno alcuna componente motivazionale, cioè di orientamento a scelte *personali* di rispetto della legalità. Ritengono, dunque, di poter condizionare l'agire attraverso la paura o provvedimenti coercitivi.

Ma questo non funziona, da molti punti di vista: la vera prevenzione, suscettibile di risultare stabile nel tempo, è, in realtà, quella che motiva a scelte personali.

Ove si tratti soltanto di intimidazione, e non di motivazione, vi saranno sempre, anzitutto, molti individui che delinqueranno in presenza della possibilità, che resta maggioritaria rispetto a ciascuna singola condotta criminosa, escluso l'omicidio volontario, di rimanere impuniti. Rimane il fatto, inoltre, che l'agire criminoso, anche quello concernente reati *stricto sensu* economici, non risponde a una mera ponderazione di benefici e rischi prevedibili, posto che incidono su di esso fattori, anche psicologici, molto complessi. E vi è il rischio che, in questo quadro, si persegua l'esemplarità delle condanne coprendo, dinnanzi all'opinione pubblica, le carenze complessive della prevenzione, a danno, in particolare, degli agenti di reato più deboli.

Che il fulcro della prevenzione penale si collochi, piuttosto, nel promuovere il consenso – cioè la motivazione – alla salvaguardia dei beni penalmente tutelati lo aveva già evidenziato, peraltro, Cesare Beccaria, facendo emergere l'incomprensibilità di come, alla sua epoca, si volesse indurre a non uccidere attraverso l'esempio della pena di morte.

Che cosa dunque aveva compreso Beccaria? Che l'applicazione della pena di morte da parte dello Stato (costituente il massimo dell'intimidazione), lungi dal consolidare il rispetto della vita nella società, lo fa decadere: con un effetto del tutto controproducente in termini di prevenzione generale. Il che vale, però, anche per ogni altra modalità sanzionatoria penale la quale assuma contenuti non compatibili rispetto ai beni cui, attraverso di esse, si vorrebbe assicurare tutela.

Ma le stesse politiche che vorrebbero produrre prevenzione speciale ponendo i condannati, a oltranza, nella condizione fisica di non poter delinquere – oggi, si suole ripetere, "buttando via le chiavi" (per quanto in alcuni Paesi, tuttora, si uccida) – hanno sempre dimostrato una strutturale inadeguatezza preventiva. Se infatti, per tale via, si possono certamente neutralizzare, con riguardo al futuro, singoli autori di reato, ciò non si è mai rivelato in grado di ridurre significativamente i tassi sociali di criminalità, perché il ruolo delle persone neutralizzate viene di regola nuovamente coperto, seguendo tale strategia, da altre persone: come si può constatare con riguardo alle compagini della criminalità organizzata italiana.

Laddove, invece, una persona recuperata – cioè motivata a una scelta autonoma di affrancamento dall'agire criminoso e di responsabilizzazione rispetto alle condotte illecite pregresse – *chiude* sul territorio, per così dire, posti di lavoro criminale, contrastando, attraverso tale suo percorso, l'attrattività di una vita condotta nell'illegalità e, ove compartecipe di un'organizzazione criminosa, dimostrando possibile agli altri membri il fuoriuscirne. Ragione per cui le compagini criminali vedono nei percorsi rieducativi un pericoloso fattore destabilizzante.

Recuperare alla legalità e a un inserimento proficuo nella società gli agenti di reato, pertanto, non costituisce mero umanitarismo, ma produce prevenzione generale, in quanto rafforza l'autorevolezza dei precetti normativi penali.

Si tratta, pertanto, di opporsi al pregiudizio secondo cui gli educatori in carcere e gli operatori dell'ufficio di esecuzione penale esterna, i volontari che s'impegnano per i detenuti, come pure gli stessi magistrati di sorveglianza quando dispongono c.d. benefici (dai permessi alle misure alternative) sarebbero dei filantropi nemici della prevenzione, che si riterrebbe prodotta, al contrario, dal massimo di durezza e di durata della pena detentiva.

4. I PROFILI DI IRRAZIONALITÀ DELL'INTENTO DI COMPENSARE, ATTRAVERSO LA PENA, IL MALE DEL REATO

Si tratta, peraltro, di evidenziare altresì le contraddizioni di ordine logico alle quali va incontro una visione retributiva del fare giustizia.

Orbene, quella visione considera giusto che al male si risponda in modo corrispondente. Ma allora bisognerebbe capire, innanzitutto, quanto di totalmente suo, di totalmente colpevole, c'è stato nella condotta di una persona. E questo non lo possiamo soppesare sulla bilancia. Noi, infatti, possiamo conoscere empiricamente soltanto i fattori che hanno inciso sull'adozione di una data condotta, che l'hanno favorita: ma quanto di totalmente libero una persona abbia espresso nel suo agire non riusciremo mai a dirlo. È relativismo? Nient'affatto: lo insegna *Gaudium et spes*, al n. 28*c*: «solo Dio è giudice e scrutatore dei cuori, perciò ci vieta di giudicare la colpevolezza interiore di chiunque». La pretesa del diritto penale di poter dare un giudizio assoluto sulla persona, su una persona la cui realtà non si esaurisce nel reato che è stato commesso, resta una pretesa irrealizzabile.

Se, poi, davvero sussistesse l'imperativo di retribuire il male, non si vede perché ci si dovrebbe limitare al male che costituisce reato. Vi è molto più male nel mondo di quanto rilevi ai fini penali: delle *condizioni di peccato* che, in questi ultimi secoli, hanno prodotto sofferenze enormi e un'infinità di morti (si pensi solo alle guerre, al colonialismo, ai contesti di sfruttamento economico e a quelli di povertà estrema) il diritto penale, in sostanza, non ha intercettato alcunché. Eppure, si sentiamo giusti perché abbiamo i tribunali. E, con questo, ci autorizziamo a dimenticare le ingiustizie che pervadono il mondo e che sono presenti nella nostra società.

Ne deriva che il diritto penale non va utilizzato come alibi per sentirci il consorzio dei *giusti* e per dismettere qualsiasi consapevolezza di corresponsabilità rispetto al male, come pure per dismettere, in tal modo, qualsiasi impegno finalizzato al contrasto delle situazioni di male.

Il modello della giustizia espresso dall'immagine della bilancia, inoltre, suggestiona a credere che il negativo fatto seguire al negativo sia in grado di riequilibrare lo scompenso, tra i piatti della bilancia, prodotto dal reato. È la concezione propria dell'idealismo hegeliano, divenuta sentire comune: il reato costituirebbe negazione della legge e la pena costituirebbe negazione del reato. Ma poi è lo stesso Hegel che spiega, nella sua *Filoso-*

fia del diritto, come sul piano della realtà empirica, cioè fattuale, il furto di una rapa al mercato – dice proprio così – possa ritenersi compensato dal punto di vista retributivo sia attraverso una multa di pochi soldi, sia, per paradosso, attraverso la pena di morte: ciò dipendendo da quanto richieda la società in una data epoca.

In realtà, l'aggiunta di male a male, lungi dall'azzerarlo, lo raddoppia. Nessuna pena può far tornare indietro le lancette dell'orologio rispetto a quanto accaduto: su ciò che è accaduto, su rapporti personali e sociali infranti, si può solo ricostruire. Non esistono strumenti i quali abbiano la capacità di cancellarlo. E, del pari, non esiste alcun contenuto sanzionatorio che possa qualificarsi, dallo stesso punto di vista retributivo, come la pena *giusta in sé*.

5. L'ALTERNATIVA COSTITUITA DA UNA GIUSTIZIA PROGRAMMATICO-PROGETTUALE

Vi è pertanto la necessità di far emergere un modello della giustizia, e del fare prevenzione, *diverso* da quello classico: non più di carattere ritorsivo, bensì di carattere programmatico-progettuale.

Va rovesciata, in altre parole, la dinamica della giustizia: da una modalità corrispettiva a una modalità costruttiva. Al negativo si deve rispondere, anche in sede penale, secondo progetti (pur sempre) di bene, inclusivi rispetto a tutte le parti coinvolte.

Dal punto di vista umano, ciò esige di più rispetto a una mera privazione della libertà, che può essere scontata dal condannato in modo del tutto passivo (chiede di essere soltanto *sofferta*), ma produce disperazione. Senza che ne derivi alcunché in termini di responsabilizzazione verso le vittime.

Una sanzione di carattere programmatico, che di regola sarà extradetentiva, costituisce, infatti, un appello al fare, ad assumere impegni riparativi, a seguire un programma prescrittivo. Tuttavia, comporta che il suo destinatario rimanga considerato, e si percepisca, come un interlocutore, piuttosto che come mero oggetto di una deprivazione (rendendo possibile, fra l'altro, che il condannato stesso formuli proposte circa la definizione del percorso sanzionatorio). Fino a promuovere una ricucitura relazionale con la vittima. Per cui non è un caso che sanzioni di questo tipo solo raramente vengano rifiutate

o restino inadempiute (comportando il ritorno a modalità sanzionatorie più tradizionali). Il che ne rivela la marcata attitudine rieducativa.

Si tratta di una prospettiva, d'altra parte, che muta lo stesso modo comune d'intendere il ricorso alla reclusione quando si configuri effettivamente inevitabile.

Quest'ultimo, infatti, assumerebbe per tale via – finalmente in concreto, e non solo nelle declamazioni accademiche – il ruolo di *extrema ratio*. Soprattutto, però, la condanna al carcere non potrebbe più proporsi, ove la pena da infliggersi in via ordinaria fosse di natura prescrittiva, come la pena *giusta in sé*, consistente nel contrappasso rappresentato da una certa durata della reclusione, bensì dovrebbe inquadrarsi essa pure nell'ambito di un percorso progettuale conforme all'orientamento rieducativo previsto dall'art. 27, co. 3, della Costituzione: con riguardo a casi nei quali quel percorso non potrebbe risultare credibile senza un tempo di privazione della libertà personale.

Ancor oggi, invece, la pena c.d. principale da determinarsi nella sentenza di condanna è sempre detentiva (a parte l'ambito dei reati che competono al giudice di pace e quello, marginale, dei reati punibili con sola pena pecuniaria), salva la possibilità di applicare, per condanne di medio-lieve entità, i noti strumenti sospensivi, sostitutivi e alternativi (e salva, inoltre, la possibilità che durante il processo, nei casi previsti, sia disposta la *messa alla prova*, con possibile effetto estintivo del reato): strumenti i quali, però, hanno sì condotto ad avere attualmente un numero di condannati in esecuzione extradetentiva superiore al numero dei condannati in esecuzione detentiva, ma non hanno affatto determinato una riduzione della popolazione penitenziaria (con un connesso sovraffollamento intollerabile), e ciò in forza della continua introduzione di nuovi reati, come altresì di aumenti delle pene legislativamente previste, soprattutto per quanto concerne i minimi (a seguito, in particolare, dei vari "decreti sicurezza").

È ragionevole reputare, peraltro, che il numero dei condannati rispetto ai quali appaia in concreto necessario prevedere, o mantenere, uno stato di detenzione possa collocarsi entro il limite di un terzo dell'attuale popolazione penitenziaria: dato che il presupposto giustificativo del ricorso al carcere parrebbe da riferirsi, essenzialmente, alla sussistenza del pericolo concreto di recidive gravi e all'impossibilità di troncare, altrimenti, connessioni dell'autore di reato con la criminalità organizzata.

6. DAL GIUDIZIO PER LA CONDANNA ALLA GIUSTIFICAZIONE

Sinteticamente, il significato del fare giustizia andrebbe pertanto inteso non già nel senso tradizionale del *giudicare* una persona (o una qualsiasi aggregazione umana, fino a un intero popolo o a uno Stato) in termini di negatività o positività agli occhi del giudicante, per poi retribuirla secondo una corrispettività analogica rispetto a quel giudizio, bensì nel senso di agire per *rendere giusti*, o tornare a rendere giusti, rapporti personali e sociali che non lo siano stati (secondo un orientamento che risulta in profonda armonia, fra l'altro, con entrambi i commi dell'art. 3 della Costituzione, aventi per oggetto il ruolo della dignità di ogni individuo umano nell'ambito sociale).

Per cui, in questo senso, il *fare giustizia* non sta nel realizzare dinamiche ritorsive, ma nell'operare al fine di ricondurre a giustizia, anche dopo fratture più o meno profonde, i rapporti umani: vale a dire, in senso etimologico, nel *giustificare*.

Il che, dal punto di vista penalistico, si pone nel solco della c.d. *restorative justice*: locuzione ormai comunemente resa, in lingua italiana, con *giustizia riparativa*, ma che andrebbe più propriamente tradotta con giustizia *ricostruttiva*, o *restaurativa*.

Una prospettiva cui sono riconducibili, in senso lato, i suddetti percorsi sanzionatòri di natura prescrittiva (da attuarsi attraverso il supporto, per fini di aiuto e di controllo, degli uffici dell'esecuzione penale esterna) e, in senso stretto, i programmi di giustizia riparativa previsti dalla riforma Cartabia (il d.lgs. n. 150/2022).

Programmi, questi ultimi, i quali promuovono, nell'ambito dei neo–costituiti Centri di giustizia riparativa, un coinvolgimento dialogico, guidato da mediatori appositamente formati, del soggetto cui il reato è attribuito e della vittima: con possibili effetti favorevoli per il primo, in caso di condanna, applicabili sulla scorta di una relazione dei mediatori, rivolta al giudice del processo o a quello della sorveglianza, circa lo svolgimento della procedura riparativa e i suoi eventuali esiti. Ferma, però, la totale riservatezza in merito ai contenuti dei dialoghi.

Non si tratta, dunque, di ignorare i fatti criminosi. Al contrario, si tratta di considerarli con molta serietà: senza ritenere di poterli risolvere, o addirittura rimuovere, attraverso pene ritorsive, bensì cercando di promuovere, rispetto ad essi, responsabilizzazione e riparazione. Insieme, ovvia-

mente, all'impegno onde destrutturare gli apparati organizzativi criminali e all'intervento sui benefici illeciti provenienti da reato.

Dovendosi, tuttavia, mantenere aperta, nel contempo, l'attenzione verso l'effettività dell'impegno rieducativo che deve realizzarsi a beneficio di coloro i quali si trovano, oggi, reclusi, come pure l'attenzione, in particolare, verso la permanente realtà di pene detentive aventi lunga o lunghissima durata: affinché anche rispetto a queste ultime la finalità rieducativa non sia dismessa o addirittura preclusa, specie attraverso l'irrigidimento o un utilizzo improprio delle norme di cui agli artt. 4-*bis* e 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Tenuto conto del fatto, fra l'altro, che proprio circa i casi più gravi il conseguimento di simile finalità assume la massima incidenza dal punto di vista della prevenzione generale.

7. SUL RUOLO DELLE VITTIME DI REATO

È una visione della giustizia, quella sin qui delineata, la quale consente di offrire risposte meno superficiali di quanto oggi avvenga rispetto agli stessi bisogni delle vittime di reato.

Il sistema attuale offre infatti alle vittime, quale strumento per vedere riconosciuta l'ingiustizia subìta, soltanto l'applicazione di una pena ritorsiva da applicarsi a seguito del processo. E, quale strumento per rimarcare la gravità dell'accaduto, soltanto l'entità di tale pena. Sebbene tutto questo, a differenza di un programma riparativo, non offra loro alcunché in concreto: né sul piano materiale, né su quello di un eventuale riconoscimento, da parte di chi abbia commesso un reato, dell'ingiustizia arrecata.

Il che, d'altra parte, si pone in contrasto con la dignità stessa della vittima: in quanto per tale via essa viene condotta a perseguire non già un percorso, pur impegnativo, di responsabilizzazione dell'agente di reato, bensì il suo mero danno. Così che essa ne risulta vittimizzata una seconda volta: in termini tali per cui il reato non soltanto l'ha fatta soffrire, ma finisce per produrre la conseguenza di renderla una persona disposta ad agire contro un altro individuo. Al che può aggiungersi anche una terza vittimizzazione, allorquando si trae occasione dai reati di maggiore impatto mediatico per introdurre, dichiarando di farlo nel nome delle vittime, inasprimenti sanzionatòri finalizzati, nella realtà, a perseguire il consenso in sede elettorale.

Il bisogno delle vittime concerne soprattutto, tuttavia, il *fare verità* sul reato commesso: non solo dal punto di vista storico, relativamente a tutte le condotte, anche occulte o remote, che vi abbiano inciso, ma pure con riguardo ai percorsi personali che lo abbiano reso possibile.

Come altresì si esprime nel desiderio che si tragga motivo dall'accaduto per cercare di meglio contrastare, per il futuro, i fattori che lo abbiano favorito, affinché meno facilmente qualcosa di analogo possa nuovamente verificarsi. E, del pari, nel desiderio di vedere espressa, se vi si potrà pervenire, una parola sincera di rammarico da parte della stessa persona che abbia commesso il reato.

Tutte esigenze, queste, cui una giustizia di tipo riparativo (*scil.*, ricostruttivo) cerca di dare risposta, tanto più ove sia stato posto in essere uno dei programmi, già menzionati, di cui alla riforma Cartabia.

Mentre la giustizia tradizionale finisce per rimuovere, attraverso l'intento di soddisfare una supposta istanza ritorsiva presente nelle vittime (con il che, peraltro, non è offerto loro alcun elemento di autentica pacificazione), lo stesso dovere di offrire supporto a chi abbia subìto un reato grave, sia sul piano psicologico, sia, quando necessiti, anche sul piano materiale.

8. È TUTTAVIA NECESSARIO UN CHIARIMENTO TEOLOGICO

Quanto s'è detto rimanda, tuttavia, anche all'esigenza di un apporto chiarificatore che provenga dalla Chiesa.

Un apporto che non attiene tanto al tradizionale impegno di testimonianza della carità in carcere e fuori dal carcere da parte di molti fedeli e associazioni. Impegno di certo da incentivare anche coinvolgendo le parrocchie: mantenendo vivo, tuttavia, l'interesse per la riforma del sistema giustizia, affinché quell'impegno non si sostanzi in un mero assistenzialismo di supporto all'apparato penale esistente.

Viene in considerazione, piuttosto, l'esigenza che sia chiarito ai singoli fedeli e all'intero contesto sociale il significato della giustizia, divina e umana, quale emerge dalla Bibbia, di modo che tale chiarificazione non rimanga patrimonio esclusivo degli studiosi: affinché i linguaggi di natura retributiva reperibili nei testi sacri non vengano indebitamente utilizzati, come pure è avvenuto per secoli, allo scopo di legittimare criteri di com-

portamento – nei rapporti individuali, sociali e internazionali – del tutto antitetici rispetto al messaggio cristiano.

Ciò in particolare, per quanto concerne l'Antico Testamento, con riguardo a svariate norme della legislazione ebraica e, soprattutto, al fatto che in esso vengono ripetutamente attribuiti a Dio atti di cruda violenza.

In proposito dobbiamo prendere atto con serenità del fatto che la Bibbia – proprio perché è un testo serio e non un oracolo calato dal cielo – ha per oggetto la faticosa comprensione del rivelarsi di Dio nella storia del popolo ebraico, sulla base alle categorie culturali di quel medesimo popolo: per cui ad esempio, essendo tale popolo di origine mesopotamica, esso porta con sé la tradizione normativa babilonese e riferisce a Dio l'esigenza di ordine etico che le leggi siano rispettate (presentando tali leggi come volute da Dio).

Nella tradizione veterotestamentaria, inoltre, alla grande acquisizione per cui Dio non è un despota oppressivo, ma vuole il bene dell'uomo, si affianca l'orientamento diffuso secondo cui Dio stesso, di conseguenza, sarebbe sì liberatore, ma – in un senso soprattutto storico-politico – del suo popolo nei confronti degli altri popoli (secondo una prospettiva della quale, dal punto di vista umano, fa le spese anche Gesù, che non si presenta secondo le caratteristiche del nuovo Mosè atteso). Da cui le ripetute narrazioni di guerra e di violenza, le quali, peraltro, manifestano sovente un carattere più pedagogico che storico in senso proprio.

Tuttavia, lo stesso Antico Testamento propone fin dalla Genesi il manifestarsi di Dio in base a una visione originale e profonda della giustizia (la *tzedaka*) che ne contraddistingue l'agire.

Così che rispetto ad Adamo – in cui è rappresentata l'intera umanità che cede alla suggestione del serpente, ai sensi della quale la felicità starebbe nell'emanciparsi da Dio e dall'agire secondo Dio – è Dio stesso che fa il *primo passo*, andandolo a cercare per fare con lui verità in merito al fallimento che la sua scelta gli ha prodotto e per ridargli una strada (Dio cuce *tuniche di pelli* ad Adamo [ed Eva], per coprire la nudità rappresentativa di quel fallimento).

E così che gli stessi elementi attraverso i quali, con linguaggio punitivo, viene descritta la c.d. cacciata dal Paradiso si rivelano, a ben vedere, come la descrizione della vita umana, segnata dalla fatica, da molti tradi-

menti e della morte. Quello stato di vita cui Dio apre, tuttavia, la prospettiva della salvezza, secondo il suo progetto originario rappresentato dal Paradiso, cioè dal ritrovarsi nella pienezza della vita con Lui: Paradiso il quale, dunque, si rivela meta, piuttosto che punto di partenza.

Simile giustizia *salvifica* di Dio trova, del resto, ulteriore espressione nella narrazione di Caino, la quale ripete nella sua dinamica quella di Adamo, ma con l'elemento in più del rapporto con l'altro uomo, Abele, attraverso la cui uccisione si esprime l'abiura della logica dell'amore, che è propria di Dio. Caino istituisce la legge della retribuzione: considera Abele una realtà negativa per lui e lo uccide, ma poi avverte che, di conseguenza, potrà essere giudicato lui stesso, da chiunque altro, come una realtà negativa e venire ucciso. Per cui, invece di trovare, attraverso quell'omicidio, una dilatazione ormai illimitata del suo benessere, si ritrova fuggiasco e soggetto all'incombenza della morte: realtà dinnanzi alla quale, tuttavia, Dio si rende garante della sua vita, aprendogli, come per Adamo, la strada della salvezza.

Né questa prospettiva di una giustizia per la vita, piuttosto che per la condanna, riguarda nell'Antico Testamento il solo rapporto dell'uomo con Dio: si pensi soltanto al *rîb* che si realizza, ancora in Genesi, tra Giuseppe e i suoi fratelli, o ancora, nel primo libro di Samuele, tra Saul e Davide.

Paradossalmente, tuttavia, la massima insidia per un'indebita lettura retributiva dell'agire di Dio, tale da accreditare una teoria retributiva della giustizia, concerne il Nuovo Testamento. Non tanto per alcuni linguaggi retributivi di origine culturale pure in esso presenti, come quelli descrittivi dell'inferno: il quale non va inteso come una punizione di Dio, perché Dio non vuole il male (il fallimento esistenziale) di alcuna sua creatura, ma come la rappresentazione della drammatica possibilità che l'uomo non accolga, nemmeno attraverso l'umiltà dell'affidarsi al suo perdono, l'amore di Dio, rimanendo nella condizione rovinosa di una separazione da lui (dovendosi tuttavia lasciare al segreto di Dio il darsi di persone che falliscano radicalmente, senza più speranza, la loro vita).

Piuttosto, si tratta del fatto che il pensiero retributivo si è, per così dire, impadronito del fulcro stesso della salvezza cristiana, offrendone una lettura la quale si pone agli antipodi di ciò che si rende manifesto in Gesù.

Tale lettura, infatti (sulla base di una forzatura, protrattasi nella predicazione per secoli, del pensiero di S. Anselmo d'Aosta, laddove formula

il concetto di *soddisfazione vicaria*) descrive la salvezza – cioè l'affrancamento dell'umanità dal peccato e dal dominio del male nel mondo, sfociante nel baratro della morte – come effetto del male corrispettivo sofferto da Gesù sulla croce, in quanto prezzo che nessun uomo avrebbe potuto pagare a sconto del peccato.

Ma, se fosse così, ciò implicherebbe la conferma della logica tutta umana per cui al male deve seguire altro male, onde poter essere rimediato. Così che, in effetti, sarebbe il male (il patibolo della croce) a rivelarsi salvifico. Quanto invece, all'opposto, non è la croce che salva, bensì l'*amore portato fino alla croce*. Quell'amore – nel quale si esprimono l'essere stesso di Dio e la sua giustizia – la cui testimonianza può giungere a comportare la morte, ma si rivela pienezza di vita in Dio nella risurrezione. Così che l'uomo è chiamato ad aderire a quella salvezza che, gratuitamente, Dio gli manifesta realizzata in Gesù.

La risurrezione, pertanto, risponde alla speranza recondita dell'umanità che il male non abbia l'ultima parola sulla condizione umana e che sussista una realtà, l'amore, il cui respiro vada al di là della morte (quell'amore in cui si sostanzia, per chi crede, la giustizia stessa di Dio).

Risulta dunque palese, pur sulla base di questa breve illustrazione, quanto possa aver inciso sul modo d'intendere la giustizia nella nostra cultura l'equivoco suddetto concernente il senso della salvezza cristiana.

Per cui può dirsi, in effetti, che il massimo contributo suscettibile di essere offerto dalla Chiesa al mondo contemporaneo sta in una delucidazione di natura prettamente teologica, circa l'oggetto stesso della fede cristiana.

Un contributo attraverso il quale può reperire il suo fondamento ultimo la stessa affermazione operata da papa Francesco – rivolgendosi nel 2014 all'Associazione internazionale dei docenti di diritto penale – secondo cui «la Chiesa propone una giustizia che sia umanizzatrice [e] genuinamente riconciliatrice»: cioè davvero conforme alla dignità umana[5].

5 Per un approfondimento dei temi proposti si consenta il rinvio a L. Eusebi, *La Chiesa e il problema della pena. Sulla risposta al negativo come sfida giuridica e teologica*, 2a ed., Scholé, Brescia, 2022, nonché a E. Wiesnet, *La riconciliazione tradita. Sul rapporto tra cristianesimo e pena* (1980), trad. it. di L. Eusebi, Scholé, Brescia, 2025.

UN CARCERE *EXTREMA RATIO*?

Tentativi e contraddizioni del legislatore alla prova dei fatti[1]

Nicola Pascucci
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Ricercatore di Diritto processuale penale

«*Siete persone detenute: sempre il sostantivo deve prevalere sull'aggettivo, sempre la dignità umana deve precedere e illuminare le misure detentive*».
Papa Francesco[2]

1. IL PROBLEMA DEL SOVRAFFOLLAMENTO CARCERARIO: TANTE RIFORME, RISULTATI INSUFFICIENTI

Il tema del "carcere *extrema ratio*" è estremamente attuale alla luce della situazione, ormai endemica, degli istituti penitenziari italiani, afflitti da una serie di gravi e allarmanti problemi, che denotano una marcata divaricazione tra la funzione residuale dello strumento carcerario (*extrema ratio*, appunto) e la concreta situazione di fatto.

Innanzitutto il sovraffollamento: un problema, purtroppo, mai realmente risolto in maniera strutturale, nonostante la c.d. "sentenza pilota", ormai risalente a oltre dieci anni fa, della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Torreggiani, che aveva condannato l'Italia per violazione

1 Versione rivista, aggiornata e corredata di note della relazione introduttiva svolta il 22 maggio 2024 in occasione del convegno "*Il carcere* extrema ratio*? Riflessioni sul volume di Silvia Cecchi*, Carcere, *Liberilibri*, *2024*", tenutosi presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo nell'ambito del corso di Diritto processuale penale della laurea in Scienze Giuridiche per la Consulenza del Lavoro e la Sicurezza Pubblica e Privata.

2 Papa Francesco, *Lettera a Don Marco Pozza, cappellano della Casa di reclusione "Due Palazzi" di Padova*, consegnatagli il 17 gennaio 2017, in www.famigliacristiana.it/chiesa/il-papa-lergastolo-non-e-una-soluzione-e-un-problema-xsybfxhg.

dell'art. 3 CEDU (divieto di trattamenti inumani e degradanti)[3]. Ad essa erano seguiti dei tentativi, da parte del nostro legislatore, di porre rimedio all'emergenza nel breve periodo, che tuttavia non hanno evitato il ciclico ripresentarsi della questione. Si pensi all'introduzione della c.d. liberazione anticipata "speciale", istituto che ancor oggi continua ad applicarsi in relazione ai periodi 2013-2015 per coloro che stanno scontando pene lunghe[4], oppure alle previsioni del decreto-legge n. 78/2013, conv. in legge n. 94/2013, intervenuto in particolare sul codice di procedura penale, sulla legge di ordinamento penitenziario e sul d.p.R. n. 309/1990 (t.u. stupefacenti), che, *inter alia*, ha esteso l'operatività della sospensione dell'ordine di esecuzione delle pene detentive[5]. Neppure la riforma dell'ordinamento penitenziario del 2018 – risultante dal lavoro degli Stati generali dell'esecuzione penale, ma approvata con contenuti molto meno incisivi rispetto a quelli elaborati in tale sede, verosimilmente per timori legati alla perdita di consensi elettorali e per il successivo mutamento del quadro politico – ha impedito il graduale ripresentarsi della questione[6].

Ci si limita a fornire alcuni dati: secondo i numeri del Ministero della Giustizia aggiornati al 31 agosto 2025, la capienza regolamentare degli istituti penitenziari italiani era di 51.274 unità, mentre i detenuti/internati effettivamente presenti avevano raggiunto i 63.167[7] e continuano ad aumentare. Di questi, gli indagati e gli imputati sottoposti a custodia cautelare in carcere erano 15.398, cioè il 24,4%, circa uno su quattro. La percentuale molto elevata di persone non condannate in via definitiva è senz'altro preoccupante, a causa, in particolare, della scarsa fruibilità di trattamenti rieducativi per i detenuti in attesa di giudizio. Ci si avvicina gradualmente,

3 Corte eur. dir. uomo, sez. II, 8 gennaio 2013, Torreggiani e al. c. Italia, proc. n. 43517/09 e al.

4 Disciplinata dall'art. 4 decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, *Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria*, conv. con modif. dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10.

5 Decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, *Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena*, conv. con modif. dalla legge 9 agosto 2013, n. 94. Per un commento, v. A. Della Bella, *Convertito in legge il "Decreto Carceri" 78/2013: un primo timido passo per sconfiggere il sovraffollamento*, in *Dir. pen. cont.*, 15 settembre 2013.

6 Ci si riferisce ai d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, 123 e 124, che attuano la delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103.

7 Fonte: Ministero della giustizia, *Detenuti presenti*, in *www.giustizia.it*, 31 agosto 2025.

dunque, ai numeri esistenti al momento della sentenza Torreggiani[8], nonostante una capienza regolamentare leggermente superiore[9].

2. LE CARENZE DEL LAVORO PENITENZIARIO E IL *VULNUS* ALLA FINALITÀ RISOCIALIZZANTE DELLA PENA

Il lavoro costituisce uno dei cardini del trattamento risocializzante *ex* art. 15 ord. penit., essendo ormai acclarato il drastico calo della recidiva, una volta riacquisita la libertà, qualora al condannato fosse stata offerta, durante la detenzione, un'efficace occasione di reinserimento lavorativo[10].

Occorre tuttavia prendere atto di un'endemica carenza di lavoro penitenziario, intramurario e, soprattutto, extramurario.

Al problema gravissimo del sovraffollamento, infatti, è correlato quello dell'inidoneità degli attuali istituti nell'attuare un efficace trattamento risocializzante, vuoi per carenze strutturali, vuoi per mancanza di fondi. Alla luce, anche qui, delle statistiche ministeriali aggiornate al 31 dicembre 2024, i detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, in mansioni interne o esterne all'istituto, erano 18.063, di cui la maggior parte (15.008) impiegati in servizi d'istituto, mentre i detenuti-lavoratori non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria erano soltanto 3.172, di cui 898 impegnati in lavoro all'esterno *ex* art. 21 legge n. 354/1975 e 1.151 alle dipendenze di imprese o cooperative operanti dentro l'istituto. Ad essi si aggiungono i semiliberi, che trascorrono una parte della giornata in carcere e sono quindi da considerarsi detenuti: 39 lavoratori autonomi e 1.084 dipendenti presso datori di lavoro esterni[11]. Questo quadro

8 Al 31 dicembre 2012, cioè pochi giorni prima della pronuncia, il numero di detenuti e di internati era pari a 65.701 persone: Ministero della giustizia, *Relazione sulla amministrazione della Giustizia nell'anno 2013 - Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2014*, in *www.giustizia.it*, 24 gennaio 2014.

9 Al 31 dicembre 2012, essa era pari a 47.040 posti: *Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari per regione di detenzione situazione al 31 dicembre 2012*, in *www.ristretti.it*, 31 dicembre 2012.

10 Secondo uno studio di The European House-Ambrosetti, *Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere: dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema*, in *www.cnel.it*, 16 aprile 2024, p. 4, la recidiva diminuirebbe addirittura dal 60% al 2%. Per un recente contributo sul lavoro penitenziario, v. N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario: luci, ombre e prospettive di una disciplina da rimeditare*, in *Jus-Online*, 2024, n. 5, p. 178 ss.

11 Ministero della giustizia, *Detenuti lavoranti per datore di lavoro*, in *www.giustizia.it*, 31 dicembre 2024.

è chiaramente indicativo di un limitato coinvolgimento di soggetti esterni nel percorso rieducativo dei detenuti, dovuto, almeno in parte, a una scarsa informazione nei confronti dei datori di lavoro e alla carenza di ambienti idonei a svolgere attività intramurarie, considerato che molte delle attuali strutture sono ormai fatiscenti o riadattate.

Di fronte a una strutturale carenza di lavoro, l'attuale numero estremamente elevato dei detenuti non fa che aggravare la situazione.

3. CARCERE, DISTURBI PSICHICI E MANIFESTAZIONI DI DISAGIO: L'INADEGUATEZZA DELLE RECENTI RISPOSTE LEGISLATIVE

Il sovraffollamento ormai endemico, unitamente a una più generale assenza di prospettive, genera condizioni di profondo malessere, come dimostra ad esempio l'elevatissimo consumo di antidepressivi, ansiolitici e antipsicotici. Il consumo di antipsicotici è, secondo alcune stime, maggiore di cinque volte rispetto alla popolazione generale[12]. Negli istituti penitenziari dell'Emilia-Romagna, ad esempio, nel 2022 «il 26% dei detenuti utilizza(va)no stabilizzanti dell'umore, antidepressivi, antipsicotici e il 34% sedativi o ipnotici», con l'11% dei detenuti recanti diagnosi psichiatriche e il 38% dipendente da sostanze[13]. Questa situazione estrema determina, come sappiamo, frequenti episodi di autolesionismo, fino ad arrivare al ben noto fenomeno dei tentati suicidi e dei suicidi in carcere, che hanno raggiunto un picco nel 2024, con una crescita dei suicidi del 4,1% e dei tentati suicidi del 9,3% rispetto al 2023[14].

Con il sovraffollamento aumentano le tensioni all'interno degli istituti penitenziari, con rischi di disordini e rivolte, che mettono in pericolo gli operatori e gli stessi detenuti. Si pensi, a mero titolo di esempio, a quanto è successo in maggio 2024 nella Casa circondariale di Benevento, istituto in condizioni di considerevole sovraffollamento: il riferimento è alla vigorosa protesta, poi sedata, scaturita dal rifiuto di un medico ad effettuare

12 L. Rondi, *Il carcere sedato: più di due milioni di euro all'anno spesi in psicofarmaci*, in *altreconomia.it*, 1° ottobre 2023.

13 Antigone, *Secondo rapporto regionale di Antigone Emilia-Romagna sulle condizioni di detenzione - anno 2023*, in *www.antigone.it*.

14 Nel 2024 i suicidi in carcere hanno raggiunto il drammatico numero di 91: Antigone, *Senza respiro. XXI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, in *www.antigone.it*, 2025, p. 21.

una visita, probabilmente indice di una difficoltà del servizio sanitario a raggiungere l'intera utenza detenuta[15].

Di fronte a tali situazioni, il legislatore, con il decreto-legge n. 48/2025, conv. in legge n. 80/2025[16], ha reagito in modo inappropriato e inefficace, inserendo *ex novo* un'ulteriore fattispecie di reato nel codice penale: la «Rivolta all'interno di un istituto penitenziario» *ex* art. 415-*bis* c.p., che punisce anche «le condotte di resistenza passiva», nonché una circostanza aggravante comune nell'art. 415 c.p. («Istigazione a disobbedire alle leggi»), secondo cui la pena è aumentata «se il fatto è commesso all'interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute». Norme, queste, che, invece di garantire maggiori ordine e sicurezza nelle carceri, rischiano di rendere ancora più teso e rabbioso il clima al loro interno[17].

Tali disposizioni potrebbero avere un effetto intimidatorio: la denuncia per un reato commesso durante la detenzione comporta infatti riflessi negativi sui benefici penitenziari, potendo compromettere la concessione della liberazione anticipata (la condanna ne comporta la revoca), i permessi premio, i benefici extramurari[18].

L'art. 34 decreto-legge n. 48/2025 ha poi inserito le due fattispecie in esame nell'art. 4-*bis* ord. penit., in particolare tra i c.d. delitti di seconda fascia. Anche questa scelta risulta molto criticabile, perché continua ad ampliare a dismisura una norma che dovrebbe invece ritenersi eccezionale e contribuisce a depotenziare il trattamento rieducativo in carcere, rendendo più difficile l'accesso ai benefici penitenziari[19].

In una situazione di questo tipo, la pena rinnega se stessa, o meglio contraddice la sua funzione più significativa, l'unica avente rango costitu-

15 Ansa, *Disordini nel carcere di Benevento. Il direttore: "La protesta è rientrata". "Due agenti feriti lievemente, il problema è il sovraffollamento"*, in *www.ansa.it*, 19 maggio 2024.

16 Decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*, conv. con modif. dalla legge 9 giugno 2025, n. 80.

17 Analogamente, R. Cornelli, *Il Ddl Sicurezza alla prova della ricerca criminologica: prime annotazioni critiche*, in *Sist. pen.*, 2024, n. 5, p. 116.

18 In tal senso, F. Fiorentin, *Reato commesso in detenzione, effetti negativi su tutti i benefici*, in *Guida dir.*, 2025, n. 17, p. 55.

19 R. Cornelli, *Il Ddl Sicurezza*, cit., p. 116.

zionale: da strumento per la risocializzazione diventa infatti, paradossalmente, una causa di desocializzazione.

Da tale situazione concreta non può che nascere una consapevolezza: occorre adoperarsi per ricondurre il carcere da strumento abusato e inefficiente ad *extrema ratio*, limitato alle ipotesi in cui esso risulti strettamente indispensabile. A questo punto, diverrebbe anche più semplice garantire le risorse necessarie ad offrire a tutti attività utili ad un percorso di reinserimento, *in primis* il lavoro.

Sembra che talvolta, dinanzi all'inappropriatezza dell'intervento legislativo, sia la giurisprudenza a farsi carico di tale esigenza mediante interpretazioni che estendono il più possibile la portata delle norme esistenti, benché tali interventi risultino inevitabilmente sporadici e disomogenei. È il caso, molto recente, del Tribunale di sorveglianza di Torino, che, considerata la situazione, ha concesso la detenzione domiciliare a un detenuto le cui condizioni di salute, seppur serie, non configuravano una incompatibilità *stricto sensu* con la detenzione carceraria. In tale situazione di sovraffollamento, è infatti indispensabile una «riflessione rispetto alla necessità di protrarre lo stato di detenzione per soggetti affetti da serie patologie», anche qualora esse risultino sotto controllo medico e non siano in condizione di immediato aggravamento. La pronuncia riconosce che il sovraffollamento carcerario costituisce un «*surplus* di sofferenza e disagio in soggetti affetti da serie patologie», il quale potrebbe risultare «alleviato» in modo significativo tramite la concessione di una misura alternativa alla detenzione. Il giudice ha altresì tentato di corroborare tale *iter* logico mediante apprezzamenti di natura economicistica, osservando come la detenzione di persone con determinate patologie richieda un impiego di risorse umane ingente, difficile da garantire se non distogliendole da altre attività[20].

Il Tribunale di sorveglianza di Torino ha quindi fornito un'audace e condivisibile interpretazione estensiva della detenzione domiciliare c.d. umanitaria *ex* art. 47-*ter* comma 1 lett. *c* ord. penit., in linea con i valori costituzionali e convenzionali di tutela della salute e della dignità della persona.

20 Trib. sorv. Torino, ord. 5 agosto 2025, n. 3374, in *terzultimafermata.blog*. Alcuni riferimenti all'ordinanza sono altresì contenuti in A. Bucci, *Scarcerato per sovraffollamento*, in *La Stampa*, 20 agosto 2025, p. 15.

4. IL RUOLO CENTRALE DEL LEGISLATORE

I mezzi legislativi per raggiungere l'obiettivo di un carcere *extrema ratio* sono molteplici e vanno da una diminuzione dei reati comportanti *tout court* la detenzione all'elaborazione di alternative al carcere, fino alla previsione di pene principali diverse dalla reclusione e dall'arresto, fondate pur sempre su unità di misura temporali ma differenti rispetto alla pena detentiva[21], confinando il carcere ad ipotesi circoscritte.

Il recente d.lgs. n. 150/2022 (c.d. riforma Cartabia) possiede sicuramente alcuni meriti nel dirigersi verso questo obiettivo.

Esso ha ad esempio "rilanciato" le sanzioni sostitutive, oggi significativamente rinominate "pene" sostitutive per sottolineare che si tratta, appunto, di pene vere e proprie, benché diverse da quelle edittali. Prima del d.lgs. n. 150/2022, era palese il fallimento delle sanzioni sostitutive, considerata la loro scarsissima applicazione pratica, complice anche la pressoché totale sovrapposizione del loro campo applicativo con quello della sospensione condizionale della pena, ben più appetibile.

I limiti di pena sostituibile sono stati quindi innalzati da due a quattro anni, si sono eliminate la semidetenzione e la libertà controllata e al loro posto hanno fatto ingresso la semilibertà sostitutiva, la detenzione domiciliare sostitutiva e il lavoro di pubblica utilità sostitutivo (quest'ultimo per condanne fino a tre anni di arresto o di reclusione). È stata infine profondamente rivisitata la già esistente pena pecuniaria sostitutiva, applicabile in caso di condanne fino a un anno[22].

Alle nuove pene sostitutive, la cui disciplina di dettaglio resta all'interno della legge n. 689/1981, sono state dedicate specifiche previsioni nel codice penale e nel codice di rito: l'art. 20-*bis* c.p., rubricato appunto «pene sostitutive delle pene detentive brevi», l'art. 545-*bis* c.p.p., che rende tali sanzioni applicabili direttamente dal giudice che emana la sentenza e l'art. 661 c.p.p. (il quale rinvia, a sua volta, all'art. 660 c.p.p. per la pena pecunia-

21 S. Cecchi, *Carcere*, Liberilibri, 2024, p. 23, 41 ss.

22 Per tutti, v. V. Alberta-S. Amato-E. Losco-M. Straini, *Pene sostitutive delle pene detentive brevi: una riforma culturale*, in G. Spangher (a cura di), *La Riforma Cartabia. Codice penale-Codice di procedura penale-Giustizia riparativa*, Pacini Giuridica, 2022, p. 7 ss.; R. Bartoli-G.L. Gatta-V. Manes (a cura di), *Le modifiche al sistema sanzionatorio penale*, in G.L. Gatta-M. Gialuz (dir. da), *Riforma Cartabia. Le modifiche al sistema penale. Commentario*, Giappichelli, 2023, p. 3 ss.; R.M. Geraci (a cura di), *La giustizia penale dopo la c.d. Riforma Cartabia. Aggiornato alla legge 24 novembre 2023, n. 168 e al d.lgs. 19 marzo 2024, n. 31*, Giappichelli, 2024, p. 627 ss.

ria sostitutiva) in relazione ai profili esecutivi. Si tratta, semplificando, di un tentativo di anticipare le già esistenti misure alternative alla detenzione, senza dover attendere il passaggio in giudicato della sentenza e la successiva concessione delle stesse ad opera del tribunale di sorveglianza[23]. Esse sono state poi arricchite di contenuti rieducativi ben maggiori rispetto alle passate sanzioni sostitutive, che vanno plasmati caso per caso all'interno di un programma di trattamento elaborato dall'UEPE, a volte obbligatorio ed altre facoltativo.

In questo modo, le pene sostitutive sembrano effettivamente essersi rivitalizzate, almeno in parte: citando ancora una volta i dati del Ministero della Giustizia, al 31 agosto 2025 vi erano 1.639 condannati in detenzione domiciliare sostitutiva e 5.967 condannati presi in carico per il lavoro di pubblica utilità sostitutivo[24].

L'obiettivo decarcerizzante della riforma, tuttavia, è ancora incompiuto, sia dal punto di vista sistematico che contenutistico.

Sotto il profilo sistematico e simbolico, la centralità della sanzione detentiva non risulta intaccata[25]. Non vengono scalfite le pene principali della reclusione e dell'arresto: il giudice della cognizione dovrà prima irrogare la pena principale, cioè quella edittale, e poi, contestualmente o in un'udienza a ciò dedicata, procedere all'eventuale conversione in pena sostitutiva, ai sensi dell'art. 545-*bis* c.p.p. Una scelta connotata da un'immancabile dose di discrezionalità giudiziale[26].

Questa immutata centralità della pena detentiva emerge anche dal fatto che le pene sostitutive, derivando per loro stessa natura da una conversione della pena principale, possono poi, in caso di inosservanza delle prescrizioni, tornare pene detentive[27]. Per non parlare, poi, della semilibertà sostitutiva, in cui il cordone ombelicale con il carcere non viene affatto reciso, dovendo il condannato trascorrere al suo interno una parte della giornata.

23 Come osserva F. Palazzo, *Uno sguardo d'insieme alla riforma del sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 13.

24 Solo la meno appetibile delle pene sostitutive, cioè la semilibertà sostitutiva, risulta poco fruita, con appena 29 condannati in carico al 31 agosto 2025: Ministero della Giustizia, *Adulti in area penale esterna. Analisi statistica dei dati*, in *www.giustizia.it*, 31 agosto 2025, p. 5.

25 S. Cecchi, *Carcere*, cit., p. 41.

26 Cass., sez. VI, 10 maggio 2023, n. 33027, in *Giur. it.*, 2024, p. 714 s., con nota di N. Pascucci, *Giudizio di appello, pene sostitutive e disciplina transitoria: il nodo dell'avviso alle parti*.

27 S. Cecchi, *Carcere*, cit., p. 41.

La prospettiva di una conversione in pena detentiva è pure presente in caso di mancato pagamento della pena pecuniaria, che può essere convertita non solo nel lavoro di pubblica utilità sostitutivo, ma altresì in semilibertà sostitutiva e in detenzione domiciliare sostitutiva, ai sensi dell'art. 660 c.p.p.[28].

Anche l'eccessiva timidezza contenutistica è forse il sentore di un profondo timore legislativo a completare l'opera decarcerizzante: si pensi alla mancata previsione tra le pene sostitutive dell'affidamento in prova al servizio sociale, cosicché molti imputati preferiscono attendere il passaggio in giudicato della sentenza per chiedere questa misura alternativa alla detenzione, piuttosto che prestare il consenso alle meno favorevoli pene sostitutive della semilibertà e della detenzione domiciliare. Non a caso, al 31 agosto 2025, solo 29 condannati si trovavano in semilibertà sostitutiva, a fronte di 34.261 condannati che stavano fruendo dell'affidamento in prova al servizio sociale come misura alternativa alla detenzione[29].

È insomma necessario delineare un'idea diversa di pena detentiva, circoscritta al ruolo di *extrema ratio* e sostituita, in gran parte, da un sistema sanzionatorio imperniato su pene di natura diversa[30].

28 Per maggiori ragguagli sulla conversione, v., *ex multis*, L. Massari, *La pena pecuniaria*, in G. Spangher (a cura di), *La Riforma Cartabia*, cit., p. 810 ss.

29 Ministero della Giustizia, *Adulti in area penale esterna*, cit., p. 5.

30 Sulle pene sostitutive e su altri interventi in grado di promuovere un volto non più carcerocentrico della pena, v. S. Cecchi, *Carcere*, cit., *passim*, la quale, in particolare, ritiene che la "bussola" dell'*extrema ratio puniendi* dovrebbe essere costituita dalla pericolosità sociale.

CARCERE "ALTRO" E CARCERE "MINIMO": IL PRESUPPOSTO DELLA PERICOLOSITÀ NELLA PROSPETTIVA DEL CARCERE *EXTREMA RATIO*[1]

Silvia Cecchi
Già Sostituta Procuratrice della Repubblica presso il Tribunale di Pesaro

1.

Un luogo in cui chi vi è ristretto disputa giorno dopo giorno la partita della sopravvivenza, fisica e psichica, non è luogo che lasci al detenuto tempo e modo ed energia per ripensare sé stesso, per avviare quel processo di responsabilizzazione verso l'altro e gli altri che per sua natura la trasgressione penale reclama[2], per voce della stessa Costituzione. Ogni sforzo dovrà essere impiegato nel compito di resistere a tutto ciò che d'inumano e d'invivibile il carcere gli impone nel presente.

Uno dei paradossi della condizione carceraria è proprio questo, che il fatto-reato commesso, ragione della detenzione, finisce per perdere importanza per il suo stesso autore, per la comunità degli altri carcerati e persino per gli operatori socio-psicologici, a fronte dell'enormità della condizione esistenziale in cui il detenuto si trova e del se e come continuare a sopportarla, ora dopo ora. Qui si spezza il rapporto reato-pena e con esso la premessa di ogni scommessa rieducativa, comunque intesa, riposta nella ideologia costituzionale della pena.

1 Versione rivista, aggiornata e corredata di note della relazione svolta il 22 maggio 2024 in occasione del convegno "*Il carcere* extrema ratio*? Riflessioni sul volume di Silvia Cecchi*, Carcere, *Liberilibri, 2024*", tenutosi presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo nell'ambito del corso di Diritto processuale penale della laurea in Scienze Giuridiche per la Consulenza del Lavoro e la Sicurezza Pubblica e Privata.

2 Rileva in proposito la natura relazionale che compete alla responsabilità penale, da intendersi (in modo per un verso più esteso e per un verso più delimitato rispetto alla tradizionale concezione di rimprovero psico-morale mosso all'autore di un fatto reato) come *vulnus* arrecato a un bene esterno all'autore, identificabile in un'altra persona o in un bene di interesse comune, rispetto ai quali siamo tutti investiti, nella vita associata, di un dovere di tutela e rispetto (una sorta di 'posizione generale di garanzia'). Mi permetto di rinviare sul punto ai miei precedenti scritti sul tema.

Non vi è testimonianza di detenuto, di breve o di lunga reclusione, che smentisca questa frattura e questa condizione psicofisica, che dobbiamo immaginare moltiplicata per l'intera popolazione carceraria.

Già a partire da qui la realtà del carcere si mostra fallimentare rispetto ad ogni direttrice costituzionale ed esclude che alcun organo dello Stato possa transigere sugli obblighi istituzionali di garantire spazi di vita compatibili con le esigenze minime dei reclusi, di provvedere ai loro bisogni di salute e igiene, di apprestare attività lavorative inframurarie sufficienti, di offrire spazi e tempi per vivere relazioni e affettività, istruzione, eventi culturali e creativi, sostegno socio-psicologico, assistenza linguistica e quant'altro necessario alla dignità personale del detenuto e al suo diritto di preservare sé stesso e di evolvere in senso maturativo.

Il rispetto di queste doverose provvidenze avrebbe certamente a che vedere con la riduzione dei tassi di suicidio, ma anche delle malattie della disperazione, dei coefficienti di sofferenza vana o di quelle spinte regressive e deresponsabilizzanti che condividono il terreno con le pulsioni criminogene, rendendo possibile quanto altrimenti resta sul fil di lama della impossibilità.

Basti pensare alle conseguenze che sui carcerati hanno provocato le misure anti-Covid (limitazione dei colloqui dal vivo e regolamentazione restrittiva delle modalità di conduzione degli stessi; limitazione degli ingressi in istituto di volontari; limitazione delle visite mediche e della presenza in istituto di personale di sostegno educativo e psicologico): sommosse virulente e disperate, scatenate dalla privazione delle già esigue opportunità relazionali consentite dai regolamenti, a riprova della fragilità e liminalità di quel che resta dei 'diritti' che spandono ben fioca luce sulla condizione carceraria reale. Ne sono seguite reazioni altrettanto (e talvolta più ancora) violente, con vittime fra detenuti e agenti di polizia penitenziaria.

2.

Nessun dubbio che l'istituzione carceraria sia unanimemente riconosciuta, da decenni ormai, come un'istituzione in crisi irreversibile, accerchiata da una pluralità di mozioni critiche puntuali, incontestabili, radicali, che spaziano dalla delegittimazione giuridica di una sanzione totalitaria e sostanzialmente corporale (che stride con un diritto penale del fatto e dell'offesa) alla sua inaccettabilità in concreto, per violazione pressoché inemendabile

di plurimi diritti individuali. Colpito nei suoi nuclei nevralgici, il carcere si dibatte tuttora in un'agonia senza fine e senza soluzioni, non mascherabile da interventi che nei casi più fortunati riescono appena a modularne la superficie esterna.

Perché se il carcere fino ad oggi non ha funzionato rispetto alle finalità ripromesse o dichiarate, se ha elevato i tassi di recidivismo, se non ha saputo interrompere la catena generazionale o cultural-ambientale della violenza, se non ha saputo recidere i legami criminali esterni, se ha prodotto suicidi e morti viventi e sempre una indicibile quanto vana sofferenza sganciata da ogni responsabilizzazione, tutto ciò e molto altro non è dipeso solo dalla carenza di personale di polizia penitenziaria, dal pur deprecabile sovraffollamento, dalle carenze igieniche, dal rapporto sproporzionato tra psicologi/educatori e detenuti, dall'insufficienza dei presidi sanitari. Il carcere non ha funzionato perché è per la maggioranza dei casi la pena sbagliata: segregativa, escludente, stigmatizzante[3], privativa di ogni relazione all'infuori della quale nessuna 'rieducazione' è possibile, al netto dei giustificati dubbi che circondano questo termine. Non ha funzionato perché errata è la concezione di cui il carcere è espressione e non esiste realtà buona, figlia di un cattivo pensiero, o di un errore del pensiero.

L'atto illecito non esaurisce, come ben sappiamo, la persona del suo autore (che esprime solo in parte, in misura variabile, da un minimo ad un massimo) ma viene però punito con una pena totalitaria e di tipologia unica, quella carceraria, che anche dopo la riforma Cartabia[4] resta la pena-canone, la pena –modello, su cui ogni altra viene parametrata[5], il fatto-reato, che è comunque circoscritto o circoscrivibile, salvo eccezioni, viene cioè sanzionato sempre con una pena totalitaria, plenaria, che investe l'intera persona dell'autore. E una pena totalitaria è per definizione incapace di

3 Viene spontaneo pensare al 'paradosso', appunto, di Jean Genét: "Vi siete arrogati il potere di identificarmi con un mio atto singolo e mi definite ladro, ebbene allora non ho altra scelta, dato che tutti noi siamo per metà ciò che sentiamo di essere e per metà ciò che di noi pensano gli altri: sarò ciò che volete che io sia, un ladro per sempre".

4 Che prevede che la pena carceraria sia sostituibile con sanzioni alternative entro una fascia medio-bassa, benché significativa, di gravità, perché fa riferimento ad una pena di quattro anni in concreto.

5 Sicuramente anche per comodità di indicizzazione e graduabilità.

favorire la responsabilizzazione e la rieducazione, fuoriuscendo dall'ombrello dell'art. 27 della Costituzione.

Trasferito sul piano teorico questo significa che a un diritto penale del fatto e dei beni (conquista secolare ma consolidata della dogmatica penale moderna) risponde un diritto sanzionatorio della persona. Con evidente stacco logico, rottura di continuità nei presupposti e nei principi che stanno alla base dei due momenti: la commissione del reato e la risposta sanzionatoria.

Rimediare a ciò comporta la ricostituzione di un'omologia, di un denominatore comune, di un comune fondamento dei due 'istituti', che colleghi l'infrazione della legge penale e la risposta sanzionatoria. Ciò è possibile solo diversificando le sanzioni, non solo sotto l'aspetto quantitativo (il numerario), ma sotto l'aspetto qualitativo della specie della sanzione, sotto l'aspetto dei contenuti. Facendo di un tempo vuoto distruttore un tempo pieno costruttore o almeno responsabilizzante, utile alla coscienza e all'ambiente sociale. Una pena che tenga conto del contesto, del fatto, della persona dell'autore del reato e possibilmente della vittima.

In altre parole, se è vero, come io credo, che il diritto penale moderno pone le basi per una nozione di *responsabilità relazionale*, anche la sanzione dovrà possedere gli stessi tratti e contenuti di relazionalità.

3.

E allora il punto di arrivo pressoché concorde di ogni approccio critico al problema, si lascia riassumere nella formula dell'*extrema ratio puniendi*, che assegna al carcere – purché, ormai è inteso, un *altro* carcere – una legittimazione ma anche, vorrei aggiungere, una necessità di essere, solo nei casi in cui nessun'altra risposta punitiva sia in grado di provvedere alle esigenze reclamate dal reato commesso.

Non basta pretendere la re-ideazione strutturale e regolamentare di un carcere in cui la condizione di recluso si sottragga alla denuncia di uno 'stato di tortura'[6]: occorre posizionare la sanzione carceraria all'ultimo po-

6 Lo sappiamo dalle testimonianze dei carcerati, dalle riposte ai questionari distribuiti da associazioni come Antigone e Ristretti Orizzonti: la cella liscia, la cella arroventata, la cella gelida, la cella stretta, la cella sovraffollata, la cella con il cesso a vista. La cella. Le code per la doccia nei bagni comuni, l'acqua fredda d'inverno, i pidocchi. L'odore nauseante che fanno i corpi in cattività, la testa che sbatti contro il muro perché non puoi mantenere la famiglia rimasta di fuori e devi stare lì a guardare il soffitto, i denti che si guastano, la vista che si abbassa, le notti senza sonno, gli urli di

sto di una scala di sanzioni penali costruita secondo criteri di utilità/vantaggiosità per le vittime e la comunità, 'rieducatività', adeguatezza/proporzionalità, responsorialità e necessità.

Lo affermano ormai quasi tutti gli osservatori del problema, con varietà di accenti: studiosi, magistrati, operatori sul campo, detenuti, riformatori e lo stesso legislatore (sia pure quest'ultimo con oscillazioni contraddittorie).

Che cosa l'espressione significhi in diritto e in fatto non è tuttavia ancora oggetto di quell'esteso dibattito che il tema merita e richiede, con l'eccezione di rari studi e interventi che si sono occupati dell'argomento[7]. La formula attende, e con urgenza, di essere accuratamente analizzata e declinata nei suoi contenuti specifici.

4.

Affermare che il carcere, il quale nell'attuale sistema carcero-centrico è tuttora la sanzione penale principale e parametrica, nonostante la sua sostituibilità introdotta dalla riforma Cartabia, debba essere scelto, fra le altre sanzioni conosciute dal sistema, come *ultima ratio*, significa, in primo rilievo, rompere l'equazione reato-carcere, sotto la quale il diritto penale e processuale è stato pensato fino ad ora.

La rottura dell'equazione apre la porta a una serie di riflessioni feconde di implicazioni ulteriori.

Il cuore della penalità si sposta dal monolite della pena carceraria ai modi e strumenti dell'indagare fino ai presupposti e criteri dell'accertamento del fatto-reato e della responsabilità per il fatto.

Nessun altro campo del diritto conosce strumenti di indagine così penetranti come conosce il diritto penale-processuale. Si intende già da questa prima presa d'atto che i diritti penale e processuale sono 'codici' dati dall'ordinamento per dare risposta alle istanze profonde dei cittadini che riguardano la ricostruzione il più veritiera possibile di cause, concause, dinamica e modi dei delitti commessi e l'accertamento delle responsabilità coinvolte: il risvolto provvido e virtuoso dell'inquisire.

chi non ce la fa, i compagni di cella che non sopporti e ci fai rissa tutti i giorni, il medico che ti visita quando non serve più, lo psicologo che ti vede ogni due settimane se va bene, l'ozio coatto perché il lavoro non c'è. La deprivazione affettiva, la negazione della sessualità.

7 Cfr. R. Bartoli, *Il carcere come* extrema ratio: *una proposta concreta*, in *Dir. pen. cont.*, 2016, n. 4, *passim*.

Il fatto penale chiama in causa l'intera collettività. Lo storico e il giurista ben sanno come il grado di coesione di ogni società civile dipenda in molta parte dalla restituzione giudiziaria di una verità esauriente su fatti che si siano abbattuti sulla collettività procurandone un profondo sconvolgimento, giacché un corpo sociale deprivato di una risposta penale congrua, coerente, già sul piano dell'accertamento dei fatti, sarà sempre un corpo sociale franto, che per di più tenderà progressivamente a perdere la ragione di una propria identificazione con la Cosa pubblica e con le istituzioni.

Lo spostamento su questo connotato della penalità, non più identificata con la pena carceraria, e cioè sui modi e i mezzi dell'indagare, piuttosto che sulla pena carceraria, ci farebbe meglio comprendere l'importanza del mantenimento in essere del diritto penale in tutta la sua estensione (esclusi, più che giustamente, i fatti bagatellari o altri fatti non meritevoli di presidio penale) e semmai la necessità di un allargamento del suo ombrello a beni individuali e collettivi nuovi ed emergenti, da tutelare rispetto a condotte anch'esse, come di frequente accade, nuove e inedite[8], per tipologia, tecniche o per l'evoluzione della sensibilità sociale.

La storia del diritto penale, in una dimensione storicamente dinamica della penalità, da un lato si lascia alle spalle fattispecie superate e territori desueti, dall'altro guadagna terreno nella direzione di nuovi beni e nuove condotte attestate dall'evoluzione economica e storico-culturale della società.

L'apertura della gamma delle sanzioni penali a istituti e dispositivi non carcerari non comporta dunque alcuna *deminutio capitis* della penalità.

Questa pur semplice considerazione induce chi scrive a tenere distinto l'obiettivo di un 'diritto penale minimo' da quello di un 'carcere minimo'.

5.

Del carcere *ultima ratio*, il diritto penale processuale già in verità si occupa ampiamente ed espressamente in materia cautelare.

In tale ambito il ricorso alla misura carceraria è consentito dalla legge solo come *ultima ratio*, dapprima ancorandone rigorosamente i presupposti

8 Com'è accaduto per molteplici fattispecie di reato: il reato di atti persecutori, i reati informatici, i maltrattamenti psicologici ed economici, numerosi reati ambientali, i reati in materia alimentare, le nuove tipologie di frode, il reato transnazionale, lo stesso reato di associazione di stampo mafioso e la necessità attuale di individuare una fattispecie autonoma di concorso esterno in reato associativo mafioso, i reati di terrorismo internazionale, il reato di riduzione in schiavitù e così avanti.

ai *pericula* tassativamente indicati e descritti dall'art. 274 c.p.p. (la cui valenza peraltro è estesa a tutte le misure cautelari tipiche: specifiche e inderogabili esigenze di tutela della prova, pericolo di fuga e pericolosità soggettiva «concreta ed attuale»[9] avente per oggetto la commissione di «gravi delitti con uso di armi o di altri mezzi di violenza personale o diretti contro l'ordine costituzionale ovvero delitti di criminalità organizzata o della stessa specie di quello per cui si procede»), con la precisazione, per quanto riguarda la misura custodiale carceraria, che il pericolo di «commissione di delitti della stessa specie di quello per cui si procede» deve riguardare delitti per i quali per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo ad anni cinque, eccezion fatta per specifici delitti[10], e quindi (art. 275 c.p.p. intestato ai «criteri di scelta della misura») sulla base di valutazione prognostica che si rivolge alla pena che sarà verosimilmente irrogata al termine del giudizio di cognizione, in caso di condanna. Il legislatore del 1995 e del 2014 ha introdotto infatti l'importante clausola aggiuntiva secondo la quale, ad eccezione di taluni delitti espressamente indicati, per i quali i limiti di pena futura non si applicano, «non può applicarsi la misura della custodia cautelare in carcere se il giudice ritiene che, all'esito del giudizio, la pena detentiva irrogata [in concreto] non sarà superiore a tre anni».

Fra le condizioni di applicabilità delle misure coercitive e segnatamente della misura carceraria, la norma di cui all'art. 280 c.p.p. prescrive anche dei limiti minimi di pena previsti per il reato per cui si procede (reati per cui è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni).

Come si vede, la valutazione di pericolosità soggettiva, effettuata col solo riguardo alla reiterazione di reati diversi o della stessa specie, viene coniugata con la valutazione di gravità sia del reato commesso sia dei reati

9 Secondo la nota formula forgiata dalla Corte Suprema americana (il "*clear and present danger*") a cui sempre fa riferimento anche il legislatore italiano in materia di reati di pericolo in generale, con formula ripresa dalla giurisprudenza della nostra Corte Costituzionale negli anni in cui si trovò a dover giudicare dell'incostituzionalità delle norme penali in tema dei c.d. reati d'opinione. La clausola è trasposta dal legislatore anche in tema di giudizio di pericolosità soggettiva dell'autore (tale per gravi indizi a suo carico) di reato.

10 Con riferimento specifico alle misure custodiali (carcere e arresti domiciliari), il pericolo di reiterazione di reati della stessa specie è circoscritto ai «delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a quattro anni e, in caso di custodia cautelare in carcere, di delitti per i quali è prevista la pena della reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni» (periodo introdotto dalla legge n. 94/2013).

di cui si teme la commissione (oltre che con una valutazione prognostica di pena irrogabile all'esito del giudizio).

Ma mentre i parametri di gravità dei reati (commessi o paventati) sono inequivocabilmente stabiliti dalla legge con riferimento alle pene edittali – che notoriamente costituiscono il primo indicatore di valore dei beni presidiati penalmente – la valutazione della pericolosità soggettiva, che immette nella scelta della misura cautelare custodiale da applicare, è rimessa alla discrezionalità del magistrato, appena scortata da criteri-guida descritti dal legislatore.

Il magistrato (pubblico ministero, giudice per le indagini preliminari, giudice del riesame ed appello) che si occupa professionalmente e quotidianamente di applicazione di misure cautelari custodiali 'preventive', fa in genere affidamento sulla vasta casistica giudiziaria elaborata in materia di giudizio di pericolosità, ma soprattutto sulla propria esperienza, spesso facendo autoformazione sul campo, in assenza di una formazione specializzata in merito, come sarebbe fortemente auspicabile.

Così impostato il tema e scartati quei presupposti di pericolosità di esclusiva pertinenza della fase delle indagini, come il pericolo di inquinamento della prova e il pericolo di fuga, il presupposto della pericolosità soggettiva non incontra peraltro alcun ostacolo se immaginiamo la sua ideale trasposizione alla fase dell'applicazione della pena a fine giudizio (e alla fase dell'esecuzione, nella quale il giudizio di pericolosità è peraltro ampiamente utilizzato ai fini dell'applicazione dei c.d. benefici penitenziari)

Una volta intravista l'essenziale omologia di temi, problemi e argomenti pertinenti all'una e all'altra fase processuale, il ponte tra fase cautelare e fase irrogativa-esecutiva è tracciabile con sicurezza.

La sanzione carceraria potrà essere irrogata solo in presenza di una significativa pericolosità intesa come pericolo di reiterazione di reati.

In altre parole, si fa strada lentamente una concezione del carcere come cautela e non come paradigma generale della sanzione penale.

6.

Negli ultimi anni, fra il 2019 e il 2021, la giurisprudenza della Corte costituzionale (anche sulla base di ampio lavoro teorico e preparatorio fornito da giuristi e comunque sulla scorta di principi espressi dalla CEDU) ha avuto

più occasioni per elaborare e mettere a punto il significato da attribuire ai criteri normativi necessari a legittimare l'adozione di benefici premiali previsti dall'ordinamento penitenziario, mettendo a disposizione del magistrato e del legislatore principi-guida e argomentazioni indubbiamente convincenti.

Mi riferisco alla nota sentenza 253/2019, in materia di preclusione all'accesso a permessi premio, e all'ordinanza 97/2021, in tema di presunzione assoluta di pericolosità ai fini della concessione di benefici penitenziari. Significativo anche il richiamo alla più risalente sentenza 141/1997, in materia di liberazione condizionale.

Il denominatore comune di tali pronunce risiede nella messa a punto del presupposto normativo della pericolosità ai fini dell'adozione di una serie di istituti previsti dall'ordinamento penitenziario.

Ci si chiede perché i criteri che oggi presiedono, anche a seguito delle richiamate pronunce della Corte costituzionale, all'individuazione dei presupposti di 'uscita' dal carcere, non debbano valere anche [] per i presupposti di 'accesso' alla sanzione carceraria.

7.

Se proviamo a enucleare i principali componenti contenutistici della formula 'carcere *extrema ratio*', sulla base delle osservazioni che precedono, possiamo per il momento cristallizzare le seguenti proposizioni:

7.1.

Il significato del sintagma *extrema ratio* si sostanzia essenzialmente in un *giudizio di pericolosità soggettiva* di grado tale da trasfondersi in un giudizio di necessità (di contenimento fisico dell'autore di un reato onde impedire la reiterazione di reati diversi o di reati della stessa specie) condotto sul filo del *criterio di proporzione ed adeguatezza*[11] tra gravità del fatto commesso, gravità dei reati temuti ed entità della sanzione irrogabile a fine giudizio.

Già solo sulla base di questo primo segmento di giudizio, l'autore di fatto di modesta entità, quand'anche potenzialmente a rischio di reiterazione anche di fatti-reato della stessa specie, non potrebbe essere ristretto in carcere (condannato a pena carceraria), a ciò ostando, pur in presenza di

11 Si richiama sul punto la vasta elaborazione giurisprudenziale prodotta dalla CEDU.

un'accertata pericolosità di reiterazione del reato (per esempio per ragioni di necessità e di vita), la non gravità dello stesso.

Ciò significa che la società civile deve farsi carico delle pericolosità minori residuali, approntando essa stessa misure di contrasto. I rischi della pericolosità quanto a fatti di modesta entità, devono essere assunti dalla collettività che se ne fa carico assumendo contromisure.

Tale l'effetto della combinazione tra giudizio di pericolosità e giudizio di proporzione-adeguatezza.

7.2.

Il giudizio di pericolosità in cui si sostanzia l'*extrema ratio puniendi* non ammette presunzioni legali.

Il dettato, sopra richiamato, di cui all'art 274 è chiaro e lapidario: «le situazioni di concreto e attuale pericolo, anche in relazione alla personalità dell'imputato, non possono essere desunte esclusivamente dal titolo del reato per cui si procede» (comma primo, lett. *c*, ultima parte, nel periodo aggiunto dalla legge n. 47/2015), precludendo la presunzione di pericolosità.

Vale ricordare i recenti e plurimi e concordi interventi della Corte Costituzionale in materia di incostituzionalità delle presunzioni di pericolosità ai fini di concessione di benefici penitenziari.

Occorrerà valutare le circostanze e modalità del fatto; i comportamenti o gli atti concreti tenuti dall'autore, i precedenti penali.

In fase di irrogazione iniziale della sanzione, varranno il comportamento tenuto verso la vittima reale o virtuale, eventuali condotte riparatorie, procedure mediative intraprese e loro esito, motivazioni a commettere il fatto, concreto impegno dimostrato nel farsi carico di obblighi verso persone a carico e vittima/e, rapporto con l'attività lavorativa: questi sono soltanto alcuni degli esempi possibili.

7.3.

Il giudizio di pericolosità che sostanzia la formula 'carcere *extrema ratio puniendi*' deve essere effettuato sulla persona e sulle qualità personali dell'autore di un fatto, diverse dalle condizioni di vita.

Ciò si evince in parte e già dal sopracitato art. 274, comma 1, lett. *c*, prima parte, c.p.p., che prende in considerazione solo «comportamenti o atti

concreti o precedenti penali», ma si evince maggiormente da altro riferimento normativo molto importante: l'art. 1 del decreto legge 31 marzo 2014, n. 52, nel testo modificato in sede di conversione in legge n. 81/2014[12].

E se la pericolosità non deve essere desunta dalle condizioni di vita (art. 133, comma 2, n. 4 c.p.), va escluso che la sola impercorribilità di soluzioni diverse dalla consegna al carcere, per ragioni di vita (persona s.f.d., straniero privo di permesso di soggiorno; persona priva di domicilio fisso e di lavoro ecc.) possa giustificare il ricorso alla detenzione carceraria.

Non dovrebbe trovare cittadinanza la norma di cui all'ultima parte dell'art. 275 c.p.p. che autorizza l'adozione della cautela carceraria «quando, rilevata l'inadeguatezza di ogni altra misura, gli arresti domiciliari non possano essere disposti per mancanza di uno dei luoghi di esecuzione indicati nell'art. 284, comma 1» c.p.p.

In altre parole, una volta imboccata con fermezza e rigore la via dell'*extrema ratio*, nei termini (provvisori e non esaustivi) in cui si è provato a declinare la formula, il presupposto sarà rigido e non ammetterà compromessi neppure di ordine pratico[13].

Ancora una volta, le istituzioni pubbliche sono chiamate in causa per apprestare soluzioni alloggiative che rendano praticabile la sanzione non carceraria ritenuta adeguata a contrastare le ragioni di pericolosità valutate.

12 11 Il decreto legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, convertito in legge n. 81/2014 prevede, con le modificazioni riportate in allegato alla legge in questione, istitutiva della nuova figura delle "Residenze esterne per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS)", che il giudice dispone tale misura quando nessuna «misura diversa sia idonea ad assicurare cure adeguate e a fare fronte alla sua pericolosità sociale, il cui accertamento è effettuato sulla base delle qualità soggettive della persona e senza tenere conto delle condizioni di cui all'articolo 133, secondo comma, numero 4, del codice penale. Allo stesso modo provvede il magistrato di sorveglianza quando interviene ai sensi dell'articolo 679 del codice di procedura penale. Non costituisce elemento idoneo a supportare il giudizio di pericolosità sociale la sola mancanza di programmi terapeutici individuali».

13 Così come vale per le problematiche psichiatriche degli autori di reato: v. Corte Cost. n. 131/2021 sulla competenza del Ministero della giustizia ad evitare che i ritardi della sanità regionale ricadano sull'interessato, costretto a restare in carcere se pure ritenuto bisognoso di altra 'cautela' (in casi in cui anche la libertà vigilata in struttura carceraria non sia praticabile per carenza di *compliance*).

7.4.

Il giudizio di pericolosità in cui si sostanzia la formula *extrema ratio puniendi* compete a figure professionali formate appositamente e da *équipe* multidisciplinari.

Come e più di quanto vale anche per la valutazione e la scelta cautelari, s'impone, quale inderogabile presupposto, il possesso nel giudicante di una competenza specialistica in materia, necessaria al compimento del detto giudizio.

La delicatezza e complessità del giudizio raccomanda pertanto, proprio in sede di giudizio di cognizione, la devoluzione del giudizio a un collegio multidisciplinare, per modo che la soluzione processuale più appropriata appare quella di un giudizio bifasico: una prima fase deputata all'accertamento del fatto-reato e della responsabilità, una seconda fase riservata alla scelta e individualizzazione della sanzione penale[14].

Nel compiere tale giudizio il giudice o il collegio dovrà avvalersi di indici di pericolosità o parametri frutto di competenza specialistica, in similitudine con quanto elaborato in sede di protocolli predisposti per i reati di genere e di violenza domestica[15].

Nel caso di criminalità organizzata, per esempio, sarà necessario individuare parametri di giudizio e di valutazione capaci di intercettare il grado di permanenza del vincolo di affiliazione o di obbedienza al gruppo di cui l'autore dei reati ha fatto parte.

Anche il peso da assegnare al parametro della recidiva richiede a mio avviso di una serie di indicatori espressivi di motivazioni personali, possibilità concrete di reinserimento sociale, progetti per il futuro, atteggiamento di fronte al lavoro, presenza di affetti capaci di rimotivare la persona, ed altro.

14 Giudizio bifasico che risponde anche alla duplicità di versante su cui si muove la risposta penale, tra istanze individuali e istanze collettive: argomento assai delicato a cui va riservata trattazione separata.

15 Penso non solo ai vari protocolli come il protocollo Eva e altri, in materia di codice rosso, ma penso anche ai criteri empiricamente enucleati nella prassi giudiziaria a guida della discrezionalità del giudice della cautela nella valutazione delle misure cautelari (ambito già ampiamente richiamato) e a guida dei magistrati di sorveglianza nella valutazione relativa alla concedibilità di tutti gli istituti premiali (permesso premio, semilibertà, liberazione condizionale, liberazione anticipata, detenzione domiciliare ecc.).

8.

Ci si chiederà a questo punto a quali sanzioni potrà e dovrà ricorrere il giudice qualora non si versi in situazione di *extrema ratio* necessaria alla scelta della detenzione carceraria e dunque per sottrazione: sicuramente a tutte le misure alternative oggi previste dalla legge Cartabia, e che si auspica diventino comminabili in via principale dal legislatore.

Le misure alternative alla detenzione dovrebbero inoltre essere previste e tipicizzate in un ventaglio più ampio di quello attuale[16], ma già l'ordinamento dispone di una serie di sanzione alternativa al carcere assai efficaci, come la pena pecuniaria graduabile, le sanzioni interdittive, la confisca di beni, oltre certamente al lavoro di pubblica utilità e alla semilibertà.

Solo un'arretratezza culturale diffusa tra cittadini e operatori giudiziari può svalutare la potente efficacia di sanzioni fortemente impegnative per contenuti e imposizione di obblighi[17].

Nel novero di quest'ultime si può prefigurare, aggiuntivamente e a titolo di esempio, una sanzione in cui l'imposizione di obblighi e prescrizioni non sia solo una modalizzazione di altra sanzione tipica più grave, ma sia essa stessa una sanzione penale tipicizzata. Il rispetto delle prescrizioni e obblighi[18] dovrà ovviamente essere assicurato da adeguata attività di vigilanza svolta dagli organi di polizia e/o da apposita figura di sorvegliante/garante/*tutor* o come altrimenti si voglia denominare questa figura[19].

Sull'opposto versante, dovrà affermarsi, in presenza di pericolosità rilevante e di proporzionalità, la necessità del carcere, la cui applicazione ritroverà quella forte legittimazione, sia giuridica che storico-concreta, che oggi è venuta meno in una prospettiva pan-carceraria della sanzione penale: il pensiero corre ovviamente ai molti casi di inserimento del reo in associazioni criminali strutturate o in altre salde e strutturate reti criminali,

16 Così come il legislatore ha fatto per esempio, in sede cautelare, introducendo per esempio la misura dell'allontanamento dalla casa familiare che in precedenza non esisteva.

17 Misure reali la cui potenza afflittiva, temuta dai destinatari anche in misura maggiore della detenzione carceraria, ha dimostrato nella pratica giudiziaria tutta la propria efficacia general e special-preventiva.

18 Per es.: obbligo di collocazione in determinate strutture (di accoglienza o comunitarie) con prescrizioni. Quando possibile si aggiungerà la presa in carico (per esempio di un ladro seriale, che rubi per necessità e mancanza di altre alternative esistenziali) da parte dei servizi sociali e l'intervento di altri soggetti in grado di apprestare misure di sostegno e comunitarie.

19 Cfr. R. Bartoli, *Il carcere come* extrema ratio, cit.

a una fenomenologia criminale che ricomprende casi gravi e pericolosi di *stalking* o di maltrattamento.

All'estremo male di un pericolo non tollerabile dalla collettività non può che fare riscontro l'estremo male del carcere, pur sempre, anche in questi casi più gravi, ben diverso da quello attuale.

9.

Una riflessione particolare va riservata alla giustizia mediativa o riparativa introdotta dalla Riforma Cartabia. Proprio perché tale procedura di 'gestione' dei conflitti generati dal reato si è dimostrata nelle esperienze italiane e sovranazionali particolarmente efficace sotto il profilo della riduzione o elisione dei fattori di pericolosità degli autori di fatti illeciti e sotto il profilo dell'interruzione della catena delle violenza innescata dalla commissione di reati (a sfondo violento), la riflessione è doverosa perché questo paradigma di 'giustizia' esplica i suoi più importanti effetti proprio sul punto che più ci sta a cuore nel discorso qui proposto.

L'idea generatrice della procedura ripartiva e mediativa è, essenzialmente e semplificando, quella di ricostruire le lacerazioni interpersonali e sociali, favorendo nell'autore del fatto lesivo la presa di coscienza della natura ed entità degli effetti prodotti dalla propria condotta nelle vittime, attraverso un'immedesimazione nei vissuti delle medesime, e favorendo nella vittima una 'riumanizzazione' dell'autore del fatto, attraverso una comprensione dei vissuti dell'autore, delle condizioni che hanno reso possibile il suo agito e attraverso la reintegrazione, quando possibile, della parte della persona del reo che ha agito delittuosamente, nell'interezza della sua personalità.

A tale paradigma, la Riforma Cartabia dedica un *corpus* organico di norme esplicative (che nel codice di rito compare all'art. 129-*bis*). Di questo nuovo istituto normativo vale mettere in evidenza almeno due aspetti particolarmente importanti ai fini del nostro discorso: a) la sua complementarità rispetto al modello tradizionale, per modo che si tratta di una procedura che non soppianta il modello di giustizia tradizionale e anzi se ne avvale, avvantaggiandosi di quella componente accertativa del reato e della responsabilità che rende la giustizia 'tradizionale' ad essa funziona-

le[20]; b) la rilevanza e incidenza degli esiti della giustizia mediativa rispetto ai fattori di pericolosità dei soggetti trattati, trattandosi del modello di giustizia dimostratamente più efficace per intervenire su tale parametro e per interrompere la catena della violenza: della sua trasmissione generazionale, ambientale, culturale. Un esito positivo della mediazione penale è in grado infatti di disarticolare la suddetta catena, penetrando nel cuore del processo criminogenetico (consapevolezza; scambio delle parti, responsabilizzazione). La drammatizzazione ri-agìta della violenza raggiunge, sul *setting* della mediazione, un'acme in cui la crisi si trasmuta in una sorta di catarsi e di rottura del 'legame' autoperpetuantesi creato dal male procurato, sciogliendo il nodo che ipostatizzava, per un tempo senza fine, la persona offesa nello stigma di vittima e l'autore della condotta nello stigma del reo.

Per questi motivi vi è ragione di ritenere che l'introduzione del paradigma della giustizia ripartiva costituisca fattore innovativo dirompente nel nostro ordinamento di giustizia penale, concorrendo sul piano sostanziale e culturale al superamento della nozione di pena carceraria a contenuto retributivo-afflittivo per traghettarla verso la concezione di una pena carceraria cui competerà una funzione e un contenuto precipuamente cautelare e finalisticamente orientata al risultato di ricomposizione interpersonale o sociale.

L'aspetto su cui più incisivamente la giustizia riparativa e mediativa promette di riversare i proprî più significativi effetti è dunque proprio l'aspetto del pericolo di reiterazione dei reati da parte dell'autore dell'atto illecito dimostrando la speciale e centrale rilevanza di tale nuovo paradigma di risposta alla commissione del reato nella prospettiva del riposizionamento della sanzione carceraria come *extrema ratio* rilegittimata sul presupposto della pericolosità.

10.

Si è tentato di indicare i tratti possibili del principio di un 'carcere minimo', da non confondere, come già ho anticipato, con l'obiettivo di un 'diritto penale minimo': giacché non sembra ragionevole tentare di rimediare al male del carcere restringendo l'area della penalità piuttosto che interveni-

20 Unici momenti di tangenza: 62-*bis* c.p.; 62, n. 6, c.p. (esito positivo del programma di giustizia ripartiva); sostituzione misure cautelari; remissione *ex lege* della querela rimettibile; 133 c.p.; benefici penitenziari.

re francamente e di petto sul sistema sanzionatorio, restringendo piuttosto l'area di irrogazione della pena carceraria.

Vale la pena di richiamare l'attenzione sulle molte altre funzioni che il diritto penale assolve, anche una volta recisa l'equazione diritto penale-carcere. Oltre alla messa a disposizione di speciali mezzi istruttori, il diritto penale assolve infatti anche a una fondamentale funzione comunicativa, simbolica e valutativa dei beni.

In merito alla funzione 'comunicativa', essa ha origini remote, che attingono alla cultura greca, al fondo sacrale del delitto commesso e della reazione della collettività, alle funzioni del rito.

Circa la funzione valutativa non vi è chi possa dubitare che la sanzione comminata dalla legge costituisce il principale indicatore di valore dei beni tutelati penalmente: una sorta di quotazione dei beni giuridici nella 'borsa' del diritto penale. Più il valore di un bene aumenta nel sentimento sociale più la pena si eleva, indipendentemente dalla sua effettiva adeguatezza e applicazione in concreto, a significare l'elevazione di valore che si intende assegnare a quel bene giuridico.

Come si vede, molte sono le funzioni che la penalità assolve: ulteriori, necessarie e insopprimibili, rispetto alla semplicistica funzione di un'anticamera per l'applicazione della pena carceraria.

Infine, già il rispetto delle poche proposizioni sopra abbozzate, coerenti con un giudizio penale dell'offesa e dei beni, appare in grado di scongiurare quelle derive del giudizio di pericolosità soggettiva a tutti noi ben note e proprie degli ordinamenti non democratici.

La vigile attenzione sul punto nondimeno non è fuor di luogo, se si consideri il contesto politico-culturale italiano attuale, e non solo italiano, che appare scivolare sempre di più verso forme di democrazia apparente, insidiate da una progressiva polarizzazione del pensiero e del giudizio, dal rischio-censura, da un'informazione-propaganda, da una sempre maggiore irriconoscibilità dei poteri reali, il tutto sotto il segno della ben nota e funesta 'logica del nemico'.

L'*EXTREMA RATIO* CHE NON C'È: DUE SCENARI EUROPEI[1]

Lorenzo Bernardini
University of Southern Denmark
Assistant Professor of European and Comparative Criminal Law

They who can give up essential Liberty
to obtain a little temporary Safety
deserve neither Liberty nor Safety.
B. Franklin

1. INTRODUZIONE

Muovendo dalle suggestive – e, come sempre, illuminanti – riflessioni di Silvia Cecchi, vorrei soffermarmi su alcune brevi considerazioni intorno al principio di *extrema ratio* applicato alla privazione della libertà personale[2]. Si

1 Versione rivista, aggiornata e corredata di note della relazione svolta il 22 maggio 2024 in occasione del convegno "*Il carcere* extrema ratio*? Riflessioni sul volume di Silvia Cecchi,* Carcere, *Liberilibri, 2024*", tenutosi presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo nell'ambito del corso di Diritto processuale penale della laurea in Scienze Giuridiche per la Consulenza del Lavoro e la Sicurezza Pubblica e Privata.

2 Pertanto, non affronterò, in questa sede, il principio di *extrema ratio* nella sua accezione più generale, quale limite sostanziale al potere dello Stato di criminalizzare *ab origine* determinate condotte lesive di beni giuridici tutelati – ovvero quel principio che impone di domandarsi se sia davvero necessario ricorrere alla sanzione penale per reprimere un determinato comportamento, o se non siano invece disponibili strumenti meno afflittivi, come il diritto civile o amministrativo. Sul punto v. N. Jareborg, *Criminalisation as Last Resort (Ultima Ratio)*, in *Ohio St. J. Cr. L.*, 2005, 2, p. 521 ss. e J.W. Ouwerkerk, *Criminalisation as a Last Resort: A National Principle under the Pressure of Europeanisation?*, in *New J. Eur. Crim. L.*, 2012, 3-4, p. 228 ss. (che osserva come il principio di *extrema ratio*, pur formalmente riconosciuto negli ordinamenti nazionali, sia progressivamente svuotato nella prassi dall'influenza di dinamiche multilivello – in particolare dell'armonizzazione penale di matrice europea – che ne minano l'efficacia e lo relegano a mera clausola retorica, sacrificabile sull'altare dell'integrazione normativa).
Volgerò l'attenzione, piuttosto, ad una *variante applicativa* del medesimo principio. L'ipotesi di analisi concerne la possibilità, in capo all'autorità – sia essa giudiziaria o amministrativa – di disporre la privazione della libertà personale nei confronti di un individuo che abbia posto in essere una condotta che, in presenza di determinate condizioni tassative, legittimerebbe il ricorso alla detenzione (si pensi, ad es., alla custodia cautelare in carcere, o al "trattenimento" degli stranieri in appositi centri). Anche in tali ipotesi, tuttavia, il principio di *extrema ratio* impone che l'adozione

tratta, com'è noto, di un principio cardine del moderno diritto penale e processuale, troppo spesso evocato nei testi normativi ma disatteso nella prassi[3].

Il mio intento è quello di volgere lo sguardo oltre i confini dell'esperienza italiana per osservare alcune tendenze emergenti a livello sovranazionale, che – pur sviluppandosi in contesti giuridici differenti e attraverso meccanismi normativi e interpretativi non sempre sovrapponibili – finiscono per produrre effetti sorprendentemente convergenti. Mi riferisco, in particolare, al diritto europeo in senso lato: sia quello dell'Unione europea (UE), sia quello convenzionale del Consiglio d'Europa.

Ciò che appare evidente, a un'analisi appena più attenta, è che le criticità del modello "carcero-centrico" – fondato su una sistematica propensione all'uso della detenzione, sia come *pena*, che, soprattutto, come *misura cautelare* – non costituiscono una patologia esclusivamente italiana[4]. Al contrario, sembrano trovare riscontro anche in altri ordinamenti, i quali, sebbene formalmente ispirati a princìpi di garanzia e proporzionalità, spesso lasciano margini eccessivi alle rispettive autorità nazionali nel disattenderli.

In tal senso, si ha quasi l'impressione che la *extrema ratio* venga progressivamente relegata a formula di stile, buona per dichiarazioni programmatiche ma incapace di orientare in concreto le scelte normative e giurisprudenziali, tanto sul piano interno quanto su quello europeo[5]. Una

della misura detentiva sia subordinata a una rigorosa valutazione in concreto della sua necessità, proporzionalità e idoneità: solo all'esito positivo di tale scrutinio, la privazione della libertà potrà dirsi legittimamente disposta.

3 V. Grevi, *Libertà personale dell'imputato e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 1976; M. Chiavario, voce *Libertà personale (dir. proc. pen.)*, in *Enc. giur. Treccani*, XIX, Roma, 1990; M. Dubber, *Ultima ratio como caveat dominus: princípios jurídicos, máximas de polícia e análise crítica do Direito*, in *Revista de Estudos Criminais*, 2019, 75, p. 7 ss.; D. Husak, *Applying Ultima Ratio: A Skeptical Assessment*, in *Ohio State Journal of Criminal Law*, 2005, 2, p. 535 ss.; S.R. Wiseman, *Pretrial Detention and the Right to Be Monitored*, in *The Yale Law Journal*, 2014.

4 V., in relazione al sistema statunitense, l'eccellente analisi di R. Barkow, *Justice Abandoned*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.), 2025 (laddove l'Autrice argomenta come la Corte Suprema degli Stati Uniti d'America, sin dagli anni Sessanta, abbia progressivamente abbandonato i principi costituzionali originari in materia di custodia preventiva, *plea bargaining*, condizioni detentive e uso del potere di polizia, favorendo una logica securitaria che ha facilitato un incremento incontrollato della *mass incarceration*).

5 Si v., ad es., per le ricadute sul principio della presunzione di innocenza, L. Stevens, *Pre-Trial Detention: The Presumption of Innocence and Article 5 of the European Convention on Human Rights Cannot and Does Not Limit its Increasing Use*, in *Eur. J. Crime Crim. L. & Crim Just.*, 2009, 2, p. 165 ss e, per un'analisi più ampia, N. Pascucci, La presunzione di innocenza come tassello del

deriva, questa, che impone di ripensare criticamente i presupposti della tutela della libertà personale, e di interrogarsi sul reale grado di vincolatività dei princìpi che il diritto europeo *lato sensu* si vanta di promuovere.

Mi limiterò a soffermarmi brevemente su due *movimenti*, due *trend* normativo-giurisprudenziali; essi riguardano fenomeni solo in apparenza distinti, ma che si rivelano sostanzialmente convergenti sotto il profilo delle implicazioni sistemiche e delle ricadute garantistiche.

Il primo concerne il (timido) ruolo del principio di *extrema ratio* nell'àmbito della custodia cautelare in carcere, applicata nei confronti di indagati e imputati nei procedimenti penali, tanto a livello nazionale quanto a livello europeo (sez. II).

Il secondo riguarda, invece, l'istituto della c.d. "detenzione amministrativa" degli stranieri, che rappresenta, in forma paradigmatica, una degradazione delle garanzie connesse sia all'*extrema ratio*, che all'*habeas corpus*, tanto sul piano interno quanto su quello sovranazionale. Si tratta, in particolare, di una misura privativa della libertà che continua a essere erroneamente considerata formalmente amministrativa e non punitiva, con la conseguenza di una significativa, e preoccupante, attenuazione degli *standard* sostanziali e processuali di tutela (sez. III).

2. PRIMO MOVIMENTO. IL (TIMIDO) RUOLO DELL'*EXTREMA RATIO* IN MATERIA CAUTELARE

Nel 2022, la Commissione europea ha adottato – per la prima volta nella sua storia – una *Raccomandazione* sui diritti processuali delle persone sottoposte a detenzione cautelare e, più in generale, sulle «condizioni materiali di detenzione» di qualsiasi detenuto[6]. Un atto che, per quanto privo di forza vincolante, ha comunque il merito di squarciare il velo su una delle "zone d'ombra" della cooperazione giudiziaria europea in materia penale[7].

fair trial tra CEDU, EU e "ricadute interne", in L. Bernardini-C. De Caro (a cura di), Sfide attuali e tendenze future del diritto processuale penale europeo, Giappichelli, Torino, 2024, p. 57 ss.

6 Raccomandazione (UE) 2023/681 della Commissione dell'8 dicembre 2022 *sui diritti procedurali di indagati e imputati sottoposti a custodia cautelare e sulle condizioni materiali di detenzione*, C/2022/8987, GU L 86 del 24.3.2023, p. 44–57 (di seguito: «la Raccomandazione»).

7 Il legislatore eurounitario sconta un significativo ritardo rispetto al Consiglio d'Europa, che elaborò il primo atto di *soft law* sull'istituto della carcerazione preventiva (*remand in custody*) ben sessant'anni fa (v. la Resolution 65 (11) adottata il 6 aprile 1965). Siffatta risoluzione è stata poi abrogata e sostituita dalla Recommendation Rec(2006)13 adottata il 27 settembre 2006. Tra gli altri

Emblematico è l'uso – per ben sette volte – del concetto di «*last resort*», assimilabile all'idea di *extrema ratio*, per descrivere il ricorso alla detenzione preventiva[8]. Già nella prima menzione si evidenzia una realtà tanto nota quanto sistematicamente ignorata: le «*substantial divergences*» tra gli Stati membri in relazione ad aspetti fondamentali della detenzione cautelare, quali il suo utilizzo come misura di ultima istanza, e le modalità di *judicial review* delle decisioni che la dispongono[9]. Di più: tali «*vast divergences*» vengono ulteriormente definite «*unjustified*»[10], ad enfatizzarne l'incongruenza con l'idea di un genuino Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia che l'Unione ambisce a sviluppare.

Ecco, dunque, il primo punto: l'idea che la carcerazione preventiva debba rappresentare una misura eccezionale, subordinata all'indisponibilità di ogni alternativa meno afflittiva, *non è affatto un principio applicato uniformemente a livello europeo*[11]. Anzi, in taluni ordinamenti, si fatica persino a rintracciarne una traccia coerente nella prassi giudiziaria quotidiana[12]. La spiegazione è nota e tristemente banale: la custodia cautelare

atti di *soft law* vanno poi menzionate la Recommendation R 80 (11) adottata il 27 giugno 1980 e, più di recente, la Recommendation Rec(2006)2-Rev (c.d. *European Prison Rules*) adottata l'11 gennaio 2006 ed emendata il 1° luglio 2020.

8 Si v. i *Considerando* 14, 21, 23 e punti 1, 10 e 14 della Raccomandazione.

9 *Considerando* 14 della Raccomandazione.

10 Ibid.

11 G. Illuminati, *Verso il ripristino della cultura delle garanzie in tema di libertà personale dell'imputato*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 2015, 3, p. 1138 (laddove l'A. osserva che l'ordinamento italiano riconosce formalmente il principio di *extrema ratio* ed il divieto di anticipazione della pena nel proprio codice di rito penale, salvo poi aggirarli sistematicamente mediante presunzioni di pericolosità ed automatismi applicativi); E. lönnqvist, *The politics of pretrial detention: Mapping the development of Swedish remand policy*, in *Punishment & Society*, 2024, p. 1 ss. (laddove, con riferimento all'ordinamento svedese, l'A. nota come la carcerazione preventiva sia de facto una «*central crime policy measure*», il cui utilizzo conferma l'idea che essa divenuta «*a first rather than last resort*»); cfr. A. Martufi - C. Peristeridou, *The Purposes of Pre-Trial Detention and the Quest for Alternatives*, in *Eur. J. Crime Crim. L. & Crim Just*., 2020, 2, p. 155 (laddove gli Autori ricordano, tuttavia, come il sistema convenzionale *ex* art. 5 CEDU – e non, quindi, quello eurounitario – sia «*underpinned by the idea that detention can only be used as a measure of last resort (or principle of ultima ratio)*»).

12 Secondo la Commissione europea, gli ordinamenti di alcuni Stati Membri non prevedono espressamente una «*presumption in favor of release*» a favore del detenuto (è il caso di Belgio, Bulgaria, Croazia, Germania, Italia, Lussemburgo e Svezia); in altri, il concetto di *last resort*/*extrema ratio* non è codificato (ad es., in Irlanda, Lussemburgo e Polonia); in altri ancora, non è imposto alcun obbligo di considerare misure alternative in capo all'autorità che dispone la detenzione cautelare (è il caso di Belgio e Lituania); infine, tra quegli ordinamenti in cui siffatto obbligo è cristallizzato espressamente, ve ne sono alcuni in cui non riveste carattere officioso, ma va sollecitato dal detenuto

resta, ancora oggi, *uno degli àmbiti non armonizzati del diritto processuale penale europeo*: numerose e discutibili le resistenze da parte della Corte di giustizia nel riconoscere alla Direttiva sulla presunzione di innocenza qualsivoglia effetto concreto in materia[13]; incerti l'*an* ed il *quomodo* della competenza legislativa dell'Unione ad elaborare norme minime sulla *pre-trial detention* ai sensi degli artt. 82(2) TFUE[14]; troppa, infine, l'inerzia politica ed i veti incrociati tra gli Stati membri ed i co-legislatori europei[15].

E ciò non solo per ragioni di sovranismo politico-legislativo – pur sempre, più o meno, latenti – ma anche, e forse soprattutto, per le summenzionate profonde differenze strutturali che segnano i sistemi nazionali[16]: dalla durata delle misure cautelari alla portata del controllo giurisdizionale, dall'effettività dell'*habeas corpus* alla disponibilità di misure alternative realmente accessibili[17].

Ciononostante, la *Raccomandazione* si distingue per il coraggio – raro, va riconosciuto – di affrontare il nodo. Il *Considerando* 23, letto in

stesso (ad es., Estonia, Irlanda, Lituania e Lussemburgo). Si v. Commissione europea, *Rights of suspects and accused persons who are in pre-trial detention (exploratory study) – Final report*, 2022, p. 60, disponibile al seguente url: *https://data.europa.eu/doi/10.2838/293366*.

13 Mi riferisco alle celebri sentenze *Milev* (C-310/18 PPU, 19 settembre 2018, laddove la Corte ha stabilito che la direttiva 2016/343, mirando unicamente alla fissazione di standard minimi, non disciplina le condizioni in cui possono essere adottate le decisioni di custodia cautelare, lasciando pertanto impregiudicato l'ambito discrezionale degli ordinamenti nazionali in materia di presupposti e modalità applicative della misura cautelare personale); *RH* (C-8/19 PPU, 12 febbraio 2019, laddove i giudici lussemburghesi hanno dichiarato che, nel pronunciarsi sulla legittimità della custodia cautelare, il giudice nazionale può procedere a un bilanciamento degli elementi di prova a carico e a discarico e motivare la propria decisione tenendo conto anche delle obiezioni della difesa, purché tale decisione non presenti l'imputato come colpevole – ribadendo nel contempo che la direttiva 2016/343 non impone un modello probatorio uniforme, né disciplina le condizioni sostanziali per l'adozione delle misure cautelari, che restano affidate al diritto nazionale), e *DK* (C-653/19 PPU, 28 novembre 2019, laddove la Corte ha precisato che l'art. 6 della direttiva 2016/343, relativo all'onere della prova, si riferisce esclusivamente alla fase del giudizio di colpevolezza, restando pertanto esclusa la sua applicazione alla fase cautelare, la cui disciplina in tema di onere probatorio è rimessa interamente alle normative nazionali).

14 I. Wieczorek, *EU Harmonisation of Norms Regulating Detention: Is EU Competence (Art. 82(2) b TFEU) Fit for Purpose?*, in *Eur. J. Crim. Pol. Res*., 2022, 3, p. 465 ss.; T. Coventry, *Pretrial detention: Assessing European Union Competence under Article 82(2) TFEU*, in *New J. Eur. Crim. L*., 2017, 1, p. 43 ss.

15 J. Linderman, *To have your cake and eat it too: A short history of EU's failure to harmonise pretrial detention*, in M. Luchtman (ed.), *Of swords and shields: due process and crime control in times of globalization*, Eleven Publishing, L'Aia, 2024, p. 339 ss.

16 Caratterizzate, come già detto, dall'essere congiuntamente «*substantive*», «*vast*» ed «*unjustified*».

17 Si v., ancora, il *Considerando* 14 della Raccomandazione.

combinato disposto con i punti 1, 10 e 14, formula un principio tanto limpido quanto disatteso nella prassi: la detenzione cautelare dovrebbe essere *sempre* utilizzata («*should always be used*») quale misura di ultima istanza, e solo all'esito di una rigorosa valutazione individuale del caso. Gli Stati membri dovrebbero altresì garantire la disponibilità della più ampia gamma possibile di misure alternative alla detenzione, da applicare ogniqualvolta sia praticabile. Non meno importante è l'affermazione secondo cui le decisioni in materia cautelare non devono essere discriminatorie, né possono essere adottate *automaticamente* sulla base di caratteristiche personali, come la nazionalità straniera[18].

In sintesi: quella della Commissione è un'esortazione a ricondurre la detenzione preventiva entro i confini del rispetto dei diritti fondamentali, primo fra tutti quello alla libertà personale[19]. Va nondimeno ricordato che si tratta pur sempre di una raccomandazione, un atto cioè che si limita a fornire *orientamenti* agli Stati membri in un àmbito non ancora oggetto di armonizzazione. E tuttavia, non se ne deve sottovalutarne il valore aggiunto. In un contesto normativo frammentato e politicamente sensibile, gli atti di *soft law* costituiscono spesso *l'unico strumento utile* per stimolare convergenze minime su princìpi comuni.

Saremmo, però, ingenui se ritenessimo che la tutela dei diritti fondamentali – per quanto solennemente proclamata – sia *l'unico movente* alla base di tale intervento. Il problema che impone una riflessione sul ricorso alla custodia cautelare risiede "a monte", ed è di natura strutturale: senza il rispetto del principio di *extrema ratio*, il carcere preventivo diventa la *regola*, non l'eccezione. Ciò conduce, inesorabilmente, all'intensificarsi di fenomeni di *sovraffollamento carcerario*, con la conseguente *degradazione delle condizioni detentive*. In tale contesto, le condizioni di detenzione

18 *Considerando* 23, della Raccomandazione.

19 Si v. l'art. 5 CEDU e l'art. 6 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE). Sulla recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE sul «diritto alla libertà e alla sicurezza», si v. D. Gratsias, *Article 6 of the Charter in the Area of Freedom, Security and Justice*, in K. Lenaerts - E. Regan-U. Neergaard-K.E. Sørensen (eds.), *Shaping a Genuine Area of Freedom, Security and Justice*, Hart, Oxford, 2024, p. 107 ss.

rischiano di trasformarsi in un *trattamento inumano o degradante*, lesivo della dignità e dell'integrità fisica della persona[20].

Le ripercussioni, però, non si fermano al piano assiologico. Quando le condizioni di detenzione raggiungono soglie di disumanità, la tenuta stessa della fiducia reciproca fra gli Stati potrebbe vacillare, con ciò intralciando l'efficace utilizzo degli strumenti di mutuo riconoscimento[21]. Ad es., le autorità giudiziarie degli Stati membri potrebbero trovarsi costrette, come spesso accade, a rifiutare l'esecuzione della consegna di un sospettato verso un Paese ove le *detention conditions* non rispettano gli artt. 3 CEDU e 4 CDFUE. In breve, ed è questo il secondo snodo del ragionamento: la "cattiva" detenzione ha il potenziale di *degradare la fiducia reciproca tra gli Stati membri* e, per l'effetto, *bloccare i meccanismi di mutuo riconoscimento*, con particolare evidenza nei casi di mandato d'arresto europeo (MAE)[22].

Su questo punto, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha offerto indicazioni di assoluto rilievo, a partire dalla nota sentenza *Aranyosi e*

20 Il divieto di tortura e di trattamenti inumani e degradanti è sancito dall'art. 3 CEDU e dall'art. 4 CDFUE.

21 Sul principio del mutuo riconoscimento v., in generale, P. Ronsfeld, *Mutual Recognition and Mutual Trust*, in K. Ambos - P. Rackow (eds.), *The Cambdrige Companion to European Criminal Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2023, p. 131 ss.; E. Regan, *Judicial Cooperation in Criminal Matters: Two Sides of Institutional Evolution*, in K. Lenaerts *et al.* (eds.), *Shaping a Genuine Area*, cit., p. 15 ss.

22 Si v. le recentissime Conclusioni dell'AG Rantos, presentate il 10 luglio 2025, nelle cause riunite C-722/23 e 91/24, *AR e HL* (laddove l'AG ha esortato la Corte a ritenere che, in caso di rifiuto della consegna per il rischio di trattamenti inumani o degradanti legati alle condizioni di detenzione nello Stato di emissione, l'autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione sia tenuta, ove ne ricorrano i presupposti, a disporre l'esecuzione della pena sul proprio territorio). Nel senso che la Corte di Giustizia stia innervando il sistema MAE di garanzie sostanziali e processuali sconosciute al tempo dell'elaborazione della Decisione Quadro 2002/584/GAI, si v. L. Bernardini, *Rifiuto della consegna per motivi di salute nella fase esecutiva del m.a.e.*, in *Giur. it.*, 2026, 2, p. 458 ss.

Căldăraru[23], e nei successivi arresti giurisprudenziali: *ML*[24], *Dorobantu*[25], fino alla recente *P.P.R.*[26]. La Corte ha chiarito, senza possibilità di equivoco, che condizioni detentive inadeguate possono impedire l'efficace attuazione dei meccanismi di cooperazione giudiziaria, costituendo un vero e proprio ostacolo al mutuo riconoscimento[27].

Ancor più recentemente, un *Joint Factsheet* pubblicato nell'agosto 2024 dalla Corte di Strasburgo in collaborazione con l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali (FRA) ha censito numerose pronunce in cui le condizioni di detenzione sono state dichiarate contrarie alla Convenzione europea[28]. Il quadro che ne emerge è allarmante: si tratta di una questione *sistemica*, che affligge in misura crescente più di uno Stato membro. Invero, anche i giudici nazionali stanno affinando la propria sensibilità su questo fronte. Emblematica, in tal senso, è la decisione della Corte

23 Corte giust., *Aranyosi e Căldăraru*, cause riunite C-404/15 e C-659/15 PPU, 5 aprile 2016 (laddove la Corte ha stabilito che, qualora sussistano elementi oggettivi, affidabili, specifici e aggiornati circa potenziali carenze sistemiche nelle condizioni di detenzione nello Stato di emissione, l'autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione è tenuta a valutare caso per caso il reale rischio di trattamenti inumani o degradanti, a richiedere informazioni supplementari e, se tale rischio non può essere escluso, a sospendere o rifiutare l'esecuzione del mandato d'arresto).

24 Corte giust., *ML*, 25 luglio 2018, causa C-220/18 PPU (laddove la Corte ha chiarito che, in presenza di elementi oggettivi e aggiornati che attestano carenze sistemiche nelle condizioni di detenzione nello Stato membro di emissione, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione è tenuta a valutare in concreto se, in caso di consegna, il soggetto rischi un trattamento inumano o degradante, ai sensi dell'art. 4 CDFUE; tale rischio non può essere escluso né dalla mera esistenza di rimedi giurisdizionali nello Stato di emissione né da garanzie generiche fornite dalle autorità di quest'ultimo).

25 Corte giust., *Dorobantu*, causa C-128/18, 15 ottobre 2019 (laddove la Corte ha precisato che l'autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione, nell'ambito della valutazione concreta del rischio di trattamenti inumani o degradanti derivanti dalle condizioni di detenzione nello Stato di emissione, deve tener conto in particolare dello spazio personale disponibile, della durata della detenzione, nonché delle condizioni materiali e sanitarie del luogo di detenzione, ai sensi dell'articolo 4 CDFUE).

26 Corte giust., *P.P.R.*, causa C-318/24 PPU, 29 luglio 2024 (laddove la Corte ha affermato che, nell'ambito dell'esame delle condizioni di detenzione nello Stato membro di emissione, l'autorità giudiziaria dell'esecuzione non può fondare il rifiuto della consegna su elementi raccolti autonomamente, senza aver previamente richiesto chiarimenti all'autorità emittente. Né può applicare, in materia, uno standard di tutela più elevato rispetto a quello garantito dall'art. 4 CDFUE, dovendosi attenere al principio di fiducia reciproca).

27 Tali conclusioni trovano piena convergenza nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (a partire dalla celebre Corte eur. dir. uomo, sez. V, *Bivolaru e Moldovan c. Francia*, 25 marzo 2021, ricc. 40324/16 e 12623/17).

28 Corte europea dei diritti dell'uomo-Agenzia europea per i diritti fondamentali, *European Arrest Warrant and Fundamental Rights: ECtHR and CJEU Case-Law*, in *https://ks.echr.coe.int*, 28 febbraio 2025.

costituzionale federale tedesca del gennaio 2025, che ha censurato come illegittima l'estradizione verso l'Ungheria di un cittadino tedesco, proprio a causa delle condizioni detentive previste nello Stato richiedente[29].

Le «*degrading detention conditions*»[30] che si riscontrano, in misura crescente, in numerosi Stati membri dell'Unione europea sono, nella maggior parte dei casi, riconducibili a un'unica causa strutturale: il *sovraffollamento carcerario*. Tale correlazione è stata nuovamente sottolineata in un rapporto commissionato nel febbraio 2023 dal Parlamento europeo (Commissione LIBE)[31]. Il documento evidenzia come il sovraffollamento rappresenti un ostacolo concreto e sistemico al buon funzionamento del principio del mutuo riconoscimento, compromettendo in modo particolare l'efficacia della decisione quadro sul mandato d'arresto europeo (2002/584/GAI)[32].

I numeri parlano da soli: quindici Stati membri presentano un tasso di densità carceraria superiore al 90%, e in dieci di essi tale tasso supera addirittura il 100%[33]. La tendenza, se non arginata, rischia di aggravarsi nei prossimi anni, minando ulteriormente quella fiducia reciproca che costituisce l'impalcatura dell'intera cooperazione giudiziaria penale europea. Le cause del sovraffollamento sono molteplici e ben note alla letteratura penalistica e criminologica, così come ampiamente discusse in strumenti di *soft law*[34].

29 Beschl. v. 24.01.2025, Az. 2 BvR 1103/24, disponibile al seguente url: *https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2025/01/rk20250124_2bvr110324.html*. Il caso è stato oggetto di interrogazioni rivolte alla Commissione europea da parte di alcuni Membri del Parlamento europeo (E-001970/2024; P-002740/2024 e E-000830/2025) tra ottobre 2024 e febbraio 2025.

30 K. Luyten - C. Murphy, *Prisons and detention in the EU*, in *www.europarl.europa.eu*, giugno 2025, disponibile al seguente url: *https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772905/EPRS_BRI(2025)772905_EN.pdf*.

31 A. Weyembergh - J. Burchett, *Prison and detention conditions in the EU*, in *www.europarl.europa.eu*, febbraio 2023, spec. p. 15 ss.

32 Decisione quadro del Consiglio, del 13 giugno 2002, *relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*, GU L 190 del 18.7.2002, p. 1 ss.

33 Si v. il report, elaborato dal Consiglio d'Europa, *Prison and prisoners in Europe 2023: Key Findings of the SPACE I survey*, 5 giugno 2024, spec. fig. 9, disponibile al seguente url: *https://wp.unil.ch/space/files/2025/04/space_i_2023_key_findings.pdf*.

34 Si v., per tutti, l'ampia analisi sviluppata in A. Bernardi (ed.), *Prison overcrowding and alternatives to detention*, Jovene, Napoli, 2017, disponibile al seguente url: *https://arpefrance.hypotheses.org/files/2017/05/Prison-overcrowding.pdf*. Sul punto, cfr. il *report* del Comitato Europeo per la Prevenzione della Tortura del 2023, disponibile al seguente url: https://rm.coe.int/32nd-general-report-of-the-cpt-1-january-31-december-2022-/1680aabe2b; il *white paper* dello *European Committee on Crime Problems* sul sovraffollamento carcerario, disponibile al seguente url: *https://rm.coe.int/16806f9a8a*.

Tra esse, il *ricorso eccessivo e sistematico alla custodia cautelare rappresenta*, con ogni evidenza, *la variabile più rilevante*. Sul punto, vi è, a livello europeo e internazionale, un consenso crescente: la detenzione preventiva costituisce una delle principali fonti del sovraffollamento carcerario. Secondo i dati CIVIO, nel 2022, una persona detenuta su cinque nell'UE si trova in regime di custodia cautelare[35]. La situazione è ancor più allarmante secondo il Consiglio d'Europa: al 31 gennaio 2023, quasi un detenuto su tre in Europa era in attesa di giudizio[36]. Alcuni Stati membri, in particolare, presentano percentuali vertiginose – si pensi al Lussemburgo (dove il 49% della popolazione carceraria è sottoposto a *pre-trial detention*) o ai Paesi Bassi (45%) – mentre pochi altri, come la Romania (12%) o la Repubblica Ceca (7.5%), si collocano di molto al di sotto della media europea.

Ciò che colpisce è che, nonostante l'abbondante produzione scientifica sul tema, manchi ancora un'analisi comparata volta a indagare i fattori che – a livello domestico – conducono a un uso *eccessivo* o, quantomeno, *non strettamente necessario* della detenzione cautelare. Gli studi europei esistenti si sono concentrati su tematiche contigue[37], ma non hanno affrontato in modo sistematico la questione delle prassi nazionali che svuotano di senso il principio di *extrema ratio*. Principio, questo, che non solo costituisce un canone di civiltà giuridica, ma è anche sancito in testi di rango costituzionale e sovranazionale, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE alla CEDU, fino alle Costituzioni nazionali. La custodia cautelare dovrebbe quindi essere applicata solo in casi eccezionali, fondati su un accertamento individualizzato del rischio (di fuga, di recidiva, di inquinamento probatorio) e sempre nel rispetto del principio di proporzionalità[38].

35 CIVIO, *One in five people in EU prisons are in pretrial detention*, maggio 2022, disponibile al seguente url: *http://bit.ly/3mdnG8c*.

36 V. *retro* nota 29.

37 Si v., tra gli altri, i lavori di N. Peršak, *Carceral Responses to the Pandemic in Europe: Casting a Light on Prison Harms, Inequalities and Pre-Trial Detention*, in *Eur. J. Crime Crim. L. & Crim Just*., 2022, 1, p. 1 ss.; L. Mancano, *You'll never work alone: A systemic assessment of the European Arrest Warrant and judicial independence*, in *Common Market Law Review*, 2021, 3, p. 683 ss.; A. Martufi - C. Peristeridou, *The Purposes*, cit.; C. Morgenstern - W. Hammershick - M. Rogan (eds.), *European Perspectives on Pre-Trial Detentions*, Routledge, New York, 2024; J. Andrade - R. Abrunhosa Gonçalves, *Pre-trial detention as a last resort measure? When the last shall be the first*, in *Eur. J. Crim*., 2025, 1, p. 1 ss.; J. Linderman, *To have your cake*, cit.

38 V., ad es., E. Beker - T. Harkin - V. Mitsilegas - N. Peršak, *The Need for and Possible Content of EU Pre-trial Detention Rules*, in *eucrim*, 2020, 3, p. 221 ss. e P. Voyatzis, *Alternative Measures to*

E tuttavia, la prassi è ben diversa. La Commissione europea, nella *Raccomandazione* del 2022, ha riconosciuto apertamente che l'abuso della custodia cautelare può essere dovuto all'esistenza di *meccanismi presuntivi* che ne facilitano l'applicazione automatica. Si tratta di disposizioni normative che – riducendo drasticamente il margine di discrezionalità giudiziaria – producono effetti paradossali: da un lato, si amplia *ex lege* la platea dei soggetti detenuti; dall'altro, si rischia di neutralizzare ogni verifica sulla reale sussistenza delle condizioni per disporre la misura nel caso di specie.

Un esempio eloquente è fornito dal diritto lussemburghese, nel quale – come segnalato in un recente rapporto del Comitato ONU contro la tortura[39] – vige una «*présomption de fuite*» in base alla quale chi non risiede stabilmente nel Granducato è *automaticamente* considerato *a rischio di fuga*. La custodia cautelare può allora essere disposta senza alcuna verifica concreta sulla necessità della misura. Un simile fenomeno si rinviene nell'ordinamento belga[40], nonché in quello italiano, laddove l'art. 275, comma 3 c.p.p. prevede meccanismi presuntivi *ad hoc* per l'applicazione della carcerazione preventiva, in deroga alle regole ordinarie[41].

Questo tipo di presunzioni normative genera un vero e proprio sistema *a doppio binario*: (i) da un lato, decisioni cautelari fondate su una valutazione giudiziaria *individualizzata*; (ii) dall'altro, misure fondate su automatismi che aggirano ogni valutazione *in concreto*. È proprio questa seconda categoria – in particolare – che dovrebbe attirare l'attenzione del legislatore europeo. Essa rappresenta una delle principali cause di sovraffollamento, perché *amplia indebitamente l'àmbito applicativo della custodia cautelare*, svuotando di significato il principio di *extrema ratio* e

Detention in the European Court of Human Rights' Case-Law, in *Eur. Crim. L. Rev*., 2019, 4, p. 169 ss.

39 Il report è disponibile al seguente url: *https://www.ohchr.org/fr/news/2023/04/dialogue-luxembourg-experts-committee-against-torture-welcome-reduction-incarceration*.

40 Fair Trials, *Assessing Flight Risk in pre-trial detention decision-making: a European comparative study*, giugno 2024, p. 36 ss., disponibile al seguente url: *https://gmr.lbg.ac.at/wp-content/uploads/sites/12/2024/07/FLIGHTRISK-Regional-Comparative-Report.pdf*.

41 Ancòra tristemente attuali le considerazioni di D. Negri, *Sulla presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere nell'art. 275 comma 3 c.p.p.*, in *Cass. pen.*, 1996, p. 2835 ss. Più di recente, si v. S. Carnevale, *I limiti alle presunzioni di adeguatezza: eccessi e incongruenze del doppio binario cautelare*, in L. Giuliani (a cura di), *La riforma delle misure cautelari personali*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 101 ss. e E. Valentini, *Il "doppio binario cautelare": la tormentata disciplina degli automatismi stabiliti dall'art. 275 comma 3 c.p.p.*, in *Rev. br. dir. proc. pen.*, 2021, 2, p. 1669 ss.

rendendo del tutto illusoria l'applicazione delle misure alternative. Non si tratta soltanto di un difetto, per così dire, "tecnico": siamo dinanzi a una patologia sistemica che mina il rispetto del diritto alla libertà personale, dell'*habeas corpus* e del diritto a un processo equo. Inoltre, tali presunzioni neutralizzano l'effettività delle misure alternative alla detenzione – arresti domiciliari, braccialetto elettronico, obblighi di firma – che pure dovrebbero rappresentare strumenti essenziali per alleggerire il carico carcerario.

Nella *Raccomandazione*, la Commissione cita esplicitamente un *report* del 2022[42], dal quale emerge un dato inconfutabile: la detenzione preventiva è tuttora considerata un *presidio intangibile della sovranità statale*, privo di *standard* vincolanti a livello europeo (come confermato anche dal *non-paper* della Commissione del 2021)[43]. Eppure, i dati e le pronunce dei giudici (nazionali ed europei) ci restituiscono una verità che non può più essere ignorata: le cattive condizioni detentive dovute al sovraffollamento ostacolano tanto il funzionamento degli strumenti di cooperazione quanto la tutela effettiva dei diritti fondamentali. In definitiva, la *Raccomandazione* – per quanto meritoria – non è che il primo, timido passo nella giusta direzione. Occorre agire con urgenza per contrastare l'abuso della custodia cautelare, garantire *standard* minimi a tutti i detenuti (sia sostanziali, che processuali) e, soprattutto, restituire effettività al principio – troppo spesso disatteso – dell'*extrema ratio* evitando che il carcere, «*l'ombre du monde*»[44], sia la più semplice, normalizzata ed immediata reazione del potere statale.

3. SECONDO MOVIMENTO. DEGRADAZIONE DELL'*EXTREMA RATIO* E ARRETRAMENTO DELL'*HABEAS CORPUS* PER GLI STRANIERI DETENUTI IN EUROPA

Sin qui, ho tentato di ragionare sulla (ristretta) portata del principio di *extrema ratio* in un settore "tradizionale" della procedura penale.

Invero, quando si parla di libertà personale e della sua privazione, l'immaginario giuridico e collettivo converge immediatamente sul carcere

42 Commissione europea, *Rights of suspects*, cit.

43 Si tratta del *Non-paper from the Commission Services on detention conditions and procedural rights in pre-trial detention*, 2021, 12161/21, disponibile al seguente url: *https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12161-2021-INIT/en/pdf*.

44 D. Fassin, *L'ombre du monde. Une anthropologie de la condition carcérale*, Le Seuil, Parigi, 2015.

– emblema, per eccellenza, della reclusione, della punizione, della coercizione statale. Tuttavia, ridurre la privazione della libertà personale alla sola detenzione "penale" (cioè, quelle privazioni della libertà che avvengono *all'interno della procedura penale scandita dal codice di rito*) sarebbe non solo giuridicamente miope, ma politicamente e scientificamente ingenuo.

Esiste, infatti, un'altra forma di privazione, più silente e meno appariscente, ma non per questo meno incisiva: la c.d. "detenzione amministrativa" degli stranieri[45], la cui disciplina interna risente in maniera considerevole, se non completamente, della produzione eurounitaria in materia.

I soggetti colpiti sono, per definizione, "altri" rispetto alla comunità politica nazionale. Per semplificare, le categorie attinte *ratione personae* da siffatta misura possono essere:

- (i) cittadini stranieri in posizione irregolare (e allora si applicano le norme della dir. 2008/115, così come recepite dall'ordinamento italiano nel T.U.I.)[46]; oppure
- (ii) richiedenti protezione internazionale (e allora si applicano le norme delle dirr. 2013/32, 2013/33, così come recepite dall'ordinamento italiano con il D.lgs. 18 agosto 2015, n. 142)[47]; oppure, infine

45 E. Valentini, *Detenzione amministrativa dello straniero e diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2018. Il legislatore italiano, contrariamente ai suoi omologhi inglese e tedesco, ha optato per il termine più neutro "trattenimento" (art. 14 T.U.I.: «… il questore dispone che lo straniero sia trattenuto per il tempo strettamente necessario…»). Gli stranieri soggetti a siffatta misura, di cui si dirà *infra*, sono quindi «trattenuti»: un termine che edulcora la loro condizione (quasi non fossero "detenuti", appunto), normalizza l'applicazione dell'istituto, disinnesca qualsivoglia critica fondata sulla necessità di tutelare la libertà personale dei "trattenuti"; e che – questo il punto chiave – *non consente di riconoscere a siffatta privazione della libertà il carattere "penalistico" che*, a parere di chi scrive, *gli è proprio*. Infatti, dietro questa parola neutra si cela un fenomeno inquietante, che segnala con chiarezza come gli ordinamenti europei stiano progressivamente abbassando la guardia sul principio di *extrema ratio*. Peggio: sembrano tollerare con maggiore disinvoltura la compressione della libertà personale *quando a subirla sono i non-cittadini*.

46 Direttiva 2008/115/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, *recante norme e procedure comuni applicabili negli Stati membri al rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare*, GU L 348 del 24.12.2008, p. 98 ss.

47 Direttiva 2013/32/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (rifusione)*, GU L 180 del 29/06/2013, p. 60 ss; Direttiva 2013/33/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale (rifusione)*, GU L 180 del 29.6.2013, p. 96 ss.

- (iii) richiedenti protezione internazionale da trasferire verso lo Stato membro competente per l'esame della domanda di protezione internazionale (e allora si applicano le norme del reg. 604/2013)[48].

Il "trattenimento" non si fonda sulla commissione di un reato, bensì su presupposti del tutto diversi, svincolati – in apparenza, come si dirà – dalla logica penale classica. Tra gli altri, possiamo menzionare il «rischio di fuga»[49], «motivi di sicurezza nazionale o di ordine pubblico»[50], il comportamento renitente dello straniero stesso (che «evita od ostacola la preparazione del rimpatrio o dell'allontanamento»)[51] o, infine, qualora emerga la necessità di «decidere, nel contesto di un procedimento, sul diritto del richiedente di entrare nel territorio»[52].

Nonostante la vaghezza di certi requisiti per implementare il "trattenimento", il diritto dell'Unione sembrerebbe porre un'attenzione particolare al principio di *extrema ratio*, codificandolo espressamente. Infatti, la privazione della libertà può essere imposta allo straniero, a seconda del suo *status*: (i) «salvo se nel caso concreto possono essere efficacemente applicate altre misure sufficienti ma meno coercitive»[53]; (ii) «ove necessario e sulla base di una valutazione caso per caso … salvo se non siano applicabili efficacemente misure alternative meno coercitive»[54]; (iii) «sulla base di una valutazione caso per caso e solo se il trattenimento è proporzionale e se non possano essere applicate efficacemente altre misure alternative meno coercitive»[55].

48 Regolamento (UE) n. 604/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 giugno 2013, *che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (rifusione)*, GU L 180 del 29/06/2013, p. 31 ss.

49 Art. 15, par. 1, lett. *a*, dir. 2008/115 e art. 8, par. 3, lett. *b*, dir. 2013/33. Cfr. l'art. 28, par. 2, reg. 604/2013, laddove si menziona il «rischio *notevole* di fuga» (corsivo aggiunto).

50 Art. 8, par. 3, lett. *e*, dir. 2013/33.

51 Art. 15, par. 1, lett. *b*, dir. 2008/115.

52 Art. 8, par. 3, lett. *c*, dir. 2013/33.

53 Art. 15, par. 1, in comb. disp. con il *Considerando* 16, dir. 2008/115.

54 Art. 8, par. 2, dir. 2013/33. Cfr. l'art. 11, par. 2, dir. 2013/33 per quanto concerne il "trattenimento" dei minori, che può essere disposto «solo come ultima risorsa e dopo aver accertato che misure alternative meno coercitive non possono essere applicate in maniera efficace».

55 Art. 28, par. 2, reg. 604/2013.

A uno sguardo superficiale, le disposizioni in materia sembrerebbero ispirate alla volontà di evitare l'(ab)uso della detenzione nei casi in cui essa non risulti strettamente necessaria, promuovendo – in linea di principio – il ricorso a misure alternative, ritenute meno afflittive e più proporzionate[56]. Tuttavia, una lettura più attenta e disincantata evidenzia come la forza vincolante del principio di *extrema ratio* risulti, in realtà, ben più evanescente di quanto lasci intendere la formulazione normativa.

A destare perplessità non è soltanto l'opacità semantica di espressioni ampiamente impiegate – "misure alternative", misure "sufficienti" ma "meno coercitive", "proporzionalità" della detenzione, applicazione "efficace" di misure diverse dalla privazione della libertà – ma soprattutto la *struttura profondamente asimmetrica degli obblighi imposti agli Stati membri*.

Nel quadro delineato dal diritto dell'Unione, infatti, la previsione di misure alternative nel diritto nazionale è espressamente richiesta *solo* nel caso del trattenimento dei richiedenti protezione internazionale – ossia nella fattispecie indicata al punto (ii) *supra*. In tale circostanza, il legislatore europeo si è spinto fino a stabilire che gli Stati membri «provvedano affinché» i rispettivi ordinamenti prevedano almeno alcune forme alternative, come l'obbligo di presentarsi periodicamente alle autorità, la costituzione di una garanzia finanziaria o l'obbligo di dimora in un luogo determinato[57].

Negli altri due casi – trattenimento a fini di rimpatrio (i) e trattenimento a fini di trasferimento (iii) – il diritto UE si limita a esigere che gli Stati considerino la possibilità di applicare misure alternative, ma *non impone alcun obbligo positivo di prevederle o disciplinarle nel diritto interno*. Con il paradossale risultato che, in assenza di disposizioni alternative già vigenti, uno Stato membro potrebbe legittimamente ricorrere alla detenzione senza alcuna verifica effettiva di soluzioni meno afflittive.

Neppure nel caso (ii), tuttavia, la chiarezza è assicurata: la norma impiega infatti una formulazione ambigua – «provvedono affinché il diritto nazionale contempli le disposizioni alternative al trattenimento, *come*…»

56 Diversamente da quanto statuito dalla Corte di Strasburgo, nelle note decisioni *Chahal* e *Saadi* adottate a Grande Camera, laddove ha *escluso* che la detenzione degli stranieri – permessa dall'art. 5, par. 1, lett. *f* CEDU – debba rispettare il principio di necessità/*extrema ratio* (Corte eur. dir. uomo [GC], *Chahal c. Regno Unito*, 15 novembre 1996, ric. 22414/93, § 112 e Corte eur. dir. uomo [GC], *Saadi c. Regno Unito*, 29 gennaio 2008, ric. 13229/03, §§ 72–73).

57 Art. 8, par. 4, dir. 2013/33.

– che lascia insoluto l'interrogativo se si tratti di un elenco tassativo o meramente esemplificativo. In altri termini, non è dato sapere se tutti gli strumenti indicati debbano necessariamente essere previsti o se basti includerne uno solo, a discrezione dello Stato interessato.

Insomma, il principio di *extrema ratio* è certamente evocato, ma non imposto uniformemente nei confronti di tutte le categorie di stranieri che possono essere soggette a "trattenimento". Onorato in apparenza, ma – verrebbe da dire – disatteso nella sostanza. Una retorica garantista che, priva di effettivi vincoli normativi, rischia di trasformarsi in un elegante alibi giuridico per legittimare prassi detentive sistemiche.

Il pericolo di un *vulnus* rispetto alla protezione della libertà personale è poi ancor più amplificato dalle ulteriori disposizioni che regolano i *luoghi* della detenzione. Infatti, il "trattenimento" viene disposto, in linea di principio, in appositi centri; si può ipotizzare che la *ratio* della disposizione sia quella di differenziare la detenzione più propriamente "penale" da quella, appunto "amministrativa". Si differenziano i *luoghi* della costrizione per marcare la distinzione delle *misure* che in essi vengono poste in essere[58].

Eppure, si tratta di una regola generale ma *non assoluta*. Infatti, non viene esclusa la possibilità per gli Stati membri di trattenere lo straniero in un istituto penitenziario; siffatta circostanza, che a mio avviso dovrebbe essere preclusa alle autorità nazionali – proprio per distinguere *quam maxime* la situazione dei detenuti ordinari e quella dei "trattenuti" (non è, infatti, il trattenimento misura scevra da qualsiasi finalità punitiva?)[59] –, pare invece ammessa con delle clausole piuttosto elastiche, che normalizzerebbero una circostanza comunque eccezionale in prassi più o meno accettata.

Si legge, ad es., che, nel caso di detenzione a scopo di rimpatrio (caso (i)): «qualora uno Stato membro *non possa ospitare il cittadino di un paese terzo interessato in un apposito centro di permanenza temporanea* e *debba sistemarlo in un istituto penitenziario*, i cittadini di paesi terzi trattenuti sono

58 D'altronde, «gli appositi centri di permanenza temporanea si distinguono dagli istituti penitenziari, il che implica che le condizioni di trattenimento in tali centri devono presentare talune specificità rispetto alle condizioni normali di esecuzione delle pene privative della libertà in istituti penitenziari» (Corte giust., *Landkreis Gifhorn*, causa C-519/20, 10 marzo 2022, punto 36).

59 Assunto ribadito di recente (e, mi pare, aprioristicamente) da Corte giust., *IL*, causa C-241/21, 6 ottobre 2022, punto 32.

tenuti separati dai detenuti ordinari»[60]. Le due condizioni, cumulative, non chiariscono rigorosamente le situazioni cui il legislatore eurounitario fa riferimento, e lasciano aperte una serie di questioni tutt'altro che secondarie: può la semplice indisponibilità di spazi nei centri *ad hoc* giustificare la detenzione negli istituti di pena? Può il (colpevole) sovraffollamento di siffatti centri essere, ulteriormente, un motivo di deroga alla regola generale? Può una sezione "separata" di un istituto penitenziario, strutturalmente identica allo stesso, costituire «centro di permanenza temporanea»[61]? Che valore concreto va attribuito all'espressione «*non possa* ospitare» e «*debba* sistemarlo»: essa implica un'*assoluta* mancata di alternative oppure vanno comunque riconosciuti certi margini di apprezzamento allo Stato membro interessato in relazione alla scelta di implementare il "trattenimento" in istituti di pena? E più in generale: può il difficile contesto burocratico-amministrativo di uno Stato membro giustificare la detenzione dello straniero in istituti penitenziari, situazione che *non* dipende dalla condotta di quest'ultimo?

Nel non stabilire in modo inequivoco che i luoghi elettivi per l'esecuzione del trattenimento siano i centri specializzati a tal fine – e nel tollerare, anzi, la possibilità che la privazione della libertà si realizzi *anche* all'interno di istituti penitenziari, in circostanze peraltro non delineate con sufficiente precisione – il legislatore eurounitario apre, consapevolmente o meno, la via a un ulteriore arretramento del principio di *extrema ratio*. Una

60 Art. 16, par. 1, dir. 2008/115, corsivo aggiunto. Per i casi (ii) e (iii), cfr., per analogia, l'art. 10, par. 1, dir. 2013/33, e art. 28, par. 4, reg. 2604/2013.
La Corte si è premurata di precisare che siffatta deroga, in quanto tale, è da interpretarsi «restrittivamente» (Corte giust., *Bero e Bouzalmate*, cause riunite C-473/13 e C-414/13, 17 luglio 2014, punto 25). Tuttavia, non si tratta dell'unica eccezione consentita. È infatti fatta salva la facoltà, per gli Stati membri, di derogare ulteriormente all'art. 16, par. 1, dir. 2008/115 nelle situazioni di emergenza, previste dall'art. 18, par. 1, della medesima direttiva, vale a dire «nei casi in cui un numero eccezionalmente elevato di cittadini di paesi terzi da rimpatriare comporti un notevole onere imprevisto per la capacità dei centri di permanenza temporanea di uno Stato membro o per il suo personale amministrativo o giudiziario» (Corte giust., *WM*, causa C-18/19, 2 luglio 2020, punto 35). Infine, la Corte ha parimenti stabilito che «non risulta né dal tenore letterale di tale direttiva, né dall'economia della stessa, che tali situazioni rappresentino gli unici motivi che gli Stati membri possono invocare per derogare al principio del trattenimento dei cittadini di paesi terzi, ai fini dell'allontanamento, negli appositi centri di cui all'articolo 16, paragrafo 1, prima frase, della direttiva 2008/115» (ibid., punto 36). Per condivisibili argomentazioni critiche verso siffatto sistema di deroghe, v. le Conclusioni dell'AG Richard De La Tour, presentate il 25 novembre 2021, nella causa riunite C-519/20, *Landkreis Gifhorn*, punto 45.

61 La Corte sembra invero rispondere positivamente alla domanda (v. Corte giust., *Landkreis Gifhorn*, cit., punti 68-103).

volta statuito che il "trattenimento" è legittimamente disposto *ab origine*, il successivo trasferimento del migrante all'interno dei penitenziari, cioè di strutture ontologicamente intrise di logica punitiva, non sembra poi un'opzione così "eccezionale".

Un simile spostamento, però, avviene in un contesto opaco, de-formalizzato, privo di parametri normativi chiari che consentano una valutazione oggettiva della legalità sostanziale della misura. Basti pensare che, in simili circostanze, il controllo giurisdizionale finisce per ridursi a una verifica meramente esteriore della "opportunità" – più amministrativa, par di capire, che giurisdizionale – del *luogo* di trattenimento, con un margine valutativo lasciato all'autorità che rischia di svuotare di contenuto ogni effettivo scrutinio giurisdizionale. In altre parole, si assiste a una progressiva degradazione delle garanzie dell'*habeas corpus*, che si fa particolarmente allarmante proprio nei confronti di soggetti – i migranti in stato di "trattenimento" – strutturalmente meno attrezzati, sul piano giuridico e materiale, per far valere i propri diritti. Così, anche laddove la privazione della libertà trovi una base legale nel diritto dell'Unione, la sua esecuzione rischia di avvenire in un vuoto di garanzie, in cui *la logica del diritto cede il passo alla logica dell'eccezione*.

Il medesimo fenomeno di arretramento delle garanzie si rinviene adottando un differente angolo prospettico. Mi riferisco, in particolare, alla differenza tra *restrizione* e *privazione* della libertà, che – non a caso – si fa particolarmente ambigua proprio quando entrano in gioco i migranti[62]. Nessuno dubita che un detenuto in carcere sia privato della libertà. Ma quando la stessa sorte tocca a un migrante trattenuto in un *hotspot*, su una nave-quarantena (come durante la pandemia da COVID-19), in una tenso-struttura, in una zona aeroportuale, o in un centro *ad hoc*, il discorso cambia. Si parla di "trattenimento", non di detenzione[63]. Ma possiamo ancora accettare questa truffa delle etichette?

62 Sia consentito il rinvio a L. Bernardini, *La detenzione degli stranieri tra "restrizione" e "privazione" di libertà: la CEDU alla ricerca di* Godot, in *Dir. imm. citt.*, 2022, 1, p. 75 ss.

63 Il mancato riconoscimento del carattere detentivo della misura porta con sé la maggior "tolleranza" per l'imposizione della stessa, diminuendo l'intensità del principio di *extrema ratio* (che, diversamente, è massima quando si tratta di vagliare l'esecuzione di misure *privative* – e non meramente *restrittive* – della libertà personale). Sul punto, volendo, L. Bernardini, *Mass Immigration Detention: Thorny Pathologies and Large-Scale Impact*, in *Journal of Perpetrators Studies*, 2026, 2, p. 43 ss.

La Corte costituzionale italiana, con una chiarezza che merita di essere accentuata, ha affermato che la detenzione amministrativa integra a pieno titolo una *privazione* della libertà personale ai sensi dell'art. 13 Cost., richiamando così l'intervento del giudice quale imprescindibile presidio di garanzia[64]. In maniera paradossale, tuttavia, la Corte europea dei diritti dell'uomo – che dovrebbe rappresentare il presidio ultimo a tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'*ordre public européen*[65] – ha adottato, in più occasioni, un approccio incerto e altalenante. Non sono pochi, infatti, i casi nei quali l'articolo 5 CEDU non è stato ritenuto applicabile a situazioni in cui la privazione della libertà appariva manifesta e tangibile, generando così zone grigie giuridiche in cui il diritto alla libertà personale viene di fatto sospeso[66].

A fronte di tale ambiguità, si staglia in controtendenza l'impostazione più lineare e garantista della Corte di giustizia dell'Unione europea, che nella nota causa *FMS e altri* ha riconosciuto – in aperta discontinuità con la giurisprudenza della CEDU – che i migranti confinati nella zona di transito al confine serbo-ungherese si trovavano, *de facto*, in una situazione di detenzione[67]. Il paradosso è evidente: mentre il giudice costituzionale nazionale e la Corte dell'Unione si fanno carico della realtà fattuale, la Corte di Strasburgo, proprio su una materia che investe l'essenza della libertà personale, sembra talora indulgere in un formalismo, per così dire, "disarmante".

L'ultimo punto che mi accingo a toccare concerne la *sostanza* del "trattenimento", la sua caratterizzazione normativo-pratica. La domanda a cui tenterò di rispondere è la seguente: stando così le cose, *si può davvero sostenere che il "trattenimento", formalmente etichettato come "amministrativo", non abbia una natura* penalistica, *almeno in senso materiale*? È una questione che richiama, *mutatis mutandis*, la riflessione di Silvia

64 Corte cost., sent. 10 aprile 2001, n. 105, § 4 e, recentemente, Corte cost., sent. 3 luglio 2025, § 9, e giurisprudenza *ivi* citata (laddove la Corte ha ribadito che il "trattenimento" comporta una situazione di «assoggettamento fisico all'altrui potere», e che tale condizione «è indice sicuro dell'attinenza della misura alla sfera della libertà personale»).

65 L'espressione viene adoperata per la prima volta in Comm. eur. dir. uomo, Plen., *Chrysostomos, Papachrysostomou e Loizidou c. Turchia*, 4 aprile 1991, ricc. 15299/89, 15300/89 e 15318/89, § 22.

66 Corte eur. dir. uomo [GC], *Ilias e Ahmed c. Ungheria*, 21 novembre 2019, ric. 47287/15 e, più di recente, Corte eur. dir. uomo, *OM e DS c. Ucraina*, 15 settembre 2022, ric. 18603/12, §§ 112–121.

67 Corte giust., cause riunite C-924/19 PPU e C-925/19 PPU, *FMS e altri*, 14 maggio 2020. Per un confronto fra quest'ultima decisione e la giurisprudenza CEDU, sia consentito rinviare a L. Bernardini, *«Libertà va cercando…». Una detenzione "atipica", uno "scontro" tra Corti: quali prospettive per i migranti detenuti in Europa?*, in *www.lalegislazionepenale.eu*, 3 dicembre 2020.

Cecchi sulle zone grigie del diritto penale: al di là delle etichette, conta la sostanza. In altre parole, ammesso che, sia pur con qualche incertezza da Strasburgo, il "trattenimento" sia a tutti gli effetti *privazione* (e non restrizione) della libertà personale, viene allora da chiedersi: *la detenzione amministrativa è davvero una misura amministrativa*?[68]

O non si tratta, in realtà, di una misura penale mascherata, in cui lo Stato impone la privazione della libertà a soggetti che non hanno commesso alcun reato, spesso sulla base della loro mancata collaborazione (si pensi al migrante "reticente" o "renitente"), o – nel caso dei richiedenti asilo – per generici motivi di ordine pubblico? I tempi di trattenimento confermano questa impressione: 18 mesi per i migranti irregolari; nessun limite massimo previsto per i richiedenti asilo, secondo il diritto UE. È possibile sostenere che ciò non rientri nel paradigma punitivo? La realtà materiale, se possibile, è ancora più cruda. In alcuni Stati membri – lo si è accennato – i migranti trattenuti sono spesso confinati negli stessi istituti dei detenuti in custodia cautelare o dei condannati in via definitiva. In taluni casi, le condizioni di vita per i trattenuti sono addirittura *peggiori*.

È dunque legittimo sostenere che la detenzione amministrativa sia estranea alla logica penale? Probabilmente no. Ma ciò fa comodo agli Stati: se il "trattenimento" rimane strumento formalmente amministrativo, le garanzie

68 A. Cavaliere, *Le vite dei migranti e il diritto punitivo*, in *Sist. pen.*, 2022, 4, p. 43 ss., e volendo, anche per ulteriori riferimenti giurisprudenziali e dottrinali, L. Bernardini, *Administrative Immigration Detention as a Punitive Measure: Is it Time for a New Standpoint?*, in A. Di Stasi - R. Palladino - A. Festa (eds.), *Migrations, Rule of Law and European Values*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, p. 231 ss. Sul punto, S. Zirulia, *La "Crimmigration" italiana tra polica criminale e politiche criminali*, in *Leg. pen.*, 17 luglio 2026, p. 44, ha condivisibilmente sostenuto come sia difficile "negare che, fatta astrazione dalle rispettive specificità, il carcere e i CPR (nonché gli altri luoghi di trattenimento degli undocumented migrants) condividono un nucleo essenziale del tutto identico, rappresentato dalla privazione di libertà come condizione esistenziale, cioè come fattore che rimodella lo svolgimento di tutte le attività fisiologiche quotidiane per un apprezzabile lasso temporale, in ultima analisi degradando la dignità della persona".

per chi ne subisce gli effetti sono ridotte: si pensi all'inapplicabilità dell'art. 6 CEDU[69] o degli artt. 47[70] e 48[71] CDFUE, nel loro "versante" penalistico.

Il *trend* normativo e giurisprudenziale è chiaro. Ne risulta un abbandono della logica della *extrema ratio*, sostituita da una *deriva carcero-centrica* che sta penetrando, silenziosamente ma inesorabilmente, anche al di fuori del processo penale in senso stretto.

Perché parlare di tutto questo? Perché, come scriveva Stefano Rodotà, «le "perversioni" degli ordinamenti giuridici possono nascere in un loro riposto angolo, ma poi irresistibilmente si diffondono e contagiano l'intero sistema»[72].

La detenzione amministrativa è quell'angolo nascosto. Ma ciò che vi accade oggi potrebbe divenire la norma domani.

69 F. Kuty, *Justice pénale et procès equitable*, II, Larcier, Bruxelles, 2023, p. 1695 ss.; J.-F. Renucci, *Droit européen des droits de l'homme*, IX ed., LGDJ, Parigi, 2021, p. 490 ss. e spec. 552 ss.; F. Sudre, *Droit européen et international des droits de l'homme*, XV ed., PUF, Parigi, 2021, p. 641 ss.; R.C.A. White - C. Ovey, *Jacobs, White & Ovey: The European Convention of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, Va ed. 2010, p. 278 ss.; R. Goss, *Criminal fair trial rights*, Hart, Oxford-Portland, 2014.

70 S. Allegrezza, *Judicial review as a fundamental right: Article 47 of the Charter*, in S. Allegrezza - V. Covolo, *Effective defence rights in criminal proceedings*, Wolters-Kluwer-CEDAM, Milano, 2018, p. 97 ss.; M. Caianiello, *Art. 47 (Parte III)*, in F. Mastroianni - O. Pollicino - S. Allegrezza - F. Pappalardo - O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 903 ss.

71 L. Lupária - J. Della Torre - S. Allegrezza - A. Mosna, *Art. 48 (Parte I e II)*, in F. Mastroianni - O. Pollicino - S. Allegrezza - F. Pappalardo - O. Razzolini (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali*, cit., p. 913 ss.

72 Così S. Rodotà, *Libertà personale. Vecchi e nuovi nemici*, in M. Bovero (a cura di), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Roma-Bari, 2004, p. 56.

IL CARCERE COME ILLUSORIA PANACEA[1]

Sergio Sottani
Procuratore Generale della Repubblica presso la Corte di appello di Perugia

Faccio i miei complimenti alla collega Silvia Cecchi per il suo libro, che mette al centro del dibattito una questione fondamentale: la necessità di superare la concezione "carcero-centrica" della pena.

Vorrei condividere qualche riflessione, attingendo alla mia esperienza.

Il problema del carcere come centro della pena è complesso e tocca molti aspetti. Ad esempio, come è stato giustamente osservato, quando si parla di "pene sostitutive" si intende in realtà che il carcere resta il punto di riferimento, sostituendolo solo in alcuni casi. Come ha ben detto il professor Pascucci, forse bisognerebbe pensare a un sistema del tutto diverso, che non ruoti attorno al carcere. Se non c'è una pena detentiva, forse non serve nemmeno il processo penale così come lo conosciamo. Si potrebbe quindi pensare a forme alternative più orientate alla tutela dei diritti. Non a caso il Costituente nell'art. 27 fa riferimento alle "*pene*", attribuendo implicitamente alla pena una connotazione afflittiva, ma escludendo qualsiasi valenza trattamentale contraria "*al senso di umanità*" e valorizzandone la tensione "*alla rieducazione del condannato*".

Quindi esistono nella previsione costituzionale delle "*pene*", inflitte all'esito di un giudizio penale, che non necessariamente comportano la reclusione in un "*carcere*".

Da qui sembrerebbe emergere l'ulteriore considerazione che il legislatore dovrebbe rifuggire da una visione "*panpenalistica*", in forza della quale qualsiasi forma di disagio sociale viene colpita con l'introduzione di nuove fattispecie penali o con l'aggravamento di quelle già esistenti, con l'inevitabile conseguenza che il mito del reato come panacea alle devianze è frutto di una concezione "*carcero-centrica*" del diritto penale.

1 Versione rivista, aggiornata e corredata di note della relazione svolta il 22 maggio 2024 in occasione del convegno "*Il carcere* extrema ratio*? Riflessioni sul volume di Silvia Cecchi,* Carcere, *Liberilibri, 2024*", tenutosi presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo nell'ambito del corso di Diritto processuale penale della laurea in Scienze Giuridiche per la Consulenza del Lavoro e la Sicurezza Pubblica e Privata.

Tra l'altro, se si esaminano i dati sulla composizione sociale della popolazione detenuta è facile notare come le pene alternative al carcere possono funzionare davvero, ma soprattutto per i soggetti dotati di disponibilità economica.

Mi si perdoni un'autocitazione. Nel 1993, scrissi un articolo su Giurisprudenza Italiana dal titolo "*Affidamento in prova al servizio sociale e colletti bianchi*". Lo cito perché quel lavoro affrontava un tema ancora attualissimo.

Parlavo di un caso emblematico: un politico coinvolto nello scandalo Lockheed – che probabilmente i più giovani non ricordano – che venne condannato per gravi reati ministeriali e che scontò la pena in affidamento ai servizi sociali. Era uno dei primi grandi scandali che coinvolsero direttamente membri del governo, eppure i condannati riuscirono ad ottenere, legittimamente, pene alternative al carcere.

Chi frequenta gli istituti penitenziari sa bene che la composizione della popolazione detenuta è tutt'altro che casuale.

C'è una fortissima connotazione sociale: una volta si sarebbe detto "*classista*". Per citare il giurista ottocentesco Francesco Carrara, in carcere troviamo plasticamente raffigurati gli effetti del "*diritto penale dei briganti*", non quello dei "*galantuomini*". Questi ultimi, quando vengono condannati, beneficiano di misure alternative, come l'affidamento in prova.

Questo squilibrio pone una questione importante, anche in relazione alla crescente tendenza securitaria. La pena, in quanto espressione pubblica dello Stato, oltre ad avere una necessaria connotazione sanzionatoria e quindi afflittiva, svolge anche un'indispensabile funzione alternativa alla vendetta privata, dettata dall'istinto o dalla comprensibile acrimonia della vittima del reato.

Una delle funzioni fondamentali del garantismo è proprio questa: evitare che la pena diventi una forma di vendetta privata. La pena pubblica serve a neutralizzare quelle pulsioni istintive, che oggi si manifestano non solo nella società, ma soprattutto nei *social*, diventati una sorta di "*quinto potere*".

I *social* sono divenuti una permanente arena di giudizio continua, in cui basta una condanna, o anche solo un'accusa, per scatenare reazioni violente e immediate.

Compito del giurista è quello, a mio parere, di non dimenticare la fondamentale distinzione tra la fase di cognizione, in cui è necessario ac-

certare la commissione del reato e valutarne la gravità, e quella esecutiva, in cui è assolutamente indispensabile valorizzare tutti gli strumenti finalizzati alla rieducazione della persona condannata.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale, sin dalla sentenza n. 313 del 1990 ha peraltro chiarito da tempo che la finalità rieducativa non si esaurisce nel trattamento penitenziario, ma deve informare l'intero sistema sanzionatorio, inclusa la fase della determinazione della pena. La Corte ha adottato una visione "*secolarizzata*" della rieducazione: essa non implica necessariamente la trasformazione morale del condannato, ma richiede che la pena sia strutturata in modo da rendere possibile un percorso di reinserimento sociale.

Da tale assunto giurisprudenziale derivano alcuni corollari. In primo luogo, la rieducazione non può esser imposta ma deve essere spontaneamente ricercata dalla persona condannata. In secondo luogo, la rieducazione va intesa come risocializzazione, volta alla ricomposizione della convivenza civile che il reato ha lacerato. Infine, il periodo di detenzione non deve rappresentare un "*non luogo*" e un "*non tempo*", vissuto in totale separazione dal contesto sociale e nella mera attesa dell'uscita dall'istituto.

Sotto quest'ultimo profilo, il libro della collega Cecchi è prezioso, perché, anche tra le righe, ci ricorda quanto siano fondamentali, a fini rieducativi, strumenti come il lavoro oltre che attività ricreative come il teatro e la musica, l'attività sportiva e quella culinaria. Sviluppare la creatività, nel periodo di detenzione, non solo cerca di sconfiggere il pericolo più allarmante, rappresentato dall'ozio, ma svolge anche una benefica "evasione" dal contesto carcerario. Inoltre, queste iniziative servono a inserire la popolazione detenuta nel contesto cittadino, eliminando, seppure temporaneamente, la barriera muraria e, soprattutto, quella sociale di esclusione

Stiamo parlando di percorsi che hanno un impatto enorme, come il teatro e lo sport.

L'obiettivo è reinserire, non normalizzare. Ristabilire un dialogo con la società, dopo la frattura rappresentata dal reato e dalla pena.

Tutto questo è indispensabile ma naturalmente non è sufficiente per eliminare il rischio di recidiva di chi esce dal carcere. Le alte percentuali di ricaduta nel reato da parte di chi è entrato in un istituto di reclusione dimostrano che la funzione rieducativa è, ad oggi, molto limitata. Purtroppo, il carcere continua a svolgere un ruolo di contenitore indifferenziato, per

quelle componenti di devianza e marginalità sociale, a volte affetta anche da disturbi psichici per i quali bisognerebbe intervenire con adeguato supporto psichiatrico, anche al fine di tutelare la restante popolazione detenuta oltre che il personale di polizia penitenziaria e quello civile trattamentale che opera all'interno degli istituti di pena.

È evidente che, quando si affronti il tema della criminalità organizzata, la visione del carcere come *estrema ratio* non possa essere disgiunto dalla consapevolezza che una parte della popolazione detenuta non solo non intende affrontare alcuna ipotesi di rieducazione, ma anzi intende proseguire nella sua attività criminosa anche all'interno delle mura carcerarie.

Il tema che mi è stato affidato – Carcere e criminalità organizzata – è stato già introdotto con grande efficacia. Mi preme subito chiarire che il libro della collega Cecchi non sostiene una tesi abolizionista: non propone, cioè, di eliminare del tutto il carcere.

Piuttosto, sostiene di concepirlo come *extrema ratio*, da utilizzare solo nei casi di effettiva e grave pericolosità sociale.

Lo stesso testo dedica due interi capitoli – il quarto e il quinto – al concetto di pericolosità e, in particolare, ai reati connessi alla criminalità organizzata e al regime del 41-bis.

Si riconosce, insomma, che per determinati soggetti il carcere può rimanere uno strumento necessario, ma dovrebbe essere profondamente riformato, a partire proprio dalle strutture.

Chi frequenta gli istituti penitenziari sa quanto varie siano le condizioni da un carcere all'altro. Più che di "carcere", bisognerebbe parlare di un arcipelago carcerario, fatto di realtà profondamente diverse tra loro.

La collega Cecchi ha parlato giustamente di eredità culturale: ed è proprio questo, il punto.

Se affrontiamo il tema della cultura criminale, in particolare di quella mafiosa, ci accorgiamo che il carcere non è affatto vissuto come una punizione.

Negli anni '90, anche grazie alla spinta di magistrati come Giovanni Falcone, si iniziò a parlare di carcere "duro". E fu proprio per contrastare la cultura dell'onore mafioso, in cui il carcere – come si diceva alla "Vicaria", il vecchio carcere di Palermo – era considerato un passaggio quasi naturale: "Alla Vicaria ci vado contento, tanto so che sarò assolto."

Frasi di questo tipo, riportate da collaboratori di giustizia come Marino Mannoia e Giovanni Drago, fanno capire come il carcere, per certi soggetti, rappresenti addirittura un riconoscimento.

Uno di loro diceva: "Dovunque arrivavo, le teste si abbassavano. Questo valeva più di tutti i soldi che avevo fatto."

Negli anni '70, l'approccio al carcere era molto diverso. La legge del 1975, figlia anche dell'impegno del politico Mario Gozzini, puntava alla rieducazione.

È bene ricordare che gli anni '70 non furono solo il tempo del terrorismo: furono anche un'epoca di grandi riforme sociali, come lo Statuto dei Lavoratori, la riforma sanitaria del '78, la legge sul divorzio. Anche la riforma penitenziaria del '75 rientra in questo contesto di progresso.

Ma poi le cose cambiarono.

Con l'introduzione dell'articolo 4-bis dell'ordinamento penitenziario, venne posto il divieto di concessione di benefici a chi non collaborava con la giustizia. E con il 41-bis, si è istituito un regime speciale per motivi di "ordine e sicurezza pubblica".

Nel nostro sistema penitenziario esistono tre livelli principali di circuiti: "*Media Sicurezza*", per i detenuti della c.d. "*categoria comune*"; "*Alta Sicurezza*", a loro volta suddivisi in tre sottocategorie, comprendenti detenuti già condannati per reati di criminalità organizzata, tuttavia non più sottoposti al regime di cui all'art. 41bis dell'Ordinamento Penitenziario, oltre a quelli condannati per terrorismo e agli affiliati ad associazioni di criminalità organizzata; regime di cui al menzionato art. "*41-bis*", così individuati con apposito provvedimento, per quei detenuti che vengono totalmente separati dal resto della popolazione, senza possibilità di socializzazione. La funzione rieducativa è qui del tutto sacrificata.

Per esemplificare, il regime di "*Alta sicurezza*" è riservato a quei condannati per reati di criminalità organizzata e terrorismo che non sono sottoposti al più limitativo regime dell'art. 41bis Ordinamento Penitenziario.

All'interno della popolazione racchiusa nella "*Media sicurezza*", che compone la fascia più ampia, dove si cerca un equilibrio tra sicurezza e attività trattamentali, la percentuale numericamente più consistente è rappresentata da detenuti spesso tossicodipendenti o con disturbi psichici.

Paradossalmente, sono proprio questi soggetti, a minore pericolosità sociale, a creare maggiori problemi di gestione. Non tanto per la loro pericolosità in sé, quanto per la gravissima emarginazione sociale da cui provengono.

Un altro aspetto che va affrontato nell'esame della funzione rieducativa è rappresentato dalla carenza di personale qualificato all'interno degli istituti penitenziari. Nelle carceri italiane, mancano figure fondamentali per il trattamento e la risocializzazione: insegnanti, psicologi, sociologi, educatori.

Non è un problema di incompetenza della Polizia Penitenziaria, che svolge un compito essenziale, legato alla sicurezza, ma del fatto che essa non può e non deve essere lasciata sola a gestire anche l'intero percorso di recupero del detenuto.

Un primo intervento sensato sarebbe quello di alleggerire il sistema carcerario, togliendo dalla detenzione quei soggetti a bassa pericolosità, per i quali misure alternative sarebbero molto più efficaci.

Del resto, le situazioni più critiche, quali rivolte, autolesionismi, aggressioni, non avvengono nei reparti di alta sicurezza, ma proprio nelle sezioni ordinarie, dove si trovano persone con fragilità gravi, spesso abbandonate a sé stesse, e dove il carcere non ha alcuna funzione rieducativa reale.

Ci sono anche circuiti speciali, come quelli per i collaboratori di giustizia, per *sex offender*, spesso separati per evitare vendette, e per persone *transgender* o persone transessuali. Questi ultimi rappresentano una sfida gestionale in quanto per gli stessi vanno individuati reparti separati e strutture adeguate, che al momento non esistono ovunque.

E' sinceramente difficile ipotizzare l'abolizione del carcere, come sanzione per particolari gravi tipologie di reato. Se non altro per evitare forme di vendetta privata che suppliscano alla mancata risposta statale a prevedibili ondate di protesta dell'opinione pubblica, in caso di inerzia punitiva.

Penso a casi come la criminalità organizzata, gli stupri, gli omicidi e i femminicidi.

Tuttavia, il carcere deve cambiare: non può restare com'è.

Oggi, dopo le sentenze della Corte EDU e della Corte Costituzionale, l'ergastolo ostativo è stato superato. Non si può più negare in automatico l'accesso a benefici penitenziari solo perché il detenuto non collabora. Ogni caso va valutato singolarmente.

Ma questo comporta una nuova responsabilità per la magistratura: occorre uno sforzo culturale, anche nella lettura della "pericolosità" di chi è recluso da vent'anni.

Come si può dimostrare che una persona detenuta abbia ancora legami con l'organizzazione criminale, se non ci sono contatti documentati? Ciò ad esempio viene quotidianamente dimostrato dall'utilizzo di cellulari entrati illegalmente nel circuito carcerario, ipotesi che purtroppo accade con notevole frequenza.

Concludo con un rapidissimo cenno alla giustizia riparativa, uno degli sviluppi più interessanti del nostro ordinamento recente. È una riforma fondamentale, e ha tre grandi pregi. Innanzi tutto, supera il modello carcero-centrico, nel momento in cui propone un percorso di riconciliazione all'interno della società. Inoltre, ridefinisce il ruolo del giudice, che non è più onnisciente e onnipotente, in quanto la riparazione coinvolge soggetti esterni, in una forma di mediazione reale. Da ultimo, non certo in ordine di importanza, coinvolge la vittima, in quanto le restituisce un ruolo attivo e riconosce il suo vissuto all'interno del processo.

Tuttavia, c'è un grande limite: si è voluto fare tutto questo a costo zero. Nel penale, i mediatori non sono retribuiti, a differenza di quanto accade nel civile. Una contraddizione assurda.

La legge sulla giustizia riparativa è entrata in vigore nel 2022, ma a oggi le conferenze permanenti non sembrano avere ancora espresso appieno le proprie potenzialità operative.

A conclusione di queste sintetiche considerazioni, approfitto per ringraziarvi sinceramente per l'invito. Sono legato da tempo all'Ateneo di Urbino e alla Regione Marche.

Questa occasione mi ha permesso non solo di riflettere su temi che mi stanno a cuore da anni, ma anche di leggere con attenzione un libro di grande valore, come quello della collega Cecchi.

Ma se la politica non si assume la responsabilità di agire, queste nostre riflessioni rischiano di restare lettera morta.

Mi auguro che i giovani qui presenti, formati anche grazie a incontri come questo, diventino una generazione migliore della nostra, anche se, lo confesso senza inutili ipocrisie, qualche contributo positivo lo abbiamo dato pure noi.

L’importante è non accettare mai, come risposta alla devianza, quella frase orribile: “*Chiudi la cella e butta via la chiav*e.”

Grazie.

APPUNTI SUL CARCERE COME *EXTREMA RATIO*[1]

Guido Colaiacovo
Università degli Studi di Foggia
Professore associato di Diritto processuale penale

1. IL CARCERE

Una riflessione sul carcere come *extrema ratio*, da intendere come strumento residuale per la prevenzione e la repressione della delinquenza, è quanto mai necessaria, soprattutto in un momento, come quello presente, nel quale, come pure ha rilevato la Corte costituzionale[2], l'endemica condizione di inadeguatezza degli istituti penitenziari italiani determina una inaccettabile compromissione dei diritti delle persone detenute[3].

Del resto, che il carcere non possa essere la sola misura per contrastare la criminalità è opinione largamente condivisa[4], che non scaturisce esclusivamente dalla esigenza di far fronte alla situazione attuale. Come dire che, anche laddove gli istituti penitenziari fossero capienti e i posti fossero addirittura vacanti, sarebbe comunque opportuno rimeditare l'approccio "carcerocentrico" che caratterizza la legislazione penale.

1 Versione rivista, aggiornata e corredata di note della relazione svolta il 22 maggio 2024 in occasione del convegno "*Il carcere* extrema ratio*? Riflessioni sul volume di Silvia Cecchi*, Carcere, *Liberilibri, 2024*", tenutosi presso l'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo nell'ambito del corso di Diritto processuale penale della laurea in Scienze Giuridiche per la Consulenza del Lavoro e la Sicurezza Pubblica e Privata.

2 C. cost., 29 luglio 2025, n. 139, in *Dir. pen. proc.*, 2025, p. 1163, con nota di Palazzo, *Preclusioni "soggettive" delle pene sostitutive e principi costituzionali di politica sanzionatoria*, che ha rimarcato come la condizione di sovraffollamento delle carceri italiane rende particolarmente arduo il perseguimento della finalità rieducativa, oltre che lo stesso mantenimento di livelli minimi di umanità della pena.

3 In realtà, le pessime condizioni degli istituti penitenziari italiani non sembrano una caratteristica del momento, ma appaiono ormai croniche. Anche volendo considerare soltanto il periodo trascorso dalla condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Torreggiani (C. eur. dir. uomo, 8 gennaio 2013, in *Cass. pen.*, 2013, p. 1203), nonostante i numerosi interventi legislativi, la situazione non sembra essere mutata.

4 In tema, più di recente, Fornasari - Menghini (a cura di), *Il carcere come* extrema ratio, Editoriale scientifica, 2025.

Questa riflessione, quindi, non può che muovere da una considerazione preliminare sulle funzioni che l'istituzione carceraria è chiamata a svolgere, sia nell'esecuzione della pena, sia a fini cautelari.

A ben vedere, il carcere, inteso dal punto di vista strutturale, ossia come un luogo nel quale viene rinchiusa una persona per fini di giustizia, è strumento tendenzialmente neutro, che si presta a soddisfare una pluralità di scopi, come testimonia la sua evoluzione[5]. È pertanto il legislatore che ne delinea la fisionomia, assegnandogli un ruolo nelle dinamiche punitive e cautelari. In altre parole, sono la concezione della pena e della cautela che scolpiscono i caratteri del carcere, definendone la conformazione giuridica e determinando così la sua collocazione nel sistema della giustizia penale.

Da questo punto di vista, allora, sono cruciali innanzitutto le opzioni che definiscono le incriminazioni, le pene e le relative funzioni. L'individuazione delle condotte penalmente rilevanti e la tipologia di sanzione comminata tracciano il campo di applicazione della pena detentiva e delle sue eventuali alternative. Inoltre, le modalità di esecuzione della pena definiscono il trattamento del condannato e contribuiscono così alla concreta realizzazione delle funzioni perseguite con la sanzione penale. Da queste scelte, discende poi la necessità di predisporre le condizioni affinché gli obiettivi indicati possano essere effettivamente perseguiti e raggiunti. È, dunque, un'azione complessa, nella quale alla elaborazione teorica deve aggiungersi la capacità, anche economica, dello Stato di attuare le scelte compiute, affinché le solenni declamazioni di principi non restino lettera morta.

Nondimeno, hanno rilevanza strategica le scelte compiute sul versante processuale nell'allestimento del sistema cautelare, e, in particolare, della disciplina di presupposti e condizioni che giustificano la privazione della libertà di una persona in attesa della decisione finale sulla sua responsabilità. In quest'ultima dimensione, del resto, si dovrebbe ancor di più rimarcare la natura residuale della custodia cautelare, applicata nei confronti di un imputato e, quindi, di persona nei cui confronti non è stata ancora emessa una statuizione definitiva di colpevolezza.

5 A titolo esemplificativo, si può rammentare la trasformazione del carcere da luogo destinato a custodire l'imputato per fini cautelari a luogo predisposto per l'espiazione della pena (in tema, più di recente, Capone, *Corpi e anime. Temi e problemi del penitenziario in Italia in una prospettiva storica*, in Capone - Ciuffoletti - Fiandaca - Gianfilippi, *Diritto penitenziario e sociologia della pena*, Giappichelli, 2021, p. 9 e ss.).

Dunque, si può dire che non esiste "il carcere", ossia un luogo sempre uguale e immutabile, nonostante il trascorrere del tempo e l'avvicendarsi dei sistemi giuridici. Esistono, piuttosto, tante carceri quante sono le concezioni della giustizia penale[6].

2. IL CARCERE E LA COSTITUZIONE

C'è un interrogativo da sciogliere in via preliminare: attiene alla compatibilità del carcere con la Costituzione e la sua soluzione aiuta a chiarire se l'attuale crisi sia transitoria o irreversibile, se sia la conseguenza di difetti emendabili o sia una patologia ormai in stato terminale.

Una panoramica della Carta fondamentale consente di notare che, pur non essendo dedicata al carcere alcuna disposizione, è comunque ammessa la carcerazione. Al di là del dato testuale, invero poco significativo[7], per inquadrare l'argomento è necessario analizzare il testo costituzionale per verificare se il carcere ne sia al di fuori o non esista piuttosto una sua disciplina compatibile con i principi fondamentali dello Stato[8].

In questa dimensione, come accennato, è necessario muoversi entro le coordinate fissate dalla Costituzione in materia di libertà personale, pena e processo penale e marcare le differenze tra pena e cautela, tra esecuzione di una sentenza irrevocabile e privazione della libertà in forza di un titolo cautelare.

Sul versante esecutivo, accogliendo la teoria polifunzionale della pena, il carcere consente senz'altro di soddisfare le finalità di prevenzione speciale e generale e di retribuzione, che costituiscono ancora una componente essenziale della sanzione penale[9]. L'attrito più forte, pertanto, avviene a contatto con la funzione rieducativa della pena, che, tuttavia, non è

6 Del resto, di tale pluralità si rinvengono tracce inequivocabili nella legislazione vigente: esistono (o almeno dovrebbero esistere) carceri per i condannati e carceri per gli imputati; carceri per adulti e per minorenni; strutture detentive per l'esecuzione di misure di sicurezza e istituti a custodia attenuata; inoltre, anche all'interno dei singoli istituti la popolazione è divisa secondo differenti criteri in apposite sezioni o circuiti.

7 Il termine compare, peraltro in una accezione di garanzia, soltanto nell'art. 13, comma 5, Cost., con riferimento all'istituto ormai obsoleto della carcerazione preventiva.

8 Sul controverso rapporto tra carcere e Costituzione, Flick, *Il carcere nella Costituzione*, in *www.sistemapenale.it*, 9 luglio 2025.

9 In tema, Viganò, *La pena come "contraccambio"? Qualche riflessione su fondamenti e scopi della pena nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 59 e ss.

affatto compromessa o irrimediabilmente pregiudicata, né può assurgere, in un'ottica di bilanciamento, a funzione "tiranna".

Sul versante cautelare, la tensione è sicuramente più accentuata poiché, come detto, la condizione dell'imputato, soprattutto in virtù dell'ulteriore protezione accordata dall'art. 27, comma 2, Cost., è diversa da quella del condannato. Ma anche in questo caso, la detenzione in attesa di giudizio, nel rispetto di determinate condizioni, non si pone in contrasto con i principi costituzionali[10].

La soluzione, dunque, risiede nel corretto bilanciamento tra le varie componenti della pena, con riguardo alla esecuzione, e nella precisa definizione del rapporto tra tutela della libertà personale dell'imputato ed esigenze di tutela del processo e della collettività, con riguardo alle misure cautelari.

3. CARCERE E CONDIZIONI DI CARCERAZIONE

Il carcere, anche laddove sia correttamente declinato come strumento residuale, deve essere costruito, non soltanto dal punto di vista architettonico, secondo criteri ben precisi.

Dal punto di vista strutturale, sono chiarissime le previsioni dell'ordinamento penitenziario, che assicurano condizioni di detenzione rispettose della persona e funzionali al perseguimento della finalità rieducativa della pena.

L'attuazione di queste direttive è condizione essenziale affinché la privazione della libertà personale – sufficiente *ex se*, per garantire la realizzazione delle funzioni della pena diverse da quella rieducativa – consenta di avviare un percorso teso al reinserimento del condannato o, nel caso dell'imputato, impediscano alla detenzione di assumere un connotato desocializzante.

Senonché, come accennato, l'attuale condizione degli istituti penitenziari italiani impone di riconoscere che la concreta attuazione dei precetti legislativi è una meta ancora lontana. Osservando questa situazione emerge che le condizioni inaccettabili nelle quali versano le carceri italiane, causa di effetti devastanti sulla salute psicofisica dei detenuti, sono la conseguenza di una serie di fattori e non soltanto del sovraffollamento[11]. Quest'ultimo

10 Sul punto, per tutti, Spangher, *Considerazioni sul processo "criminale" italiano*, Giappichelli, 2015, p. 54.

11 È emblematica, la recente decisione della autorità giudiziaria tedesca di sospendere l'esecuzione di un mandato d'arresto europeo emesso dall'autorità giudiziaria italiana in ragione del dubbio circa

è sicuramente la prova inequivocabile che, nonostante i sofisticati meccanismi legislativi introdotti, la carcerazione, tanto in sede legislativa, che nella prassi, è opzione praticata oltre i limiti consentiti. Ma il sovraffollamento è pure un amplificatore delle problematiche derivanti dall'inadeguatezza delle strutture carcerarie e dalla carenza di risorse. A ben vedere, infatti, alla crescita costante della popolazione detenuta o, comunque, alla difficoltà di ricondurla entro i livelli accettabili, si affiancano la vetustà e le pessime condizioni di manutenzione degli istituti penitenziari che inducono a ritenere che, seppure fosse ridotto il numero degli utenti, non sarebbe possibile garantire livelli soddisfacenti di vita.

Da questo punto di vista, quindi, escludere che il carcere sia al di fuori della Costituzione è soltanto la prima tappa di un lungo percorso. Il raggiungimento di questo approdo nella dimensione costituzionale, infatti, è piuttosto il punto di partenza per compiere i passi necessari al fine di trasporre le coordinate costituzionali nella legge ordinaria. In altre parole, non è sufficiente individuare, alla luce dei principi costituzionali, una giustificazione teorica del carcere; è necessario, per rimanere entro il perimetro segnato dalla Costituzione, che l'attuazione dei principi sia prassi quotidiana della amministrazione.

4. CARCERE E LEGISLAZIONE

Giunti a questo punto, si può affermare che il carcere ha cittadinanza nell'ordinamento giuridico a una duplice condizione: in primo luogo, non deve rappresentare l'unica ovvero la principale risorsa per il contrasto alla criminalità; in secondo luogo, in quelle situazioni residuali ove sia ammesso, deve comunque essere concepito in modo tale da rispettare la dignità della persona detenuta e favorire il reinserimento del condannato.

È utile, allora, rivolgere l'attenzione verso le manovre che il legislatore ha realizzato per rendere concreta questa impostazione.

Non c'è dubbio che, almeno dall'entrata in vigore della legge sull'ordinamento penitenziario, per quanto concerne l'esecuzione delle pene, e del codice di rito, per quanto concerne anche il settore delle cautele, si sono susseguiti interventi finalizzati a ridurre il ricorso alla carcerazione. L'introduzione di

l'adeguatezza delle condizioni di detenzione del ricercato in caso di consegna (Oberlandesgericht München, 12 settembre 2025, in *www.sistemapenale.it*, 14 novembre 2025).

un cospicuo catalogo di misure alternative alla detenzione e il suo progressivo ampliamento; la predisposizione di un sistema cautelare che contiene disposizioni di principio e specifiche misure tese a ridurre il ricorso alla privazione assoluta della libertà personale; la recentissima ristrutturazione dell'istituto delle pene sostitutive rappresentano le innovazioni più significative.

Si riscontra, però, anche una tendenza di segno contrario che ha accompagnato queste innovazioni e che consiste nella parallela introduzione di limiti e preclusioni all'accesso a queste alternative al carcere. L'istituzione di un "doppio binario", funzionale a un più efficace contrasto alla criminalità di stampo mafioso o terroristico, e la sua progressiva dilatazione, fino a comprendere reati del tutto estranei all'impianto originario, hanno posto consistenti preclusioni e limitazioni all'accesso a misure alternative, a cautele diverse da quella di massimo rigore e a pene sostitutive[12].

D'altro canto, si deve pure notare che l'attività legislativa volta a ridurre il campo di applicazione del carcere appare orientata più dalla necessità di sfoltire la popolazione carceraria che dalla volontà di implementare un diverso sistema esecutivo e cautelare. Qui è sufficiente paragonare il corposo intervento realizzato a seguito della sentenza Torreggiani con la timidezza mostrata qualche anno dopo nella riforma dell'ordinamento penitenziario[13].

Altri interventi, sebbene non si siano ancora trasformati in legge, sembrano certificare il collasso del sistema penitenziario sin dalle sue premesse. È il caso della proposta tesa ad incrementare ancora la riduzione di pena per la liberazione anticipata. Alla base della novella, infatti, sta, almeno in parte, la convinzione che la carenza di risorse per una adeguata offerta trattamentale debba essere compensata da una ulteriore diminuzione della pena[14].

12 A titolo esemplificativo, le preclusioni fissate dall'art. 4-*bis* ord. penit. sono state ritenute legittime anche in materia di pene sostitutive (C. cost., 29 luglio 2025, n. 139, cit.).

13 Sul punto, Giostra, *Un grande futuro dietro alle spalle. Qualche riflessione introduttiva*, in Bronzo - Siracusano - Vicoli, *La riforma penitenziaria: novità e omissioni del nuovo "garantismo carcerario"*, Giappichelli, 2019, p. IX e ss.

14 Sul disegno di legge, Giostra, *Liberazione anticipata: una proposta meritoria e necessaria, che richiede una doverosa messa a punto*, in *www.sistemapenale.it*, 18 aprile 2024, e Valenti, *Riflessioni a margine di una proposta di legge sulla liberazione anticipata*, in *penaledp*, 2025, p. 285.

5. NON ABOLIRE MA *POTENZIARE* IL CARCERE

Si può affermare, dunque, che al di fuori della Costituzione non è il carcere. Al di fuori del Costituzione si pongono le sue degenerazioni, gli eccessi che troppo spesso caratterizzano l'azione legislativa e la carenza di risorse dell'amministrazione.

La soluzione dei drammatici problemi dei penitenziari italiani, pertanto, non può essere ricercata nelle utopie abolizioniste, ma in una azione legislativa che finalmente lo collochi al vertice della piramide sanzionatoria, in una posizione raggiungibile soltanto dopo aver constatato che soluzioni alternative non sono percorribili.

E in questa direzione, il carcere dovrebbe piuttosto essere *potenziato*, con tale termine intendendosi una serie di iniziative, non soltanto normative, tese a recuperare e promuoverne la funzione essenziale[15].

Potenziare il carcere, infatti, non significa ampliare ulteriormente il campo di applicazione della pena detentiva, ma, piuttosto, restringere dal punto di vista oggettivo e soggettivo il perimetro entro il quale è ammessa la privazione totale della libertà personale, riservandola alle condotte più gravi e ai delinquenti più pericolosi. *Potenziare* il carcere significa dotare l'amministrazione delle risorse necessarie affinché la fruizione degli elementi del trattamento sia effettiva e il godimento dei diritti fondamentali non sia evento sporadico e occasionale, ma caratteristica costante del percorso verso il reinserimento in società. *Potenziare* il carcere significa predisporre un doppio binario che tuteli effettivamente le esigenze di sicurezza evitando però afflizioni inutili. *Potenziare* il carcere significa abbandonare le vecchie strutture e costruirne di nuove, secondo criteri che consentano l'effettivo svolgimento delle attività trattamentali: "*i mattoni con cui si costruiscono i penitenziari devono avere dentro un'idea; devono realizzare una struttura disegnata dal senso e dalla finalità della pena*"[16].

15 Su questo concetto, volendo, anche Colaiacovo, Potenziare *il carcere riscoprendo la città*, in Covino (a cura di), *Costituzione, carcere e città*, Jovene, 2025, p. 25

16 Così Giostra, *Una nuova cultura della pena e non soltanto nuove carceri*, in *Avvenire*, 22 luglio 2021, p. 3..

MOLTE OMBRE E UNA FIOCA LUCE SULL'ESECUZIONE PENALE A CINQUANT'ANNI DALL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO[1]

Lina Caraceni
Università degli Studi di Macerata
Professoressa associata di Diritto processuale penale

1. IL VOLTO COSTITUZIONALE DELLA PENA NELLA LEGGE PENITENZIARIA DEL 1975: LE ATTESE TRADITE E L'INDEGNO PRESENTE

Era il 26 luglio 1975 quando venne approvata la legge n. 354[2] che finalmente poneva fine al modello penitenziario introdotto durante il regime fascista con il regio decreto 18 giugno 1931, n. 787 e che si ispirava ad una concezione prettamente retributivo-securitaria della pena[3]; un'impostazione che vedeva nelle privazioni, nei patimenti psicologici e fisici i mezzi per favorire il riconoscimento dell'errore e per determinare nel reo, attraverso il ravvedimento, un cambiamento personale positivo e socialmente accettabile. La persona reclusa per ragioni di giustizia veniva privata di ogni diritto, soggetta ad una illimitata *potestas puniendi*; una concezione figlia

1 Il presente lavoro prende spunto dalla relazione tenuta il 22 maggio 2024 nel convegno dal titolo *Il carcere* extrema ratio*? Riflessioni sul volume di Silvia Cecchi, Carcere, Liberilibri, 2024*, presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Urbino nel corso di Diritto processuale penale della laurea in Scienze Giuridiche per la Consulenza del Lavoro e la Sicurezza Pubblica e Privata, e si inserisce nell'ambito del progetto *Innovazione e vulnerabilità: problemi giuridici e tutele* del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Macerata (finanziamento MUR, programma: Dipartimenti di Eccellenza 2023-2027).

2 La legge reca le *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*.

3 Il regio decreto, rubricato *Regolamento per gli Istituti di prevenzione e di pena*, stabiliva le condizioni di vita nei penitenziari secondo una visione prettamente amministrativa dell'esecuzione e i cui aspetti qualificanti erano rappresentati dalla rigida separazione tra il carcere e il mondo libero, dalla limitazione delle attività consentite in carcere (soltanto lavoro, istruzione e pratica religiosa), dall'isolamento dei detenuti all'interno degli istituti e dall'esclusione di qualsiasi persona estranea non inserita nella gerarchia e non sottoposta alla disciplina penitenziaria. Per un approfondimento, cfr. P. Ungari, *Alfredo Rocco e l'ideologia giuridica del fascismo*, Brescia, 1974, pp. 9 e ss.

di un archetipo di Stato in cui i cittadini sono soggetti al diritto e non soggetti di diritto, dove "l'apparato" controlla e decide della vita dei singoli. Si tratta di un modello teso ad affermare l'autoritarismo dei bisogni di tutela propri del potere e incarna l'ideale dei moderni sistemi penali che, attraverso l'imprigionamento, puntano ad assoggettare i corpi per governare le molteplicità umane e controllarne la forza[4]. Coloro che delinquono e che vengono sottoposti all'imprigionamento perdono la loro identità e diventano dei numeri[5], completamente assoggettati perché espiino la loro colpa in silenzio e senza turbare l'ordine sociale. Tra i punti di forza di quel modello esecutivo vi erano isolamento e violenza: ci si avvaleva di strumenti volti ad ottenere «un'adesione coatta alle regole e alle ideologie del trattamento e ad atomizzare i singoli detenuti con una costante violazione delle più elementari regole del rispetto della dignità della persona»[6].

La riforma del 1975 rappresenta un deciso cambio di rotta – almeno sulla carta – ed inaugura una nuova stagione per il sistema penitenziario: dà attuazione ai valori espressi nella Costituzione mettendo al centro la persona e la difesa dei suoi diritti fondamentali che preesistono e resistono pure allo *status* detentivo. I principi di umanità e di rieducazione espressi nell'art. 27 comma 3 Cost. pongono l'accento sul condannato nella sua dimensione umana, sul suo valore come persona cui è destinata una punizione diretta a consentirgli un sia pur graduale recupero. L'emblema di questa prospettiva rieducativa sono le misure alternative alla detenzione, le quali hanno profondamente mutato il senso della pena: il carcere si apre al mondo libero favorendo modelli esecutivi extramurari; una sanzione penale costituzionalmente orientata al reinserimento richiede una diversificazione delle modalità di espiazione e un ampliamento degli spazi di libertà di cui il condannato può beneficiare via via che gli interventi trattamentali consentono di apprezzarne un significativo cambiamento nell'ottica di un suo

4 M. Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita delle prigioni*, tr. di A. Tarchetti, Torino, 1975, *passim*.

5 Nel Regolamento n. 787 del 1931 era prevista l'identificazione dei detenuti attraverso un numero di matricola, disciplina che è rimasta in vigore fino alla riforma del 1975, anche se con la circolare 1° agosto 1951, n. 4014/2473 emanata dall'allora Guardasigilli Adone Zoli si diede ai detenuti la facoltà di essere chiamati con il proprio cognome. Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a L. Caraceni, *"Onomastica e grammatica carceraria": nomi-etichetta, numeri di matricola e identità offese*, in L. Caraceni (a cura di), Nomen omen. *Il nome come diritto della personalità. Riflessioni sparse fra riconoscimenti, negazioni, mescolanze*, *Macerata*, 2025, p. 157 ss.

6 M. Ruotolo, *Diritti dei detenuti e Costituzione*, Torino, 2002, p. 22.

ritorno alla vita libera[7]. La valutazione dei progressi maturati dal reo nel corso dell'esecuzione e la possibilità di essere ammessi alle misure alternative alla detenzione, oltre agli altri benefici previsti (tra i quali spiccano i permessi premio per la loro valenza trattamentale – art. 30-*ter* ord. penit.) è affidata ai giudici della sorveglianza, preposti a vigilare sull'esecuzione e a salvaguardare i diritti delle persone ristrette, compreso il diritto alla rieducazione. Non è un caso che la legge del 1975 sia stata definita la Carta dei diritti delle persone private della libertà personale.

Queste scelte di fondo sono ben espresse nell'art. 1 ord. penit., la norma bandiera della legge, secondo cui l'esecuzione della pena, attraverso le attività trattamentali, «deve essere conforme a umanità e deve assicurare il rispetto della dignità della persona»; deve essere improntata «ad assoluta imparzialità, senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, e si conforma a modelli che favoriscono l'autonomia, la responsabilità, la socializzazione e l'integrazione», nel rispetto dei diritti fondamentali delle persone ristrette; inoltre, deve tendere «anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale». In sostanza, si riconosce alla «persona privata della libertà»[8] il diritto al trattamento, inteso come l'insieme di interventi orientati, con la sua collaborazione, ad avviare e realizzare un «processo di modificazione degli atteggiamenti che sono di ostacolo ad una costruttiva partecipazione sociale»[9].

Peccato che, in buona parte, questi altisonanti propositi siano rimasti sulla carta: l'ordinamento penitenziario del 1975, nei fatti, non ha mai trovato attuazione, soprattutto laddove scommette su modelli esecutivi *extra moenia* e relega l'esecuzione in carcere ad *extrema ratio*. Oggi dobbiamo

7 La Corte costituzionale lo aveva già affermato anticipando le scelte del legislatore penitenziario del 1975 quando aveva stabilito che la realizzazione della pretesa punitiva statuale deve consentire un riesame dell'esecuzione della pena «al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto positivamente al suo fine rieducativo»; un diritto – quello alla rieducazione – che «deve trovare nella legge una valida e ragionevole garanzia giurisdizionale» (Corte cost., 4 luglio 1974, n. 204). Detto in altri termini, per la Consulta la privazione della libertà non ha più ragion d'essere se il reo ha raggiunto i traguardi risocializzativi attesi.

8 L'uso della locuzione tra virgolette si deve al d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 e sostituisce il termine «detenuto» ponendo l'accento sulla identità della persona reclusa e non sul suo *status*, che è momentaneo, transitorio e non la identifica in alcun modo.

9 E. Fassone, *La pena detentiva in Italia dall'800 alla riforma penitenziaria*, Bologna, 1982, p. 152.

rassegnarci ad osservare un sistema penitenziario chiuso, dalla marcata connotazione securitaria e, per questo, prossimo all'implosione. Negli ultimi decenni lo sbilanciamento verso la segregazione come modalità esclusiva di risposta al crimine e come arma di controllo sociale, ha sfigurato il volto dell'ordinamento penitenziario e creato condizioni di invivibilità negli istituti: sull'onda di cicliche emergenze criminali – alcune vere, altre presunte, qualcuna financo indotta – si è affidato esclusivamente al carcere l'obiettivo di «ridurre il rischio sociale da criminalità» mettendo nella condizione di non nuocere quanti vengono considerati pericolosi[10]. Il panpenalismo oggi in voga mira a reprimere «condotte non particolarmente gravi sotto il profilo oggettivo ma espressione di forme di devianza percepite come estremamente disturbanti agli occhi dell'opinione pubblica» ed in grado di suscitare paura e insicurezza[11]. Così il carcere, con le sue strutture vetuste, fatiscenti e inadeguate sotto molteplici profili[12], povero di risorse e di personale, organizzato in maniera tale da governare ogni aspetto della vita di chi è costretto ad abitarlo, si è trasformato in una sorta di "discarica sociale" (stranieri, tossicodipendenti, disagiati psichici, marginali in genere) dove si punta solo a custodire, facendo perdere ogni umanità, ogni diritto e con essi pure l'effettività della sanzione. Un carcere che mortifica la dignità di quanti vi sono reclusi[13], che ha effetti criminogeni e desocializzanti ed è incapace di offrire occasioni di cambiamento, non soltanto non consente di attingere gli scopi rieducativi attesi, ma neppure è in grado di soddisfare le istanze di prevenzione generale e di difesa sociale associate

10 M. Pavarini, *Dalla pena perduta alla pena ritrovata? Riflessioni su una* "recherche", in *Rass. penit. e crimin*., 2001, f. 1-3, p. 119.

11 Parla di «panico morale» M.L. Tasso, *Il diritto tollerante,* in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 2004, p. 436 ss.

12 I cambiamenti che l'avvento della Costituzione ha prodotto nel modo di intendere l'esecuzione della pena non hanno minimamente riguardato le strutture penitenziarie che, per la gran parte, sono le stesse dei tempi in cui il carcere aveva solo lo scopo di "contenere dei corpi"; e sono state "adattate" con gravi difficoltà al soddisfacimento delle esigenze di vita delle persone private della libertà personale secondo i dettami dell'art. 27 comma 3 Cost. Gli artt. 5 e 6 ord. penit., da leggere congiuntamente agli artt. 6 e 7 del regolamento di esecuzione (d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230) descrivono le caratteristiche che dovrebbero avere gli ambienti detentivi, in molti casi, ancora oggi, non riscontrabili nella realtà.

13 Per C. Beccaria (*Dei delitti e delle pene*, § XX), non vi è libertà «ogni qual volta le leggi permettono che, in alcuni eventi, l'uomo cessi di essere persona e diventi cosa».

alla punizione; da tempo ha smarrito (o forse non ha mai esercitato) la sua forza dissuasiva verso i consociati[14].

E se a questo aggiungiamo le scelte di politica criminale volte alla creazione di categorie di persone ritenute pericolose in ragione del tipo di reato commesso e che possono essere poste nella condizione di non nuocere soltanto attraverso l'imprigionamento, assistiamo a quella controriforma tutt'ora in atto, che ha creato nel carcere un perenne «stato di eccezione»[15] che giustifica l'impiego di soluzioni *extra ordinem* in danno del godimento di qualunque diritto, anche di quelli ritenuti fondamentali: diritto all'identità personale, all'integrità fisica e alla salute, all'affettività e alla genitorialità, alla libera manifestazione del pensiero (solo per ricordarne alcuni)[16]. Il riferimento è ai regimi detentivi differenziati voluti dalla legislazione emergenziale dei primi anni '90 del secolo scorso per contrastare forme di criminalità particolarmente efferate e gravi (in origine la sola criminalità di stampo mafioso e terroristico-eversivo, oggi un coacervo di fattispecie della più varia natura e, di conseguenza, di "tipi d'autore")[17]: si introducono presunzioni legali di pericolosità sociale dettate essenzialmente dal tipo di reato commesso che limitano, fino ad escluderlo, l'accesso a misure di favore, determinando un trattamento assai più rigido di quello ordinario, con amputazioni o distorsioni significative dei diritti dei ristretti tali da farli assomigliare a vuoti simulacri. Valga solo un breve cenno per comprendere

14 Sul tema, *cfr.* L. Caraceni, *Meno carcere, più sicurezza sociale. L'apparente ossimoro che si cela dietro il finalismo rieducativo della pena*, in Humanitas, 2020, n. 1-2, p. 166 ss.

15 C. Schmitt, *Teologia politica*, in C. Schmitt, *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, p. 34.

16 Per una panoramica sui diritti dei detenuti, cfr., volendo, L. Caraceni, *La mappa dei diritti delle persone detenute: distanze siderali tra utopia e realtà*, in R. Bezzi, F. Oggionni (a cura di), *Educazione in carcere. Sguardi sulla complessità*, Milano, 2021, p. 132.

17 Si tratta del c.d. doppio binario penitenziario inaugurato attraverso l'introduzione dell'art. 4-*bis* ord. penit. che stabilisce regimi rigidi di accesso all'esecuzione extramuraria in caso di commissione di gravi delitti, fino a precludere la fruibilità di ogni misura "di favore" in presenza dei c.d. reati ostativi, fattispecie che per la loro natura fanno presumere l'esistenza di una pericolosità del condannato tale da escludere la possibilità di qualunque esecuzione fuori dal carcere: presunzione assoluta che, tuttavia, può essere superata nel caso in cui vi sia l'utile collaborazione con la giustizia (art. 58-*ter* ord. penit.) o, in assenza di collaborazione, la prova (offerta dal condannato) di non avere più collegamenti con il crimine organizzato, terroristico o eversivo, né che vi sia il pericolo che detti collegamenti potranno essere ripristinati. In argomento, anche per una panoramica sulle innumerevoli modifiche patite dalla norma che ne ha trasfigurato la *ratio* delle origini, v. R. Adorno, *L'osservazione e il trattamento*, in F. Della Casa – G. Giostra, *Manuale di diritto penitenziario*, 4° ed., Torino 2025, p. 48 ss.

l'impatto di questi regimi sulla vita delle persone recluse: per i detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41-*bis* comma 2 ord. penit.[18] sono sospese le attività trattamentali e vengono adottate misure di alta sicurezza, sia interna che esterna all'istituto, per impedire i collegamenti con l'associazione criminale di appartenenza: vivono in camere di pernottamento singole e i loro rapporti sociali sono ridotti a zero, non svolgono attività in comune, fruiscono del minimo di ore d'aria consentite in solitudine o al massimo in piccoli gruppi e hanno limitatissimi contatti, altamente controllati, con il mondo esterno. La loro condizione è definita di "carcere duro" e ha la durata di quattro anni, prorogabili per periodi ciascuno pari a due anni fino a quando permangono i rischi per l'ordine e la sicurezza pubblica[19].

Non sono bastati i tanti interventi della Corte costituzionale che nel tempo hanno provato a correggere le storture più vistose determinate dai molteplici innesti controriformisti che si sono accaniti sul tessuto dell'ordinamento penitenziario[20]; non è servita nemmeno la pesante condanna patita dall'Italia ad opera della Corte Europea dei diritti dell'uomo[21] per violazione dell'art. 3 CEDU a causa delle gravi condizioni di sovraffollamento in cui sistematicamente versano le carceri italiane e che rendono la detenzione inumana e degradante. Oggi, purtroppo, il carcere è tornato a vivere una delle stagioni più drammatiche della storia recente: record (o quasi) di presenze negli istituti ordinari, oltreché in quelli minorili (gli adulti detenuti sono più di 62.500, con una capienza regolamentare che supera di poco i

18 I reati ostativi di cui al comma 1 dell'art. 4-*bis* ord. penit. determinano la sottoposizione del detenuto (anche di chi è in attesa di giudizio) al rigido regime *intra moenia* previsto dall'art. 41-*bis* comma 2 ord. penit. se sussistono gravi motivi di ordine e di sicurezza pubblica e ci sono elementi tali da far ritenere l'attualità dei legami con il crimine organizzato, terroristico o eversivo.

19 Cfr. F. Gianfilippi, *Organizzazione penitenziaria, ordine e sicurezza*, in F. Della Casa – G. Giostra, *Manuale di diritto penitenziario*, cit., p. 179 ss.

20 Delle innumerevoli pronunce della Consulta se ne segnalano tre, per l'importanza che rivestono nel ridefinire il sistema penitenziario secondo i princìpi di umanità e di rieducazione della pena: Corte cost., 20 febbraio 2019, n. 99 a proposito del diritto alla salute; Corte cost., 26 febbraio 2020, n. 32 sul diritto al trattamento e alla rieducazione; Corte cost., 26 gennaio 2024, n. 10 in tema di tutela del diritto all'affettività.

21 Corte eur. dir. uomo, 8 gennaio 2013, Torreggiani v. Italia.

51.000 posti[22], mentre i minorenni sono oramai oltre le 600 presenze)[23]; tassi di sovraffollamento che in istituti come quello di San Vittore oltrepassano ampiamente il 200% e che rendono drammatiche le condizioni di vita, anche a causa della fatiscenza delle strutture, delle condizioni igieniche al limite, della patogenicità insita nella carcerazione e nella carenza di servizi sanitari adeguati; il 2024 è stato l'*annus horribilis* per i suicidi anche tra la polizia penitenziaria (triste record di 91 tra i detenuti e 7 tra gli agenti di polizia penitenziaria)[24] e il 2025 si preannuncia assai più nefasto con già 54 suicidi tra i detenuti nei primi otto mesi; gli eventi critici sono in forte aumento tra proteste, atti di autolesionismo e aggressioni; gli operatori penitenziari, sia per l'area sicurezza che trattamentale, sono in grave sofferenza per la mancanza di personale e la scarsità di risorse economiche da investire nelle attività di intervento rieducativo, così come la magistratura di sorveglianza fa fatica a svolgere il suo delicato compito stretta tra sempre maggiori incombenze e penuria di personale (anche amministrativo).

Questa situazione di crescente sofferenza che vivono le persone detenute e quanti in carcere lavorano è ulteriormente aggravata da recenti indicazioni operative nella gestione dell'ordine e della disciplina in carcere che lo stanno riportando indietro nel tempo, rimodellandolo secondo un approccio essenzialmente contenitivo-custodiale: a partire dalla c.d. circolare "Renoldi" che ha stabilito negli istituti un diverso regime tra sezioni a trattamento intensificato e sezioni ordinarie[25], la maggioranza delle persone ristrette – quelle destinate alle sezioni ordinarie – sono in regime di celle

22 Il numero dei posti effettivi disponibili, tenuto conto di strutture inutilizzate perché inagibili, in ristrutturazione o inidonee ad ospitare detenuti sono poco più di 47.000, dunque con "un'eccedenza" di oltre 15.000 persone.

23 Gli ultimi dati diffusi dall'associazione Antigone (l'associazione che dal 1998 è autorizzata dal Ministero della giustizia a visitare gli istituti di pena per verificare le condizioni di detenzione e stilare un rapporto annuale) sottolineano come da settembre 2023, anno di approvazione del decreto Caivano (d.l. 15 settembre 2023, n. 123, conv. con modif. nella legge 13 novembre 2023, n. 159), gli ingressi nelle carceri minorili sono aumentati del 16,4% e se a ottobre 2022 i minori detenuti erano 392, a dicembre 2024 se ne contavano 590, per la gran parte (oltre il 60%) minorenni in attesa di giudizio. Cfr. rapporto Antigone di fine anno 2024 al link https://www.antigone.it/upload2/uploads/docs/Reportfine2024.pdf.

24 Vedi il XXI rapporto Antigone al link https://www.rapportoantigone.it/ventunesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/.

25 Circ. D.A.P., 18 luglio 2022 n. 3693/6143 rubricata *Circuito media sicurezza – Direttive per il rilancio del regime penitenziario e del trattamento penitenziario*.

chiuse, vale a dire passano nelle camere di pernottamento fino a venti ore al giorno, se non sono dedite al lavoro o ad altre attività e in tempi di elevati tassi di sovraffollamento, combinati con le cattive condizioni di detenzione di cui siamo venute dicendo, si registrano quotidiane manifestazioni di protesta anche collettiva che stanno trasformando il carcere in una polveriera.

2. RIFORME E CONTRORIFORME: LA FALLIMENTARE OPZIONE SECURITARIA PER FRONTEGGIARE L'"EMERGENZA CARCERI" NEI RECENTI INTERVENTI NORMATIVI

All'orizzonte non si vedono iniziative volte a governare questa drammatica realtà; anzi, i più recenti provvedimenti legislativi prefigurano, se possibile, una ulteriore deriva, dei passi indietro rispetto ad alcuni traguardi raggiunti negli ultimi anni sulla strada di una esecuzione della pena che riduca il ricorso alla carcerazione. Lo spartiacque è rappresentato dalla sentenza Torreggiani del 2013 che ha imposto al nostro paese, con una pesante condanna per violazione dell'art. 3 CEDU[26], di adottare delle modifiche organiche al nostrano sistema penitenziario che ponessero fine a condizioni di detenzione equiparabili a tortura[27]. E da quell'arresto è scaturita una stagione di proficuo dibattito e di provvedimenti (legislativi e non) che hanno riscritto alcune parti dell'ordinamento penitenziario e adottato modelli organizzativi meno ancorati ad un rigido approccio custodiale, capaci di ristabilire negli istituti, almeno per qualche anno, condizioni di vita più dignitose (seppur non ottimali). Il percorso di revisione del sistema è iniziato con il d.l. 23 dicembre 2013, n. 146 che ha dato immediata attuazione ai moniti della Corte europea[28], è proseguito con la stagione degli Stati ge-

26 V. *retro*, nt. 21.

27 La Corte, con una sentenza «pilota», ha ravvisato un sistematico problema di sovraffollamento nelle carceri italiane e "messo in mora" lo Stato chiedendo interventi strutturali entro un anno dall'arresto, interventi che dovevano riguardare i fattori ritenuti di maggiore impatto sulle inumane condizioni di detenzione riscontrate, a cominciare da un complesso di regole che favorisce (invece di renderlo eccezionale) il ricorso alla carcerazione financo nei confronti degli imputati. Inoltre, ha ravvisato la mancanza di un'adeguata tutela giurisdizionale per i detenuti che lamentino un'indebita compressione o negazione dei propri diritti e pure la previsione di rimedi compensativi per quanti ottengano il riconoscimento della violazione. Per un commento, v., fra i molti, F. Viganò, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in *Dir. pen. cont.*, 9 gennaio 2013.

28 Il provvedimento d'urgenza, poi convertito dal Parlamento con la legge 21 gennaio 2014, n. 10, conteneva *Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione con-*

nerali dell'esecuzione penale[29] da cui è derivata la legge delega 23 giugno 2017, n. 103[30] culminata con la nomina della Commissione ministeriale incaricata di elaborare i decreti legislativi di attuazione della delega[31]. Il proposito dietro queste iniziative era quello di mettere mano (come chiedevano i Giudici di Strasburgo) ad una revisione organica dell'ordinamento penitenziario che a quarant'anni dalla sua introduzione ne avrebbe dovuto consentire una effettiva realizzazione secondo i principi di umanità e di rieducazione della pena.

Va subito detto che lo scopo perseguito, purtroppo, è stato raggiunto solo in minima parte; i provvedimenti che hanno visto la luce[32] non hanno accolto appieno le indicazioni della Commissione ministeriale, facendo perdere all'intervento di riforma il carattere di organicità[33], anche se non è mancato l'impatto positivo sulle condizioni di vita negli istituti[34], considerato che nel giro di un paio d'anni la pressione demografica è tornata a

trollata della popolazione carceraria; in estrema sintesi, in merito alla tutela dei diritti dei detenuti, oltre alla creazione della figura del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, ha introdotto il reclamo giurisdizionale *ex* art. 35-*bis* ord. penit. e il rimedio compensativo di cui all'art. 35-*ter* ord. penit., mentre, ai fini del contenimento della popolazione ristretta, ha modificato le condizioni di accesso all'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 comma 3-*bis* ord. penit.), stabilizzato l'esecuzione presso il domicilio *ex* art. 1 legge 26 novembre 2010 n. 199, rafforzato l'impiego del braccialetto elettronico nell'esecuzione delle misure di "detenzione domestica" (art. 275-*bis* c.p.p.) e aggiunto, come congegno a tempo, una forma di liberazione anticipata speciale per coloro che avessero subito condizioni di detenzione inumane e degradanti (art. 4 d.l. 146/2013).

29 Promossi nel 2015 dal Ministro della Giustizia Andrea Orlando hanno riunito attorno a diciotto tavoli tematici studiosi e operatori del settore; i risultati dei lavori dei singoli tavoli e il *Documento finale del Comitato di esperti* possono essere letti al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_19.page.

30 La parte della delega riferita al sistema penitenziario è contenuta nell'art. 1 comma 85, lett. *a – v*.

31 La Commissione, presieduta dal prof. Glauco Giostra, è stata nominata con d.m. 19 luglio 2017.

32 D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, recante la *Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni*; d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123, contenente la *Riforma dell'ordinamento penitenziario* e il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124, riguardante la *Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario*.

33 L'unico intervento legislativo "compiuto" può essere considerato il d.lgs. 121/2018 che ha introdotto un modello penitenziario *ad hoc* per i minorenni; per un approfondimento, L. Caraceni - M.G. Coppetta (a cura di), *L'esecuzione della pena nei confronti dei minorenni. Commento al d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121*, Torino, 2019. Gli altri presentano significative amputazioni rispetto alla proposta elaborata dalla Commissione incaricata: v. G. Giostra, *La riforma penitenziaria: il lungo e tormentato cammino verso la Costituzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, f. 4, p. 119 ss.

34 Per una panoramica della novità, A. Della Bella, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di assistenza sanitaria, vita detentiva e lavoro penitenziario*, in *Dir. pen. cont.*, 7 novembre 2018.

livelli accettabili[35]. Ma si è trattato di benefici temporanei proprio a causa del mancato recepimento di alcune idee di fondo su cui era stato costruito il progetto di riforma e che avrebbero potuto determinare un significativo e duraturo cambio di passo rendendo più difficili i nostalgici *revirement* verso una concezione essenzialmente retributiva della pena ciclicamente osservati nei cinquant'anni di vita dell'ordinamento penitenziario.

A mero titolo esemplificativo, si segnala la mancata introduzione nell'art. 1 ord. penit. della previsione relativa alla c.d. sorveglianza dinamica[36], un modello organizzativo di gestione e utilizzazione degli spazi all'interno dell'istituto (camere di pernottamento, aree destinate alle attività trattamentali e ai servizi) che opta per una maggiore libertà di movimento dei reclusi (la permanenza nella camera di pernottamento è consentita soltanto per il riposo notturno). La vigilanza si fonda primariamente sulla conoscenza, da parte degli addetti alla custodia, delle persone ristrette e dei loro profili, più o meno elevati, di pericolosità attraverso l'osservazione delle dinamiche relazionali poste in essere; una conoscenza, in definitiva, legata all'andamento del percorso di recupero e tesa a prevenire le situazioni di rischio per la sicurezza. Si tratta di un tipo di sorveglianza che sottende l'idea di un carcere aperto, vivibile sia per chi vi è detenuto che per chi ci lavora, in grado, da un lato, di responsabilizzare i primi e, dall'altro, di valorizzare il ruolo dei secondi, in particolare della polizia penitenziaria, addetta alla sorveglianza. Del resto, la stessa Corte europea aveva individuato nel regime a celle aperte uno strumento per adeguare il nostro sistema penitenziario agli standard ricavabili dall'art. 3 CEDU. Il mancato recepimento del modello nella riforma, comunque, non ne preclude l'adozione, anche se dipenderà dalle mutevoli "scelte politiche" dell'amministrazione peniten-

35 Al 31 dicembre 2015 le presenze negli istituti penitenziari italiani erano scese a 52.164 (capienza regolamentare poco meno di 50.000), il numero più basso da quel 30 giugno 2010 quando venne lanciato l'allarme sovraffollamento con numeri record di oltre 69.000 detenuti (con una capienza massima che non raggiungeva i 46.000 posti disponibili); già dall'anno successivo il "contatore penitenziario" ha iniziato rapidamente a salire (con un momentaneo assestamento verso il basso durante gli anni della pandemia). Fonte: ufficio statistiche Ministero della giustizia.

36 Il testo proposto dalla Commissione era il seguente: «la sorveglianza delle persone detenute avviene […] con modalità tali da consentire ai detenuti e agli internati di trascorrere la maggior parte della giornata fuori dalle aree destinate al pernottamento anche al fine di favorire i rapporti interpersonali e l'osservazione del comportamento e della personalità». Cfr. Commissione Giostra, *Il progetto di riforma penitenziaria*, Roma, 2019, p. 88 s.

ziaria: infatti, la vigilanza dinamica, già individuata grazie a due circolari ministeriali come la soluzione per alleggerire il peso della coabitazione nelle camere di pernottamento in un periodo di grave sovraffollamento[37], oggi, malgrado analoghe condizioni demografiche il regime aperto è praticato solo nelle sezioni a trattamento avanzato[38].

Si è tornati, dunque, ad un carcere nella sua connaturata dimensione di rigida chiusura, che in via prioritaria si preoccupa dei bisogni di custodia e di mantenimento dell'ordine, complici gli anni drammatici della pandemia da Covid-19 e le resistenze culturali (anche tra gli addetti ai lavori) verso un'esecuzione della pena che mette al centro la dignità dei reclusi e gli scopi risocializzativi imposti dalla Costituzione. L'idea radicata e ancora oggi difficile da estirpare è quella del carcere che sorveglia e rende inoffensivi i malvagi, il luogo del patimento meritato, dell'espiazione senza sconti della colpa; in sostanza, domina nell'immaginario collettivo l'approccio securitario, retributivo e mortificante dell'istituzione totale, capace di degradare la persona detenuta e spogliarla della sua dignità.

E i più recenti provvedimenti del Governo (adottati con il favore del Parlamento) sono emblematici di questa pericolosa deriva anticostituzionale e anticonvenzionale[39] che non solo non risolverà la drammatica situazione delle carceri, ma se possibile contribuirà ad aggravarla; ci si riferisce

37 Ci si riferisce alle circ. D.A.P., 13 luglio 2013, n. 251644 e 23 ottobre 2015, n. 3663/6113 che hanno consentito l'applicazione di questo modello di vigilanza negli istituti a custodia attenuata, nelle sezioni ordinarie (di media sicurezza), con esclusione delle sezioni di alta sicurezza, dove le esigenze di controllo della pericolosità dei detenuti prevalgono su ogni altra.

38 Dall'analisi condotta dall'ufficio del Garante nazionale (*Report analitico sul rispetto della dignità della persona privata della libertà personale*, p. 10), al 30 aprile 2025 il 21,7% dei ristretti sono collocati in sezioni a sorveglianza dinamica, una ragguardevole minoranza di 13.561 persone su un totale di 62.456 detenuti complessivi: https://www.garantenazionaleprivatiliberta.it/gnpl/resources/cms/documents/20250430_Analisi_dati_adulti.pdf.

39 Non tarderanno ad arrivare nuove condanne della Corte europea dei diritti dell'uomo per le inumane condizioni di vita nelle "patrie galere": è del 24 aprile 2025 il comunicato del Comitato per la prevenzione della tortura del Consiglio d'Europa (CPT) nel quale si esprime profonda preoccupazione per il significativo aumento del sovraffollamento delle carceri nel 2024 in alcuni paesi dell'Europa occidentale tra cui l'Italia e in cui esorta i governi ad adottare misure risolute per affrontare la situazione.

al cd. decreto "carcere sicuro"[40] e al famigerato decreto "sicurezza"[41]. Le misure varate con il primo, assai composite[42], non portano alcun beneficio immediato nell'ottica di superare le drammatiche condizioni di detenzione, nonostante la dichiarata urgenza[43] e vi è da temere che non lo porteranno nemmeno in futuro. Per dirne una, la scelta che è stata fatta per «far fronte alla grave situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari» al fine di «aumentarne la capienza e garantire una migliore condizione di vita»[44] è la nomina di un commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria: oltre ai tempi lunghi e ai costi elevati di realizzazione delle nuove strutture o di adeguamento di quelle esistenti (sempre che si vogliano creare ambienti di vita degni di questo nome)[45], a non convincere è l'approccio adottato per

40 D.l. 4 luglio 2024, n. 92, conv. con modif. nella legge 8 agosto 2024, n. 112; v. in argomento, M. Ruotolo, *Riflessioni sui possibili margini di intervento parlamentare in sede di conversione del decreto-legge 4 luglio 2024, n. 92 (decreto carcere). Appunti a prima lettura*, in *Sist. penale*, 11 luglio 2024; R. Mastrototaro, *Osservazioni sulle misure urgenti in materia penitenziaria introdotte dal d.l. 4 luglio 2024, n. 92, convertito, con modificazioni, in l. 8 agosto 2024, n. 112*, in *Proc. pen. giust.*, 2025, f. 2, p. 325 ss.

41 D.l. 11 aprile 2025, n. 48, conv. nella legge 9 giugno 2025, n. 80.; sul discutibile percorso legislativo del decreto, nato come disegno di legge e poi improvvisamente trasformato in decreto legge, cfr. le osservazioni critiche di E. Dolcini, *Un paese meno sicuro per effetto del decreto-legge sicurezza*, in *Sist. penale*, 15 maggio 2025 e G. Giostra, è *"necessario e urgente" rifondare il d.l. sicurezza*, in *Sist. penale*, 29 aprile 2025.

42 Per restare nell'ambito dell'esecuzione della pena, si va dalle norme riguardanti l'incremento, le indennità e la formazione del personale penitenziario, alla nomina del commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria, passando per la nuova disciplina per la concessione della liberazione anticipata e per le modifiche riguardanti la corrispondenza telefonica dei detenuti, per le disposizioni relative alle semplificazioni in materia di misure alternative alla detenzione e di misure di sicurezza, fino al divieto di accesso ai programmi di giustizia riparativa per i detenuti sottoposti al regime del carcere duro (art. 41-*bis* comma 2 ord. penit.).

43 Addirittura alcune disposizioni, a distanza di un anno dalla loro adozione, non sono nemmeno entrate in vigore, mancando i decreti attuativi che avrebbero dovuto essere emanati entro sei mesi: ci si riferisce, in particolare agli interventi riguardanti l'ampliamento della corrispondenza telefonica (art. 6 d.l. 92/2024) e la creazione di un elenco di strutture residenziali per l'accoglienza e il reinserimento sociale dei detenuti (art. 8 d.l. 92/2024).

44 Cfr. la *Relazione tecnica* al d.d.l. di conversione del d.l. 92/2024.

45 Il programma carceri presentato dal Commissario straordinario per il triennio 2025-2027 (lo si può leggere all'indirizzo https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/csc_programma_edilizia_pen_2025_2027.pdf) prevede due linee di intervento per un aumento complessivo dei posti a disposizione dei detenuti di 2744 unità: ristrutturazione, adeguamento normativo e messa in sicurezza delle strutture esistenti (800 posti in più per un costo di 37 milioni di euro); ampliamenti tramite moduli prefabbricati e nuovi padiglioni (1944 posti per un costo di 232 milioni di euro). Una ulteriore linea di intervento è rappresentata dal recupero delle camere ad uso detentivo attualmente non agibili, per un totale di 4477 posti (costo di poco più di 144 milioni di euro). Complessivamente

risolvere il problema, poiché nuove carceri non vuol dire riduzione delle presenze; semmai il contrario in tempi di nefasto populismo penale per cui il ricorso all'imprigionamento sembra essere la soluzione per ogni malessere sociale[46]. Ed è esattamente l'impostazione che emerge dal secondo provvedimento governativo, il quale si prefigge di risolvere l'emergenza carceri ricorrendo ancora una volta allo strumentario penale. Al di là degli interventi *spot* in materia di lavoro penitenziario sulla cui efficacia è lecito nutrire seri dubbi[47], il decreto 48/2025 si preoccupa essenzialmente di raf-

dunque si conta di avere disponibili nel giro di due-tre anni circa 7000 posti e considerati gli indici di crescita degli ultimi tempi (oltre mille detenuti in più all'anno, con picchi anche di oltre 4000 tra il 2022 e il 2023) siamo ben al di sotto del fabbisogno e l'operazione prevista non produrrà un miglioramento significativo delle condizioni di detenzione, perché, al di là dei numeri, non è la sola quantità di spazio a rendere l'esecuzione umana e dignitosa, ma la qualità dell'ambiente vitale anche dal punto di vista architettonico, qualità che non si può certamente associare alla scelta di ricorrere, per le nuove strutture, a moduli prefabbricati.

46 Come ricorda la Raccomandazione R(99)22 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, adottata il 30 settembre 1999 e riguardante il sovraffollamento carcerario, tra i rimedi per farvi fronte non figura la costruzione di nuove strutture penitenziarie, ritenuta inappropriata « *as it is generally unlikely to offer a lasting solution to the problem of overcrowding*» (art. 1, § 2); invero, quando sono stati intrapresi vasti programmi di costruzione di nuovi penitenziari, la misura si è rivelata addirittura controproducente, perché «si è spesso registrato, parallelamente all'aumentata ricettività, un incremento della popolazione carceraria»: G. Giostra, *Questione carceraria, insicurezza sociale e populismo penale*, in Quest. *giust*., 26 giugno 2014, p. 1.

47 Due sono le misure introdotte per potenziare il lavoro dei detenuti, uno degli elementi fondamentali sia per dare senso al tempo vuoto della reclusione, sia per il recupero e il reinserimento: con la prima si estendono alcune agevolazioni già previste per le aziende che investono negli istituti penitenziari, anche alle aziende che impiegano lavoratori detenuti in misura alternativa o ammessi al lavoro all'esterno (art. 35 d.l. 48/2025) e si consente per gli stessi detenuti-lavoratori la possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante (art. 36 d.l. 48/2025); l'efficacia di questi interventi dipenderà ovviamente dalla volontà delle aziende di investire sulle persone detenute. Con la seconda si prevede una delega al Governo, da esercitare entro un anno, per una revisione dell'organizzazione del lavoro intramurario, secondo alcuni princìpi tra cui la valorizzazione della « sussidiarietà orizzontale attuando iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario e incoraggiando l'interazione con l'iniziativa economica privata»; la semplificazione delle relazioni tra le imprese e le strutture carcerarie per favorire, ove possibile, l'interazione tra datori di lavoro privati e la direzione dell'istituto; la possibilità per l'amministrazione penitenziaria di apprestare, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, modelli organizzativi di cogestione, privi di rapporti sinallagmatici (art. 37 d.l. 48/2025). Oltre al fatto che suscita un certo sconcerto l'inserimento di una delega all'interno di un decreto legge giustificato dall'urgenza (F. Palazzo, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, in *Sist. penale*, 1° maggio 2025, p. 3), spiace ancora una volta constatare come questioni centrali per la qualità della vita delle persone ristrette siano rimesse al "futuribile": che entro un anno il Governo emani i decreti delegati e che, a loro volta, i decreti trovino terreno fertile per l'attuazione, dipendendo sostanzialmente dalla buona volontà tanto delle aziende (investire nel lavoro penitenziario) che dell'amministrazione penitenziaria (creare le condizioni per l'investimento); fattori che, storicamente non sono risultati significativi.

forzare la sicurezza degli istituti penitenziari non certo attraverso misure idonee a risolvere le cause delle drammatiche condizioni in cui sono ridotte migliaia di persone, ma criminalizzando i comportamenti che quelle condizioni vorrebbero stigmatizzare. Con una aggravante speciale per il delitto di istigazione a disobbedire alle leggi qualora sia «commesso all'interno di un istituto penitenziario ovvero a mezzo di scritti o comunicazioni diretti a persone detenute» (art. 415 comma 2 c.p.) e con la nuova fattispecie incriminatrice di rivolta all'interno di un istituto penitenziario (art. 415-*bis* c.p.) che può essere integrata sia mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, sia con condotte di resistenza passiva, si vuole ridurre al silenzio ogni forma di protesta all'interno degli istituti, sanzionando penalmente anche atti che, pur non connotati da violenza (rifiuto del cibo, rifiuto dell'ora d'aria e similari) restano l'ultima risorsa per reagire e denunciare condizioni di vita contrarie alla legge e indegne di un paese civile. Insomma, nemmeno la libera manifestazione del pensiero o azioni dimostrative non violente saranno più ammesse: si vuole in sostanza che sul carcere scenda un silenzio tombale, che torni ad essere nel senso proprio del termine quell'istituzione totale che attraverso l'isolamento, l'uso della forza fisica e dei mezzi di contenzione punta a frantumare la personalità, l'individualità, a controllare le persone mettendole nella condizione (solo ipotetica) di non nuocere. L'utopia della sicurezza che si tende ad associare alla segregazione totale è il frutto del paradosso dell'inflessibilità; nella realtà il paradigma carcerario funziona esattamente all'opposto: esiste la convinzione che se tutti i condannati espiassero la pena "fino in fondo", senza sconti, questo, oltre a contenere la pericolosità del reo, fungerebbe da monito verso i consociati, dissuadendoli dal tenere comportamenti vietati. In verità, la storia della penalità dimostra la fallacia dell'assunto: reclusione, ergastolo, financo la pena di morte non hanno eliminato, né ridotto la criminalità e non hanno dissuaso nessuno dal delinquere, men che meno il reo. Anzi, è proprio l'inflessibilità a rendere il carcere inefficace in una prospettiva di difesa sociale[48], perché lo rende disumano e disinteressato alla sorte delle

48 Lo dimostrano i dati statistici a proposito della recidiva, che presenta tassi molto elevati proprio nei casi di condannati che espiano interamente la pena, senza aver mai usufruito di alcun beneficio penitenziario. Cfr. F. Leonardi, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rass. penit. e crimin.*, 2007, f. 2, pp. 7 ss.

persone recluse. È uno strumento "rozzo" che non fa distinzioni: può essere applicato «senza alcuna duttilità e flessibilità e senza la minima capacità di adattamento alla complessità e varietà del reale»[49]. Per il nostro sistema sanzionatorio, di marca carcerocentrica, l'autore del reato è irrilevante, è il «supporto vivente affinché si renda visibile il contrappasso, vale a dire la corrispondenza analogica […] fra reato e pena. Il diritto penale non fa un progetto sulle persone: rende la persona che ha commesso il reato portatrice dell'entità aritmetica di pena detentiva che dovrebbe simbolicamente manifestare la gravità del fatto antigiuridico e colpevole»[50]. Da questa equazione traspare la disumanità di una risposta penale di pura reclusione, perché induce una sofferenza che genera la percezione di un'ingiustizia, di una sproporzione tra offesa arrecata e punizione subita. Una pena risponde al senso di giustizia (e non all'istinto di vendetta), può essere inflessibile e perciò considerata effettiva ed efficace nella misura in cui venga percepita come tale non solo dalla collettività, ma anche dal condannato. Solo così si può pensare di rieducare, di recuperare il condannato alla vita libera: se la pena perde il suo carattere di umanità anche l'obiettivo della rieducazione sarà inesorabilmente compromesso e con esso quella sicurezza sociale in nome della quale si esercita il potere di punire.

3. LA PROSPETTIVA DI UN "CARCERE UMANO" COME EXTREMA RATIO: POTENZIALITÀ E LIMITI DI PERCORSI RIPARATIVI FUORI E DENTRO LE MURA

La scommessa rieducativa si gioca sulla rottura della rigida separatezza fisica, sociale e financo culturale tra carcere e società. La prigione è stata pensata e viene percepita come il luogo della sofferenza espiata in segreto: la topografia penitenziaria la colloca lontano dalla città, a simboleggiare una sorta di "straniamento civile". Oggi più che mai questa concezione è fortemente radicata e praticata nelle scelte di politica criminale e penitenziaria, ma per andare verso un'esecuzione che recuperi la dignità, l'umanità delle persone recluse, questo modello va superato. Nella prospettiva della

49 L. Manconi – S. Anastasia – V. Calderone – F. Resta, *Abolire il carcere. Una ragionevole proposta per la sicurezza dei cittadini*, Milano, 2015, p. 9.

50 L. Eusebi, *Appunti critici su un dogma: prevenzione mediante retribuzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 1166.

risocializzazione, la punizione non deve mai determinare forme di esclusione; anzi è preciso dovere dello Stato rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto le opportunità di risocializzazione del condannato (parafrasando l'art. 3 della Costituzione), impediscono alla pena di svolgere la funzione rieducativa che le viene assegnata. Così, alla durezza dell'azione di contenimento dei corpi attraverso l'imprigionamento andrebbero contrapposte soluzioni sanzionatorie individualizzate, che promuovano la persona liberandola dalla soggezione e dall'alienazione, che tengano conto dei suoi bisogni e rispettino i suoi diritti.

L'obiettivo del recupero impone di ripensare l'esecuzione della pena come un sistema aperto, inclusivo, una sorta di percorso lungo il quale il condannato è stimolato a riconquistare un proprio ruolo, ad acquisire gli strumenti per sviluppare la capacità di apprezzare e rispettare i valori attorno ai quali si riconosce la comunità, di cui è un componente imprescindibile. Va superata l'idea della inflessibilità del carcere e dell'integrale espiazione, riconoscendo al detenuto il diritto ad un riesame della pretesa punitiva dello Stato per verificare se il periodo di detenzione espiato abbia o meno assolto al fine rieducativo[51], senza che venga considerato come un cedimento rispetto all'effettività, alla certezza della pena. Il principio rieducativo consacrato nell'art. 27 comma 3 della Costituzione postula l'offerta di *chances* riabilitative, che possano tradursi anche in moduli esecutivi personalizzati che, pur senza sacrificare totalmente la componente retributiva associata alla punizione, favoriscano la responsabilizzazione. Il tempo della pena non deve mai essere una sorta di *time out* esistenziale, ma un tempo di opportunità per un ritrovamento di sé e di un proprio ruolo sociale[52].

Un simile modello esecutivo funziona soltanto se immaginiamo un archetipo penitenziario che coinvolga la collettività nell'inflizione della punizione, reinsaldando relazioni e legami che il reato inevitabilmente recide. E, in questa prospettiva, cambia il baricentro sanzionatorio che non è più la sola detenzione, ma un impianto di misure penali extramurarie che releghi il carcere in una effettiva dimensione di marginalità, riservato alle situazioni in cui la pericolosità del reo non può essere in altro modo neutralizzata.

51 Corte cost., 27 giugno 1974, n. 204, cit.

52 Così, il *Documento finale del Comitato di esperti degli Stati Generali dell'esecuzione penale*, cit., pp. 9-10.

Perché la pace sociale, la sicurezza collettiva non si ottiene attraverso la sola contenzione; piuttosto dipende dalle effettive possibilità di impegno e di recupero che la comunità dei liberi è disposta a concedere. La partecipazione della comunità all'esecuzione della pena può servire al condannato per sviluppare dei legami reali, per riappropriarsi di una identità che lo riporti al centro dell'interesse collettivo[53], sempreché da parte del reo ci sia la disponibilità a restituire, a ristorare, a ricucire la frattura che il suo comportamento ha prodotto. Tra condannato e società civile si dovrebbe creare una sorta di relazione di "reciprocità" che, da un lato, serve a rafforzare il senso di responsabilità del primo, a recuperare il significato di legalità, di rispetto del patto sociale; dall'altro, serve alla collettività ferita, spaventata per vedere riconosciuti i suoi bisogni, le sue istanze di giustizia. Se l'obiettivo ultimo perseguito attraverso il castigo è scongiurare la commissione di nuovi reati, rinnovare il patto sociale può essere visto come uno strumento più efficace del carcere in un'ottica di sicurezza e di difesa sociale: un atteggiamento costruttivo del reo, a cui si accompagna un corrispondente atteggiamento di apertura della comunità permettono di ricomporre quella conflittualità su cui più facilmente possono radicarsi futuri comportamenti criminali.

E il paradigma riparativo codificato oggi nel d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150 (c.d. riforma Cartabia)[54] si innesta perfettamente dentro questa nuova dimensione dell'esecuzione penale, promuovendo un modello di giustizia che interviene sul conflitto originato dal reato avvalendosi di metodi comunicativo-dialogici per ricostruire una relazione interrotta, per affrontare il danno prodotto coinvolgendo tutti coloro che ne sono influenzati, al fine di raggiungere, con l'aiuto di un facilitatore, una comprensione comune e un accordo su come l'illecito può essere riparato e la giustizia ristabilita[55].

53 Cfr. la Raccomandazione R(92)16 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, adottata il 19 ottobre 1992 e relativa alle *Regole europee sulle sanzioni e misure alternative alla detenzione*.

54 In letteratura, sul tema, v. per tutti G. Mannozzi, *La giustizia senza spada*, Milano, 2003, *passim*. La definizione di giustizia riparativa che si ricava dall' art. 42, comma 1, lett. *a* d.lgs. 150/2022 ci dice che è tale «ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come l'autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore».

55 Sulle potenzialità del ricorso a pratiche riparative come strumenti alternativi di risposta al reato e di riduzione del ricorso alla carcerazione, cfr. l'art. 15 della Raccomandazione R(99)22 in tema di sovraffollamento (v. *sub* nota 45).

Certo, potrebbe apparire paradossale ragionare in termini riparativi nella fase di esecuzione della pena, dentro dinamiche che puntano prioritariamente a separare, dividere, estraniare, che non tendono a risolvere i conflitti, semmai ad inasprirli. E verrebbe anche da dire che a questo stadio si è fuori tempo massimo per il dialogo, per il riconoscimento reciproco, quando le responsabilità sono state accertate e i colpevoli puniti, quando l'offesa prodotta è già stata "vendicata", quando la "giustizia della spada" ha già retribuito il male cagionato attraverso la punizione del suo autore e magari ha provveduto pure a risarcire chi quel male ha patito. Anzi, potrebbe apparire come un controsenso, «"consumare" un intero processo, con l'esacerbazione del conflitto interpersonale che esso comporta, per poi prospettare un esito conciliativo»[56]. In verità, è proprio quando il tempo del processo è esaurito e inizia il tempo della pena che il paradigma riparativo può riacquistare senso; perché i tempi del processo raramente collimano con quelli della giustizia riparativa, mentre questi ultimi più facilmente possono armonizzarsi con i tempi dell'esecuzione, con il tempo vuoto e di perenne attesa del carcere.

Ci si dovrebbe anche chiedere se "quando tutto è compiuto" ha senso avviare un percorso riparativo per quanti sono stati coinvolti nella vicenda giudiziaria e la risposta è sì: per l'autore dell'offesa, i programmi riparativi dialogano più facilmente con gli obiettivi responsabilizzanti, di promozione della persona e di recupero sociale che si vogliamo attingere con la punizione; per la vittima, la distanza dal fatto e dal danno subìto, l'aver raggiunto un risultato attraverso il processo – anche se non sempre appagante –, può consentirle di "rimettersi in gioco" (pur con la fatica di riaprire vecchie ferite) e trovare spazi che il processo non offre: ottenere ascolto, dare un senso al proprio dolore, avere ristoro per la sofferenza patita che difficilmente il risarcimento economico e la punizione del responsabile del danno concedono[57]; infine, per la comunità, il ricorso al paradigma riparativo una volta che la pena è stata inflitta favorisce la costruzione di un rinnovato rapporto di fiducia nei confronti del reo, consente di riconoscerlo

56 F. Palazzo, *Giustizia riparativa e giustizia punitiva*, in G. Mannozzi, G.A. Lodigiani (a cura di), *Giustizia riparativa*, Bologna, 2015, p. 76.

57 C. Mazzucato, *La giustizia dell'incontro*, in G. Bertagna, A. Ceretti, C. Mazzucato (a cura di), *Il libro dell'incontro. Vittime e responsabili della lotta armata a confronto*, Il Saggiatore, Milano, 2015, p. 260 ss.

come persona, come membro imprescindibile del patto sociale, superando lo stigma che lo inchioda a ciò che ha commesso. Per la società civile, le pratiche riparative in esecuzione possono acquistare un grande significato e produrre effetti trasformativi sullo stesso concetto di giustizia, dacché vengono avvertite come meno dirompenti nel rapporto con gli strumenti di intervento della giustizia tradizionale, non vengono percepite come un modo per "aggirare" la punizione. In sostanza, se intendiamo bene il valore del paradigma riparativo, orientato a rendere gli interessati (autore, vittima e comunità) protagonisti consapevoli, liberi e attivi nella risoluzione delle questioni generate dal reato, i programmi attuati in esecuzione possono favorire una reale ricomposizione del conflitto, una adesione alla legge da parte del reo che non è altro che la finalità preventiva assegnata alla pena: in fase esecutiva riparazione e rieducazione possono saldarsi[58].

E, in effetti, una "dimensione riparatoria" non è estranea al mondo dell'esecuzione penale già prima della riforma Cartabia e più di una norma penitenziaria la attesta: l'art. 13 comma 3 ord. penit., ad esempio, a proposito delle attività di osservazione e trattamento, prevede che «è offerta all'interessato l'opportunità di una riflessione sul fatto criminoso commesso, sulle motivazioni e sulle conseguenze prodotte, in particolare per la vittima, nonché sulle possibili azioni di riparazione» e di analogo tenore l'art. 27 comma 1 reg. esec. evidenzia come durante l'osservazione «viene espletata, con il condannato o l'internato, una riflessione sulle condotte antigiuridiche poste in essere, sulle motivazioni e sulle conseguenze negative delle stesse per l'interessato medesimo e sulle possibili azioni di riparazione delle conseguenze del reato, incluso il risarcimento dovuto alla persona offesa».

Azioni d'impronta riparatoria, inoltre, accompagnano l'esecuzione delle misure *extra moenia*: la partecipazione a progetti di pubblica utilità (art. 20-*ter* ord. penit.) e le attività a titolo volontario e gratuito a sostegno delle famiglie delle vittime previste per il lavoro all'esterno (art. 21 comma 4-*ter* ord. penit.) o ancora le prescrizioni «in favore della vittima del suo reato» nell'affidamento in prova al servizio sociale (art. 47 comma 7 ord. penit.). Anzi, sempre più le misure alternative alla detenzione hanno conte-

58 M. Bortolato, *La riforma Cartabia: la disciplina organica della giustizia riparativa. Un primo sguardo al nuovo decreto legislativo*, in *Quest. giust.*, 2023, f. 2, p. 132, parla di passaggio dalla pena classica alla pena interrelazionale; il paradigma rieducativo ne esce rinnovato perché «solo la pena agìta rieduca veramente».

nuti prestazionali a beneficio delle vittime e della comunità, modellandosi, però, secondo la logica della "riparazione" più che della "riabilitazione" insita nella funzione rieducativa della pena. In effetti, vi è una differenza da non sottovalutare tra la logica riparatoria e il paradigma riparativo: la prima è connaturata al sistema di giustizia tradizionale che si fa carico pure dei bisogni della vittima e prova a soddisfarli attraverso obblighi prestazionali imposti al reo dall'autorità, sempre in un'ottica sanzionatoria; viceversa, il secondo «si spoglia della dimensione autoritativa in favore di quella volontaristica […] consegna alla persone un ruolo attivo nella costruzione del percorso e degli esiti, abdica alla pretesa sanzionatoria per mettere al centro la riparazione dell'offesa»[59]. E l'apertura che la riforma Cartabia concede ai programmi di giustizia riparativa in fase esecutiva sembra portare nella prima direzione, cioè verso l'affermarsi di un paradigma vittimario come sanzione aggiuntiva: il reo perderebbe la sua centralità a favore della vittima che acquisterebbe un ruolo nella definizione della pena (delle sue modalità esecutive). L'accesso ai benefici, insomma, non dipenderebbe più dai progressi ottenuti dal condannato sulla strada della "riabilitazione sociale", ma dalla sua disponibilità ad "adoperarsi" in favore di quanti sono stati toccati dal reato. Una deriva da evitare perché non solo tradirebbe il senso della pena, ma quello più profondo della *restorative justice*.

Ed è con questa attenzione che vanno lette le scarne disposizioni dedicate alla giustizia riparativa in fase esecutiva, malgrado la robusta codificazione che si ricava dagli artt. 42-66 d.lgs. 150/2022[60]. Sono tre in

59 V. Bonini, *La giustizia riparativa: soggetti, parametri ed effetti*, in R.M. Geraci (a cura di), *La giustizia penale dopo la c.d. Riforma Cartabia*, Torino, 2024, p. 575.

60 Accogliendo una nozione ampia di giustizia riparativa (possibile in ogni tempo, con una amplissima gamma di programmi, per ogni reato, per chiunque vi abbia interesse, qualunque sia l'esito del processo penale), il legislatore ha definito nozione, principi, programmi, criteri di accesso, garanzie, persone legittimate a partecipare, modalità di svolgimento dei programmi e valutazione dei suoi esiti. In particolare la sua attenzione è stata prioritariamente rivolta a delinearne le intersezioni con il processo penale, al fine di impedire dannose interferenze reciproche. Ne emerge un rapporto di complementarità tra i due modelli: il processo penale, compresa la fase esecutiva, si presta a promuovere l'avvio di percorsi riparativi, rimessi alla volontà concorde e libera degli interessati e a sua volta l'intervento riparativo «si innesta sul processo penale, ma segue regole divaricate, poiché divaricati sono i suoi fini»: A. Presutti, *Aspettative e ambizioni del paradigma riparativo codificato*, in *Sistema pen.*, 11 novembre 2022, p. 10. Per un approfondimento, cfr. C. Cesari, *Giustizia riparativa e rito penale: tensioni e opportunità della giustizia penale integrata*, Relazione al Convegno dell'Associazione tra gli Studiosi del Processo Penale "G.D. Pisapia", Milano,12/14 dicembre 2024 (in corso di pubblicazione).

tutto le norme dell'ordinamento penitenziario sulle quali si è intervenuti: l'aggiunta del comma 4 nell'art. 13, l'inserimento del nuovo art. 15-*bis* e l'interpolazione nel comma 12 dell'art. 47. L'art. 13 comma 4 ord. penit., disposizione di portata generale, manifesta il favore che il legislatore riserva ai programmi di giustizia riparativa nella costruzione di un progetto individualizzato di intervento rieducativo e l'accesso ai programmi, ai sensi dell'art. 15-*bis* comma 1 ord. penit., può avvenire in ogni tempo, su impulso dell'autorità giudiziaria (la magistratura di sorveglianza), «previa adeguata informazione e su base volontaria». Il successivo comma 2 stabilisce poi le ricadute *in bonam partem* tanto della partecipazione ai programmi riparativi che degli esiti raggiunti: sono valutati per l'accesso ad una delle misure alternative alla detenzione, per l'assegnazione al lavoro all'esterno e per la concessione dei permessi premio, mentre nessun impatto sull'andamento della carcerazione potranno avere la mancata effettuazione del programma, la sua interruzione o il mancato raggiungimento di un esito. Dunque, l'innesto di percorsi riparativi sull'esecuzione della pena può accelerare il recupero del reo, ma sarà necessario evitare che le opportunità riparative non si trasformino in ulteriori elementi del trattamento, distorcendone i caratteri e forzandone le garanzie. Il rischio è che la libera e consapevole adesione a questi percorsi alternativi non sia una scelta del condannato, ma ancora una volta un'imposizione dell'autorità che, ritenendola comunque un'esperienza utile nell'economia del progetto di reinserimento, spinga il reo a parteciparvi, anche a prescindere dal suo volere. In effetti, la realizzazione concreta del percorso di riadattamento del condannato alla vita sociale è segnata: tempi, contenuti e forme del trattamento sono stabiliti da altri. È vero: il trattamento non è obbligatorio, ma nella realtà finisce per esserlo, poiché risente di quella coattività intrinseca che caratterizza ogni rapporto con l'autorità dentro il carcere e che trasforma un diritto in onere il cui adempimento è visto esclusivamente come funzionale al raggiungimento di un vantaggio. Per la libertà i condannati sono disposti a tutto, anche ad accettare condizioni che non vorrebbero, perché solo a caro prezzo possono sottrarsi all'offerta rieducativa che l'amministrazione penitenziaria fornisce: la risposta positiva della persona ristretta al trattamento predisposto nei suoi confronti è il principale indicatore per poter ottenere una

qualche misura di favore[61]. Queste possibili derive sono evidenti anche nei ritocchi all'art. 47 comma 12, secondo periodo ord. penit., che, ai fini della declaratoria di estinzione della pena al termine dell'affidamento in prova al servizio sociale consente di valutare lo svolgimento di un programma di giustizia riparativa e dell'eventuale esito raggiunto, evenienza che può realizzarsi nel momento in cui la pratica riparativa diventi prescrizione (quindi contenuto, obbligo di fare) dell'affidamento in prova; e le prescrizioni, si sa, sono imposte dall'autorità che, così facendo piega alle esigenze della rieducazione pratiche ad altro vocate, oltretutto rinunciando a quella consensualità, libertà e volontarietà che ne sono tratto distintivo.

Il paradigma riparativo viene ancora una volta costretto nelle maglie di un approccio punitivo duale, che continua a contrapporre il bene al male, che impone l'obbedienza nella logica del premio secondo il binomio ricompensa-punizione, nella consueta dimensione deresponsabilizzante e mortificante la dignità della persona ristretta. Così si rischia di smarrire il valore-aggiunto che la giustizia riparativa porta con sé: privilegiare un atteggiamento di ascolto, di dialogo, di promozione della persona e delle sue qualità, di assunzione di responsabilità e di adesione consapevole – non "estorta" – alle regole della convivenza. Un valore aggiunto che potrebbe cambiare anche la dimensione *intra moenia* della pena, soprattutto contribuire a governare con altro approccio la conflittualità che contrassegna la vita dentro: le pratiche riparative rappresentano un nuovo modello di giustizia che si propone «un'inversione culturale per costruire e restaurare relazioni umane conformi al bene», per promuovere contesti di vita pacifici, giusti ed inclusivi, che siano liberi dalla paura e dalla violenza[62].

Si profila così una nuova visione pure dell'esecuzione *intra moenia*, auspicata dalle fonti normative sovranazionali[63], ma che purtroppo non è

61 Si veda, ad esempio, la liberazione anticipata, lo sconto di pena che viene concesso al condannato che «abbia dato prova di partecipazione all'opera di rieducazione» e «quale riconoscimento di tale partecipazione» (art. 54 ord. penit.).

62 Su questa declinazione del paradigma riparativo, v. P. Patrizi, *Introduzione*, in P. Patrizi (a cura di), *La giustizia riparativa. Psicologia e diritto per il benessere di persone e comunità*, Roma, 2024, p. 21 ss.

63 In questo senso, v. la Raccomandazione R(2018)8 – adottata dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 3 ottobre 2018 – sulla giustizia riparativa in materia penale, che all'art. 60 suggerisce il ricorso a pratiche di giustizia riparativa come strumento generalizzato di risoluzione dei conflitti e fa espresso riferimento ai conflitti «tra detenuti e operatori penitenziari, tra detenuti, o tra

stata recepita nel d.lgs. n. 150 del 2022 attraverso il riconoscimento dell'essenza paradigmatica della giustizia riparativa e il suo ruolo "culturale": offrire occasioni e metodi che permettano di governare la dimensione conflittuale che attraversa l'esperienza umana, riconoscere, affrontare e superare i contrasti, imparare a gestirne le conseguenze e ricostruire un clima di fiducia reciproca, essenziali per ripristinare la condivisione di regole comuni di convivenza da cui deriva la sicurezza collettiva. Sarebbe stata l'occasione per gettare le basi per la costruzione di un carcere "più umano" rispondente ai valori espressi nell'art. 27 comma 3 Cost., perché il carcere è luogo di conflitto, sempre più esacerbato dalle inumane condizioni di vita. Certo, ci sono le sperimentazioni fatte negli anni[64] e c'è la generica formulazione dell'art. 13 comma 4 ord. penit. che lascia spazio all'impiego dei programmi di giustizia riparativa per agire su qualunque tipo di conflittualità, ma la codificazione di un diverso modo di intendere la custodia delle persone recluse avrebbe consentito di ripensare il carcere negli spazi, nelle dinamiche relazionali, nei modelli di gestione dell'ordine e della disciplina[65]; per questo non bastano le *best practices* e i tanti piccoli interventi di *maquillage* normativo fatti in questi cinquant'anni di vita dell'ordinamento penitenziario; entrambi possono servire a mascherare – malamente per la verità – le ferite profonde che sfigurano il sistema penitenziario, ma non possono ridisegnare il volto costituzionale della pena[66].

gli operatori dei servizi di *probation* e gli autori dell'illecito affidati alla loro sorveglianza»; oppure all'art. 61 rileva l'importanza dei programmi di *restorative justice* per creare e mantenere le relazioni, tra i detenuti, tra i detenuti e le loro famiglie o tra i detenuti e gli operatori penitenziari in modo da «costruire una cultura riparativa all'interno di tali organizzazioni».

64 Progetti d'impronta riparativa sono stati impiegati in particolare per intervenire sulle conflittualità generate dalla condizione di detenzione. Sul punto, cfr. A. Diddi, *Effetti sull'esecuzione penale e penitenziaria della* Restorative Justice, in V. Bonini (a cura di), *Accertamento penale e giustizia riparativa*, Torino, 2023, p. 101 ss.

65 La creazione, ad esempio, di uno "sportello di ascolto" dentro ogni istituto penitenziario, gestito da un mediatore che raccoglie le istanze delle persone (detenute e non) e prova ad individuare, con l'amministrazione penitenziaria, soluzioni possibili per soddisfare quelle istanze; e ancora, la previsione di percorsi riparativi in risposta ad una infrazione disciplinare che abbia inasprito un conflitto e provocato un danno alla comunità detentiva: prevedere due interventi normativi come questi avrebbe potuto rappresentare un segnale di cambiamento nelle politiche penitenziarie utile a favorire il radicamento di un'altra cultura del carcere e più in generale del potere/dovere di punire.

66 A. Pugiotto, *Il volto costituzionale della pena (e i suoi sfregi)*, in *Dir. pen. cont.*, 10 giugno 2014.

CAPITOLO II
Per un carcere risocializzante: la centralità del lavoro

CARCERE E LAVORO: IL BUIO DIETRO E OLTRE LE SBARRE

Piera Campanella
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro

«*Ci sono molti modi di uccidere. Si può infilare a qualcuno un coltello nel ventre, togliergli il pane, non guarirlo da una malattia, ficcarlo in una casa inabitabile, massacrarlo di lavoro, spingerlo al suicidio, farlo andare in guerra ecc. Solo pochi di questi modi sono proibiti nel nostro Stato*».

Bertolt Brecht[1]

«*(…) Ieri sera c'erano delle meravigliose nuvole rosa sopra il muro della mia fortezza. Stavo davanti all'inferriata e ho recitato per me sola la mia poesia preferita di Mörike (…)*».

Rosa Luxemburg[2]

«*(…) I "rifiuti umani" non possono più essere rimossi e trasportati in discariche lontane e privati efficacemente dell'accesso alla "vita normale". Pertanto, occorre sigillarli in contenitori a tenuta stagna. Tali contenitori sono forniti dal sistema penale. (…)*».

Zygmunt Bauman[3]

1. PREMESSA

Se si concorda sul nesso indissolubile che lega carcere e società, sì da elevare il primo a specchio della seconda[4], bisognerà nondimeno convenire

1 B. Brecht, *Me-ti. Libro delle svolte*, trad. it. di C. Cases, Roma, 2019, p. 58.

2 R. Luxemburg, *Un ardente desiderio di primavera. Erbe, animali e cieli nelle lettere dal carcere*, trad. it. di D. Baratti e P. Candolfi, Bellinzona, 2025, p. 72.

3 Z. Bauman, *Vite di scarto*, trad. it. di M. Astrologo, Bari, 2008, p. 106 s.

4 Si dice che sia stato Voltaire, in pieno illuminismo, a pronunciare quella frase, ormai universalmente nota, che suona così: «Non fatemi vedere i vostri palazzi ma le vostre carceri, poiché è da esse che si mi-

sul fatto che è proprio il lavoro carcerario ad enfatizzare l'esistenza di un tal nesso. Ciò è tanto più vero nel contesto giuridico italiano, dove, da un lato, la funzione rieducativa del lavoro in carcere – che esprime un'istanza di recupero sociale del condannato – e, dall'altro, la funzione emancipatoria del lavoro nella società – che evoca una prospettiva di riscatto sociale della classe lavoratrice – dall'altro, rappresentano parte di un medesimo disegno orientato alla valorizzazione della persona e alla solidarietà[5] (art. 2 Cost.), alla dignità e all'eguaglianza[6] (art. 3 Cost.).

La condizione in cui versa il lavoro carcerario oggi diventa, così, una perfetta cartina di tornasole dello stato delle carceri – ove la penuria quantitativa e qualitativa di opportunità lavorative segnala il declino inesorabile di ogni aspirazione risocializzante del trattamento penitenziario, a tutto favore di concezioni securitarie, repressive e punitive della pena[7] – ma anche dello stato della società italiana – ove la povertà e l'insicurezza lavorativa sono spie di un'ormai completa rinuncia all'idea del lavoro come fondamento democratico della Repubblica (art. 1 Cost.)[8] –.

Si muore sempre di più, dentro e fuori dal carcere, nel corpo e nell'anima: dentro il carcere, per l'alto tasso di decessi, suicidi e forme di autolesionismo, affiancati dall'impiego massiccio di psicofarmaci e di altre

sura il grado di civiltà di una Nazione»; sul rapporto, in epoca borghese, tra fenomeno punitivo e struttura sociale, v. M. Foucault, *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*, Torino, 2014, prima edizione «Einaudi paperbacks», 1976; G. Rusche, O. Kirchheimer, *Pena e struttura sociale*, trad. it. di D. Melossi e M. Pavarini, Bologna, 1978; D. Melossi, M. Pavarini, *Carcere e fabbrica*, Bologna, 2018, prima edizione 1977.

5 S. Rodotà, *Solidarietà. Un'utopia necessaria*, Laterza, Bari, 2014.

6 L. Ferrajoli, *Manifesto per l'uguaglianza*, Bari, 2018; in ambito giuslavoristico, F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Torino, 2022, p. 1 ss.; la giurisprudenza costituzionale ravvisa, del resto, un raccordo inscindibile tra la funzione di reinserimento sociale del carcere (art. 27 Cost.) e il principio di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2, Cost.): cfr., più di recente, Corte Cost., 29 dicembre 2025, n. 201.

7 Come ammette lo stesso CNEL, «una forte problematica del sistema carcerario italiano rimane la sua difficoltà a prevenire la recidiva e a favorire il reinserimento dei detenuti nella società: 6 condannati su 10 sono già stati in carcere almeno 1 volta. (…) Si stima che il dato della recidiva possa calare fino al 2% per i detenuti che hanno avuto la possibilità di un inserimento professionale»: *Carceri. I dati più significativi*, https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/1174/ArticleID/3721/CARCERI-I-DATI-PIU-SIGNIFICATIVI, consultato il 7 marzo 2026; tutto ciò accade, nonostante il Giudice delle leggi abbia molto insistito sul «recupero sociale del condannato» come «fine ultimo e risolutivo della pena», fino ad individuare un vero e proprio "diritto alla rieducazione" a partire da Corte Cost., 4 luglio 1974, n. 204.

8 A. Cantaro, *Guerra al lavoro*, in *fuoricollana*, 20 febbraio 2024, https://fuoricollana.it/guerra-al-lavoro/, consultato il 7 marzo 2026.

sostanze psicotrope[9]; nella società, per il numero significativo di malattie professionali, infortuni e morti sul lavoro[10], accompagnati da crescenti fenomeni di *burn out*[11] o addirittura di potenziamento cognitivo/farmacologico delle persone che lavorano, oltre la soglia della normalità umana[12].

9 Il dossier *Morire di carcere* di Ristretti Orizzonti segnala un aumento delle morti in carcere a partire soprattutto dal 2022, seppure, talora, con qualche leggerissima flessione nel passaggio da un anno all'altro: il 2025 si è chiuso con un numero di decessi in carcere pari a 241, di cui 80 suicidi, mentre nel 2024 – considerato, però, l'*annus horribilis* per la perdita di vite negli istituti – i decessi erano stati 246, di cui 91 suicidi; alla data del 4 marzo 2026, i decessi in carcere sono stati, ad ogni modo, secondo lo stesso *Dossier*, già 38, di cui 10 suicidi: http://www.ristretti.it/areestudio/disagio/ricerca/, consultato il 7 marzo 2026; v. anche S. Antonelli, *Dossier su suicidi e decessi in carcere*, in Associazione Antigone, *Senza respiro. XXI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, Roma, Giugno 2025, p. 359 ss.; cfr. pure E. Dolcini, *Il "Piano Carcere" 2025: una risposta inadeguata al collasso del sistema penitenziario*, in *Sist. Pen*., 2025, 9, p. 57 ss., spec. p. 58, ove si rileva il carattere per di più controverso dei numeri riguardanti i decessi, come pure della loro interpretazione; il bilancio delle carceri italiane è stato nero altresì per il Rapporto Antigone 2025, che segnala una percentuale pari al 44,4% di detenuti che usa sedativi e ipnotici e un impiego di psicofarmaci in funzione di mera gestione dell'ordine e del disagio: *Carceri, il bilancio di fine anno di Antigone: "il 2025 ci lascia istituti sempre più fatiscenti, sovraffollati e disumani"*, 31 dicembre 2025, https://www.antigone.it/news/3618-carceri-antigone-il-2025-ci-lascia-istituti-sempre-piu-fatiscenti-sovraffollati-e-disumani-si-registra-solo-l-inerzia-della-politica, consultato il 7 marzo 2026; dati specifici sui decessi in carcere sono stati forniti, più di recente, dal Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, *Osservatorio penitenziario. Report Un'analisi dei decessi in carcere. Anno 2025*, Attività di studio e ricerca, Raccolta e analisi dati a cura di *Giovanni Suriano* (GNPL), Roma, 2026; in tema N. Pascucci, *Un carcere* extrema ratio*? Tentativi e contraddizioni del legislatore alla prova dei fatti*, in questo volume.

10 I dati INAIL 2025 hanno registrato 416.900 denunce di infortunio in occasione di lavoro (al netto degli studenti), in aumento dello 0,5% rispetto alle 414.853 del 2024 e in quest'ambito 792 sono state quelle con esito mortale, 5 in meno rispetto alle 797 del 2024; a ciò vanno, poi, aggiunte le denunce di infortunio *in itinere*, che sono state 99.939, in aumento del 3,2% rispetto alle 96.835 del 2024, e in tal ambito quelle con esito mortale sono state 293, 13 in più rispetto alle 280 del 2024; quanto, invece, alle denunce di malattia professionale protocollate dall'Istituto, si conta un numero pari a 98.463, circa 10mila in più rispetto allo stesso periodo del 2024 (+11,3%): *Denunce di infortuni e malattie professionali, i dati Inail di dicembre:* https://www.inail.it/portale/it/inail-comunica/comunicati-stampa/comunicato-stampa.2026.02.Denunce-di-infortuni-e-malattie-professionali-i-dati-Inail-di-dicembre.html, consultato il 7 marzo 2026.

11 Dopo che, nel 2019, l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha classificato il *burn-out* come "fenomeno occupazionale" e, dunque, alla stregua di una "sindrome collegata al lavoro", inserendola nella nuova classificazione ICD, ossia nella Classificazione occupazionale delle malattie e dei problemi correlati, si è segnalata una crescente e progressiva diffusione della sindrome; a stare ai dati dell'ottavo Rapporto Censis-Eudaimon sul welfare aziendale del febbraio 2025, nel nostro Paese ne soffrirebbe il 31,8% dei lavoratori dipendenti: tra questi, il 47,7% dei giovani, il 28,2% degli adulti e il 23% dei dipendenti più anziani: *Stress da lavoro, il Censis: rischio burn-out per un dipendente su tre*, in Il Sole 24 ORE, 21 febbraio 2025, https://www.ilsole24ore.com/art/stress-lavoro-censis-rischio-burn-out-un-dipendente-tre-AGifXb1C, consultato il 7 marzo 2026.

12 Sulle criticità del "potenziamento" anche dal punto di vista dei valori e principi sottesi alla Carta costituzionale v., negli studi giuslavoristici, V. Maio, *Diritto del lavoro e potenziamento umano.*

Allora, forse, non si esagera dicendo che ci sono «molti modi di uccidere» una persona - tra questi, «spingerlo al suicidio» o anche «massacrarlo di lavoro» – e solo pochi di essi sono, se non di diritto, almeno di fatto «proibiti nel nostro Stato»[13].

2. LO STATO DELLE CARCERI

Già all'indomani della riforma dell'ordinamento penitenziario (legge n. 354/1975), di cui si è giustamente evocato il «mesto anniversario» proprio in questo volume[14], autorevoli voci si erano levate per segnalare preoccupanti linee di tendenza all'orizzonte. Si era parlato, in proposito, di «un'effettività di tipo "rinnegante" rispetto alle tanto decantate prospettive riformatrici della legge», con sintomi già latenti nel tessuto normativo e nelle contingenze storiche-politiche coeve all'entrata in vigore della nuova normativa.

> «E infatti: varare una riforma dell'ordinamento penitenziario senza avere previamente risolto gli ardui temi della decriminalizzazione di vasti settori e della configurazione di sanzioni alternative alla pena detentiva e alla carcerazione preventiva, e cioè, senza avere preliminarmente riformato i codici penali (sostanziale e processuale), significava porre le premesse di un *sovraffollamento delle carceri* […]. E ancora: introdurre misure alternative alla pena detentiva (affidamento in prova, ecc.) […] senza predisporre un *apparato organizzativo esterno al carcere*, capace di avviare *un reale processo di reinserimento sociale*, non poteva non [lasciare le medesime misure] […] in balia di improvvisi irrigidimenti legati al riaffiorare di tensioni nel tessuto sociale. E infine: la mancata attribu-

I dilemmi del lavoratore aumentato, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2020, 3, p. 529 ss.; A. Avondola, *Potenziamento farmacologico occulto e accesso al lavoro*, in M. Delfino, P. De Vivo, A. Zaccaria (a cura di), *Innovazione tecnologica e sostenibilità. Verso un approccio integrato delle scienze sociali e giuridiche*, in *Quad. riv. dir. lav. merc.*, 2025, 19, Napoli, p. 37 ss.; sul potenziamento per fini specifici di miglioramento di soggetti fragili, v., invece, C. Cordella, *Potenziamento farmacologico e fragilità da "efficientismo" lavorativo*, ivi, p. 79 ss.

13 «*Molti modi di uccidere*» compare, come già visto, in B. Brecht, *Me-ti. Libro delle svolte*, cit., p. 58 – una raccolta in stile cinese di aforismi, apologhi, storielle e aneddoti – ed è parte di una serie di componimenti, dal medesimo nucleo tematico, nei quali l'A. si sofferma particolarmente sul problematico concetto di "virtù".

14 C. Gabrielli, *L'utopia necessaria di un carcere fondato anche sul lavoro. Riflessioni a margine di un mesto anniversario*, in questo volume.

> zione al detenuto di *diritti a contenuto sociale e partecipativo* si poneva già *a priori* come esclusione di ogni *possibilità di crescita democratica* e, quindi, di *effettiva risocializzazione* della popolazione carceraria»[15].

Con riguardo specifico al lavoro carcerario, i toni non erano stati diversi, rinvenendosi nel riformato ordinamento penitenziario un legame di ancora eccessiva continuità con il passato. Ed invero,

> «nonostante l'introduzione di alcune novità, […] il lavoro è ancora configurato, in sintonia con il Regolamento del 1931, come un obbligo e non come un diritto riconosciuto al detenuto e l'assegnazione al lavoro, potere ampiamente discrezionale attribuito all'amministrazione penitenziaria, continua a dipendere anche dal "comportamento tenuto dal soggetto" (vedi art. 6 del Regolamento di esecuzione). […] Il calo di interesse e l'attenuarsi delle rivendicazioni dei detenuti riguardo al tema del lavoro è, del resto, facilmente comprensibile quando si pensi che il lavoro produttivo stesso sta diventando un'esperienza sempre più marginale. […] [Il] *lavoro produttivo e rieducativo* […] *di fatto, oggi, sta sparendo dalle carceri italiane*»[16].

Benché rispetto a simili posizioni abbiano finito poi per prevalere tesi più morbide, inclini a enfatizzare soprattutto il contenuto positivo e "costituzionalmente orientato" della legge n. 354/1975[17], si è rafforzata comunque, negli anni, la sensazione di un sostanziale fallimento di quella esperienza riformatrice.

Né è bastata a invertire la rotta, sul piano normativo, la c.d. mini-riforma di cui alla l. n. 103/2017 (c.d. riforma Orlando), con i relativi decreti legislativi attuativi nn. 121, 123 e 124 del 2018: un'occasione mancata dopo l'inedita mobilitazione culturale riconducibile agli Stati generali

15 F. Bricola, *Introduzione*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere "riformato"*, Bologna, 1977, p. 10 e ora anche in *Costituzionalismo.it*, 2015, 2, 2 (corsivi miei nella citazione in testo).

16 M. Pavarini, *L'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà nell'interpretazione giurisprudenziale*, 3a edizione, Bologna, 1987, p. 180.

17 F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., p. 2 ss., nonché, in questo volume, L. Angelini, *Lavorare e formarsi in carcere. Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale dei detenuti*; C. Gabrielli, *L'utopia necessaria di un carcere fondato anche sul lavoro. Riflessioni a margine di un mesto anniversario*, cit.; A. Menghini, *Lavoro e carcere*, e ivi per i relativi riferimenti dottrinali.

dell'esecuzione penale e alla correlativa "proposta Giostra"[18]. Sebbene, per l'opinione corrente, la mini-riforma abbia infatti inciso sul lavoro penitenziario, elevandolo a diritto, con un abbandono di quei connotati di obbligatorietà e afflittività storicamente ostativi a una sua tendenziale assimilazione al lavoro "libero"[19], resta, ad ogni modo, indiscusso il carattere ambiguo e compromissorio dell'intervento legislativo in argomento, che, da un lato, assicura il lavoro al condannato e all'internato in funzione del trattamento rieducativo, ma, dall'altro, lo fa pur sempre eccettuando i «casi di impossibilità» (art. 15, comma 2, l. n. 354/1975)[20] e, comunque, confermando, in parallelo, quelle norme dell'ordinamento penale e penitenziario, tuttora intese a concepire il lavoro nei termini di vero e proprio obbligo (artt. 22, 23, 25 c.p. e art. 50 d.p.r. n. 230/2000)[21].

Non sorprende, allora, il persistere, sul piano della prassi, di «un cronico e gravissimo problema di effettività del lavoro carcerario», sia dal punto di vista del «numero di posti lavorativi che di qualità dell'offerta»[22]. Del resto, sarebbe

18 Cfr. la *Proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario*, licenziata dalla *Commissione per la riforma dell'ordinamento penitenziario nel suo complesso*, presieduta dal prof. Glauco Giostra, https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/scheda_di_sintesi_dei_lavori?contentId=COS119193, consultato il 7 marzo 2026; proprio nella *Introduzione* alla *Proposta* si dà atto della «sensazione di un sostanziale fallimento dell'Ordinamento penitenziario nato con la riforma del 1975 (…) e dell'indifferibilità di un mutamento di passo» (p. 5); ma poi, sulla problematica attuazione di tali propositi, cfr. sempre G. Giostra, *La riforma penitenziaria: il lungo e tormentato cammino verso la Costituzione*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, 4, p. 119 ss.; sulla mini-riforma v., in ambito giuslavoristico, G. Caputo, F. Marinelli, *Dagli Stati generali dell'esecuzione penale al varo della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario: quale futuro per il lavoro carcerario?*, in *Leg. pen.*, 2018, p. 145 ss., nonché V. Lamonaca, *La (mini)riforma del lavoro penitenziario tra slancio giuslavoristico e istanze securitarie*, in I. Piccinini, P. Spagnolo (a cura di), *Il reinserimento dei detenuti. Esperienze applicative e novità legislative*, Torino, p. 89 ss.

19 A. Menghini, *Lavoro e carcere*, cit.

20 È, pertanto, condivisibile quanto sostenuto da L. Angelini, *Lavorare e formarsi in carcere. Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale dei detenuti*, cit., secondo cui, proprio alla luce di ciò, il lavoro penitenziario «non assume i connotati del vero e proprio diritto», tanto più considerato che i casi di impossibilità appaiono di fatto «tutt'altro che eccezionali, a fronte di una congerie di fattori diversi per natura ed effetti».

21 A. Menghini, *Lavoro e carcere*, cit.; ciò a dispetto della riscrittura dell'art. 20 l. n. 354/1975, ove il riferimento all'obbligatorietà del lavoro penitenziario viene meno, come osserva A. Della Bella, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di assistenza sanitaria, vita detentiva e lavoro penitenziario. Decreti legislativi 2 ottobre 2018, n. 123 e 124 (G.U. 26 ottobre 2018)*, in *Dir. pen. cont.*, 2018, 7 novembre, p. 4.

22 Così l'*Introduzione* alla *Proposta di riforma dell'ordinamento penitenziario*, cit., p. 7; secondo i dati 2024 di Censis, *"Recidiva Zero". Secondo Report. Aggiornamento del quadro informativo*, cit.,

arduo immaginare una realtà diversa, dato altresì il contesto di assoluto e più generale degrado delle condizioni di detenzione odierne[23]; un contesto che, da tempo ormai, appare strutturale e, dunque, tutt'altro che emergenziale[24].

La connotazione del carcere come vera e propria "discarica sociale" è, dunque, allo stato dei fatti, innegabile: la dominano dinamiche, regole e gerarchie in larga misura riconducibili al mondo della criminalità organizzata[25]; la popolano, in buona parte, stranieri, persone fragili, vulnerabili, in condizioni di evidente privazione economica e socioeducativa, per lo più alle prese con dipendenze croniche, malattie psichiatriche, invalidità fisiche[26].

In proposito, è a tutti noto il forte grido di denuncia proveniente da alcuni strati della società civile, anzitutto dal mondo cattolico, pur all'interno di un tessuto sociale caratterizzato da crescenti pulsioni autoritarie e securitarie.

Si è rammentato che «la Costituzione della Repubblica italiana è tradita nelle reali condizioni dei carcerati, nella formazione e trattamento della Polizia penitenziaria». Si è osservato altresì che la Costituzione viene correntemente «smentita dall'accanimento progressivamente repressivo delle indicazioni normative (…)».

p. 28, solo il 34,3% dei detenuti svolge un'attività lavorativa in Italia e lo fa, per di più, in larghissima parte – l'85,1% dei casi – in modalità intramuraria, alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

23 Il Rapporto Antigone 2025 conferma la presenza di condizioni particolarmente inumane e degradanti all'interno degli istituti penitenziari italiani: «nel 42,9% delle 120 carceri visitate – e delle 71 schede di cui sono già stati elaborati i dati – non sono garantiti i 3 metri quadrati di spazio vitale per persona (nel 2024 questa percentuale si fermava al 32, 3%); nel 56% delle carceri ci sono celle senza doccia e «nel 45,1% mancano acqua calda o si registrano condizioni igieniche inadeguate. Gravissime anche le carenze di spazi per lavoro, scuola e socialità»: *Carceri, il bilancio di fine anno di Antigone: "il 2025 ci lascia istituti sempre più fatiscenti, sovraffollati e disumani"*, cit.

24 S. Buzzelli, *'A vicaria. Carcere ed emergenza in Italia*, in *Quest. giust.*, 2025, 11 ottobre.

25 G.F. Russo, *La pervasività delle mafie che collassa il sistema penitenziario e viola i diritti umani*, in *Ratio iuris*, 2026, 230, https://ratioiuris.it/la-pervasivita-delle-mafie-che-collassa-il-sistema-penitenziario-e-viola-i-diritti-umani/, consultato il 7 marzo 2026.

26 Si consideri altresì che la popolazione carceraria è invecchiata in modo significativo nell'ultimo scorcio di tempo, secondo un *trend* comune a tutto l'Occidente, complice l'invecchiamento generale delle società, il progresso scientifico nelle cure, l'allungamento dell'aspettativa di vita: secondo dati pubblicati dal mensile *Il Segno* della diocesi di Milano, al 30 giugno 2025, su oltre 62.000 detenuti, più di 6400 sono ultrasessantenni: *Anziani dietro le sbarre*, 26 gennaio 2026, https://www.chiesadimilano.it/news/attualita/anziani-dietro-le-sbarre-2860861.html, consultato il 7 marzo 2026; cfr. anche Associazione Antigone, *Senza respiro. XXI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, cit., p. 20; per un più generale quadro di sintesi dello stato attuale della detenzione in Italia, v. Censis, *"Recidiva Zero". Secondo Report. Aggiornamento del Quadro informativo*, Roma, giugno 2025, p. 6 ss.

> «Le condizioni di squallore, di degrado e di volenza non facilitano il riconoscimento del male compiuto. Piuttosto suscitano rabbia, risentimento, umiliazioni […]. Il rimedio al sovraffollamento non potrà essere l'incremento della spesa […] per costruire altre prigioni. Una società che funziona in (questo) modo si rivela incapace di prevenire i reati, di esigere la riparazione dei danni e di porre le condizioni per recuperare persone alla legalità»[27].

La stessa idea di un rafforzamento degli strumenti promozionali dell'occupabilità e del lavoro in carcere[28] finisce per soccombere di fronte a una politica criminale di taglio marcatamente repressivo[29], a meno di non

27 M.E. Delpini, *Discorso alla città*, in https://www.chiesadimilano.it/cms/documenti-del-vescovo/mario-delpini-documenti-del-vescovo/discorsi-alla-citta-mario-delpini-documenti-del-vescovo/ma-essa-non-cadde-2856507.html, consultato il 7 marzo 2026.

28 In tema, protagonista indiscusso è divenuto il CNEL a partire dall'accordo interistituzionale con il Ministero della Giustizia del 17 giugno 2023 e, poi, nel luglio 2024, a seguito della formale costituzione, in seno al CNEL medesimo, del "Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale", con l'obiettivo di perseguire la c.d. recidiva zero tramite l'accesso al lavoro delle persone private della libertà personale; a seguito dell'azione del Segretariato, le quindici organizzazioni sindacali rappresentate nel CNEL hanno deciso di riunirsi in una grande alleanza per il lavoro, impegnandosi a sviluppare iniziative imprenditoriali all'interno delle carceri, che potranno avvalersi anche dell'estensione ai detenuti del "Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa" (SIISL) e di altri programmi come il GOL - Garanzia Occupabilità Lavoratori; in consonanza con questa attività, il CNEL si è fatto, infine, promotore di due disegni di legge in materia: il primo, del 17 giugno 2024, n. 1169, recante *Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale emanate dall'autorità giudiziaria*, le cui previsioni hanno trovato almeno in parte spazio nel d.l. n. 48 del 2025, conv. in l. n. 80/2025 (c.d. decreto sicurezza) e il secondo, del 18 novembre 2025, n. 1726, recante *Disposizioni in materia di lavoro penitenziario* e, tra queste, la previsione, tramite accordo tra Ministero della Giustizia, parti sociali ed enti del Terzo settore, di «appositi sportelli in grado di erogare servizi volti in particolare a migliorare l'occupabilità, a fornire informazioni, accompagnamento e supporto in materia di rapporto di lavoro e tutela dei diritti, nonché a garantire l'erogazione dei servizi (di politica attiva del lavoro) di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150» (art. 1, comma 2), in coerenza, del resto, con quanto già prospettato dal precedente d.d.l. n. 1169/2024, a proposito del censimento e della profilazione di detenuti ed internati, prioritariamente a mezzo dei centri per l'impiego (v. art. 1, comma 1); per la ricognizione di alcune sperimentazioni a riguardo, v. G. Fanci, *Il mercato del lavoro nel mutamento del sistema penitenziario: dalle rivoluzioni industriali ai* networks *sociali*, in *Riv. crim. vitt. sic.*, 2008, 2, p. 116 ss.; per la tesi, invece, secondo cui andrebbe piuttosto «trovato un modo per bypassare i centri per l'impiego» – incapaci di dar luogo ad «attività realmente *target oriented*» verso la popolazione carceraria – così da riuscire a «utilizzare le risorse che il privato sociale può mettere a disposizione» insieme all'ampio patrimonio di informazioni in capo all'Amministrazione penitenziaria, cfr. V. Lamonaca, *Mercato del lavoro e lavoratori detenuti: criticità e prospettive*, in questo volume.

29 È significativa la situazione dei minori, la cui percentuale di detenzione dal 2022 risulta aumentata del 35%, benché il numero dei reati commessi dai giovani sia in costante discesa dal 1995: Associazione Antigone, *Io non ti credo più. VIII Rapporto di Antigone sulla giustizia minorile e gli*

voler intendere il lavoro quale semplice mezzo per sottrarre i "ristretti" all'ozio e all'inattività[30] e giungere per questa via a restaurare vecchie concezioni meramente afflittive della pena.

È certo, intanto, che, in un tal quadro, la vita svilisce giorno dopo giorno, sicché alzare lo sguardo oltre «l'inferriata» – osservare «meravigliose nuvole rosa sopra il muro», «recitare» la propria «poesia preferita» – può diventare un atto coraggioso, un segno di ferma resistenza alla disumanità che avanza[31].

3. CARCERE E MERCATO DEL LAVORO

Alla penuria delle occasioni di lavoro concorrono in carcere una molteplicità di fattori. Rileva, intanto, la situazione di sovraffollamento[32]; questa

istituti penali per minorenni, https://www.ragazzidentro.it/approfondimenti/, consultato il 7 marzo 2026 e, ivi, sulla situazione particolarmente critica dei giovani stranieri, v., in particolare, P. Gonnella, *I minori stranieri nel circuito penale*, https://www.ragazzidentro.it/i-minori-stranieri-nel-circuito-penale/, consultato il 7 marzo 2026; sottolinea le conseguenze deleterie del carcere per queste persone, spesso minori stranieri non accompagnati, che a seguito della detenzione e della revoca del permesso di soggiorno entrano in una spirale di irregolarità senza fine, A. Della Bella, *Intervento*, in Cnel, *Università e carcere. Prima giornata nazionale della ricerca scientifica in favore dell'art. 27 Costituzione*, Roma, 5 marzo 2026, https://www.youtube.com/watch?v=eJD0Gql3c4M, consultato il 7 marzo 2026.

30 Non è infrequente che in carcere si passi «la maggior parte del tempo a non fare nulla», come denuncia Padre F.M. Acquabona, *Un'urgenza: il lavoro*, in questo volume, e, invece, «i detenuti andrebbero strappati all'inerzia della loro vita che condanna soprattutto le potenzialità dei giovani nella fase in cui si dovrebbero inserire utilmente nel tessuto sociale».

31 Le parole, come già visto, sono di R. Luxemburg, *Un ardente desiderio di primavera. Erbe, animali e cieli nelle lettere dal carcere*, cit., p. 72 e compaiono in quella sua corrispondenza da prigioniera, al cui centro c'è la natura, vissuta – più che alla stregua di «un rifugio, un luogo di riposo» (p. 98) – quale relazione quasi simbiotica con piante ed animali, capace di esclissare, per forza e luminosità, le durissime condizioni di detenzione in cui ella era costretta.

32 Secondo il Rapporto Antigone 2025, alla fine di novembre, nelle carceri italiane, «erano detenute 63.868 persone, quasi 2000 in più rispetto a un anno fa, a fronte di una capienza effettiva di soli 46.124 posti (700 in meno di quelli che vi erano all'inizio dell'anno). Il tasso di sovraffollamento nazionale ha raggiunto il 138,5%, con 72 istituti oltre il 150% e punte superiori al 200%»: *Carceri, il bilancio di fine anno di Antigone: "il 2025 ci lascia istituti sempre più fatiscenti, sovraffollati e disumani"*, cit.; Secondo Censis, *"Recidiva Zero". Secondo Report. Aggiornamento del Quadro informativo*, cit., p. 6, pubblicato, come già visto, a giugno 2025, «il tasso di affollamento, misurato dal rapporto fra detenuti e capienza regolamentare, è pari a 122,1, con punte che superano la soglia di 140 in Puglia (149, 1), in Friuli-Venezia Giulia (147,8), in Lombardia (145,5), in Veneto (144,3)»; in tema v. anche N. Pascucci, *Un carcere* extrema ratio*? Tentativi e contraddizioni del legislatore alla prova dei fatti*, cit.; è, del resto, nota la condanna inflitta allo Stato italiano, già oltre un decennio fa, dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, Sez. II, Causa Torreggiani e altri c. Italia, 8 gennaio 2013, per aver violato l'art. 3 della CEDU in merito al divieto di tortura, nonché di pene o trattamenti inumani o degradanti; v. poi anche il Tribunale regionale superiore di Monaco di

s'intreccia, a propria volta, con la presenza di spazi eccessivamente angusti, architettonicamente inadeguati o comunque complessivamente inidonei, anche sul piano prevenzionistico[33], a sollecitare l'interesse di imprese esterne verso progetti di lavoro intramurario che tanto sarebbero essenziali, invece, in una prospettiva di assimilazione del lavoro penitenziario a quello libero con finalità risocializzanti[34].

Rileva, poi, la presenza di una popolazione reclusa non di rado priva dei requisiti minimi necessari per l'esercizio di un'attività lavorativa: alcuni non hanno mai lavorato o lo hanno fatto solo saltuariamente[35] ovvero recano fragilità e vulnerabilità che ne impediscono di fatto l'avviamento al lavoro[36]; altri sono, invece, sforniti della formazione indispensabile all'assunzione di un impiego.

In un tale quadro, colpisce, però, soprattutto l'assenza di un serio investimento strategico sul lavoro carcerario[37]: il mancato stanziamento di

Baviera (*Oberlandesgericht München)*, dec. 12 settembre 2025, che ha sospeso temporaneamente il procedimento di consegna all'Italia di persona destinataria di un mandato di arresto europeo in ragione delle condizioni igienico-sanitarie e di sovraffollamento delle nostre carceri, stante il § 73 della legge tedesca sull'assistenza giudiziaria in materia penale che rende inammissibile detta assistenza quando ciò risulti in contrasto con i principi del diritto dell'UE, ivi compreso l'art. 4 CDFUE sul divieto di tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti; lo stesso avevano già fatto i giudici olandesi – secondo quanto si legge in S. Musco, *«Carceri inumane». L'Olanda blocca l'estradizione in Italia*, in *Il Dubbio*, 5 maggio 2025, https://www.ildubbio.news/news/giustizia/45052/carceri-inumane-lolanda-blocca-lestradizione-in-italia.html, consultato il 7 marzo 2026 – nei confronti di un loro cittadino, di cui si era richiesta l'estradizione da parte della Procura di Milano, impegnata ad indagare sull'incendio doloso divampato in uno showroom di Milano con la morte di tre giovani di origini cinesi; qualche mese dopo l'imputato è stato, comunque, consegnato alle autorità italiane in vista del processo, ma in caso di condanna, si è precisato, la pena dovrà essere espiata nelle carceri olandesi: ne dà conto E. Dolcini, *Il "Piano Carcere" 2025: una risposta inadeguata al collasso del sistema penitenziario*, cit., p. 57.

33 L. Angelini, *Lavorare e formarsi in carcere. Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale dei detenuti*, cit.; F. Malzani, *La prevenzione dei rischi lavorativi negli istituti penitenziari*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2023, 3, p. 554 ss.

34 Per una *best practice* in tal senso, v., tuttavia, il progetto FID avviato presso la casa circondariale Dozza di Bologna: ne dà conto la ricerca di V. Pascali, A. Sbraccia, *La fabbrica in carcere e il lavoro all'esterno. Uno studio di caso su Fare Impresa in Dozza*, Bologna, 2023.

35 Padre F.M. Acquabona, *Un'urgenza: il lavoro*, cit.

36 L. Angelini, *Lavorare e formarsi in carcere. Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale dei detenuti*, cit.

37 Questo investimento dovrebbe essere parte di un più complessivo e urgente intervento strategico sul carcere, sollecitato dallo stesso Presidente Mattarella: *Intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella in occasione dell'incontro con il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria unitamente ad una rappresentanza della Polizia penitenziaria*, Palazzo del Quirinale, 25 giugno 2025, https://www.quirinale.it/elementi/134834, consultato il 7 marzo 2026; il 22 luglio

risorse economiche da parte pubblica incide persino sulla possibilità effettiva di soddisfare le richieste di lavoro intramurario alle dirette dipendenze dell'amministrazione[38]; pesano altresì le carenze di personale ai vari livelli[39], nonché l'assenza di una cultura organizzativa promozionale del lavoro

2025 il governo ha effettivamente presentato un "nuovo piano carceri", prevalentemente incentrato sull'edilizia penitenziaria – con la creazione di oltre 10mila nuovi posti entro il 2027: A. Guidolin, *Carceri, l'impegno del Ministero per l'edilizia penitenziaria*, in gNews, 2026, 10 febbraio, https://www.gnewsonline.it/carceri-limpegno-del-ministero-sulledilizia-penitenziaria/, consultato il 7 marzo 2026 – sul rafforzamento delle misure per i detenuti tossicodipendenti e sul rilancio delle alternative al carcere; ma per rilievi critici, proprio in ragione dell'assenza di una visione strategica sul punto, v. A. Oleandri, *Piano carceri di Nordio, operazione ideologica senza strategia*, in *lavialibera*, 2025, 29 agosto, https://lavialibera.it/it-schede-2420-piano_carceri_di_nordio_operazione_ideologica_senza_strategia, consultato il 7 marzo 2026; E. Dolcini, *Il "Piano Carcere" 2025: una risposta inadeguata al collasso del sistema penitenziario*, cit., p. 60 ss.; sulla scarsa efficacia delle misure alternative al carcere, di per sé sole, come strumento per contrastare il sovraffollamento, v. G. Caputo, *Intervento* ed E. Santoro, *Intervento*, entrambi in Cnel, *Università e carcere. Prima giornata nazionale della ricerca scientifica in favore dell'art. 27 Costituzione*, cit.; infine, nell'ambito del programma nazionale "Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027", il Ministero della Giustizia ha avviato il Piano *"Una giustizia più inclusiva"* che coinvolge 2.461 detenuti in 130 penitenziari, con l'obiettivo di favorire il reinserimento dei detenuti nel mercato del lavoro, nonché l'inclusione sociale dopo l'uscita dal circuito penitenziario: *"Una Giustizia più inclusiva", il piano per la formazione dei detenuti*, in gNews, 2025, 8 ottobre, https://www.gnewsonline.it/una-giustizia-piu-inclusiva-il-piano-per-la-formazione-dei-detenuti/, consultato il 7 marzo 2026.

38 L. Angelini, *Lavorare e formarsi in carcere. Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale dei detenuti*, cit.; F. Marinelli, *Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero*, in questo volume, che, proprio alla luce delle ristrettezze tipiche dei bilanci pubblici, sconsiglia una equiparazione sul piano retributivo tra lavoro carcerario intramurario e lavoro libero, sulla scorta di quanto previsto, invece, dal d.d.l. n. 1726/2025 del CNEL.

39 Secondo Censis, *"Recidiva Zero". Secondo Report. Aggiornamento del Quadro informativo*, cit., p. 6 e p. 17, la polizia penitenziaria sarebbe in sottorganico del 10%, il personale amministrativo del 20% e gli educatori del 6%; quest'ultima è, peraltro, figura di particolare rilievo all'interno degli istituti penitenziari: attualmente è presente un educatore ogni 66 detenuti, ma il rapporto sale a 91,4 in Puglia e a 88,7 in Emilia-Romagna, mentre, in rapporto alla capienza regolamentare degli istituti, dovrebbe esserci un educatore ogni 51 detenuti; si capisce, dunque, che siamo di fronte a numeri «inadeguati per raggiungere i fini rieducativi e di reinserimento sociale delle pene»; quanto ai problemi ormai strutturali della polizia penitenziaria, in termini di organici, condizioni di lavoro, ma anche insufficiente formazione v. L. Rondi, *Inchiesta sul collasso della polizia penitenziaria. Oltre la propaganda*, in *Altreconomia*, 2026, 1° febbraio; secondo il Segretario della UILPA PP, vi è stato, in effetti, un incremento dell'organico complessivo del Corpo pari a 783 unità (da 36.288 a 37.701) tra il 2024 e il 2025; tuttavia, la crescita ha riguardato i soli ruoli superiori (+243 sovrintendenti, +604 ispettori, +178 funzionari), senza dubbio anch'essi molto carenti, ma non gli agenti impiegati nelle sezioni detentive, che sono piuttosto diminuiti: «il ruolo degli agenti e degli assistenti del Corpo di polizia penitenziaria, ossia degli operatori di base a contatto più diretto con i detenuti nelle carceri e nei servizi di traduzione e piantonamento si è contratto di 243 unità, passando da 30.054 nel 2024 a 29.811 nel 2025, di contro i ristretti sono aumentati (…)»: UILPA, *Carceri: in un anno meno agenti,*

e della formazione all'interno del sistema penitenziario, complice l'inesistenza di organismi istituzionali specificamente preposti allo scopo, sulla falsariga di altre e ben più avanzate esperienze europee[40].

Su altro versante, va dato atto, altresì, di un sostanziale disinteresse del mondo produttivo verso il lavoro carcerario, solo vagamente temperato dalle più recenti spinte normative in favore della sostenibilità sociale delle imprese, spinte, peraltro, già fatte oggetto, da ultimo, di profondi ripensamenti in sede europea[41]. Forse un tale disinteresse non è tutto spiegabile solo alla luce dei sopra menzionati fattori: scarsa qualificazione della popolazione detenuta e, aggiungiamo, grande mobilità interna[42]; mancanza di spazi idonei ad ospitare lavorazioni; assenza di un sistema integrato per la promozione e il coordinamento di relazioni stabili tra carcere e tessuto economico locale. Neppure si giustifica, con ogni probabilità, in forza del grave «caos burocratico» che accompagna normalmente l'assunzione di un detenuto, come pure l'ottenimento dei correlativi sgravi da parte imprenditoriale[43].

più detenuti, moltissime aggressioni, comunicato stampa, 15 gennaio 2026, https://www.polpenuil.it/images/0_Allegati/organici_gennaio_2026.pdf, consultato il 7 marzo 2026.

40 Si pensi ad esempio al *Centro d'Iniciatives per la Reinserción* (CIRE) della Catalogna o al *Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo* (TPFE) della Spagna, entrambi organismi autonomi dall'amministrazione penitenziaria, deputati a svolgere funzioni datoriali e comunque gestionali nell'ambito dell'organizzazione del lavoro dei detenuti, incluso attività promozionali dell'occupazione: E. D'Anneo, *Il lavoro penitenziario tra rapporto contrattuale e mercato del lavoro. Lezioni comparate dai casi francese e spagnolo*, Università di Trento, Facoltà di Giurisprudenza, Corso di Dottorato in Studi Giuridici Comparati ed Europei, XXXVII ciclo, Tesi di dottorato, a.a. 2023/2024, p. 72 ss.; M. Tiraboschi, *Carcere e lavoro: note sulla trasferibilità in Italia del modello spagnolo*, in *Dir. rel. ind.*, 2017, 1, p. 305 ss.

41 Il riferimento è al Pacchetto Omnibus I, approvato in via definitiva dal Parlamento europeo con l'obiettivo di un sostanziale ridimensionamento delle norme europee su rendicontazione di sostenibilità (CSRD - Direttiva 2022/2464/UE) e dovere di diligenza delle imprese (CSDD – Direttiva 2024/1760/UE) che avevano, in effetti, sollecitato un certo interesse delle aziende per progetti di integrazione tra carcere e tessuto imprenditoriale locale, come accenna, in questo volume, V. Lamonaca, *Mercato del lavoro e lavoratori detenuti: criticità e prospettive*, cit.

42 F. Marinelli, *Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero*, cit.

43 L. Baratta, *Non solo spesini. Perché in Italia lavorano così pochi detenuti*, in *Linkiesta*, 2025, 20 ottobre, https://www.linkiesta.it/2025/10/perche-in-italia-lavorano-cosi-pochi-detenuti/, consultato il 7 marzo 2026; per quel concerne gli sgravi, il riferimento è ai benefici fiscali e contributivi riconosciuti alle imprese dalla l. n. 183/2000, meglio nota come "legge Smuraglia"; la legge è stata di recente novellata dal d.l. n. 45/2025, conv. in l. n. 80/2025 (c.d. decreto sicurezza) con l'obiettivo di rafforzarne la vocazione promozionale del lavoro esterno al carcere, ora incentivato, infatti, anche presso imprese pubbliche e private diverse dalle cooperative sociali, sulla scorta di quanto già proposto dal CNEL in sede progettazione legislativa; tuttavia, è plausibile che, alla luce delle ampie

È verosimile, invece, che a dar ragione di questo disinteresse siano le stesse caratteristiche del mercato del lavoro odierno, talmente in grado di assicurare lavoro "libero" flessibile e a basso costo, da ridimensionare la portata attrattiva di quello "penitenziario", benché incentivato a livello fiscale. In effetti, la dilagante presenza di *working poors*, variamente intermediati, nei diversi comparti produttivi del nostro Paese[44] – incluso quello della coo-

opportunità di reclutamento di manodopera a basso costo nel mercato esterno e della diffusione generalizzata di incentivi pubblici per l'impiego di persone vulnerabili non solo detenute, ma anche libere, queste nuove previsioni, pur apprezzabili, non saranno in grado di invertire massicciamente la rotta in tema di lavoro carcerario; questo è tanto più vero se si considera che il tessuto economico italiano, costituito in prevalenza da piccole imprese, fatica a gestire tutta quella serie di adempimenti burocratici inevitabilmente legati all'assunzione di detenuti, quantunque semplificati e alleggeriti; certo, si potrebbe pensare ad un supporto da parte delle organizzazioni di categoria dei datori di lavoro per il tramite di convenzioni con l'amministrazione penitenziaria, ma è nota la tendenza ad un certo indebolimento, da ultimo, della capacità rappresentativa sui territori dei corpi intermedi, incluso quelli di parte imprenditoriale.

44 ILO, *Rapporto mondiale sui salari 2024-2025. Le tendenze dei salari e delle disuguaglianze salariali in Italia e nel mondo*, Ufficio internazionale del lavoro, Roma, 2025, p. 1 ss., ove si legge che «a differenza della maggior parte dei paesi del G20, l'Italia si distingue per una dinamica salariale negativa nel lungo periodo, con salari reali inferiori a quelli del 2008» (p. 1) e si aggiunge altresì che «l'analisi empirica dimostra come i lavoratori autonomi (…) siano spesso collocati nelle fasce di reddito più basse» (p. 1) e che «i lavoratori migranti in Italia percepiscono un salario orario inferiore del 26,3% rispetto a quello dei lavoratori nazionali» (p. 15); tuttavia, per rilievi critici circa gli indicatori impiegati dall'Organizzazione in materia di *decent work*, v. J. Berten, *Producing decent works indicators: contested number at the ILO*, in *Policy and Society.*, 2022, 41(4), p. 458 ss. ed ora anche M. Bella, P. Refuto, *Se l'Ilo cade nella trappola della comunicazione di parte*, in *lavoce.info*, 2026, 19 febbraio; sempre per alcuni dati in materia di salario, v. ISTAT, *Rapporto annuale 2025 in pillole*, Roma, 2025, p. 11, secondo cui «i redditi da lavoro costituiscono la componente più importante dei redditi familiari per la maggior parte delle famiglie, ma non sempre il reddito proveniente dall'attività lavorativa è sufficiente a eliminare il rischio di povertà per il lavoratore e la sua famiglia» (p. 11) e «la vulnerabilità lavorativa resta più alta tra gli stranieri»; Inps-Civ, *Analisi della dinamica retributiva dei lavoratori dipendenti pubblici e privati, con particolare riferimento alle eterogeneità territoriali settoriali e generazionali*, predisposto dal Coordinamento Generale Statistico Attuariale e dalla Direzione Centrale Studi e Ricerche dell'INPS, Roma, 15 gennaio 2026, ove si rileva una stagnazione generale delle retribuzioni lorde dei dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli) nel periodo 2014-2024 legata al fatto che l'aumento delle retribuzioni nominali lorde non è riuscito a compensare tempestivamente gli aumenti dell'inflazione; cfr. pure M. Leonardi, L. Rizzo, *Salari, famiglie e il paradosso del benessere, in lavoce.info*, 2026, 23 febbraio, secondo cui un ruolo positivo sul versante dei redditi familiari è stato giocato da fisco e occupazione, ma non ovviamente fino al punto da poter sostituire retribuzioni che non seguono l'aumento del costo della vita; tendenze non dissimili, in ordine alla "povertà da lavoro", si registrano, del resto, nel più complessivo ambito europeo: Eurostat, *Living conditions in Europe – poverty and social exclusion*, April 2025, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion#Poverty_or_social_exclusion, consultato il 7 marzo 2026, per il quale «in 2024, at EU level, working status heavily influenced the at-risk-of-poverty-or-social-exclusion rate, ranging from 10,9% for employed people to 66,6% for the unemployed individuals»;

perazione sociale e del terzo settore[45] che tanta parte hanno sul versante carcerario[46] – assicura un esercito industriale di riserva sufficiente ad attenuare la "portata concorrenziale" dei detenuti rispetto ai lavoratori liberi[47].

Esiste, dunque, un rapporto diretto tra il "dentro" e il "fuori" per quel che concerne l'occupazione; e in un sistema socio-economico profondamente diseguale - frutto del modello neo-liberista di deregolamentazione delle condizioni d'impiego e di deterioramento dello Stato sociale - ove un'ampia massa di individui si trova via via spinta ai margini della società dalle leggi di mercato, per poi essere qui differenziata, nonché gerarchicamente ordinata a seconda del proprio più o meno crescente svantaggio – ecco, all'interno di un tale sistema, è certo che i detenuti e gli ex-detenuti

in dottrina V. Papa, *Lavoro povero e questione salariale. L'ineffettività del diritto alla sufficienza retributiva*, Torino, 2024; M. Brollo, C. Zoli, P. Lambertucci, M. Biasi (a cura di), *Dal lavoro povero al lavoro dignitoso. Politiche, strumenti, proposte*, Bergamo, 2024; G. Marchi, *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale. Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero*, Bologna, 2025; G. Fontana, *Potere collettivo, Costituzione, nuovi conflitti. Il diritto sindacale oggi: crisi o rinascita?*, Milano, 2025, p. 25 ss.; L. Ratti, P. Schoukens (eds.), *Working Yet Poor: Challenges to EU Social Citizenship*, Oxford, 2023.

45 A. Riccobono, *Lavoro e retribuzione nel Terzo settore: appunti e disappunti*, in *Var. temi dir. lav.*, 2019, 4, p. 1094 ss.; B. De Mozzi, *Terzo settore e contrattazione collettiva*, ivi, 4, 1015 ss., e, sia pur con riguardo specifico ai servizi sociali e di cura, L. Dorigatti, *Condizioni di lavoro nei servizi sociali: disintegrazione verticale e procurement pubblico*, in *Stato merc.*, 2017, p. 460; S. Borelli, *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Napoli, 2020, p. 28 ss.; Id., *L'interregno dei servizi di assistenza per soggetti non autosufficienti. Spunti di riflessione nella prospettiva giuslavoristica*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2023, 1, p. 48 ss., specie laddove si sottolinea che «da un lato, i contratti collettivi per il Terzo settore sono, di regola, più economici rispetto a quelli per l'impiego pubblico e di quelli per il settore *for-profit*. Dall'altro, nel settore in questione vi è un'ampia sovrapposizione dei perimetri contrattuali (…)». Inoltre, «l'ultra-frammentazione delle associazioni datoriali, generata anche (ma non solo) dalle norme a favore del Terzo settore, moltiplica poi il numero degli stessi CCNL *leader*, firmati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative (…)». Infine, «la mancata applicazione del Codice dei contratti pubblici, combinata alle enormi disparità territoriali nelle regole su autorizzazioni e accreditamenti (…) espone i lavoratori a condizioni di lavoro che rischiano di non essere affatto dignitose» (p. 51).

46 Per una recente nota di sintesi sulla cooperazione sociale nel contesto carcerario, C. CASARIN, LEGACOOP SOCIALI, *Il ruolo della cooperazione sociale per l'inclusione sociale e lavorativa delle persone in esecuzione penale, nelle carceri*, nota sintetica per il Cnel, Roma, 11 giugno 2025, https://www.legacoopsociali.it/area_tematica/carcere/, consultato il 7 marzo 2026, nonché, in dottrina, E. Righini, *Economia sociale, imprese sociali e lavoro in carcere. Il ruolo decisivo dell'impresa sociale nell'inserimento lavorativo dei detenuti*, in questo volume.

47 La finalità rieducativa della pena non impedisce, infatti, che il lavoro penitenziario acquisisca un valore di mercato, ma sui problemi di un potenziale impiego concorrenziale della manodopera detenuta rispetto al mercato ordinario, specie alla luce delle fonti internazionali del lavoro, v. A. Sitzia, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, Padova, 2023, p. 33 ss.

occupino il gradino più basso, quale «manodopera industriale a perdere»[48], cui attingere in caso di necessità[49].

48 Z. Bauman, *Vite di scarto*, cit., p. 102; e, invece, come ricorda Ravagnani, *Lavoro intramurario e* desistance*: quali condizioni?*, in questo volume, l'attività lavorativa può «favorire il cambiamento solo quando è in grado di generare significato (*sense of purpose*)».

49 Ed infatti v., come caso emblematico, quello degli Stati Uniti, dove storicamente i detenuti hanno svolto il ruolo di esercito di riserva di manodopera in funzione del soddisfacimento di interessi dello Stato o dei privati; da qualche tempo, peraltro, alcuni studi hanno rilevato un rapporto particolarmente stretto tra dimensione carceraria e produzione di cibo a basso costo, specie in comparti dell'industria alimentare scarsamente attrattivi "lato offerta di lavoro": tipico l'esempio dell'industria avicola, erede – in certi Stati del Sud, come la Georgia – del vecchio capitalismo razziale delle piantagioni anche sotto il profilo dell'organizzazione del lavoro: C. Freshour, *Poultry and Prison: Towards a General Strike for Abolition*, in *Monthly Review*, 2020, 72(3), https://monthlyreview.org/articles/poultry-and-prisons/, consultato il 7 marzo 2026; Id., *"Ain't No Life For A Mother!" Racial Capitalism And The Crisis Of Social Reproduction*, in *Society & Space*, 2017, November 7, https://www.societyandspace.org/articles/aint-no-life-for-a-mother-racial-capitalism-and-the-crisis-of-social-reproduction, consultato il 23 febbraio 2026, che ben rileva come entro tale contesto – contraddistinto dall'impiego di manodopera per lo più femminile, ex detenuta, non di rado irregolare di origine ispanica, reclutata con finalità sostitutive della storica e meno "docile" maggioranza nera – le "geografie carcerarie" finiscano per plasmare la vita e il lavoro delle persone ben oltre la dimensione detentiva; le esistenze di ciascuno appaiono, infatti, collocate lungo un *continuum* – fortemente razzializzato e segregante – di "carcere e fabbrica", di estraneazione e di espropriazione di tempo, prima "in carcere", poi "fuori", dove i singoli individui si trovano impiegati in lavori di infima qualità, per salari, ritmi di lavoro, salute e sicurezza; non è un caso, del resto, che durante la pandemia da Covid-19 l'industria della carne statunitense abbia registrato una delle più alte percentuali di contagi mortali nel Paese: E. Press, *Dirty Work: Essential Jobs and the Hidden Toll of Inequality*, London, 2023, first edition 2021; L. Douglas, *Mapping Covid-19 outbreaks in the food system*, https://thefern.org/2020/04/mapping-covid-19-in-meat-and-food-processing-plants/, consultato il 7 marzo 2026; per l'impiego diretto di lavoro carcerario (anche forzato) intramurario o extramurario, in condizioni di sottoprotezione, nelle filiere produttive nordamericane della carne e del cibo, viepiù a fronte di gravi carenze di manodopera dovute all'emergenza pandemica o, da ultimo, alle misure repressive sull'immigrazione, si vedano i risultati di un'inchiesta biennale dell'Associated Press del 2024: R. Mcdowell, M. Mason, *Prisoners in the US are part of a hidden workforce linked to hundreds of popular food brands*, in AP, 2024, January 29, https://apnews.com/article/prison-to-plate-inmate-labor-investigation-c6f0eb4747963283316e494eadf08c4e, consultato il 7 marzo 2026; cfr. pure M. Mason, R. Mcdowell, *Prisoners fight against working in heat on former slave plantation. Raising hope for change in South*, in *AP*, 2024, July 25, https://www.ap.org/news-highlights/spotlights/2024/prisoners-fight-against-working-in-heat-on-former-slave-plantation-raising-hope-for-change-in-south/#:~:text=As%20part%20of%20a%20two,form%20of%20modern%2Dday%20slavery., consultato il 7 marzo 2026; sul possibile reclutamento della popolazione carceraria negli stabilimenti di lavorazione della carne e nelle aziende agricole del Paese, dopo le irruzioni dell'ICE e le "deportazioni di massa" dei migranti irregolari (su cui v. D. Sauckman, *'These people do it naturally': President Trump's views on immigrant farmworkers reflect a long history of how farming has been idealized and practiced in America*, in *The conversation*, 2025, August 21, https://theconversation.com/these-people-do-it-naturally-president-trumps-views-on-immigrant-farmworkers-reflect-a-long-history-of-how-farming-has-been-idealized-and-practiced-in-america-262858, consultato il 7 marzo 2026; P. Caro, *Trump wants to change American's*

È allora, al contempo, inevitabile che il carcere divenga un mero contenitore a tenuta stagna di soggetti in prevalenza esclusi dal mercato del lavoro – disoccupati, «rifiuti umani» che non possono essere né «rimossi», né «privati» in altro modo «dell'accesso alla "vita normale"»[50] – un luogo

diets, but his deportations are making it impossible, in *English El Pais*, 2026, January 26, https://english.elpais.com/health/2026-01-23/trump-wants-to-change-americans-diets-but-his-deportations-are-making-it-impossible.html, consultato il 7 marzo 2026; A. Driver, *Eating Meat While Deporting Thise Who Produce It*, in *The Nation*, 2025, August 20, https://www.thenation.com/article/economy/poultry-meat-workers-trump-deportation-meatpacking/, consultato il 7 marzo 2026; T. Hein, *US pork processing: preparations underway for mass deportations of illegal workers*, in *Pig Progress*, https://www.pigprogress.net/market-trends-analysis-the-industrymarkets/us-pork-processing-preparations-underway-for-mass-deportations-of-illegal-workers/, consultato il 7 marzo 2026), frutto dell'inasprimento delle politiche statali anti-immigrazione, v. M. Zuras, *How Trump's Immigration Crackdown Could Fuel a Prison Labor Boom*, in *New Republic*, 2025, February 4, https://newrepublic.com/article/190623/trump-mass-deportations-prison-labor, consultato il 7 marzo 2026, che non esclude, peraltro, l'ipotesi di un utilizzo del lavoro carcerario da parte di quegli stessi immigrati irregolari un tempo liberi, quantomeno nelle more della loro definitiva espulsione dal Paese.

50 Z. Bauman, *Vite di scarto*, cit., p. 106 s.; si può, peraltro, ipotizzare che le misure di remigrazione e di deportazione, oggi implementate ovvero quantomeno caldeggiate in larga parte degli Stati occidentali come esito di una saldatura tra istanze securitarie e politiche anti-immigrazione, daranno luogo, più che (solo) a "rimpatri forzati" di massa, (anche e soprattutto) a strategie di "esternalizzazione" della gestione dei migranti, con la costruzione o l'impiego di nuovi centri di detenzione/identificazione, non di rado privati, in zone *off-limits*, lontane, ove possibile, alla vista dei più – terre disabitate o, data la penuria di queste ultime, territori lontani, messi a disposizione da Paesi terzi – con conseguente crescente impiego dello strumento detentivo: per il caso US, v. J. Bhuiyan, J. Olivares, *Companies aiding Trump's immigration crackdown see 'extraordinary' revenues*, in *The Guardian*, 2025, 10 August, https://www.theguardian.com/technology/2025/aug/10/trump-immigration-companies-profit, consultato il 7 marzo 2026; S. Hurwitz, *Private Prison Companies Set to Make Billions Reopening Jails for ICE*, in *Mother Jones*, 2025, March 6, https://www.motherjones.com/politics/2025/03/private-prison-mass-deportation-trump-billions-geogroup-corecivic-ice/, consultato il 7 marzo 2026; strategie del tutto opposte si stanno, invece, facendo avanti nel territorio di New York ad opera del nuovo sindaco Mamdani: Office of the Mayor, *Mayor Mamdani Provides Update on Action Plan for Jails, Migrant Shelters*, 2026, February 19, https://www.nyc.gov/mayors-office/news/2026/02/mayor-mamdani-provides-update-on-action-plan-for-jails--migrant-, consultato il 7 marzo 2026; in tema E. Raimondi, *Mamdani tra simbolismo e realismo*, in *Volere la luna*, 2026, 19 gennaio; v., poi, sempre Z. Bauman, *Vite di scarto*, cit., p. 35, circa la necessità delle odierne società occidentali di "smaltire" «gli avanzi nel modo più radicale ed efficiente», dirottandoli altrove, affinché siano resi «invisibili» e «impensabili» («li rendiamo invisibili non guardandoli, e impensabili non pensandoli»), nonché in merito al problema della scarsità di luoghi «"disabitati"» presso cui depositare la popolazione eccedentaria, giusta la «"saturazione del pianeta"», connessa alla «diffusione planetaria del modo di vivere moderno» (pp. 88 e 90); stando così le cose, l'istituzione carceraria resta, dunque, più che mai al centro dei sistemi punitivi in Occidente, a dispetto di quanto era stato prognosticato tra il finire degli anni '70 e l'inizio degli anni '80 del Novecento, come ammette lo stesso D. Melossi, *Introduzione. «Carcere e fabbrica» quarant'anni dopo: penalità e critica dell'economia politica tra Marx e Foucault*, in D. Melossi, M. Pavarini, *Carcere e fabbrica*, cit., p. 29, ritornando, col senno di poi, sulle proprie tesi, inclini a prospettare, a

custodiale e di disciplinante annientamento, sempre utile a fungere da modello organizzativo per l'implementazione di forme di dispotico assoggettamento, se non addirittura di "militarizzazione" dei rapporti di lavoro nella nuova era del taylorismo digitale e dello Stato autoritario[51].

suo tempo, una progressiva scomparsa del carcere, in favore di modelli di controllo sociale diffuso sul territorio: cfr. D. Melossi, *Oltre il Panopticon. Per uno studio delle strategie di controllo sociale nel capitalismo del XX secolo*, in M. Pavarini (a cura di), *Studi di teoria della pena e del controllo sociale*, Bologna, 1987, p. 53 ss. (ma già in *La questione criminale*, 1980, 6, p. 277 ss.).

51 È significativo che un'azienda quale Amazon, ritenuta un «paradigma», come a suo tempo la Ford, per il suo modello di gestione della forza lavoro, frutto di una combinazione di taylorismo e AI – S. Bologna, *Introduzione*, in C. Chua, S. Cox, M. Veruggio, *Da New York a Passo Corese. Conflitto di classe e sindacato in Amazon*, Roma, 2024 (prima ed. 2023-Socialist Register, trad. it. di M. Veruggio), p. 9 – fondi tale modello su un sistema organizzativo militarizzato, palesemente ispirato a quello carcerario, per voce degli stessi lavoratori: cfr. la ricerca condotta presso il centro Amazon di Bessemer, nel Sud degli US, da T. Lee, M. Tapia, S. Pinto, A.R. Bustamante, C. Lima Aranzaes, S. Shimek, *Amazon's Policing Power. A Snapshot from Bessemer*, Rutgers, 2022, https://smlr.rutgers.edu/sites/default/files/Documents/News/Amazon_Policing_Power_Report.pdf, consultato il 7 marzo 2026, secondo cui la militarizzazione dei rapporti di lavoro è resa evidente, nel caso americano, dalla rigida sorveglianza, dal ricorso a polizia pubblica e privata negli stabilimenti e da una gestione simile a quella di una piantagione di cotone ottocentesca; una conferma più generale viene, del resto, anche nel caso italiano, dalla presenza nell'azienda di specifici programmi di assunzione di ex militari, anche per posizioni apicali (https://www.amazon.jobs/it/jobs/3086240/military-tecnico-manutentore-italy, consultato il 7 marzo 2026) e dall'ispezione condotta dal Garante privacy in collaborazione con l'INL e la GdF, i cui esiti sono stati quelli del blocco d'urgenza dell'attività di schedatura e controllo a distanza dei dipendenti presso lo stabilimento Amazon di Passo Corese: v. *Provvedimento del 24 febbraio 2026 [10224096]*, https://www.garanteprivacy.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/10224096, consultato il 7 marzo 2026; sulle condizioni di lavoro in Amazon, v., oltre a C. Chua, S. Cox, M. Veruggio, *Da New York a Passo Corese. Conflitto di classe e sindacato in Amazon*, cit., anche M. Veruggio, *Dentro Amazon la disciplina conta più dei diritti*, in *La via libera*, 2024, 6 ottobre; se, da un lato, poi, Amazon guarda al sistema militare e carcerario per organizzare il lavoro nella maniera più efficiente, dall'altro c'è, chi, come l'ICE in US, s'ispira proprio al modello Amazon per prospettare una gestione il più possibile rapida delle espulsioni di migranti dal Paese: cfr. D.Z. Jackson, *A Cruel Tradeoff: Building the "Amazon of Deportation" While Tearing Down Health and Human Services*, in *The Equation*, 2025, May 7, https://blog.ucs.org/derrick-jackson/building-the-amazon-of-deportation-while-tearing-down-health-and-human-services/, consultato il 7 marzo 2025.

L'UTOPIA NECESSARIA DI UN CARCERE FONDATO ANCHE SUL LAVORO

Riflessioni a margine di un mesto anniversario

Chiara Gabrielli
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Professoressa associata di Diritto processuale penale

«Il carcere è un ozio, senza riposo, dove le cose facili sono rese difficili da cose inutili».
Un detenuto del carcere di Massa Carrara

1. UN AMARO BILANCIO A CINQUANT'ANNI DALLA RIFORMA PENITENZIARIA

È un anniversario mesto quello che ricorda i cinquant'anni dall'entrata in vigore della riforma penitenziaria introdotta dalla legge n. 354 del 26 luglio 1975, elaborata con il «preciso intento di attuazione della Costituzione sul piano della tutela degli interessi fondamentali dell'individuo detenuto», la cui persona veniva collocata «per la prima volta nella nostra tradizione giuridica (…) al centro della esecuzione penitenziaria»[1].

In altre condizioni, la ricorrenza avrebbe potuto consentire di rinnovare la lungimirante scommessa legislativa di «consegnare al futuro un testimone di progresso, di umanizzazione della pena, di recupero sociale dei detenuti»[2]; di imprimere nuovo slancio e vigore all'attuazione, per sua natura mai conclusa, dell'art. 27 comma 3 Cost. e dell'art. 1 legge n. 354/1975, che declina la rieducazione evocata dal dettato costituzionale nel senso di un «reinserimento sociale» da realizzarsi «anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno».

1 V. Grevi, *Introduzione*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Zanichelli, Bologna, 1981, p. 6.

2 G. Giostra-F. Della Casa, *Premessa alla quarta edizione*, in G. Giostra-F. Della Casa (a cura di), *Manuale di diritto penitenziario*, IV ed., Giappichelli, Torino, 2025, p. XV.

L'importante anniversario avrebbe potuto costituire l'occasione per il nostro Paese di dimostrare di essersi lasciato alle spalle – avviando una intensa stagione non soltanto di dibattito collettivo ma anche di radicale rivisitazione della legislazione penitenziaria – l'indecorosa condanna subita a opera della Corte europea dei diritti dell'uomo per trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'art. 3 C.e.d.u. inflitti ai detenuti nei nostri istituti di pena[3]. Ove alla mobilitazione culturale promossa dall'esperienza «metodologicamente inedita»[4] degli Stati generali dell'esecuzione penale fosse seguita l'approvazione dell'articolato normativo elaborato dalla c.d. "Commissione Giostra", ispirato alla messa a punto costituzionale della disciplina penitenziaria, sarebbe stato questo il momento di tracciare un bilancio dell'adeguatezza delle scelte operate e delle soluzioni apprestate per realizzare le finalità ispiratrici dell'azione di riforma: restituire al detenuto il diritto alla speranza di accedere a misure esterne al carcere – fondato da un lato sul rifiuto di inaccettabili presunzioni legali di irrecuperabilità sociale, dall'altro sulla responsabilizzazione nel percorso di rieducazione –, consentendo opportunità di reinserimento sociale commisurate al livello di adesione alle regole del vivere civile e alla capacità di adeguarsi alle prescrizioni imposte.

Si sarebbero potuti analizzare, in altri termini, gli esiti concreti di quelle intuizioni legislative, verificare i benefici sulla densità abitativa penitenziaria e sulle condizioni detentive, prefigurare i correttivi che si fossero dimostrati eventualmente necessari.

2. DA UN'OCCASIONE MANCATA L'INIZIO DI UNA STAGIONE REGRESSIVA

L'assenza di determinazione politica e il timore di negative ripercussioni elettorali hanno invece impedito, all'ultimo miglio, a quella illuminata riforma di tagliare il traguardo prima della conclusione della XVII legislatura; una occasione sciaguratamente mancata, che ha segnato anche l'inizio di una svolta regressiva sul piano ideale e giuridico, dopo dieci anni inve-

3 Corte eur. dir. uomo, sez. II, 8 gennaio 2013, Torreggiani e al. c. Italia, proc. n. 43517/09 e al.

4 G. Giostra, *Ragioni e obiettivi di una scelta metodologicamente inedita - Testo dell'intervento svolto dal Prof. Glauco Giostra, in qualità di Coordinatore del Comitato scientifico, nel corso dell'evento conclusivo degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale promossi dal Ministero della Giustizia (Roma, carcere di Rebibbia, 18/19 aprile 2016)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 499.

stiti «per incrinare la cultura carcero-centrica, per rimettere il diritto penitenziario sui binari della Costituzione e per scardinare una serie di luoghi comuni sul carcere, tanto cari agli imprenditori della paura»[5]. Da quel momento, nel pendolarismo valoriale tra finalità di risocializzazione del detenuto e scopi di sicurezza sociale, questi ultimi si sono progressivamente imposti come preminenti. Il convincimento che il carcere fosse la reazione più efficace alle diffuse richieste di sicurezza sociale è tornato a guidare la mano del legislatore, particolarmente attento al ritorno sul piano mediatico-elettorale delle scelte adottate, al punto da sembrare, in molti casi, che le une fossero condizionate dagli altri. Se la riforma penitenziaria del 1975 aveva portato «una ventata di aria nuova dentro i confini angusti del nostro mondo penitenziario»[6], attualmente sul paesaggio penitenziario è tornato a spirare impetuoso un vento securitario, depositando su tale terreno già accidentato pesanti detriti, destinati a sedimentarsi: preclusioni e automatismi hanno alterato la fisionomia di quel paesaggio e tradito il disegno ispiratore di chi lo aveva progettato.

A cinquant'anni dalla riforma del 1975, il carcere del sovraffollamento[7] appare una discarica di soggetti abbandonati a un penoso destino retributivo, un luogo alegale, nel quale quella dignità connaturata all'essere umano, che non è consentito «eliminare o comprimere (…) a nessuno e per nessun motivo»[8], subisce una mortificazione talmente profonda[9] da indurre a gesti di autolesionismo. La tragica contabilità dei suicidi in carcere ha raggiunto livelli da emergenza sociale: investe principalmente detenuti –

5 D. Stasio, *Carcere e recidiva, l'offensiva contro le statistiche per fermare il cambiamento (vero)*, in *Quest. giust*., 28 maggio 2018.

6 V. Grevi, *Introduzione*, cit., p. 6.

7 Secondo i dati diffusi da Antigone, al 30 giugno 2025 le persone detenute erano 62.728, in aumento di 1.248 unità rispetto all'anno precedente. Rispetto a una capienza regolamentare di 51.276 posti, e con oltre 4.500 letti indisponibili, il tasso di affollamento reale si attesta al 134,3 per cento. In ben 62 istituti il sovraffollamento supera il 150%, e in 8 casi addirittura il 190%. Nel 35,3% degli istituti visitati in alcune celle non erano garantiti 3 metri quadrati a testa di spazio calpestabile.

8 G. Silvestri, *La dignità umana dentro le mura del carcere* (Intervento al convegno *Il senso della pena. Ad un anno dalla sentenza Torreggiani della CEDU*, Carcere di Rebibbia, 28 maggio 2014), in *Rivista AIC*, 30 maggio 2014.

9 «La dignità del detenuto patisce un attacco su due fronti: compressa dalla prassi, lo è pure sul piano normativo», rileva F. Cassibba, *La dignità del detenuto: dalla crisi alla palingenesi di un "supervalore"*, in *Studi urbinati*, 2024, p. 148, che ne declina l'intollerabile compressione attraverso tre parole chiave: tempo, lessico, spazio.

76 le morti violente nel 2025 su 223 decessi in carcere, nel 2024 furono 91 – ma non risparmia operatori e agenti di polizia penitenziaria. Non solo il carcere del sovraffollamento non è in grado di assicurare spazi destinati alla socialità, all'affettività, al lavoro, alle attività trattamentali, ma neppure riesce a rappresentare un mero luogo di custodia adeguato a preservarne la salute e la sicurezza. Ne sono consapevoli le autorità di altri Paesi, come dimostra il rifiuto opposto dai giudici olandesi alla richiesta di consegnare un loro connazionale processato a Milano per gravi reati, motivato dall'essere le carceri italiane «inumane per sovraffollamento, numero di suicidi e inadeguatezza delle strutture», come pure, possiamo aggiungere, per insufficienza delle risorse dedicate. Ne ha tracciato un desolante ritratto l'arcivescovo di Milano, Mario Delpini, nel discorso alla città pronunciato il 5 dicembre 2025, parlando di «Costituzione della Repubblica italiana (…) tradita per le pessime condizioni dei carcerati e per la formazione e il trattamento del personale della Polizia penitenziaria», come pure «per la scarsissima accessibilità dei percorsi di reinserimento sociale dei condannati».

Tale consapevolezza sembra mancare, invece, all'Esecutivo, che all'evidenza incontrovertibile di un carcere da tempo allo stremo continua a offrire risposte non incisive, rimedi superficiali, quando non controproducenti, talora accompagnati da affermazioni surreali, come quella secondo cui «il sovraffollamento è una forma di controllo: alcuni tentativi di suicidio sono stati sventati proprio dai compagni di cella»[10].

Le forze di governo hanno sempre mostrato di preferire la strada politicamente non impegnativa dell'edilizia penitenziaria. Nelle stime ottimistiche contenute nel programma dettagliato degli interventi per gli anni 2025-27 del Commissario straordinario per l'edilizia penitenziaria i nuovi spazi detentivi ammontano a 9500, da realizzare entro il 2027; nuovi spazi che una politica criminale esasperatamente detentiva – c'è da scommettere – finirà per esaurire però in tempi molto rapidi.

Si è solo timidamente affacciata la proposta più politicamente delicata dell'indulto, da ponderare attentamente in condizioni ordinarie, ma nelle attuali di emergenza – non essendosi volute accogliere soluzioni più meritocratiche in rapporto alla condotta e meno orizzontali – inevitabile.

10 Così il Ministro della Giustizia, Carlo Nordio, in una intervista al *Messaggero* del 17 agosto 2025.

La possibilità di un provvedimento di clemenza ha incontrato l'ostilità del Ministro della Giustizia, che lo ha definito una resa dello Stato, espressione di un messaggio diseducativo; né migliore fortuna ha avuto la proposta di innalzare l'entità della riduzione di pena associata alla liberazione anticipata, contenuta nel c.d. d.d.l. Giachetti (d.d.l. C 552 del 2024)[11]: dopo una iniziale apertura del Governo, è arrivato in aula alla Camera senza mandato al relatore, per poi essere rinviato in Commissione Giustizia, finendo – questa la sensazione – su un binario morto, nonostante se ne possa pronosticare l'efficacia decongestionante su una popolazione carceraria costituita in larga misura da detenuti con residui di pena brevi o brevissimi[12].

Come pure su un binario morto è rimasta, per oltre un anno, l'attuazione della rivoluzionaria pronuncia della Corte costituzionale che ha riconosciuto il diritto all'affettività in carcere, fino a quel momento enunciato in proposte di riforma da una certa parte politica ritenute troppo avanzate per essere comprese dalla collettività e da un'altra parte apertamente avversate. Alla sentenza n. 10 del 2024 – che, dichiarando l'illegittimità dell'art. 18 ord. penit. ha ammesso colloqui tra il detenuto e il coniuge, la parte dell'unione civile o la persona con lei stabilmente convivente, in assenza del controllo visivo da parte del personale di custodia[13] – non hanno fatto seguito iniziative legislative di attuazione concreta. Benché nitidamente affermato dalla Corte costituzionale e praticato già in trentuno Stati del Consiglio d'Europa, il diritto del detenuto ai colloqui intimi[14], fondamentale per il mantenimento di una stabile relazione affettiva, a sua volta determinante ai

11 La riduzione di pena per ogni semestre in cui il condannato ha dato prova di partecipazione all'opera rieducativa passerebbe dagli attuali 45 giorni a 60. In via eccezionale e transitoria, sarebbe innalzata a 75 giorni con effetto retroattivo a partire dal 2016 e per i prossimi due anni, naturalmente purché sia stata riconosciuta o si accerti la positiva partecipazione all'opera rieducativa.

12 In questo senso v. A. Della Bella, *Sovraffollamento carcerario: soluzioni normative e prassi giurisprudenziali per uscire rapidamente dall'emergenza*, in *Sist. pen.*, 12 novembre 2025.

13 A condizione che, «tenuto conto del comportamento della persona detenuta in carcere, non ostino ragioni di sicurezza o esigenze di mantenimento dell'ordine e della disciplina, né, riguardo all'imputato, ragioni giudiziarie».

14 Esclude condivisibilmente che possa trattarsi di mera aspettativa non tutelabile in via giurisdizionale Cass., sez. I, 11 dicembre 2024, Sbordone, in *Sist. pen.*, 5 gennaio 2025, annullando l'ordinanza del magistrato di sorveglianza di Torino, il quale, «in applicazione dell'art. 69, comma 6, lett. b), ord. pen., avrebbe dovuto ordinare all'Amministrazione penitenziaria di porre rimedio a detta situazione, entro un termine preciso, dal momento che dalla sua inerzia deriva al detenuto un attuale e grave pregiudizio all'esercizio di un suo diritto».

fini del reinserimento sociale, è stato, nei fatti, paralizzato dall'inerzia legislativa che ha offerto facile sponda a dinieghi opposti per inadeguatezze strutturali da alcune amministrazioni penitenziarie. Dinieghi poi oggetto di vittoriosi reclami *ex* art. 35 *bis* ord. penit. dinanzi al magistrato di sorveglianza o di ricorsi accolti dalla Corte di Cassazione. Dinieghi ostruzionistici che oggi, finalmente, non possono più invocare l'assenza di indicazioni organizzative puntuali, avendo il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria dettato nell'aprile 2025 le prime linee guida in materia.

L'impressione è che si tratti, però, di una iniziativa adottata perché doverosa, più che dell'espressione di una convinta adesione ideale. Si affianca, infatti, alla scelta del Direttore Generale dei detenuti e del trattamento del DAP di accentrare a sé il nulla osta per eventi da svolgersi presso gli istituti ricomprendenti circuiti a gestione dipartimentale (ossia Alta Sicurezza, Collaboratori di Giustizia, carcere duro)[15] anche quando gli eventi siano rivolti ai soli detenuti del circuito di media sicurezza ristretti nel medesimo istituto. Essendo questa tipologia di detenuti largamente presente anche in istituti carcerari a vocazione trattamentale, nei quali la percentuale di ristretti in alta sicurezza è molto bassa, si temevano conseguenze penalizzanti sulle attività trattamentali cardine del percorso di risocializzazione, che dai tempi più lunghi di autorizzazione allo svolgimento fatalmente sarebbero state ostacolate e scoraggiate. Senza un ripensamento rapido – denunciava il Conams (Coordinamento Nazionale Magistrati di Sorveglianza) – sarebbero diminuite «le occasioni di confronto con l'esterno, le opportunità di formazione e le possibilità di crescita culturale in favore dei detenuti», pregiudicando quella finalità di reinserimento sociale che ai sensi dell'art. 17 ord. penit. va perseguita «anche sollecitando ed organizzando la partecipazione di privati e di istituzioni o associazioni pubbliche o private all'azione rieducativa» e ricercando il contributo di «tutti coloro che avendo concreto interesse per l'opera di risocializzazione dei detenuti dimostrino di potere utilmente promuovere lo sviluppo dei contatti tra la comunità carceraria e la società libera». Una recente nota della medesima Direzione generale ha chiarito che il congruo anticipo con cui deve

15 Circolare adottata dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, contenente *Integrazione disposizioni relative ai provvedimenti autorizzativi degli eventi di carattere educativo, culturale e ricreativo presso gli Istituti penitenziari: competenze autorizzatorie in materia trattamentale ascritte alla DGDT*.

essere richiesto il nulla osta è pari a sette giorni e precisato, altresì, che la risposta debba pervenire entro due giorni. Come si fa osservare, tuttavia, la documentazione che il richiedente deve fornire resta, comunque, molto ampia e dettagliata, come pure rimane la difficoltà di «far comprendere, a tanta distanza spaziale, le ragioni di un certo progetto e di alcune modalità prescelte per realizzarlo»[16].

Esiste un circuito virtuoso che lega trattamento dei detenuti da un lato, sicurezza dei luoghi di detenzione e sicurezza collettiva dall'altro, e che iniziative come queste mostrano di non avvertire. Manifestazioni di malcontento e di conflittualità si prevengono evitando «ogni ritardo nella consegna di effetti personali, ogni incertezza nell'organizzazione di colloqui o telefonate, ogni lentezza nella gestione sanitaria o amministrativa» e sforzandosi di superare nella gestione dell'istituto «logiche meramente formali e burocratiche»[17], che sembrano invece carsicamente riaffacciarsi attraverso circolari in controtendenza rispetto alle indicazioni costituzionali.

Certamente, invece, quelle manifestazioni non si scongiurano ricorrendo a previsioni incriminatrici di formulazione assai discutibile, come quella contenuta nell'ennesimo "decreto sicurezza", il d.l. n. 48/2025, conv. in legge n. 80/2025. Nell'introdurre il reato di rivolta all'interno di un istituto penitenziario, l'art. 415-*bis* c.p. punisce, oltre agli atti di violenza e di minaccia, anche la resistenza passiva, ovvero sostanzialmente pacifica, da parte dei detenuti, che impedisca il compimento degli atti dell'ufficio o turbi l'ordine e la sicurezza. A suscitare perplessità è l'impiego di una formula oltremodo vaga, ben distante dalla prescrizione di tassatività costituzionalmente imposta per le fattispecie incriminatrici, tale da far temere che la nuova previsione possa rappresentare «un pericoloso strumento di gestione arbitraria dell'ordine pubblico in contesti dove le relazioni di forza sono necessariamente a senso unico»[18]. Il rischio, da tempo segnalato in dottrina, è che ciò favorisca «un uso ancora più discrezionale della violenza

16 F. Gianfilippi, *Nuova Circolare del DAP in tema di eventi di carattere educativo, culturale e ricreativo in carcere*, in *Sist. pen.*, 5 dicembre 2025.

17 Circolare adottata dal Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria Stefano Carmine De Michele il 10 ottobre 2025 in tema di *Misure di coordinamento tra le aree per l'efficienza operativa e la prevenzione di eventi critici negli istituti penitenziari*.

18 M. Pelissero, *A proposito del disegno di legge in materia di sicurezza pubblica: i profili penalistici*, in *Sist. pen.*, 27 maggio 2024.

e della coercizione fisica, con l'aggravante che titolare di questo potere discrezionale finisce per essere il solo personale di custodia»[19].

Né rassicura che la Relazione di accompagnamento precisi che la resistenza passiva incriminata è solo quella a ordini impartiti per ragioni di ordine o sicurezza. Rischia comunque di costituire reato – si fa osservare – «qualsiasi atto di disobbedienza, seppur non violenta, per mezzo del quale un detenuto lamenta, ad esempio, le umilianti e degradanti condizioni dell'istituto carcerario in cui è recluso»[20]. Difficilmente andranno esenti da condanna, sulla base dell'art. 415-*bis* c.p., tutte quelle manifestazioni di mera disobbedienza, ovvero qualunque «comportamento non docilmente obbediente rispetto agli ordini impartiti dall'autorità»[21].

3. LA FLEBILE LUCE ACCESA SUL LAVORO PENITENZIARIO: LE NOVITÀ DEL "DECRETO SICUREZZA"

Se tanto profondo è il buio costituzionale che avvolge un carcere trasformato in un «luogo di irreversibile neutralizzazione sociale di chi è o può essere socialmente pericoloso»[22], troppo flebile per rischiararlo ci sembra la luce recentemente accesa sul tema del lavoro penitenziario produttivo, destinato da sempre alla sostanziale marginalità sul piano quantitativo[23] e detentore di un infelice primato: «non c'è aspetto dell'esecuzione penitenziaria nel quale lo scollamento tra le norme e la loro applicazione pratica, che pure è generalmente forte e diffuso, è tanto vistoso»[24].

Eppure, creare occasioni di lavoro per un soggetto in esecuzione di pena non vuol dire soltanto assolvere a un compito eticamente ineludibile,

19 E. Loi-N. Mazzacuva, *Il sistema disciplinare nel nuovo ordinamento penitenziario*, in F. Bricola (a cura di), *Il carcere riformato*, Il Mulino, Bologna, 1977, p. 91.

20 S. Lonati-C. Melzi D'Eril, *Il decreto-legge sicurezza (n. 48/2025): autoritratto involontario di una politica di oppressione*, in *Sist. pen*., 11 giugno 2025.

21 V. Sassi, *Il nuovo reato di rivolta in carcere introdotto dal d.l. Sicurezza n. 48/2025*, in *Sist. pen*., 2025, n. 7/8, p. 46, al quale si rinvia anche per l'analisi dei profili di contrasto con il dettato costituzionale.

22 G. Giostra, *La visione punitiva del governo peggiora la situazione già insostenibile delle carceri*, in *Domani*, 24 agosto 2024.

23 Nel nostro Paese il 33 per cento dei detenuti risulta coinvolto in attività lavorative (19.153 impiegati nel 2023), ma solamente l'1 per cento di essi è impiegato presso imprese private e il 4 per cento presso cooperative sociali. La maggioranza, pari all'85 per cento, lavora alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (talvolta solo per poche ore al giorno o al mese) e l'82,5 per cento svolge servizi di istituto.

24 P. Bronzo, *Lavoro e risocializzazione*, in *Legisl. pen*., 12 novembre 2018.

giacché ogni ordinamento civile deve farsi carico del graduale superamento di una intuibile fragilità sociale, attraverso la progressiva riconquista di una identità e la ricostruzione di un ruolo. Né vuol dire soltanto adempiere a un dovere costituzionalmente imposto, sulla base del nitido e solidissimo legame esistente tra il principio lavorista che permea diffusamente la nostra Carta costituzionale attraverso gli artt. 1, 4 e 35 Cost.[25], la finalità di risocializzazione della pena di cui all'art. 27 comma 3 Cost., il principio di eguaglianza sostanziale dell'art. 3 comma 2 Cost. Significa anche attivare uno strumento di emancipazione, di sostentamento e di autorealizzazione straordinariamente efficace come antidoto contro il ritorno all'illegalità una volta terminato il periodo di reclusione. I dati a disposizione mostrano un divario abissale, infatti, tra il tasso di recidiva registrato in relazione alla popolazione carceraria nel suo complesso – che ha fatto parlare di un duplice fallimento dell'ideale riabilitativo, sul versante tanto individuale quanto di sistema[26] – e il tasso che si ottiene limitando l'osservazione statistica ai detenuti che hanno potuto usufruire di un contratto di lavoro: si passa dal 70 per cento al 2 per cento. Lo confermano le esperienze di altri Stati: la Norvegia, ad esempio, Paese che garantisce ai ristretti adeguate occasioni e percorsi di formazione e di impiego professionale, vanta uno dei tassi di recidiva più bassi d'Europa, pari al 20 per cento, e un significativo tasso di occupazione agli *ex* detenuti.

Offrendo occasioni di lavoro e quindi di reinserimento sociale a chi è detenuto, pertanto, si accresce non solo il livello di civiltà del Paese e di rispetto della sua Carta fondamentale – e sarebbe già un traguardo importante – ma anche il livello di sicurezza di cui può godere la collettività, contribuendo altresì a realizzare quelle condizioni di stabilità sociale che favoriscono

25 «Quando il principio lavorista entra in carcere con tutta la sua forza dirompente», a ben vedere, il lavoro penitenziario, in quanto attività, subisce «una mutazione genetica, cessando di essere misura (ulteriormente) afflittiva e acquisendo i connotati, propri del lavoro su cui si fonda la Repubblica, di mezzo per l'affermazione della personalità del cittadino» (D. Chinni, *Il diritto al lavoro nell'esecuzione penale. Principi costituzionali e sviluppi legislativi*, in *Dir. pen. cont.*, 15 luglio 2019).

26 Così A. Sbraccia-V. Pascali, *La fabbrica in carcere e il lavoro all'esterno*, BUP, Bologna, 2023, p. 11, alludendo nel primo caso alla circostanza che i detenuti «non riescono ad emanciparsi, ovvero a mettere in campo quegli elementi di tenuta psico-fisica necessari per posizionarsi stabilmente nel mondo del lavoro», nel secondo «ai limiti e alle inconsistenze delle prassi trattamentali e riabilitative attuate nelle prigioni, che tornano così fatalmente ad essere rappresentate come dispositivi di pura difesa sociale (temporanea), luoghi di mera afflizione, contenitori saturi della marginalità sociale o università del crimine».

attività imprenditoriali e attraggono capitali. Come è stato efficacemente affermato, più che un gesto caritatevole, si compie «un atto di giustizia, lungimiranza, intelligenza collettiva» e si realizza «un investimento nel futuro, nella sicurezza, nella coesione della nostra comunità»[27]. Un investimento che risulterà tanto più proficuo e duraturo – viene da aggiungere – quanto più l'ordinamento sappia farsi carico della delicatissima fase di «convalescenza sociale»[28] che consegue al ritorno in libertà del condannato, estendendo la durata dei benefici oltre gli attuali limiti temporali di 18 o 24 mesi.

Si spiega così, probabilmente, perché il d.l. n. 48/2025 – un coacervo di norme tematicamente eterogenee, ispirate però dalla medesima ansia securitaria e demagogia giustizialista – abbia dedicato attenzione anche agli incentivi fiscali e contributivi rivolti alle realtà che assumano detenuti o internati e che impiegano manodopera carceraria nella produzione di beni o servizi organizzata all'interno degli istituti.

La modifica introdotta dall'art. 35 alla disciplina delineata dalla legge 22 giugno 2000, n. 193, nota come "legge Smuraglia", ha ampliato la platea dei potenziali beneficiari dei cospicui sgravi contributivi previa stipula di una convenzione con l'amministrazione penitenziaria, estendendola a chi assume detenuti ammessi ad attività di lavoro all'esterno[29]. Possono accedervi non più soltanto cooperative sociali ma anche imprese pubbliche e private, così da incentivare la forma di lavoro penitenziario – finora diffusa limitatamente e in modo territorialmente diseguale – indubbiamente dotata della più spiccata valenza risocializzante, quella che consente a un soggetto normalmente emarginato dalla comunità sociale di sperimentare l'ambiente lavorativo libero, condividendone orari e ritmi[30], confrontandosi con gli stimoli e le difficoltà reali di un contesto professionale, sviluppando abilità in grado di affrontarli. Resta sempre attualissimo il monito del giurista tedesco Gustav Radbruch, ripreso da Andrea Pugiotto: «la ricetta di rende-

27 M. Marchesini, *Per la re-inclusione serve una rete che colleghi il dentro con il fuori*, in *Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro per un ponte tra carcere e società*, Dossier del Sole 24 Ore, 24 luglio 2025, p. 81.

28 Così G. Giostra, *La riforma della riforma penitenziaria: un nuovo approccio ai problemi di sempre*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, p. 6.

29 Comunque ciò avvenga: con contratto di lavoro subordinato, contratto di apprendistato, rapporti di lavoro intermittente, contratto di somministrazione.

30 Cfr. M. Bortolato, *Note sul lavoro in carcere fra vecchie certezze e nuove provocazioni*, in *Quest. giust.* 2015, n. 2, p. 102-106.

re sociale il soggetto antisociale inserendolo in contesti asociali è efficace quanto quella di insegnare a nuotare fuori dall'acqua»[31].

A una maggiore flessibilità è ispirato anche l'art. 36 del decreto sicurezza, che ha eliminato il limite anagrafico di 29 anni per la possibilità di stipulare un contratto di apprendistato professionalizzante quando si tratta di condannati e internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e di detenuti ammessi al lavoro all'esterno. È evidente, tuttavia, che non ci si può accontentare del solo ampliamento della platea delle realtà che accedono ai benefici. Vanno invece superate la discontinuità nei percorsi di inclusione e la precarietà delle attività economiche, la rilevante variazione degli importi erogati nel triennio alla stessa realtà, nonché le dimensioni molto ridotte dell'intervento[32].

L'art. 37 d.l. n. 48/2025 prefigura una rimeditazione complessiva rispetto all'organizzazione del lavoro all'interno degli istituti, l'unica possibilità di occupare coloro che non possono accedere a benefici: una opportunità evidentemente non valorizzata a pieno se è vero che, pur registrandosi «un graduale sviluppo di laboratori produttivi interni agli istituti e gestiti da imprenditoria convenzionata, la quale ha offerto occasioni di impiego anche nella fase successiva alla scarcerazione»[33], nelle carceri italiane drammaticamente sovraffollate il 42 per cento degli ambienti dedicati al lavoro e alla formazione risulta inutilizzato, malgrado gli spazi si presentino in condizioni che vanno da discreto a ottimo. Incide la forte carenza di personale nei dipartimenti amministrativi e nelle direzioni degli istituti penitenziari, che inevitabilmente riduce la capacità di gestione e di controllo delle strutture e delle attività. Come pure, pesano negativamente le limitate risorse

31 A. Pugiotto, *Preferirei di no. Il piano pericolosamente inclinato della giustizia riparativa*, in F. Corleone-A. Pugiotto (a cura di), *Volti e maschere della pena. OPG e carcere duro, muri della pena e giustizia riparativa*, Ediesse, Roma, 2013, p. 257.

32 Analizzando i dati del triennio 2023-25, si è evidenziato che meno del 25 per cento degli enti ha beneficiato dello sgravio fiscale per tutti e tre gli anni, che l'entità delle erogazioni alle stesse realtà oscilla in misura rilevante, che le dimensioni quantitative dell'erogazione sono ridotte e dunque consentono interventi limitati: per approfondimenti v. F. Giordano, *Ecco cosa non funziona nella legge Smuraglia*, in *www.vita.it*, 17 giugno 2025.

33 S.C. De Michele, *Lo sforzo rivolto ad ampliare le chance formative e lavorative*, in *Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro per un ponte tra carcere e società*, Dossier del Sole 24 ore, 24 luglio 2025, p. 59.

umane all'interno dell'amministrazione penitenziaria dotate di competenze tecniche e manageriali[34].

Sul versante del lavoro *intra moenia* il decreto sicurezza si limita, tuttavia, a conferire una delega al Governo, invitandolo a modificare la disciplina del regolamento penitenziario (d.P.R. n. 230/2000) sulla base di principi direttivi indicati al suo art. 37: gli interventi sul regolamento dovranno valorizzare il «principio di sussidiarietà orizzontale attuando iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario e incoraggiando l'interazione con l'iniziativa economica privata»; promuovere la semplificazione delle relazioni tra le imprese e le strutture carcerarie al fine, ove possibile, di favorire l'interazione tra datori di lavoro privati e la direzione carceraria; favorire la possibilità per l'amministrazione penitenziaria di apprestare, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, modelli organizzativi di cogestione, privi di rapporti sinallagmatici. Indicazioni che – si è fatto autorevolmente osservare – paiono sicuramente apprezzabili in astratto, ma poco incisive in concreto; la delega traccia niente altro che «un orizzonte di buone intenzioni», la cui attuazione dipenderà dalla capacità dell'amministrazione penitenziaria di coinvolgere le imprese nelle iniziative di promozione del lavoro *intra moenia*, dalla determinazione della stessa nel creare condizioni favorevoli per una efficace cooperazione con i soggetti economici e sociali, tra cui imprese, cooperative sociali e agenzie del lavoro, nonché dalla disponibilità a rendere «le proprie strutture e la propria organizzazione interna permeabili (…) all'inserimento in carcere delle opportunità lavorative»[35].

Risulterà decisivo, per capire se davvero si tratti soltanto del «classico libro dei sogni»[36], il contesto complessivo in cui l'Amministrazione penitenziaria si troverà a operare. La strada è in salita, considerando che «il fenomeno dell'irrilevanza quantitativa del lavoro attraversa tutta la storia

34 Significativo a questo proposito che il nuovo disegno di legge contenente "Disposizioni in materia di lavoro penitenziario" presentato dal CNEL al Senato lo scorso 19 novembre preveda che presso ogni istituto penitenziario venga individuato tra i funzionari giuridici pedagogici in servizio un «responsabile per il lavoro ed i rapporti con le imprese incaricato dell'attuazione di iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario e i cui compiti sono definiti in conformità al regolamento di cui all'articolo 16 della legge 26 luglio 1975, n. 354».

35 F. Palazzo, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, in *Sist. pen.*, 1° maggio 2025.

36 Ancora, F. Palazzo, *Decreto sicurezza*, cit.

del penitenziario italiano»[37]. Attualmente, può almeno contare sulla sinergia proattiva che lega dal giugno 2023, attraverso un accordo interistituzionale rivolto alla promozione del lavoro penitenziario come esperienza formativa e professionalizzante, strumento di reinserimento sociale e riduzione della recidiva, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e il Ministero della Giustizia. Un accordo che ha portato alla istituzione di un Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale con funzioni di informazione sul quadro normativo penitenziario e fiscale, di coordinamento, di analisi di fattibilità delle iniziative, di monitoraggio dei bisogni formativi dei detenuti e delle esigenze di manodopera proprie del sistema produttivo territoriale, nonché di sensibilizzazione degli operatori penitenziari e delle realtà economiche di impresa e del terzo settore. L'auspicio è che tale istituzione possa operare da raccordo per attivare e facilitare contatti tra Amministrazione penitenziaria e realtà pubbliche, private e del terzo settore, per la realizzazione di iniziative rivolte alla formazione anche professionale e all'inserimento lavorativo dei detenuti, e altresì per l'elaborazione di strategie condivise, all'interno di una *governance* multilivello che promuova e metta in rete le esperienze che hanno prodotto i risultati migliori.

Il monitoraggio effettuato rispetto al lavoro penitenziario ha fatto emergere come le esperienze virtuose non manchino, ma si è avvertita troppo spesso l'assenza di una rete interistituzionale stabile, di un partenariato pubblico-privato, di un progetto nazionale di inclusione socio-lavorativa.

Un dato incoraggiante è la decisione di sedici organizzazioni dei datori di lavoro rappresentate nel CNEL di dare vita a una alleanza per il lavoro impegnandosi a realizzare con continuità, coinvolgendo tutti i 189 istituti penitenziari italiani, attività produttive all'interno del carcere e offrendo ai detenuti opportunità di inserimento lavorativo all'esterno. All'obiettivo di un sistema integrato, di scambio e di coordinamento su scala nazionale, potrà contribuire l'estensione ai detenuti del SIISL (Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa), piattaforma gestita dall'INPS come supporto nella ricerca di occupazione e nella formazione e qualificazione professionale.

37 G. Caputo, *Carcere senza fabbrica: povertà, lavoro forzato e welfare*, Pacini Giuridica, Pisa, 2020, p. 197.

La prassi finora ha fatto registrare una imbarazzante carenza informativa rispetto allo stato occupazionale dei detenuti, non rilevato all'ingresso, e al loro titolo di studio, rispetto al quale mancano dati per oltre la metà dei detenuti; carenza che, se in astratto attesta il «disinteresse istituzionale per il mandato costituzionale rieducativo», in concreto indubbiamente «ostacola la progettazione di interventi efficaci»[38]. È intuibile, invece, l'indispensabilità di una profilazione, che descriva competenze professionali, esperienze pregresse, esigenze formative individuali dei detenuti, per attivare percorsi individualizzati di formazione professionale e di inserimento lavorativo rivolti a far incontrare domanda e offerta di lavoro.

Come pure, fa ben sperare l'attivazione di una azione di sistema denominata Reti specialistiche e misure per l'inserimento lavorativo delle persone detenute, promossa dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, d'intesa con il Ministero della Giustizia, per costituire o irrobustire reti specialistiche territoriali di servizi per il reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti e altresì per attivare sportelli lavoro all'interno degli istituti di pena. Sarà decisiva la capacità di rispondere all'esigenza, avvertita dagli operatori, di costituire un sistema integrato che renga più agili i percorsi burocratici, anche utilizzando strumenti digitali, più stabili le opportunità lavorative, più duraturo il percorso occupazionale, meglio promosse le produzioni carcerarie, più coinvolti nel sistema di *governance* i corpi intermedi, ovvero organizzazioni sindacali, organizzazioni dei datori di lavoro e del terzo settore.

Gli obiettivi ambiziosi del decreto sicurezza resteranno però sulla carta se non saranno inseriti in «un ripensamento profondo del sistema penitenziario in chiave inclusiva», realizzato mediante interventi normativi di «costruzione di percorsi di reinserimento efficaci e duraturi, affrontando le radici sociali dell'esclusione non limitandosi al contenimento delle sue espressioni»[39]. Un segnale importante potrebbe essere l'approvazione del disegno di legge ad iniziativa del CNEL presentato il 17 giugno 2024 relativo a *Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi del-*

38 G. Caputo, *Il lavoro penitenziario tra disoccupazione e ineffettività: un'analisi quantitativa del fenomeno*, in *Lavoro, Diritti, Europa*, 2025, n. 2, p. 14.

39 CNEL, *Osservazioni e proposte per l'istituzione presso il CNEL del Segretariato Permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale*, Assemblea del 24 luglio 2025.

la libertà personale emanati dall'Autorità Giudiziaria, presentato nel 2024 e attualmente all'esame del Parlamento, che ha come tratto qualificante la creazione di «una rete interistituzionale integrata in grado di gestire il problema dell'inclusione lavorativa nella sua globalità, sia in carcere sia nella fase post rilascio», attraendo stabilmente risorse economiche e di competenze dall'esterno, e l'introduzione degli strumenti giuridici che consentano ai decisori pubblici di elaborare «una politica pubblica nazionale sulla tematica del lavoro in carcere, in grado da un lato di supportare le migliori progettualità esistenti, dall'altro di attivare progetti nei territori meno attrezzati in coerenza con le specificità dei contesti»[40].

È dalle istituzioni che si occupano di lavoro che proviene, questa volta, la sollecitazione più forte rivolta al legislatore, alle forze politiche e di governo. Rispondere a essa presuppone, anzitutto, invertire la rotta della politica criminale, rinunciando «all'utilizzo della legislazione penale e della sicurezza come strumento di governo di fenomeni sociali eterogeni, spesso privi di reale matrice penalmente rilevante»[41]: niente di buono può mai realizzarsi in un carcere indignitosamente attanagliato dal sovraffollamento, che è causa di promiscuità, violenza, pregiudizio alla salute.

In altri termini, qualunque iniziativa in sé apprezzabile di risocializzazione viene depotenziata nella sua efficacia se si inserisce in una realtà governata da regole ispirate da una ossessione securitaria, di cui inevitabilmente si farà interprete e zelante esecutrice l'amministrazione penitenziaria, che ha spesso mostrato resistenze nell'attuazione delle novità introdotte nell'ordinamento penitenziario, da ultimo l'esercizio del diritto all'affettività in carcere.

L'auspicio che è che l'attuale, inedita, attenzione istituzionale verso il lavoro penitenziario segni la prima tappa di un cammino, in passato intrapreso e purtroppo abbandonato, verso una riforma complessiva illuminata dal faro della nostra Carta costituzionale. Un cammino nel quale la restituzione della speranza, della dignità, delle *chance* di autodeterminazione responsabile proceda di pari passo con il progresso della collettività, del cui grado di civiltà la realtà del carcere è un sensore affidabilissimo.

40 R. Brunetta, *Un'alleanza per attuare l'articolo 27 della Costituzione*, in *Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro per un ponte tra carcere e società*, Dossier del Sole 24 Ore, 24 luglio 2025, p. 14.

41 R. Cornelli-L.S. Rossi, *Analisi empirica della legislazione penale e della sicurezza degli ultimi trent'anni*, in *Sist. pen*., 27 novembre 2025.

LAVORARE E FORMARSI IN CARCERE

Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale delle persone detenute[1]

Luciano Angelini
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Ricercatore di Diritto del lavoro

1. CARCERE E LAVORO: UNA "SIMBIOSI" STRATEGICA

Molti aspetti colpiscono il giuslavorista che vuole correttamente approcciare la complessa realtà delle persone che lavorano o si formano durante la reclusione. Tra questi c'è innanzitutto la constatazione di quanto sia stretto il vincolo che da tempi risalenti – già dalla formazione degli Stati nazionali e dallo sviluppo della prima produzione capitalista – lega (quasi a farne idealmente un'endiadi) il carcere al lavoro; il carcere, sia sotto il profilo architettonico che di "formazione sociale", viene addirittura immaginato facendo propria la struttura e l'organizzazione dei primi grandi opifici. Insomma, almeno agli inizi, il carcere, ce lo ricorda la più autorevole letteratura[2], appare plasmato come fosse una sorta di "casa lavoro" dove, grazie alla supremazia punitiva che in esso vige, praticata su una manodopera davvero a buon mercato composta prevalentemente da sottoproletari provenienti dalle classi più povere della società (ladruncoli, mendicanti, vagabondi, prostitute, giovani sbandati) – da sfruttare economicamente, ma forse ancor più da correggere e da addomesticare – è esercitabile un potere di controllo e comando quasi senza limiti. Peraltro, se la logica imperante è quella del castigo, non è tuttavia radicalmente esclusa quella della premialità, su cui però occorre ben intendersi: se lavorare diventa un premio, il re-

1 Il presente contributo riproduce con qualche piccola modifica un'anticipazione pubblicata inJus online, 2025, 5, p. 155 ss.

2 D. Melossi - M. Pavarini, *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario*, Bologna, 1977; M. Ignatieff, *Le origini del penitenziario. Sistema carcerario e rivoluzione industriale*, Milano, 1978; G. Caputo, *Carcere senza fabbrica: povertà, lavoro forzato, welfare*, Pisa, 2020.

cluso potrà farlo soltanto se si comporterà bene, terrà una buona condotta, rispetterà le regole dell'istituzione cui è assoggettato. In un tale contesto, il lavoro, obbligatorio e almeno parzialmente afflittivo, parte consustanziale dello stesso trattamento punitivo, più che socialmente utile, produttivo, professionalizzante (come ogni buon giurista oggi si attenderebbe che fosse), finirà immiserito dentro mansioni faticose, impegnative, monotone e alienanti, imposte da condizioni di reclusione non altrimenti governate[3].

In Italia, dopo l'abolizione dei lavori forzati, la scelta del Codice penale Zanardelli, che aveva riconosciuto il lavoro come parte obbligatoria e afflittiva delle pene restrittive, sarà confermata anche dal Codice penale Rocco. Ben presto queste norme si trovano tuttavia immerse in un contesto valoriale profondamente mutato dai principi della nostra Costituzione (Artt. 3, 4, 36) e delle carte internazionali e sovranazionali che corredano la prestazione lavorativa di molti inalienabili diritti. Per quanto riguarda specificamente la natura delle pene, rispetto alla dimensione polifunzionale che inevitabilmente assumono, occorre sottolineare che soltanto la rieducazione del reo, tutt'altro che casualmente, viene richiamata dai nostri costituenti (Art. 27 c. 3)[4].

Per l'effettivo riconoscimento di una rieducazione necessariamente incardinata sul lavoro come viatico indispensabile di qualunque strategia di reinserimento sociale che si intenda adottare, dovremo però attendere la riforma penitenziaria del 1975 (v., in part., l'Art. 15 dell'Ordinamento Penitenziario, d'ora in poi ord. penit.)[5]. Una riforma che, dopo lotte e battaglie culturali segnate da una ostinata determinazione, e grazie alla prospettiva di risocializzazione realizzabile prevalentemente attraverso il lavoro, ha innanzitutto eliminato molte delle ambiguità che la riconosciuta finalità rieducativa aveva comunque consentito di alimentare. Per mettere le perso-

3 A. Terzi - R. De Vito, *Il lavoro in carcere: premio o castigo? Riflessioni a partire dal riconoscimento della NASpI*, in *Questione* Giustizia, 1-2 (2025); I. di Spilinbergo, *Il lavoro è libertà (anche per i reclusi)*, in *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*, 2 (2022), p. 315 ss.

4 Sui principi costituzionali, con particolare attenzione alla funzione rieducativa del lavoro: A. Menghini, *Carcere e Costituzione. Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, Napoli, 2022; G. Fiandaca, *Commento all'art. 27, comma 3 Cost.*, in G. Branca - A. Pizzorusso (diretta da), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1991.

5 A. Menghini, *Lavoro e carcere*, in *questo Volume*; D. Chinni, *Il diritto al lavoro nell'esecuzione penale. Principi costituzionali e sviluppi legislativi*, in S.T. M. Ruotolo (cura di), *Dopo la riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019, pp. 11-50.

ne davvero in grado di rientrare nella società acquisendo una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative, l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono sempre più riflettere quelli del lavoro libero, anche aprendo il carcere a soggetti imprenditoriali, pubblici o privati che siano. Un lavoro che se per i reclusi non perde (ancora) il carattere dell'obbligatorietà – un'obbligatorietà da intendersi sempre più rivolta all'Amministrazione e non tanto al detenuto – deve tuttavia smettere definitivamente i panni dell'afflittività ed essere pienamente tutelato (orario, riposo festivo, prestazioni assicurative e previdenziali, remunerazione).

Purtroppo, nonostante la riforma, il lavoro dei reclusi continuerà ad essere avvinto dalle vecchie (intramontabili?) logiche della punizione e della premialità piuttosto che riconosciuto come risorsa essenziale all'interno di un effettivo percorso di risocializzazione. Anche per quanto concerne l'obbligatorietà, se essa viene formalmente "archiviata" per l'ordinamento penitenziario (con i provvedimenti del 2018[6]), rimane tuttavia (minacciosamente) all'interno del Codice penale: l'inadempimento volontario di attività lavorative costituisce una infrazione disciplinare; il lavoro non assume i connotati del vero e proprio diritto, essendo accessibile "salvo casi di impossibilità" (Art. 15 ord. penit.) tutt'altro che eccezionali, a fronte di una congerie di fattori diversi per natura ed effetti, tra cui anche le risorse da destinare alla retribuzione, come stoicamente attestano gli esiti delle statistiche che registrano una quota stabilmente inferiore al 30% della popolazione ristretta coinvolta in attività comunque lavorative.

Questo brevissimo *excursus* introduttivo su come si sia già fin dagli inizi stabilito il nesso necessario e indissolubile tra carcere e lavoro dovrebbe aiutarci a fare nostre alcune coordinate valoriali necessarie ad approfondire correttamente le complesse questioni (giuridiche e non) che lo attraversano. Le direttrici su cui orientarsi sono soprattutto due. La prima ci impone di considerare come anche il lavoro carcerario, in tutte le forme e le tipologie in cui legittimamente può svolgersi, non può mai rinunciare

6 Sulla questione dell'obbligo di lavoro per i detenuti: F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, in *Working Paper-IT CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2014, 234, p. 7 ss; N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento giudiziario: luci, ombre e prospettive di una disciplina da rimeditare*, *cit.* p. 178 ss, in part. p. 180 ss. Sulle modifiche introdotte dalla novella del 2018 all'Ordinamento penitenziario, S. Caponetti, *Lavoro, carcere ed uguaglianza*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2019, 2, p. 243 ss.

a essere dignitoso: una dignità che solo i diritti effettivamente riconosciuti a coloro che lo svolgono può garantire. La seconda, che essendo il lavoro (dignitoso) parte irrinunciabile del trattamento di risocializzazione e di contenimento della recidiva, esso non può non essere assegnato a tutti i reclusi in grado di accedervi, agendo sulle criticità e sugli impedimenti di qualsiasi ordine e grado che non consentono di incrementare gli attuali (insufficienti) livelli occupazionali, sia migliorando l'effettivo utilizzo dei contributi economici messi a disposizione e delle agevolazioni (normative e fiscali) previste dalle normative vigenti, sia potenziando il coordinamento istituzionale delle reti territoriali di imprese pubbliche e private per una progettualità più efficace e soprattutto sostenibile.

1.1. L'accesso al lavoro e alla formazione della popolazione carceraria: un'istantanea su dati insufficienti da interpretare con realistico disincanto

Come riferisce un recentissimo report del CNEL sullo stato della detenzione in Italia (Recidiva zero, II Edizione, 17 giugno 2025), rispetto ad un numero di detenuti pari a 62.476, quelli che lavorano sono il 34,3%, con una variazione positiva durante il ventennio 2004-2024 pari al 44,6% (da 14.686 a 21.235 unità, + 5,8% fra il 2023 e il 2024). Di questi, la quota alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, stabilmente superiore all'80%, si è attestata nel 2024 all'85,1% (con una crescita nel ventennio 2004-2024 pari al 48,6%, incrementata nell'ultimo anno del 6%). Molto interessante è anche la distribuzione degli occupati fra le differenti tipologie di lavoro a disposizione dei detenuti: la maggior concentrazione ovviamente si registra nei servizi d'istituto (il 70,7%), il 5,4% lavora in istituto per conto di cooperative o imprese, il 5,3%, essendo in regime di semilibertà, lavora in proprio o per conto di datori di lavoro esterni; il 5% si occupa della manutenzione dei fabbricati. Per quanto riguarda la partecipazione ai corsi di formazione professionale, nel 2024, gli iscritti sono stati 4.459 (pari al 7,2% del totale dei detenuti); in aumento anche la quota dei promossi sui frequentanti che si attesta all'87,5% (era l'83,5% nel 2019). Merita di essere infine segnalato, per la valenza professionalizzante che oggettivamente esprime, anche il dato sugli iscritti ai corsi di laurea attivati dalle Università aderenti alla Conferenza Nazionale dei Delegati dei Ret-

tori per i Poli Universitari Penitenziari (CNUPP), che raggiunge (nell'a.a. 2023-2024) i 1509 detenuti, toccando la soglia delle 1.707 unità (in cui rientrano coloro che sono in affidamento presso comunità, coinvolti in misure alternative o in libertà da fine pena e nelle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza)[7].

I dati a nostra disposizione sul numero dei detenuti che riescono ad accedere a un'attività lavorativa/formativa non sono purtroppo in grado di assicurarci, come sarebbe invece necessario, la piena comprensione di quanto siano complesse le dinamiche che governano queste due leve davvero fondamentali per il reinserimento sociale e la tutela della dignità delle persone ristrette. Dato per scontato l'auspicio su cui non è possibile non convenire, ovvero che si possano comunque moltiplicare le occasioni per praticare un'attività lavorativa e/o formativa degna di questo nome, sarebbe necessario disporre di ben altre informazioni sulle condizioni di reale occupabilità della popolazione carceraria grazie alle quali individuare obiettivi realistici e, soprattutto, programmare politiche attive mirate sia durante che dopo la fine della reclusione[8].

Se la percentuale degli occupati rispetto alla popolazione carceraria non costituisce un dato realmente significativo rispetto a ciò che potrebbe davvero servire nel senso sopra auspicato, ci conferma tuttavia un trend in crescita costante, con esiti gravemente insoddisfacenti di fronte alle più che legittime aspettative di riscatto delle persone ristrette, che ci costringe a prendere atto che la maggioranza degli attuali 62 mila detenuti un vero lavoro non è realisticamente in grado di svolgerlo. Al di là di quanti sono sottoposti a percorsi trattamentali che rendono molto difficoltoso l'accesso (ad esempio, i 9.400 ristretti nei reparti di alta sicurezza), il resto della popolazione carceraria è comunque attraversata da un coacervo di fragilità, tra cui le più gravi sono sicuramente quelle di ordine sanitario, come dipendenze (da droga, alcol, gioco, psicofarmaci), malattie psichiatriche o invalidità fisiche, a volte legate soltanto all'inevitabile invecchiamento

7 Per approfondire, D. Latella, *La natura dell'istruzione universitaria nel sistema penitenziario: diritto del detenuto o elemento del "trattamento rieducativo*? in *Archivio penale*, 2025, 2, p. 1 ss.

8 Evidenzia le criticità strutturali del sistema, soprattutto la carenza di una profilazione sistematica della popolazione detenuta, G. Caputo, *Il lavoro penitenziario tra disoccupazione e ineffettività: un'analisi quantitativa del fenomeno*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2025, 2.

delle persone[9]. Anche i detenuti stranieri, quasi un terzo del totale, sono soggetti difficilmente occupabili: pur essendo in prevalenza giovani, molti hanno subito violenze e soprusi indicibili con inevitabili conseguenze di ordine psicologico e comportamentale, altri non parlano l'italiano, non hanno frequentato corsi di istruzione, non possiedono neppure quelle basilari conoscenze e abilità necessarie per essere inseriti anche nelle attività lavorative più elementari[10].

Dunque, le decine di migliaia di detenuti in più candidabili ad un'occupazione, di cui si potrebbe supporre l'esistenza leggendo superficialmente le statistiche, semplicemente non esistono! Più che l'aumento *sic et simpliciter* dei livelli occupazioni delle persone ristrette, la strategia da perseguire – senza tacere i tanti dubbi sulla possibilità che se ne possano davvero realizzare i presupposti nelle condizioni date – dovrebbe essere quella di puntare a rafforzarne l'occupabilità in vista soprattutto del fine pena, attraverso la messa a regime di un vero e proprio sistema di politiche attive diversificate, mirate, quasi personalizzate, adottando un modello strutturato sulla falsariga di quello utilizzato per il collocamento degli svantaggiati e dei portatori di disabilità. L'obiettivo sarebbe la realizzazione di una sorta di "mappatura dinamica" delle risorse umane che il carcere può mettere a disposizione (anche per il lavoro all'esterno, che senza dubbio costituisce la *best practice*) e della loro possibile valorizzazione in termini di professionalità e competenze, facilitando la progettazione di iniziative imprenditoriali (*intra* ed *extra moenia*) economicamente e socialmente sostenibili, rispetto alle quali le Amministrazioni penitenziarie dovrebbero assumersi l'impegno di garantirne nel tempo la prosecuzione, assicurando al lavoro l'assoluta prevalenza rispetto alle altre esigenze trattamentali che dovessero nel frattempo emergere (trasferimento, orari, flessibilità, adeguata disponibilità dei luoghi e della loro funzionale agibilità) (ma su questo, sub § 3.2).

9 Più che di inidoneità al lavoro, in molti di questi casi si dovrebbe parlare di una vera e propria "inidoneità al carcere", trattandosi di persone ristrette "plurisvantaggiate" da trasferire altrove, in comunità o in luoghi comunque adeguati a prendersi carico della loro condizione.

10 Il 23% dei detenuti stranieri (4.580 persone) ha seguito corsi di alfabetizzazione e apprendimento dell'italiano, in ciò supportati da 338 mediatori culturali. Hanno frequentato i percorsi di iscrizione di I e II livello, nell'anno scolastico 2023-24, poco più di 19 mila detenuti (pari al 31,3%): il titolo è stato conseguito, per il I livello, dal 56,9%, mentre per il II livello, dal 34,6%, la più bassa quota di successo a partire dal 2018.

Un sistema di politiche attive così strutturato consentirebbe di assicurare una vera occupazione a tutti i detenuti potenzialmente in grado di svolgerla, magari prevedendo un percorso di formazione a ciò direttamente finalizzato. Al di là di un prevedibile incremento dei detenuti che attualmente lavorano alle dipendenze di soggetti esterni (cooperative sociali e imprese private), che oggi si attesta intorno alle 3000 persone (il 5% del totale), si opererebbe piuttosto sulla qualità del lavoro e sulle sue reali potenzialità risocializzanti, orientando in modo più mirato e consapevole almeno una parte di quelle "risorse umane" che oggi sono indistintamente impiegate nei servizi di istituto (*amplius*, § 2). Si tratta di diciottomila reclusi, poco meno di un terzo del totale, impegnati in un insieme di attività sicuramente importanti per la vita del carcere e per alleggerire le condizioni di detenzione, ma di per sé scarsamente qualificate, saltuarie, improduttive, poco remunerate, non legate a professionalità realmente spendibili al di fuori. E ciò senza condividere il giudizio severo che tanti esprimono sul lavoro domestico, denunciandone la natura assistenzialistica e diseducativa: quelle alle dipendenze delle Amministrazioni sono attività irrinunciabili a cui occorre piuttosto restituire piena dignità attraverso il riconoscimento degli stessi diritti che spetterebbero se fossero svolte da persone libere, a cominciare dal garantire una loro apprezzabile continuità e una retribuzione proporzionata e sufficiente. Nel carcere, ancor più che altrove, il lavoro assume connotazioni valoriali particolari che ne impongono una declinazione necessariamente al plurale, da tutelare in tutte le sue forme e le sue applicazioni, come ben ci ricorda anche la nostra Carta costituzionale (Art. 35 c. 1)[11].

2. O È DIGNITOSO O NON È (ANCHE PER I RECLUSI). SUL "LAVORO DOMESTICO" ALLE DIRETTE DIPENDENZE DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Non è possibile affrontare il tema del lavoro carcerario e dei diritti che lo rendono dignitoso senza dare conto delle differenti tipologie (di lavoro) cui i reclusi possono accedere, ciascuna con le proprie peculiarità, vincoli, cri-

11 F. Malzani, *Dignità nel lavoro carcerario e opportunità per le imprese*, in *questo Volume*. Per approfondire, F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Torino, 2022.

ticità e potenzialità[12]. Rispetto alle forme di lavoro penitenziario (subordinato, autonomo, a domicilio) previste dalla l. n. 354 del 1975[13], occorre innanzitutto distinguere il lavoro reso all'esterno (*extra moenia*, Art. 21 ord. penit.) da quello svolto dentro il carcere: infatti, mentre il lavoro esterno non solleva particolari problemi sotto il profilo della dignità e del riconoscimento dei diritti (gli stessi dei lavoratori liberi), è il lavoro intramurario (o *intra moenia*), non tanto quello alle dipendenze di cooperative sociali o imprese incentivate dagli sgravi contributivi e fiscali della c.d. "legge Smuraglia" (su cui, § 3.1), ma piuttosto quello c.d. "domestico", alle dirette dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, che desta più di qualche preoccupazione. Si tratta di una riflessione da sviluppare con particolare attenzione visto che il lavoro domestico assicura una quota assolutamente preponderante dell'occupazione della popolazione reclusa, come si è già avuto modo di constatare[14].

12 Oltre alla formazione professionale (Art. 19 ord. penit.), l'Ordinamento penitenziario prevede anche "attività affini" rispetto al lavoro inteso in senso stretto, ovvero il lavoro di pubblica utilità (Art. 20 ord. penit., introdotto dal decreto legislativo 124 del 2018) e le attività dei detenuti svolte a favore delle vittime dei reati da loro commessi (Art. 21 ord. penit, come modificato dal decreto legislativo 124 del 2018). Sulle attività di lavoro gratuite e volontarie, cfr.: V. Lamonaca, *Criticità e prospettive delle attività gratuite e volontarie svolte da detenuti e internati. Dal progetto Riordino archivi del Tribunale di Trani a Mi riscatto per Roma*, in *Bollettino A*dapt, *Working Paper*, 2018, 9; A Menghini, *Lavoro e carcere*, *cit*., la quale si rammarica perché, diversamente da quanto era stato proposto dalla Commissione Giostra, nessuno sconto di pena è stato previsto per i detenuti che si rendono disponibili allo svolgimento di attività lavorative gratuite e volontarie, alla stregua di quanto avviene in Spagna dove, per effetto della c.d. *redencion de pena par trabajo*, si prevede che anche il lavoro retribuito comporti una significativa riduzione della pena (con rapporto da 2:1).

13 Il lavoro "per proprio conto" consente ai detenuti e agli internati di esercitare attività artigianali, intellettuali e artistiche (Art. 2 c. 11 ord. penit.); esse sono soggette ad autorizzazione nel caso si sovrappongano a quelle svolte mediante lavoro ordinario oppure il lavoratore chieda per lo stesso un esonero. Come per il lavoro a domicilio − in punto di diritto ammissibile, Trib. Padova, 18 giugno 2020, n. 242 − si tratta di attività la cui esecuzione appare per lo più utopistica per la cronica carenza di spazi e condizioni idonee. La possibilità consentita dall'art. 49 c. 6 decreto legislativo 81 del 2015 (poi abrogato dal decreto-legge 25 del 2017) di avvalersi del lavoro accessorio (a favore anche delle Pubbliche amministrazioni) non ha trovato applicazione. Per approfondire: F. Malzani, *Il lavoro dei detenuti oltre la subordinazione*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2021, 4, p. 4 ss; C. Cordella, *Il lavoro in proprio nelle carceri*, M.G. Mattarolo - A. Sitzia (a cura di) *Il lavoro dei detenuti*, Padova, 2017, p. 63 ss.; N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario*, *cit.*, p. 190.

14 Per approfondire: F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria* e G. Mosconi, *Il lavoro dentro il carcere tra afflittività e trattamento: la prospettiva dei diritti*, entrambi in *Il lavoro dei detenuti*, *cit*., rispettivamente p. 53 ss. e p. 29 ss.; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, *cit*., p. 12 ss.

Semplificando, il lavoro domestico ricomprende una variegata congerie di attività (remunerate in misura pari a 2/3 del trattamento previsto dai contratti collettivi, *ex* Art. 22 ord. penit.) necessarie alla gestione ordinaria degli Istituti quali barberia, cucina, lavanderia, distribuzione dei pasti, sopravvitto, cui si aggiungono mansioni più ambite e maggiormente retribuite, ovvero idraulici, imbianchini, muratori (riconducibili all'acronimo MOF, Manutenzione Ordinaria Fabbricati)[15]. Mansioni, dunque, molto diverse tra loro, caratterizzate per lo più da uno scarso contenuto professionalizzante: le prime non preparano al reinserimento sociale; le seconde, sicuramente "spendibili" anche fuori dal carcere, possono essere svolte soprattutto da coloro che erano già in grado di farlo prima dell'entrata in carcere, essendo difficile (ma non impossibile, soprattutto per i condannati a lunghe pene detentive) essere a tal fine formati/addestrati durante la detenzione[16].

Occorre riconoscere che, seppur non professionalizzante e con scarsissimi effetti risocializzanti, il lavoro domestico garantisce attività tutte a loro modo importanti, per il buon andamento della gestione del carcere ma anche per la vita dei ristretti che riescono a guadagnare qualcosa, migliorare le loro condizioni di vita nella detenzione, alleggerire l'isolamento, destinare qualche risorsa ai parenti o al risparmio per il fine pena quando sarà[17]. Appetibili ma insufficienti rispetto alle disponibilità, la buona gestione di queste occasioni di lavoro costituisce uno strumento delicatissimo, una sorta di cartina al tornasole del "buon governo" del carcere che la legge affida alla Commissione *ex* Art. 20 c. 4 ord. penit., le cui funzioni spaziano dallo stilare elenchi dei detenuti da coinvolgere, all'individuare i posti di lavoro assegnabili e, soprattutto, allo stabilire i criteri per l'inevitabile avvicendamento delle persone in graduatoria[18]. Rispetto al lavoro

15 Nell'ambito del lavoro domestico rientrano anche le attività di produzione di beni di autoconsumo, realizzabile attraverso l'uso di beni e servizi dell'Amministrazione (ad esempio, i terreni agricoli); sfruttando un modello a "economia circolare", il lavoro finalizzato all'autoconsumo, oltre a incrementare l'occupazione dei detenuti, può avere un significativo impatto anche in termini di reinserimento post fine pena grazie alle competenze e alla qualificazione ottenuta durante la reclusione. Per approfondire, F. Malzani, *Il lavoro dei detenuti oltre la subordinazione*, *cit*., pp. 7 - 8.

16 A. Menghini, *Lavoro e carcere*, *cit*.

17 Cfr. A. Menghini, *Lavoro e carcere*, *cit*.

18 N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario*, *cit*., p. 183 ss.; V. Lamonaca, *L'assegnazione al lavoro: il ruolo della Commissione ex art. 20 o.p*., in *Lavoro Diritti Europa*, 2025, 2, in part. p. 6 ss. Il progetto di legge promosso dal Cnel e attualmente in discussione al Parlamento, rispetto alle Commissioni di Istituto (analogamente a quelle regionali) che ritiene

libero, la disciplina della distribuzione delle occasioni lavorative interne al carcere (attraverso la compilazione di due liste, una generica e una per qualifica) e delle risorse destinabili a garantire la remunerazione, è innanzitutto preordinata a dare corretta applicazione dei criteri previsti – anzianità di disoccupazione durante lo stato di detenzione, carichi familiari, abilità lavorative possedute – senza che possa esplicitamente evidenziarsi come obbiettivo anche quello (che dovrebbe stare maggiormente a cuore) della promozione dell'occupazione/occupabilità, fatta forse eccezione per la possibilità di individuare attività o posti di lavoro in deroga alle liste, ai quali, ad esempio per motivi di sicurezza, possono essere assegnati (*intuitu personae*) detenuti che abbiano realizzato una significativa progressione trattamentale. Analogo potere di deroga è assegnato anche al Direttore di Istituto (Art. 20 c. 7 ord. penit.)[19].

Soprattutto nell'esercizio dei poteri di deroga, nonostante le molte garanzie comunque inserite nelle norme che ne disciplinano la composizione e le funzioni (delle Commissioni), non è impossibile escludere che riemerga qua e là, più o meno consapevolmente, anche qualche "scoria" delle vecchie inaccettabili logiche che associano ancora l'accesso al lavoro a forme di castigo/premialità. Per il vero, nell'assegnare il lavoro ai detenuti, essendo il lavoro uno degli aspetti più qualificanti del trattamento, è bene ricordare come le Commissioni non possano esimersi dal dare piena attuazione ai principi che, in perfetta coerenza col dettato costituzionale, sono solennemente ribaditi dall'Ordinamento penitenziario, ovvero, la conformità a umanità, il rispetto della dignità della persona, l'assoluta imparzialità senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, i diritti fondamentali, il reinserimento sociale secondo criteri di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati. Le Commissioni vanno dunque richiamate ad assicurare il rispetto della vigente disciplina antidiscriminatoria (in materia di lavoro), tenuto conto delle diverse e assai gravi vulnerabilità che attraversano tutta la popolazione carceraria, che non possono non essere riconosciute e prese

essere molto sottostimate nel ruolo e nelle funzioni, prevede che acquisiscano anche compiti di validazione delle procedure di certificazione delle competenze formative e professionali dei detenuti.

19 V. Lamonaca, *L'assegnazione al lavoro*, *cit*., p. 8 ss.

in carico da ogni datore di lavoro attraverso l'utilizzo di strumenti di rilevante efficacia come gli accomodamenti ragionevoli o le azioni positive. Si tratta di un impegno molto gravoso ma da cui non è possibile esimersi, che richiede conoscenze tecnico-giuridiche particolari, rispetto alle quali potrebbe risultare determinante riuscire a mettere a disposizione delle Commissioni figure con idonee competenze come quelle possedute dai *diversity manager* che già operano a supporto di molte grandi realtà aziendali private e pubbliche (su cui, § 3.2).

Dato per assodato il vincolo (esterno) imposto dalle risorse economiche messe a disposizione delle Amministrazioni penitenziarie, rispetto alle attività domestiche l'obiettivo da perseguire non può che essere quello di assicurare ai lavoratori le stesse tutele che spetterebbero se fossero svolte al di fuori dal carcere. Un obiettivo che non si può dire ancora pienamente raggiunto, soprattutto perché, almeno esplicitamente, la normativa richiama soltanto alcuni importantissimi diritti, come quelli all'orario di lavoro, al riposo festivo, alle ferie annuali retribuite, alla tutela assicurativa e previdenziale (Art. 20 c. 13 ord. penit.), agli assegni familiari (Art. 23 ord. penit.). Peraltro, al di là di ciò che formalmente recita il dettato normativo, è *communis opinio* che anche il lavoro domestico non possa non essere assimilato il più possibile al lavoro libero[20]: esso attinge allo stesso patrimonio di garanzie costituzionali previste per tutte le altre tipologie di lavoro, non devia dallo schema causale sinallagmatico lavoro *vs* retribuzione (nonostante l'immanente finalità di reinserimento sociale che necessariamente lo connota)[21], è soltanto destinatario di una disciplina con alcuni oggettivi profili di specialità giustificati dalle particolari condizioni in cui si svolge[22].

20 Un'assimilazione su cui insistono anche le fonti internazionali: A. Sitzia, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione Internazionale del lavoro*, Padova, 2023, p. 72 ss.

21 Esclude che si possa ricorrere allo schema dei contratti a causa mista, F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, *cit*., p. 56 ss. Si interroga sulla "particolare specialità" del lavoro dei detenuti rispetto al lavoro libero, F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, *cit*., p. 7 ss; ma vedi anche, in questo Volume, F. Marinelli, *Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero*, ad avviso della quale «l'abbattimento della tradizionale "frontiera" tra le due tipologie di lavoro possa rivelarsi controproducente, in primis, per gli stessi detenuti, quanto meno nell'attuale contesto storico-economico».

22 Sull'equiparazione fra lavoro carcerario (compreso quello alle dipendenze delle PA) e "lavoro libero", l'orientamento della giurisprudenza di legittimità sembra consolidato. Cfr.: S. Sferrazza, M. Surace, *La tutela previdenziale del lavoro in carcere. Riflessioni a margine della sentenza n. 396/2024 della Corte di Cassazione*, in *Massimario di giurisprudenza del* lavoro, 2025, 1, p. 53 ss.;

Rispetto al lavoro domestico, una delle questioni maggiormente dibattute è la decurtazione di 1/3 del trattamento previsto dai contratti collettivi, che determina una delle più evidenti cesure rispetto ai principi di proporzionalità e di sufficienza della retribuzione sanciti dall'Art. 36. L'Art. 22 ord. penit., infatti, nello stabilire il diritto alla retribuzione dei lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione, fa riferimento soltanto alla sua proporzione rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato, ma non anche alla sua sufficienza. Una decurtazione prevalentemente dettata dalla necessità di limitare gli effetti dell'insufficienza delle risorse rispetto ai reclusi disponibili a svolgere attività lavorativa, che priva il lavoro domestico del presidio fondamentale della sufficienza, il quale assicurerebbe anche al detenuto impiegato dall'Amministrazione penitenziaria la piena dignità della sua condizione lavorativa[23]!

Una più consapevole e puntuale attenzione andrebbe inoltre prestata al rispetto della disciplina di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Una disciplina che, come accade per altre pubbliche amministrazioni, assume, anche nel caso da noi approfondito, una oggettiva specialità determinata dalle particolarissime condizioni di costrittività organizzativa in cui operano sia i lavoratori detenuti che il personale penitenziario, per entrambi i quali si realizzano i presupposti di una sorta di utile e strategica "alleanza" rispetto a quelli che si profilano essere gli "effetti cumulativi" derivanti dall'applicazione delle tutele a ciascuno rispettivamente spettanti[24]. Em-

F. Malzani, *La Naspi dei lavoratori detenuti: una questione (di giustizia) ancora aperta*, in *EQUAL*, 2024, 1, p. 25 ss; F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale: quali strumenti per favorire il lavoro carcerario*, in *Labor*, 2024, 6, p. 715 ss.

23 D. Chinni, *Il diritto al lavoro nell'esecuzione penale*, *cit.*, § 4; G. Caputo, *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti)*, in *Costituzionalismo.it*, 2 (2015), p. 1 ss, in part. p. 14 ss; I. di Spilinbergo, *Il lavoro è libertà (anche per i detenuti)*, *cit*., p. 332 ss; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, cit., p. 14 ss; F.Marinelli, *Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero*, *cit.*, sottolinea il paradossale effetto domino che l'equiparazione tra la retribuzione del lavoro "domestico" al lavoro libero determinerebbe in termine di ulteriore contrazione delle opportunità occupazionali per i detenuti.

24 In tema, F. Malzani, *La prevenzione dei rischi lavorativi negli istituti penitenziari*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2023, 3, p. 554 ss. Nelle strutture giudiziarie e penitenziarie, la disciplina prevenzionistica del d. lgs. n. 81/2008 è "mediata" dalle norme del decreto ministeriale 201 del 2014 che, invocate le particolari esigenze connesse ai servizi espletati e alle specifiche peculiarità organizzative e strutturali, consente una rimodulazione delle misure e degli adempimenti prescritti. Rispetto alla reale condizione di "benessere organizzativo" in cui operano i dipendenti dell'Amministrazione penitenziaria, con particolare attenzione agli appartenenti alla polizia (penitenziaria), si

blematica è, sotto questo aspetto, la stessa nozione di salute, intesa come condizione di benessere organizzativo (fisico, mentale, sociale) – compiutamente apprezzabile soltanto se valutato in una prospettiva funzionale e dinamica con le scelte gestionali adottate – che il direttore dell'Istituto/datore di lavoro per la sicurezza deve garantire a tutto il (suo) personale dipendente: le conseguenze che la qualità di tale benessere determinano sulla realizzazione di un clima favorevole alla migliore soddisfazione delle complesse esigenze trattamentali dei reclusi non credo necessitino di ulteriori considerazioni[25].

A proposito del principale obbligo prevenzionale incombente sul direttore/datore di lavoro, ovvero la valutazione di tutti i rischi presenti all'interno del carcere/luogo di lavoro, è evidente quanto tale valutazione permetta di acquisire una maggiore consapevolezza, ad esempio, di quali effetti la condizione di sovraffollamento determina su coloro che sono obbligati ad adempiere determinate attività lavorative; oppure, quanta attenzione occorre prestare nell'individuazione di adeguate misure di tutela per l'assegnazione di attività lavorative a soggetti particolarmente vulnerabili (nel lavoro domestico soprattutto, ma non esclusivamente) anche per l'attivazione della sorveglianza sanitaria[26]; per non parlare poi della rilevanza dei rischi interferenziali derivanti non soltanto dalla gestione degli appalti

vedano gli esiti di una interessante indagine (in attuazione del c.d. Ciclo delle *Performance*) condotta mediante la somministrazione di questionari *on-line* su iniziativa dell'Organismo interno di valutazione e promossa dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ai sensi dell'Art. 14 c. 5 decreto legislativo 150 del 2009: Ministero della Giustizia, *Benessere Organizzativo DAP 2014*.

25 In ambito carcerario, i fattori stressogeni che caratterizzano trasversalmente lo svolgimento di un'attività lavorativa assumono una incidenza ancora più rilevante. Per approfondire, S. Gambarino, *Stress lavoro-correlato, il lavoro a turni e notturno nelle Forze di Polizia*, in *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia*, 2016, 38, p. 214 ss.: ripetitività del lavoro, disergonomie, sovraccarico di lavoro, mancanza di adeguata formazione, scarsa trasparenza nella comunicazione, nei ruoli, nelle prospettive di carriera, possono fortemente aumentare le probabilità di comportamenti prevaricatori e il disagio lavorativo. Per approfondire, si vedano anche: Issp, *Benessere organizzativo, complessità ed emergenza. Esiti della ricerca intervento sui climi organizzativi negli istituti penitenziari italiani*, in *Quaderni Istituto Superiore di Studi Penitenziari*, 2010, 7; A. Muschitiello - M. Lo Schiavo, *Malessere/benessere e ascolto organizzativo nel sistema penitenziario*, in *Spunti*, Rivista Studi APS, 2013, 16, p. 101 ss.

26 L'attività del medico competente, tenuto ad effettuare la sorveglianza sanitaria (ove prevista) sia nei confronti del personale dell'Amministrazione sia dei detenuti impiegati nel lavoro domestico, ove ben raccordata con la sorveglianza sanitaria, non può non impattare positivamente sulla tutela delle condizioni di salute all'interno del carcere: R.M. Gearaci, *Detenzione e tutela del diritto alla salute*, in *Processo Penale e Giustizia*, 4 (2019), p. 1010 ss.

intra moenia rispetto alle attività svolte dai lavoratori domestici, ma anche dalla presenza di datori di lavoro esterni per lo svolgimento di produzioni o servizi che coinvolgono comunque lavoratori detenuti[27].

Come noto, a benessere organizzativo e valutazione dei rischi, da tempo la dottrina riconosce grandi potenzialità nel contrasto alle discriminazioni, innanzitutto concorrendo a «rendere visibile l'invisibile», soprattutto rispetto a condotte e pratiche che arrivano ad assumere vere e proprie connotazioni sistemiche e di ordine strategico-organizzativo[28]. Imponendo ai datori di lavoro, nel valutare i rischi lavorativi, di tenere conto delle maggiori vulnerabilità delle persone riconducibili a fattori di carattere "soggettivo" quali il genere, l'età, la disabilità, la provenienza da altri paesi, la tipologia contrattuale utilizzata, la disciplina prevenzionistica esige (in via preventiva) che si presti molta attenzione a "differenze" che se non ben considerate finiranno per trasformarsi in diseguaglianze, minando il rispetto della dignità della persona che lavora specie in un contesto particolare com'è quello offerto da una popolazione carceraria segnata da fragilità gravi e diffuse[29].

Un altro aspetto della disciplina di prevenzione da presidiare per il direttore/datore di lavoro è l'implementazione di un vero e proprio sistema fondato sulla collaborazione e sulla partecipazione di figure dotate di specifiche competenze, ovvero il responsabile dei servizi di prevenzione e protezione e il medico competente. Per quanto invece riguarda la consultazione/partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze, il già citato

27 Per approfondire, F. Malzani, *La prevenzione dei rischi lavorativi negli istituti penitenziari*, *cit.*, pp. 569-570.

28 È la felice espressione utilizzata da R. Nunin, *Dignità e tutela della sicurezza sul lavoro. La normativa prevenzionistica nella prospettiva del diritto antidiscriminatorio*, in *Diritto e società*, Numero speciale, "Genere, Diversità, Discriminazioni tra società e istituzioni. Prospettive di ricerca e politiche trasformative", 2024, 1-2, pp. 217-218. Vedi anche: R. Nunin, *L'applicazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro come strumento di contrasto alle discriminazioni*, e A. Rosiello, *La sottile linea di confine tra violazione della normativa in materia di sicurezza e discriminazione quando si è in presenza di gruppi di lavoratori soggetti a rischi particolari*, entrambi in O. Bonardi (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Roma, 2017, rispettivamente p. 265 ss., p. 287 ss.

29 La disciplina prevenzionale, richiedendo una particolare attenzione nell'individuazione delle misure da adottare per i lavoratori stranieri, potrebbe offrire indicazioni importanti ai Direttori di Istituto su come favorirne l'occupazione. In tema, R. Nunin, *Sicurezza sul lavoro e lavoratori immigrati: profili regolativi e questioni ancora aperte a cinque anni dall'entrata in vigore del d. lgs. n. 81/2008*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2013, 4, p. 76 ss.

Regolamento del 2014, nel confermare la disciplina sui rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza per la polizia penitenziaria e i dipendenti amministrativi, esclude l'applicazione degli Artt. 47 e 50 per i lavoratori detenuti, senza sul punto operare alcun distinguo (che sarebbe stato doveroso) fra lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione e lavoratori assunti da datori di lavoro esterni. A meglio riflettere, in base ad una interpretazione di stretto diritto, il Regolamento non sembrerebbe formalmente escludere la possibilità di individuare forme di rappresentanza diverse da quella aziendale disciplinata dall'Art. 47, vale a dire quella territoriale (Art. 48) e/o di sito produttivo (Art. 49)[30]. Se così fosse, l'ostacolo sicuramente più difficile da superare riguarderebbe la non applicazione dell'Art. 50 che elenca le specifiche attribuzioni della rappresentanza (una volta individuata), cui si potrebbe forse sopperire riesumando il dettato dell'Art. 9 dello Statuto dei lavoratori, che riconosce(va) a quella speciale rappresentanza dei lavoratori due macro-funzioni, ovvero di avanzare proposte e di esercitare il controllo sulla corretta applicazione della disciplina prevenzionistica[31].

2.1. Lavoro domestico e accesso alla NASpI

Seppure non si tratti di questione esclusivamente connessa al lavoro alle dirette dipendenze dell'Amministrazione – ma su questa tipologia, con risvolti di particolarissimo rilievo – l'accesso alla NaSpI dei lavoratori reclusi ha costituito un vero e proprio banco di prova sia per verificare l'effettiva acquisizione della parità di trattamento tra il lavoro dei reclusi e quello dei "liberi", sia per riconoscere il fondamentale contributo della giurisprudenza nel far riconoscere i loro diritti[32].

30 L'Art. 2 c. 5 del Regolamento del 2014 recita che nei confronti dei detenuti e degli internati lavoratori non si applicano le disposizioni degli Artt. 47 e 50 del decreto legislativo 81 del 008 concernenti le modalità di designazione e le attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

31 F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, *cit*., p. 60 ss.; F. Malzani, *La prevenzione dei rischi lavorativi*, *cit*., p. 570, sottolinea, condivisibilmente, come si tratti di una lettura restrittiva che si pone in contrasto con il principio dell'equiparazione tra lavoro carcerario e lavoro libero, non giustificata da presunte esigenze di sicurezza o di mantenimento dell'ordine interno agli istituti; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, *cit*., p. 234.

32 Analizza il contenzioso strategico in tema di accesso alla NASpI promosso dal Centro di ricerca "L'Altro Diritto", G. Caputo, *Lavoro carcerario e contenzioso strategico: l'esperienza de* "L'altro Diritto", in *Lavoro Diritti Europa*, 2025, 2.

Per quanto riguarda il primo aspetto, ci basti ricordare come la NASpI sia stata concepita e disciplinata per razionalizzare il sistema degli ammortizzatori sociali segnato dalla presenza di troppi strumenti a sostegno dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria, fonte di disparità di trattamento ingiustificate: essa costituisce, dunque, una misura universale destinata a tutti i lavoratori che possiedano i requisiti contributivi al verificarsi del rischio effettivamente assicurato (la perdita involontaria del posto di lavoro). In estrema sintesi, l'accesso allo strumento è consentito a tutti i lavoratori assoggettati alla contribuzione – tranne ai dipendenti a tempo indeterminato della pubblica amministrazione e agli operai agricoli, fatta eccezione per i dipendenti delle cooperative (dal 2022) –, ai quali sono imposte le stesse condizionalità per l'erogazione e riconosciuti trattamenti uniformi modulati esclusivamente sulle personali storie contributive[33]. Sul secondo aspetto, il ruolo della giurisprudenza, è doveroso rimarcare come in un arco di tempo ragionevolmente breve si è andato consolidando un orientamento che ne ha via via riconosciuto, pur con qualche inevitabile tentennamento e alcune zone d'ombra, l'accesso anche ai lavoratori reclusi, dopo che l'INPS, aderendo ad una circolare del DAP (cir. n. 3681/6131) del 19 novembre 2018, aveva sostenuto la natura intrinsecamente incompatibile della NASpI con il lavoro intramurario alle dipendenze dell'Amministrazione in quanto caratterizzato da specifiche finalità di riabilitazione, organizzato per turnazione gestita attraverso graduatorie, con cessazioni e intervalli predeterminati che di per sé escluderebbero la natura involontaria della conseguente disoccupazione[34].

La Corte di Appello di Catanzaro, Sez. lavoro, 15 giugno 2023 n. 112 (in sostanziale continuità con quelle di merito che l'hanno preceduta) e la successiva sentenza di Cassazione, Sez. lav., 14 marzo 2024.n. 369, che ne ha autorevolmente avallato i contenuti coerentemente con il dato normativo

33 Sulle tutele previste dall'Ordinamento italiano contro la disoccupazione, M. Miscione, *Le indennità di disoccupazione (NASpI, disoccupazione agricola, Diss-Coll)*, Torino, 2021.

34 F. Malzani, *Il lavoro dei detenuti oltre la subordinazione*, *cit*., p. 9; F. Malzani, *Lavoro a favore dell'amministrazione penitenziaria Naspi: un orientamento da ripensare*, in *Responsabilità civile e* previdenziale, 2020, 2, p. 41 ss.; V. Lamonaca, *Il diritto alla Naspi del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza* sociale, 2020. 1, p. 196 ss.; A Sgroi, *Tutele per la disoccupazione e contrasto alla povertà tra previdenza e assistenza. Reddito di cittadinanza e condizionalità. Il caso del lavoro carcerario*, in *Labor,* 2021, 6, p. 637 ss.

interpretato alla luce dei principi costituzionali e delle carte internazionali, hanno disatteso entrambe le argomentazioni che più osterebbero al riconoscimento della NASpI per i reclusi, partendo dal presupposto che l'Amministrazione penitenziaria è tenuta a organizzare il lavoro senza attribuirgli alcun carattere afflittivo, con modalità e metodi il più possibile analoghi a quello esterno, così da poter "restituire" alla comunità una persona pienamente consapevole di tutte le regole che governano la convivenza civile, dei doveri, sicuramente, ma anche dei diritti (Art. 20 ord. penit.) [35].

Senza voler assolutamente disconoscere le inevitabili (e spesso assai significative) interferenze che il rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione subisce in ragione dell'ambiente carcerario in cui l'attività lavorativa si svolge, soprattutto a causa dei differenti regimi detentivi ai quali i lavoratori reclusi sono sottoposti (a ragione delle specifiche esigenze disciplinari e di sicurezza che implicano), la giurisprudenza ha da molto tempo ribadito che esse, non comportando mutamenti della natura e dell'oggetto del rapporto (di lavoro) o alterazioni della posizione soggettiva del recluso rispetto a quella di ogni altro lavoratore, non consentono differenze di trattamento, fatta eccezione per la determinazione dell'ammontare della remunerazione[36].

Circa l'eventuale denunciata insussistenza del requisito dello status di disoccupazione involontaria, determinata dal fatto che il lavoro domestico, organizzato in base a turni e graduatorie – che consentono a tutti coloro che possono e vogliono di accedervi – non preveda atti datoriali di dismissione, la sentenza catanzarese ne mette in evidenzia la natura discriminatoria in quanto fondata su una peculiarità del solo lavoro intramurario. Ciò che si deve apprezzare è esclusivamente il fatto che il rischio assicurato sia quello di una disoccupazione che il lavoratore subisce senza alternativa: come chiaramente affermato nella nota sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale, 6 giugno 1974, n. 160 (sul contratto a termine), ciò che rende la disoccupazione indennizzabile (ai sensi dell'Art. 38 Cost.)

35 Anche per una puntuale ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali, F. Malzani, *La Naspi dei lavoratori detenuti*, *cit*., p. 28 ss.

36 Sulla illegittimità del diniego della NASpI richiesta dal ricorrente ex detenuto che ha cessato l'attività *intra moenia* per fine pena, Trib. Milano, 10 aprile 2024, n. 1335, in *Massimario di giurisprudenza del* lavoro, 2025, 1, p. 184 ss., con nota di I. di Spilinbergo, *Il diritto alla Naspi per i detenuti: si consolida l'orientamento giurisprudenziale*.

è l'impossibilità oggettiva per il lavoratore di poter svolgere un'attività remunerata dalla quale trarre i mezzi di sussistenza per un certo periodo di tempo, indipendentemente dalla circostanza che la cessazione dell'attività lavorativa nel momento in cui si è avuto l'accesso all'assicurazione fosse certa in quanto connessa alla scadenza del termine apposto al contratto di lavoro. Dunque, per non discriminare il lavoro intramurario si deve riconoscere che, a stregua dell'Art. 20 c. 5 ord. penit., l'apposizione del termine soddisfa le ragioni/esigenze organizzative e gestionali dell'Amministrazione, analogamente a quanto avviene, solo per fare un esempio, per le cooperative agricole (a cui la legge n. 234 del 2021 ha espressamente esteso la NASpI), le quali molto spesso stipulano con i propri soci contratti di lavoro a termine attraverso graduatorie sia per le assegnazioni al lavoro che per le successive proroghe dell'iniziale durata.

La Corte di Catanzaro ha respinto anche un'altra insidiosa eccezione avanzata dall'INPS secondo la quale i lavoratori detenuti non sarebbero in grado di soddisfare la condizionalità di cui all'Art. 7 del d. lgs. n. 22 del 2015, ovvero che si tratti di «soggetti privi di impiego che dichiarano, in forma telematica (…) la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego». L'eccezione, che non può ragionevolmente riferirsi al mero (materiale) invio della dichiarazione per via telematica (per la quale, in verità, non si comprende perché dovrebbe risultare ostativo lo stato di detenzione, a meno che non ci si voglia riferire alle ambiguità della disciplina sulla connessione a internet), riguarda piuttosto l'effettiva disponibilità ad accedere e partecipare alle politiche attive del lavoro; una disponibilità da apprezzarsi considerando quali possibilità ogni assicurato ha di determinarsi in tal senso, con la conseguenza che sarà sempre giustificabile il motivo impeditivo di una partecipazione non riconducibile ad un atto volontario del lavoratore disoccupato (Art. 21 d. lgs. n. 150 del 2015). Se così non fosse, dovremmo ipotizzare la perdita del trattamento anche per i lavoratori e le lavoratrici comunque impossibilitate per ragioni del tutto contingenti o personali. Ciò che è richiesta è dunque una disponibilità valutabile sul piano della collaborazione con i servizi preposti, non misurabile su circostanze esterne e contingenti che rendono ogget-

tivamente e temporaneamente non realizzabili le iniziative che potrebbero essere proposte anche ad un lavoratore libero.

3. DENTRO E/O FUORI DAL CARCERE. SUL LAVORO ALLE DIPENDENZE DI IMPRESE PUBBLICHE E PRIVATE

Come si è detto, rispetto alle finalità rieducative e di reinserimento sociale che la normativa persegue attraverso il lavoro, le attività svolte alle dipendenze dell'Amministrazione, nonostante una rinnovata e permanente tensione al riconoscimento dei diritti per garantire alle persone che lavorano la loro piena dignità, possono dare un contributo oggettivamente limitato. Al contrario, rispetto alle stesse finalità, molto potrebbero le attività svolte alle dipendenze delle imprese pubbliche e private, e ancor più quelle attivate dalle cooperative sociali grazie alla loro particolare *expertise* su come intercettare e soddisfare al meglio le esigenze dei differenti mercati territoriali in cui operano. Peraltro, per tutte queste tipologie di rapporti non si pongono questioni di diritti o di parità di trattamento (con il lavoro dei liberi)[37]; le criticità che più si manifestano derivano principalmente da una serie di costrittività organizzative e di condizionalità negative con cui occorre fare i conti, di rilevanza e impatto diversi per le attività *intra moenia* e per quelle *extra moenia*, che incidono molto pesantemente nel mantenere così basse le percentuali degli occupati rispetto alla popolazione carceraria nel suo complesso[38].

Nell'*intra moenia*, le maggiori difficoltà sembrano concentrarsi sulla disponibilità di spazi adeguati, sull'accessibilità dei luoghi, sulle tipologie di lavorazioni da svolgere, sulle possibilità di organizzare tutte le risorse strumentali e umane necessarie a supportare adeguatamente (e nel tempo) l'attività produttiva, sulle difficoltà di accesso di personale esterno, sul rispetto di tutti gli adempimenti connessi alla tutela della salute e sicurezza

37 A meno che non si voglia ritenere che la decurtazione retributiva di un terzo possa ritenersi ammessa oltre che per il lavoro domestico anche per il lavoro intramurario alle dipendenze di terzi: N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario*, *cit*., pp. 180-181; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, *cit*., p. 20, secondo la quale, il rapporto di lavoro dei detenuti assunti da terzi sia all'interno che all'esterno dell'istituto sarebbe regolato in tutto e per tutto dalla disciplina del lavoro libero anche per quanto riguarda la retribuzione, eccezion fatta per l'obbligo del datore di lavoro di effettuarne il pagamento direttamente all'Amministrazione.

38 M. G. Mattarolo, *Il lavoro subordinato alle dipendenze di terzi*, in *Il lavoro dei detenuti*, *cit*., p. 41.

dei lavoratori coinvolti. Nell'*extra moenia*, i limiti sono piuttosto legati al numero comunque contenuto delle persone che possono uscire dal carcere per esigenze trattamentali[39], alla disponibilità di personale di vigilanza da destinare ai controlli, alla durata residua della pena che potrebbe non rendere sostenibile l'investimento dell'impresa, alla mancata flessibilità sulla gestione degli orari di lavoro, alle difficoltà di mezzi di trasporto pubblici in grado di assicurare i collegamenti con il luogo di lavoro.

Non mancano importanti sgravi contributivi e fiscali per sostenere le imprese che decidono di assumere lavoratori detenuti, senza i quali gli attuali livelli di occupazione sarebbero sicuramente ancora peggiori. Si tratta di agevolazioni che, pur costituendo un tassello irrinunciabile su cui continuare a intervenire, tuttavia non bastano: la convinzione è che per accrescere la propensione delle imprese a partecipare attivamente al reinserimento lavorativo dei reclusi serva promuovere una strategia d'azione a più ampio spettro. Entrambi gli aspetti, gli incentivi di ordine economico e una strategia d'azione politica integrata su occupazione e occupabilità dei reclusi, meritano un pur breve approfondimento.

3.1. Dopo la Legge Smuraglia. Sgravi contributivi e fiscali per le imprese pubbliche e private che assumono detenuti

È stata la c.d. "legge Smuraglia" (l. n. 193 del 2000) a introdurre significative agevolazioni contributive in favore dei datori di lavoro che impiegano persone detenute o internate, anche ammesse al lavoro esterno, nonché ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari. Modificando l'Art. 4 della l. n. 381 del 1991, essa li ha infatti inclusi tra le persone svantaggiate che possono essere assunte dalle cooperative sociali di tipo *b*)[40]. Tale agevolazione è stata estesa anche alle aziende pubbliche e private che organizzano attività produttive e di servizi all'interno degli istituti penitenziari (impiegando persone detenute e internate). L'assunzione avrebbe comportato una ridu-

39 Sulle difficoltà di accesso al lavoro all'esterno, N. Pascucci, *Il Lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario*, *cit*., p. 187 ss., ma anche p. 198 ss. per quanto concerne specificamente la questione dei reati ostativi.

40 Si tratta delle cooperative che si occupano del reinserimento delle persone svantaggiate. Sul ruolo essenziale delle imprese sociali come forme organizzative "adatte" ad organizzare il lavoro in carcere e la riabilitazione dei detenuti, V. Cavotta - M. Rosini, *Carcere, lavoro e impresa sociale*, in *Impresa Sociale*, 2021, 1, p. 60 ss., in part. p. 64 ss.

zione dell'aliquota contributiva dovuta nella misura stabilita ogni due anni con apposito decreto, applicabile anche durante i sei mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo[41].

In attuazione della citata delega, il decreto interministeriale 9 novembre 2001 ha inizialmente stabilito una riduzione contributiva nella misura dell'80% dei contributi totali. Successivamente, l'Art. 3-bis c. 1, del d. l. n. 78 del 2013 (convertito dalla l. n. 94 del 2013), ne ha ampliato la durata ai diciotto e ai ventiquattro mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo. Infine, con il Regolamento di cui al decreto n. 148 del 2014, la misura della riduzione è stata innalzata al 95% dei contributi totali dovuti in ragione dell'assunzione, a valere sia sulla quota a carico dei datori di lavoro che su quella dei lavoratori.

Come chiarisce la circ. Inps n. 27 del 15 febbraio 2019, le imprese/datori di lavoro pubblici e privati che assumono detenuti o internati all'interno degli istituti penitenziari, oppure all'esterno ai sensi dell'Art. 21 ord. penit., possono ottenere un credito d'imposta (per ogni lavoratore assunto, nei limiti del costo per esso sostenuto), di 520 euro mensili[42]. Nel caso di detenuti o internati semiliberi, il credito d'imposta (per ogni lavoratore assunto, nei limiti del costo per esso sostenuto), ammonta a 300 euro mensili, purché si tratti di datori di lavoro/cooperative sociali: le aziende pubbliche e private, infatti, godranno degli sgravi soltanto per l'impiego di persone detenute e internate adibite ad attività di produzione e di servizio organizzate all'interno degli istituti (Art. 2 l. n. 193 del 2000)[43]. Nel mantenere invariato il regime del credito d'imposta come descritto (Art. 3 l. n. 193 del 2000), l'Art. 35 del d. l. n. 48 del 2025 ha disposto l'estensione dei benefici contributivi alle ipotesi non previste, ovvero ai lavoratori *ex* Art. 21 ord.

41 G. De Luca, *Lavoro dei detenuti ed incentivi contributivi e fiscali*, in *Il lavoro dei detenuti*, *cit.*, p. 127 ss.

42 Il beneficio deve intendersi esteso anche agli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, oggi Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS).

43 Con riferimento al credito di imposta, la Circ. Inps n. 27 del 2019 (nt. 5), richiamato il parere del Dap, già considerato dalla risoluzione n. 144 del 30 giugno 2003 dell'Agenzia delle Entrate, quanto contenuto nell'Art. 2 legge 193 del 2000 rispetto all'impiego, all'interno degli istituti penitenziari, di detenuti e internati negli istituti penitenziari, ha valore tassativo, nel senso che la normativa intende favorire le imprese che assumono coloro che stabilmente dimorano all'interno degli istituti penitenziari.

penit. e ai semiliberi assunti da datori non cooperative sociali purché non abbiano avviato attività *intra moenia*.

Per i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo parziale, il credito d'imposta spetta in misura proporzionale alle ore effettivamente prestate. Inoltre, se il rapporto di lavoro è iniziato mentre il soggetto era ristretto, il credito d'imposta spetta per i detenuti ed internati che hanno beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno anche per i diciotto mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo, estesi a ventiquattro nel caso non ne abbiano beneficiato. Gli stessi sgravi si applicano anche alle imprese che svolgono attività di formazione a condizione che (al periodo di formazione) segua l'immediata assunzione per un tempo minimo corrispondente al triplo del periodo di formazione per il quale l'impresa ha fruito dello sgravio. Sono invece escluse dalle agevolazioni le imprese che hanno stipulato apposite convenzioni formative con gli enti locali.

La legittima fruizione del beneficio è subordinata al rispetto delle norme previste a tutela delle condizioni di lavoro e dell'assicurazione obbligatoria. Le imprese devono stipulare un contratto di lavoro subordinato (a tempo indeterminato o determinato, sia pieno che parziale) della durata di almeno 30 giorni[44], corrispondere un trattamento economico non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di lavoro, nonché siglare un'apposita convenzione con la direzione dell'Istituto penitenziario dove sono reclusi i lavoratori assunti.

Per ottenere l'erogazione degli sgravi, entro il 31 ottobre di ogni anno le aziende convenzionate (con gli istituti) devono presentare apposita istanza alla direzione dell'Istituto, indicando l'ammontare complessivo del credito d'imposta di cui intendono fruire per l'anno successivo, eventualmente includendo nella somma anche il periodo post detentivo e quello dedicato all'attività di formazione. Le direzioni trasmettono le istanze ai provveditorati, i quali, entro il 15 novembre, le dovranno inviare al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Entro il 15 dicembre, il Dipar-

44 Sono ovviamente ammessi anche i contratti di apprendistato, di somministrazione, di lavoro intermittente, tranne i rapporti di lavoro domestico.

timento determinerà l'importo massimo spettante ad ogni singolo soggetto imprenditoriale che ne ha fatto istanza[45].

Le agevolazioni sono cumulabili con altri benefici di natura economica, in misura comunque non superiore al costo sostenuto (per il lavoratore assunto o per la sua attività formativa). In particolare, la cumulabilità è certamente riconosciuta sia per quanto concerne l'incentivo per l'assunzione dei lavoratori con disabilità di cui all'Art. 13 della l. n. 68 del 1999, sia per l'incentivo all'assunzione di beneficiari del trattamento NASpI (pari al 20% dell'indennità che sarebbe spettata al lavoratore se non fosse stato assunto per la durata residua del trattamento). Per quanto riguarda invece gli altri incentivi all'assunzione previsti dall'Art. 31 del d. lgs. n. 150 del 2015, la citata circolare Inps n. 27 del 2019 sembra escluderne l'applicabilità.

Alle risorse messe stabilmente a disposizione delle imprese e delle cooperative sociali dalla legge Smuraglia se ne sono nel tempo aggiunte altre, di diversa consistenza e "origine", molte delle quali legate al finanziamento di specifiche progettualità, tra cui vanno sicuramente annoverate quelle derivanti dal cofinanziamento assicurato da Cassa Ammende che ha attivato una politica di reinvestimento di fondi sulla formazione professione e sul lavoro. Meritevoli di segnalazione sono anche le risorse rese disponibili dall'accordo siglato a giugno 2024 tra il Ministero della Giustizia e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che prevede un investimento di 280 milioni di euro per reinserire al lavoro le persone detenute negli istituti penitenziari[46]. Per la particolare innovatività nel sostenere progetti di reinserimento sociale, va infine citato il bando "Fuoriclasse", che stanzia 5 milioni di euro (poi elevati a 10 milioni) per finanziare progetti di formazione digitale in carcere.

45 Il credito fiscale potrà essere compensato dalle aziende (Art. 17 decreto legislativo 241 del 1997) solo quando sarà effettivamente maturato a seguito dell'assunzione dei lavoratori. Esso dovrà altresì essere indicato nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta in riferimento al quale è concesso, ma non concorre alla formazione della base imponibile delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, né assume rilievo ai fini del rapporto di deducibilità degli interessi passivi e delle spese generali.

46 Il Progetto, collocato nell'ambito del Programma nazionale su Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027, punta a promuovere lo sviluppo di attività formative e lavorative, creare attività di supporto a minori e giovani adulti, sviluppare un modello di accompagnamento verso il reinserimento sociale, offrire opportunità lavorative e abitative alle persone in uscita dal circuito penitenziario, in esecuzione penale esterna o sottoposti a sanzioni di comunità.

3.2. Oltre gli incentivi, per un sistema integrato di politiche attive per l'occupazione e l'occupabilità: potenziamento delle "reti territoriali", nuove expertise tecnico-manageriali, presa in carico delle vulnerabilità personali e professionali, sostenibilità economica e sociale dei progetti di inserimento

Se si vogliono davvero incrementare le opportunità di lavoro più professionalizzanti e di maggiore efficacia per il reinserimento sociale dei detenuti, occorre sicuramente intervenire definendo un sistema di politiche integrate che dopo aver attivato tutte le possibili collaborazioni istituzionali e sociali sia in grado di affrontare le criticità esistenti, sul lato della domanda come su quello dell'offerta di lavoro[47].

Sul primo versante, quello della domanda, sarebbe innanzitutto necessario che fossero le stesse Amministrazioni penitenziarie ad assumere un ruolo di maggiore protagonismo nel definire/costruire stabili relazioni con imprese, cooperative sociali e organismi del Terzo settore presenti nei territori di rispettiva competenza con cui attivare nuove iniziative e progetti in grado di incrementare significativamente l'occupazione e migliorare l'occupabilità delle persone ristrette[48]. Purtroppo, le Amministrazioni non sempre sono in grado di presidiare adeguatamente questo tipo di "interazioni", che richiedono anche il possesso di conoscenze e competenze specifiche non solo per l'individuazione degli interlocutori economici più affidabili e sensibili – da affiancare a cooperative sociali già forti della loro *mission* e in possesso della necessaria *expertise* per agire con successo [49] – ma anche per la comprensione delle sfidanti condizionalità organizzative che essi devono affrontare rispetto alle dinamiche che governano i

47 F. Malzani, *Dignità nel lavoro carcerario e opportunità per le imprese*, *cit*.; O. Casarano, *Linee di sviluppo del lavoro penitenziario*, in *Il lavoro carcerario*, *cit*., p. 17 ss.

48 F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale*, *cit*., p. 724: soltanto una *governance* multilivello e multi attore può davvero garantire la prossimità, l'accessibilità, la diversificazione e l'efficacia di servizi veramente integrati in grado di approcciare efficacemente le sfide che pone l'esclusione sociale e la lotta alle povertà.

49 V. Cavotta - M. Rosini, *Carcere lavoro e impresa sociale*, *cit*, p. 64 ss. V. anche M. Tiraboschi, *Lavoro carcerario e lavoro a domicilio*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, 4, pp. 1231 ss. Va ricordato che l'imprenditoria sociale, presente da tanti anni all'interno degli istituti penitenziari, in grado di dare lavoro a circa 900 persone detenute, ha maturato una grande esperienza sul campo, ma non viene sempre adeguatamente considerata dalle istituzioni carcerarie.

diversi mercati su cui operano[50]. Peraltro, per riuscire davvero a rassicurarli (gli interlocutori economici) sul pieno, convinto e responsabile impegno rispetto alle esigenze di sostenibilità (nel tempo) delle iniziative occupazionali cui volessero dar vita, quelle stesse Amministrazioni dovrebbero dimostrare di aver preliminarmente attivato (almeno!) ogni utile raccordo con il sistema formativo, i servizi per l'impiego e le Agenzie per il lavoro[51], le Università, le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali[52], a tal fine anche giovandosi, volendolo[53], come suggerisce autorevole dottrina[54], di collaboratori tecnici consapevoli delle caratteristiche e dei vincoli posti dall'ambiente carcerario (popolazione, spazi, professionalità reperibili, *turn over*, ecc.); una sorta di *diversity manager* da inserire stabilmente all'interno degli organi gestionali, anche in rotazione su più istituti e con la

50 In tal senso, R. Bezzi, *Carcere e impresa: culture organizzative a confronto*, in *questo Volume*. Sulle molte "inadeguatezze" dell'Amministrazione penitenziaria a esercitare "funzioni d'impresa", si veda anche F. Marinelli, *Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero*, *cit*.

51 Come ci ricorda F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale*, cit., p. 729, sono state siglate a livello territoriale molte intese di collaborazione tra Amministrazioni penitenziarie e Servizi per l'Impiego, che hanno facilitato la trasmissione della Dichiarazione di immediata disponibilità (DID), la stesura del Patto di servizio personalizzato (PSP) e la definizione delle modalità per la sottoscrizione in ragione del regime detentivo o di internamento.

52 Il 17 giugno 2025 è stato siglato in sede CNEL un Accordo tra 16 associazioni datoriali (un analogo protocollo con le organizzazioni sindacali è in fase di avanzata preparazione) impegnatesi a sviluppare iniziative imprenditoriali all'interno delle carceri, recuperando aree e spazi un tempo adibiti ad attività produttive (attualmente inutilizzate), nonché a valutare, per il lavoro esterno, l'inserimento di detenuti ed ex detenuti. In particolare, l'Accordo intende promuovere: il monitoraggio dei profili professionali richiesti sulla base delle specificità territoriali ("banca dati" domanda/offerta) e dei fabbisogni di istruzione/formazione professionale interna alle carceri; la creazione di piani di fattibilità dei progetti, improntata a obiettivi di equilibro territoriale, di idoneità logistico-strutturale e di congruenza rispetto alla popolazione carceraria; la creazione di strumenti di certificazione/*label*/*marketing* dei prodotti e dei marchi. L'accordo potrà avvalersi del Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL) che, su proposta del CNEL, è stato messo a disposizione anche alle persone in regime di detenzione. Il SIISL è una piattaforma digitale predisposta dal Ministero del Lavoro e gestita dall'Inps, destinata a supportare le persone nella ricerca di lavoro e nel rafforzamento delle proprie competenze.

53 Tramite il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria, la norma consente la stipulazione di contratti d'opera con soggetti esterni cui assegnare la direzione tecnica delle lavorazioni e la formazione/qualificazione dei detenuti realizzate *intra moenia*, anche avvalendosi dei servizi prestati da imprese pubbliche e private o acquisendo le relative progettazioni.

54 F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale*, *cit*., p. 727 ss. L'introduzione della figura del *diversity manager* nelle pubbliche amministrazioni è solo raccomandata; sopra i 200 dipendenti, esse sono obbligate a nominare un responsabile per l'inserimento di persone con disabilità.

disponibilità di incubatori territoriali[55], o piuttosto destinati a integrare la composizione delle Commissioni regionali per il lavoro penitenziario (Art. 25 *bis* ord. penit.).

La disponibilità di queste *expertise* non avrebbe positive conseguenze soltanto sul lato della domanda, ma (contestualmente) anche su quello dell'offerta di lavoro. Grazie al loro specifico contributo, l'occupabilità dei detenuti potrebbe essere riorganizzata prestando l'attenzione necessaria sia alle competenze già disponibili, da accertare e censire, sia a quelle ragionevolmente acquisibili attraverso percorsi mirati di formazione, riuscendo in tal modo a fornire chiare ed esaustive informazioni agli interlocutori economici sulla qualità della forza lavoro su cui poter realisticamente contare per la progettazione di credibili iniziative imprenditoriali. Essi potrebbero meglio presidiare anche il ricorso a strumenti che hanno suscitato riserve e preoccupazione non infondate come i tirocini di reinserimento e le borse lavoro, per non parlare dei lavori di pubblica utilità[56], strumenti che potrebbero assicurare utili percorsi di aggiornamento e riqualificazione dei detenuti prima del loro avvio a veri e propri rapporti di lavoro.

L'introduzione di queste nuove managerialità potrebbe dare un contributo altrettanto rilevante anche nella scelta della migliore tipologia contrattuale cui ricorrere rispetto alla prestazione richiesta, tenuto conto delle esigenze produttive delle imprese, dell'organizzazione della vita del carcere, dei vincoli imposti dai differenti circuiti/trattamenti cui sono sottoposti i detenuti da avviare al lavoro ma, soprattutto, delle loro condizioni personali ancor prima che professionali. Infatti, al di là della variegata compo-

55 Il *diversity manager* sviluppa e implementa politiche e strategie aziendali per promuovere l'inclusione e valorizzare le diversità tra i dipendenti (etnia, genere, età e abilità). Le sue mansioni includono la gestione delle dinamiche interne, la progettazione di programmi formativi, la collaborazione con la leadership per creare un ambiente di lavoro accogliente, aumentando il benessere dei collaboratori e il successo dell'azienda. Come ci ricorda F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale*, *cit*., p. 728, rispetto al lavoro dei detenuti, gli obiettivi da perseguire spazierebbero dal promuovere campagne di comunicazione/informazione in merito alle agevolazioni, all'avviare programmi di reinserimento lavorativo, ma anche all'intervenire sulla formazione professionale per intercettare i fabbisogni di competenze degli operatori economici. Per approfondire: F. Malzani, *Dal collocamento mirato al diversity management. Il lavoro dei disabili tra obbligo e inclusione nella prospettiva di genere*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2019, 4, p. 725 ss.

56 N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario*, *cit*., in part. p. 191 ss; G. Caputo, *Nuove pratiche di sfruttamento lavorativo dei detenuti: il caso del lavoro di pubblica utilità*, in *L'Altro Diritto*, 2022, 6, p. 160 ss.

sizione della popolazione carceraria, cioè che accomuna i reclusi è, come già ricordato, una condizione di severa diffusa vulnerabilità, in buona parte associata al contesto in cui si trovano, in grado di minarne l'autodeterminazione esponendoli a rischi di discriminazioni multiple che occorre prendere adeguatamente in carico (anche dopo la scarcerazione)[57].

Più ancora del supporto strategico che questa tipologia di *expertise* potrebbero assicurare, ciò che assolutamente serve è una Amministrazione davvero protagonista nel "mettere in asse il mondo del lavoro e la comunità carceraria"[58]: un'Amministrazione non solo collaborativa e disponibile, ma soprattutto in grado di esercitare, negli specifici contesti in cui si trova ad operare, tutte le sue prerogative gestionali e (soprattutto) capace di assumersi tutte le responsabilità che ne derivano, agendo in modo coordinato e sistemico non soltanto sul piano delle strutture e della logistica (affinché le imprese coinvolte possano operare efficacemente), ma anche su quello dei finanziamenti disponibili e delle modalità per accedervi[59].

4. PER CONCLUDERE. NEL "CUORE" DELL'EMERGENZA CARCERE. L'ATTESA (CARICA DI ASPETTATIVE) DI UNA NUOVA STAGIONE DI RIFORME SUL LAVORO DEI RECLUSI (GUARDANDO LE LUCI, SENZA PENSARE TROPPO ALLE OMBRE!)

Il lavoro e la formazione professionale come parti irrinunciabili di un trattamento penitenziario che vuole seriamente perseguire il reinserimento sociale dei detenuti e dei reclusi da tempo sono al centro dei provvedimenti

57 Per approfondire, F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale*, *cit*., p. 724 ss., secondo la quale la vulnerabilità è un costrutto definibile per sottrazione, segnato com'è dalla mancanza di potere, autonomia, cultura, relazioni, censo e, soprattutto, libertà. Si veda pure, F. Malzani, *Benessere e sicurezza dei lavoratori: oltre la disabilità*, in *Variazioni su Temi di Diritto del* lavoro, 4 (2020), p. 969.

58 Così, V. Lamonaca, *Mercato del lavoro e lavoratori detenuti: criticità e prospettive*, in questo Volume.

59 Come ricorda V. Lamonaca, *Mercato del lavoro e detenuti*, *cit.*, una contaminazione virtuosa tra lavoro intramurario e lavoro nel mercato standard potrebbe derivare anche da un nuovo *habitus* mentale, ad iniziare dagli stessi detenuti che devono "sentirsi" prima di tutto lavoratori, e come tali considerare prevalenti le esigenze di un'efficiente organizzazione aziendale rispetto alla "consuetudini" detentive e allo stile di vita in carcere. Alle esigenze degli operatori economici deve ovviamente adeguarsi anche l'organizzazione dei servivi offerti dalla stessa Amministrazione. Sul nuovo ruolo che l'Amministrazione penitenziaria dovrebbe assumere, V. Lamonaca, *L'amministrazione penitenziaria di fronte alla sfida della trasformazione digitale*, in *La Legislazione penale*, 2024, 1, p. 286.

che il legislatore ha adottato, l'ultimo dei quali, la l. n. 80 del 2025 di conversione del d. l. n. 48 del 2025, il c.d. "Decreto Sicurezza", non si è limitata ad estendere alcune facilitazioni di ordine economico e normativo per il lavoro *extra moeni*a, ma ha anche prefigurato una più generale revisione dell'organizzazione del lavoro all'interno del carcere[60].

Per quanto concerne le agevolazioni per il lavoro all'esterno, è stata prevista sia l'estensione dello sgravio contributivo del 95% di cui al d. m. n. 148 del 2014 anche alle assunzioni di detenuti e internati presso le imprese pubbliche e private (fino ad ora riservato alle cooperative sociali), sia la possibilità di stipulare il contratto di apprendistato professionalizzante anche per gli ammessi alle misure alternative alla detenzione (Art. 21 ord. penit.). Si tratta di innovazioni non trascurabili, essendo la stessa fruizione di misure in libertà di fatto subordinata alla possibilità di avere un'occupazione lavorativa. Tuttavia, gli effetti positivi di entrambe le misure continueranno a dipendere dalla effettiva disponibilità delle aziende nell'offrire un'adeguata occupazione. Inoltre, se si tratta di utilizzare fondi disponibili ma non impiegati, *nulla quaestio* sull'apprezzabilità dell'estensione della platea dei possibili destinatari; al contrario, se dovesse trattarsi soltanto di distribuire risorse già "assorbibili" dalla cooperazione sociale, così da attivare semplicemente una sorta di libera "competizione" con le altre imprese insediate sui territori, qualche dubbio sulla bontà della misura potremmo avanzarlo, considerato che le imprese sociali offrono già di per sé importanti garanzie di affidabilità e sostenibilità dei progetti di inserimento che promuovono. In ragione di ciò, molto bene ha fatto il CNEL nel decidere di intraprendere un apposito percorso di ricerca incentrato sulle attività economiche che attualmente beneficiano degli sgravi e delle agevolazioni, per rilevarne le criticità e avanzare proposte volte a strutturare un sistema in grado di snellire e governare i procedimenti burocratici, stabilizzare le opportunità lavorative, costruire e rendere permanente una filiera integrata tra carcere, imprese e territorio, favorendo non soltanto l'assunzione, ma anche la continuità e lo sviluppo dei percorsi occupazionali[61].

60 Su alcune norme del decreto sicurezza che parrebbero allontanare il lavoro carcerario dal lavoro libero, F. Marinelli, *Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero*, *cit.*

61 Cnel, *Osservazioni e proposte in materia di studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere*, Assemblea Generale, 25 luglio 2025.

Sulla revisione delle modalità di organizzazione del lavoro negli istituti penitenziari, il "Decreto Sicurezza" (Art. 37) contiene una delega al Governo, da esercitare entro un anno, destinata ad apportare modifiche al regolamento penitenziario di cui al DPR n. 230 del 2000 nel rispetto di una serie di criteri direttivi indubbiamente apprezzabili: valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale, attuando iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti a trattamento sanzionatorio e incoraggiando l'interazione con le imprese; semplificare le relazioni imprese-strutture penitenziarie; prevedere la possibilità (per l'amministrazione penitenziaria) di avvalersi di modelli organizzativi di co-gestione privi di rapporti sinallagmatici; riconoscere le prestazioni lavorative svolte da soggetti detenuti o internati ai fini curriculari e formativi; agevolare l'accoglimento di commesse di lavoro provenienti da soggetti privati; valorizzare la collaborazione con gli organismi di vertice dei diversi ordini professionali, con il CNEL e con il Garante dei detenuti, allo scopo di incentivarne il reinserimento lavorativo [62].

Occorrerà attendere l'attuazione della delega (limitata a riformare soltanto fonti secondarie) per verificare se e come questi criteri (generici) si tradurranno in concrete misure operative. Se l'attuazione della delega traducesse le molte proposte contenute nel già citato documento approvato dal CNEL il 24 luglio u.s.[63], si tratterebbe davvero di un buon passo compiuto verso la giusta direzione.

Peraltro, nel Documento non ci si limita a dar seguito alla sollecitata collaborazione per la predisposizione del Regolamento attuativo sul lavoro penitenziario, ma si annuncia che il CNEL potrebbe farsi promotore di un ulteriore disegno di legge da porre in continuità e a integrazione di quello presentato il 29 maggio 2024 e tuttora all'esame del Parlamento[64]. Un di-

62 N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario, cit*., p. 207.

63 Il Documento è stato coordinato dal Segretariato Permanente per l'inclusione lavorativa delle persone private della libertà personale, un organismo interno al Consiglio istituito il 31 luglio 2024, a cui si deve gran parte del "protagonismo" che il Cnel ha recentemente assunto sulle questioni del lavoro e della formazione in carcere. Compito principale del Segretariato permanente è la promozione della cooperazione interistituzionale, nonché del coinvolgimento delle parti sociali, delle forze economiche e delle organizzazioni del Terzo settore, per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi destinati al reinserimento socio-lavorativo e all'inclusione delle persone ristrette.

64 Il disegno di legge si inserisce nel quadro del programma "Recidiva Zero realizzato dal Cnel in collaborazione con il Ministero della Giustizia. Per una puntuale disamina dei suoi contenuti si rinvia a N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario, cit*., p. 201 ss.

segno di legge teso innanzitutto alla creazione di una rete interistituzionale integrata in grado di gestire il problema dell'inclusione lavorativa nella sua globalità (sia in carcere che nella fase post-penale), attrarre stabilmente risorse (economiche e di competenze) esterne, elaborare e implementare interventi ad alto impatto nazionale[65].

Questo apprezzabile dinamismo riformatore in materia di lavoro e formazione professionale dei detenuti potrebbe costituire una sorta di grimaldello attraverso cui forzare l'avvio di un virtuoso percorso di emersione dalla condizione di gravissima emergenza che soffoca il nostro sistema carcerario. Senza disconoscere l'impegno di molti, la denuncia che i dati drammaticamente confermano è quella di un sistema oramai al collasso, segnato da alti tassi di recidiva, da insostenibili condizioni di vita negli istituti (soprattutto per sovraffollamento, suicidi e atti di autolesionismo), da una burocrazia elefantiaca che frena innovazioni non più procrastinabili[66].

In situazioni diverse ma altrettanto difficili come questa, la tutela del lavoro ha spesso dimostrato di essere un buon viatico da cui prendere slancio per invertire la rotta. Così, contaminati da un indispensabile "ottimismo della volontà", fiduciosi che le riforme proposte vedano rapidamente e compiutamente la luce, ci rafforziamo nel convincimento che il mondo del carcere potrebbe davvero positivamente giovarsi del grande impatto che l'insieme di questi provvedimenti è potenzialmente in grado di generare, rinvigorendo soprattutto l'azione delle Amministrazioni penitenziarie, all'interno di un modello di governance più plurale e partecipato sia a livello strategico-decisionale che tecnico-operativo, espressione di una sussidiarietà circolare aperta al contributo di tutti gli attori, soprattutto delle forze sociali ed economiche più sensibili e disposte a collaborare.

65 Sicuramente significative sono anche le proposte di modifica dell'ordinamento penitenziario, relativamente all'applicazione dei contratti collettivi, alla retribuzione dei lavoratori, all'istituzione di cabine di regia tematiche partecipate da tutti gli attori istituzionali e sociali territorialmente competenti, destinate a garantire una governance integrata dei servizi sociosanitari e di inclusione socio-lavorativa dei soggetti detenuti.

66 R. Stroppa, *Senza respiro. Il nuovo rapporto sulle carceri, https://centroriformastato.it/senza-respiro-il-nuovo-rapportosulle-carceri/* (19 giugno 2025); L. Risicato, *La crisi silente del carcere tra sovraffollamento e suicidi. Note introduttive* e M. Pelissero, *Il carcere oggi, un'emergenza imperiosa*, entrambi in *Giurisprudenza italiana*, 2025, 4, rispettivamente p. 919 ss., p. 921 ss.

LAVORO E CARCERE

Antonia Menghini
Università degli Studi di Trento
Professoressa associata di Diritto penale

1. IL RUOLO DEL CARCERE NELL'IMPIANTO DELLA LEGGE SULL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

All'interno della legge n. 354/1975, il lavoro viene presentato quale elemento principe del trattamento, accanto all'istruzione e alla religione (cfr. art. 15 o.p.)[1]. Con ciò si abbandona definitivamente l'impostazione del Regio decreto del 1931 in cui il lavoro manteneva un carattere ancora punitivo che emergeva chiaramente dal fatto che la qualità e l'afflittività del lavoro stesso dipendevano dalla gravità del reato commesso[2]. Il lavoro smette pertanto di rappresentare un elemento afflittivo ulteriore e diventa strumento primario di reinserimento. Si supera con ciò definitivamente l'impostazione correzionalistica, largamente tributaria della genesi storica dei lavori forzati, che vedeva nel lavoro stesso uno strumento funzionale alla modificazione della persona[3].

Questa idea di fondo viene rimarcata anche dalla previsione dell'art. 20 comma 2 o.p., secondo cui "il lavoro non ha carattere afflittivo ed è remunerato".

Quando l'art. 15 o.p. richiama il termine trattamento, si sta evidentemente riferendo al trattamento rieducativo, una *species* del *genus* tratta-

1 Accanto ai tre elementi citati, che rappresentano la storica terna del trattamento rieducativo, nell'originaria formulazione della norma, ritroviamo anche le attività culturali, ricreative e sportive e la valorizzazione dei contatti con il mondo esterno e dei rapporti con la famiglia. Come vedremo, la norma è stata oggetto di una riforma nel 2018. Cfr., sul punto, G. Santalucia, M.R. Marchetti, Sub art. 20 o.p., in F. Della Casa, G. Giostra (a cura di), *Ordinamento penitenziario commentato*, Milano, 2019, 320 ss.

2 Quest'impostazione, largamente tributaria di una tradizione fondata su una pena ispirata da istanze retributive e general-preventive, affondava le sue radici nella genesi storica dei lavori forzati. Anche la regola penitenziaria europea n. 26 prevede in particolare che il lavoro in carcere non deve avere carattere punitivo..

3 Così M. Ruaro, P. Bronzo, *Gli elementi del trattamento*, in F. Della Casa, G. Giostra (a cura di), *Manuale di diritto penitenziario*, Torino, 2023, 88.

mento penitenziario, che consiste invece nel complesso di norme che regolano la vita detentiva e cui si riferisce espressamente l'art. 1 o.p.[4].

Nelle intenzioni del legislatore, l'art. 15 o.p. appariva dunque strettamente connesso alla realizzazione dell'istanza rieducativa prevista all'art. 27 comma 3 Cost., la cui declinazione nel momento esecutivo della pena è stata da sempre ritenuta terreno d'elezione anche da coloro che hanno sempre sostenuto, fin dalla entrata in vigore della Costituzionale, una sua lettura in chiave minima[5]. Il lavoro rappresenta dunque il «"pilastro" del trattamento rieducativo e, di conseguenza, del finalismo rieducativo della pena»[6]. Il lavoro, cioè, è ritenuto dall'ordinamento penitenziario «l'elemento fondamentale per dare concreta attuazione al dettato Costituzionale, che assegna alla pena una funzione rieducativa»[7].

Un legame, quello vergato dalla legge sull'ordinamento penitenziario, tra lavoro e funzione rieducativa perfettamente rispondente con il quadro costituzionale complessivo che fonda la Repubblica proprio sul lavoro (art. 1 Cost.) e che la impegna a riconoscere a tutti i cittadini il diritto al lavoro e a promuovere le condizioni che lo rendano effettivo (art. 4 Cost.).

In quest'ottica il lavoro deve rappresentare il viatico per un percorso di responsabilizzazione del condannato nell'ottica di un progressivo riavvicinamento ai valori propri dell'ordinamento, di emancipazione sociale e di realizzazione della persona. Il lavoro diviene il pilastro del trattamento rieducativo e di fatto l'unico volano affinchè il ritorno in società possa regalare davvero all'ex detenuto una *chance* di ricominciare.

Questa previsione ha contribuito a gettare il seme di una delle riflessioni più importanti in materia ed è stata oggetto di un'importante recente

4 Sottolineano come la difficoltà di distinguere tra i due concetti non abbia permesso all'art. 13 o.p. di «illuminare con sufficiente chiarezza finalità e natura del trattamento "individualizzato"», L. Caraceni, A. Bernasconi, *Sub art. 13 o.p.*, in F. Della Casa, G. Giostra (a cura di), Ordinamento penitenziario commentato, cit., 164. Sul punto, cfr. A. Menghini, *Carcere e Costituzione. Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, Napoli, 2022, 285 ss.

5 Cfr. in argomento, per tutti, G. Fiandaca, *Commento all'art. 27, comma 3 Cost.*, in G. Branca, A. Pizzorusso (dir.), Commentario alla Costituzione, Bologna, 1991, 229 ss., che, in questo senso, richiama le posizioni di Bettiol e Petrocelli.

6 Così F. Fiorentin, C. Florio, *La riforma dell'ordinamento penitenziario*, Milano, 2019, 179.

7 Cfr. *Relazione sull'attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti (Anno 2018)* del 23 aprile 2019, presentata dal Ministro di Giustizia Bonafede, in *www.camera.it*, 3. Tale documento costituisce la relazione al Parlamento sullo stato di attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti, trasmessa alle Camere in attuazione dell'art. 20 u.c. o.p.

modifica ad opera della c.d. mini-riforma del 2018[8] che, da un lato, ha implementato gli elementi del trattamento rieducativo, inserendovi anche formazione professionale e lavoro di pubblica utilità, dall'altro, ha inciso sulla natura giuridica del lavoro in carcere che da obbligo è divenuto vero e proprio diritto e che, in quanto tale, dovrebbe essere garantito a tutti i detenuti: sparisce infatti il riferimento al carattere obbligatorio del lavoro previsto nel vecchio terzo comma dell'art. 20 o.p. Leggiamo infatti all'art. 15 comma 2 o.p., come novellato nel 2018, che il diritto al lavoro è assicurato al detenuto, anche se la norma non manca di aggiungere un inciso che rischia di depotenziare, come vedremo, la previsione. Quest'ultima modifica è stata salutata con favore in dottrina sia perché in grado di emancipare definitivamente il lavoro dal carattere dell'afflittività che lo aveva sempre connotato storicamente, sia perché, più in generale, essa appare rispondente alla necessità che il trattamento rieducativo si fondi sul consenso libero del detenuto[9], sia perché, infine, permette una migliore qualificazione giuridica del lavoro, nell'ottica di una sua progressiva assimilazione al lavoro c.d. libero[10].

Proprio in quanto diritto, esso merita anche un'adeguata tutela giurisdizionale. A questo riguardo appare opportuno rammentare che un contributo fondamentale lo ha fornito la Consulta che, con la sentenza n. 341/2006, ha individuato uno specifico procedimento giurisdizionale in materia di diritto dei lavoratori detenuti, dichiarando incostituzionale l'art. 69 o.p., per violazione degli artt. 3, 27 comma 3, 24 e 111 Cost., nella parte

8 Il riferimento corre ai dd.lgs. nn. 123 e 124 del 2 ottobre 2018. Per un primo commento, cfr. A. Della Bella, *Riforma dell'ordinamento penitenziario: le novità in materia di assistenza sanitaria, vita detentiva e lavoro penitenziario*, in *www.dirittopenalecontemporaneo.it*, 7 novembre 2018.

9 Sul punto, cfr. meglio *infra*, par. 2.

10 Cfr. Sul punto S. Caponetti, *Lavoro, carcere, regole ed uguaglianza*, in *Massimario di giurisprudenza del Lavoro*, 2019, 2, 243 ss. e in particolare 256. In dottrina non si era infatti mancato di sottolineare come l'inserimento del lavoro tra gli elementi del trattamento rieducativo, insieme con la riconosciuta natura di vero e proprio obbligo, ne avessero alimentato l'ambivalenza, ostacolando la sua progressiva assimilazione con il lavoro libero. Di più: la riconosciuta natura di elemento del trattamento che orienta l'asse contrattuale nella direzione di prestazione vs rieducazione avrebbe, secondo certa dottrina, rappresentato un «alibi per scardinare la tenuta dei principi fondamentali, acuendo le disparità tra lavoratori liberi e reclusi». Così: F. Malzani, *Il lavoro dei detenuti oltre la subordinazione*, in *www.lavorodirittieuropa.it*, 2021, 3S. In argomento, cfr. A. Sitzia, *Considerazioni su trattamento e lavoro nel sistema dell'ordinamento penitenziario*, in *Massimario di giurisprudenza del Lavoro*, 2024, 2, 324.

in cui non prevedeva che anche le persone detenute lavoranti potessero adire il Tribunale del lavoro con applicazione del relativo rito[11].

Bisogna però rammentare che la mini-riforma del 2018, evocata poc'anzi, è stata giustamente definita, con specifico riguardo alla mutata natura del lavoro, una riforma "a mezza via": questo perché non è stato modificato nè il codice penale che, agli artt. 22, 23 e 25 c.p., continua a riconoscere al lavoro la natura di vero e proprio obbligo, né il regolamento esecutivo di cui al d.P.R. 230/2000, con specifico riferimento sia alla previsione di cui all'art. 50[12] sia con riferimento alle sanzioni disciplinari previste in caso di volontario inadempimento di obblighi lavorativi di cui all'art. 77 comma 1 n. 3, tutt'ora previste[13].

2. IL RICONOSCIMENTO DEI DIRITTI DEI DETENUTI E L'ENTRATA IN VIGORE DELLA LEGGE N. 354/1975

Più in generale, infatti, non possiamo non sottolineare come la legge sull'ordinamento penitenziario rappresenti uno spartiacque fondamentale che segna una vera a propria cesura con il passato ed in particolare con l'impostazione propria del Regio decreto del 1931. A cambiare, almeno sulla carta, è proprio il rapporto intercorrente tra Amministrazione penitenziaria e persona detenuta che da unilaterale (potestà-soggezione) diventa bilaterale (potere autoritativo-diritto soggettivo). Si modifica correlativamente anche il ruolo del detenuto che da soggetto passivo dell'*agere* sostanzialmente *legibus solutus* dell'Amministrazione penitenziaria diviene titolare di diritti fonda-

11 In materia lavoristica, ai sensi dell'art. 69 comma 5 o.p., così come modificato dalla legge Gozzini nel 1986 giusta l'introduzione del rimedio c.d. atipico di cui all'art. 14 *ter* o.p., era previsto uno strumento di impugnazione dell'ordinanza assunta dal Magistrato di Sorveglianza azionabile solo dal detenuto e non invece dal datore di lavoro. Sulla previsione ha inciso Corte cost., 27 ottobre 2006, n. 341, in *www.giurcost.org*. In materia, cfr. M. Ruotolo, *I diritti dei detenuti nella più recente giurisprudenza costituzionale italiana*, in C. Severino, H. Alcaraz, *Systèmes de contrôle de constitutionnalité par voie incidente et protection des personnes en situation de vulnérabilité*, Aix-en-Provence, 2021, 494.

12 L'art. 50 del d.P.R. 230/2000, rubricato *Obbligo del lavoro*, prevede che: «I condannati e i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro, che non siano stati ammessi al regime di semilibertà o al lavoro all'esterno o non siano stati autorizzati a svolgere attività artigianali, intellettuali o artistiche o lavoro a domicilio, per i quali non sia disponibile un lavoro rispondente ai criteri indicati nel sesto comma dell'articolo 20 della legge, sono tenuti a svolgere un'altra attività lavorativa tra quelle organizzate nell'istituto».

13 L'art. 77 comma 1 n. 3 del d.P.R. 230/2000 prevede: «Le sanzioni disciplinari sono inflitte ai detenuti e agli internati che si siano resi responsabili di: […] 3) volontario inadempimento di obblighi lavorativi».

mentali che, come ci ha ricordato più volte la stessa Corte costituzionale, non possono essere negati neppure al peggiore dei delinquenti[14].

Questa legge è stata celebrata, e non a caso, come legge di inveramento del dettato costituzionale con specifico riferimento proprio ai principi di cui all'art. 27 comma 3 Cost.[15]. Quanto al richiamo alla finalità rieducativa della pena, il riferimento corre *in primis* all'art. 1 comma 2 o.p. laddove si prevede che: «Il trattamento tende, anche attraverso i contatti con l'ambiente esterno, al reinserimento sociale ed è attuato secondo un criterio di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati» e all'art. 13 o.p. che disciplina invece il corollario dell'individualizzazione del trattamento rieducativo.

Come noto, l'art. 27 comma 3 Cost. non si limita però a prevedere la finalità rieducativa della pena ma gli antepone il principio di umanità delle pene, un principio che, grazie ad una lettura in combinato disposto con gli artt. 2, 3 e 13 Cost., appare strettamente connesso con il concetto di dignità della persona[16], anche detenuta, intesa in senso statico, quale compendio di diritti fondamentali che non possono essere negati neppure al peggiore dei criminali[17]: il «diritto ad avere diritti» come è stato icasticamente definito

14 Cfr. ad esempio Corte cost., 6 agosto 1979, n. 114, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1979, 803 ss. dove si legge «al detenuto deve essere riconosciuta la titolarità di situazioni soggettive attive e garantita quella parte di personalità che la pena non intacca»; Corte cost., 23 novembre 1993, n. 410 dove si legge «nei confronti dell'Amministrazione penitenziaria i detenuti restano titolari di posizioni giuridiche, qualificabili quali diritti soggettivi costituzionalmente garantiti» ed ancora Corte cost., 3 luglio 1997, n. 212, laddove afferma che «il detenuto, pur trovandosi in situazione di privazione della libertà personale in forza della sentenza di condanna, è pur sempre titolare di diritti incomprimibili, il cui esercizio non è rimesso alla semplice discrezionalità dell'autorità amministrativa preposta all'esecuzione della pena detentiva, e la cui tutela pertanto non sfugge al giudice dei diritti», entrambe in *www.cortecostituzionale.it*.

15 Parla dell'«unica vera grande riforma di attuazione costituzionale» F. Palazzo, *Relazione introduttiva. La rieducazione: un bilancio sommario*, in A. Menghini, E. Mattevi (a cura di), *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale*, Napoli, 2022, 6.

16 Definisce la dignità quale fiume carsico che scorre sotterraneo nelle fondamenta della Costituzione, A. Martufi, *Diritti dei detenuti e spazio penitenziario europeo*, Napoli, 2015, 59.

17 In argomento, cfr. G. Silvestri, *Considerazioni sul valore costituzionale della dignità della persona*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 14 marzo 2008; Id., *La dignità umana come criterio di bilanciamento dei valori costituzionali*, in *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, 2012, 1179 ss.; Id., *La dignità dentro le mura del carcere*, in *www.rivistaaic.it*, 2014, 2, 1 ss. Il distinguo tra dignità in senso statico, quale nocciolo duro di diritti inconculcabili, e in senso dinamico, quale conquista dell'uomo attraverso il suo comportamento, molto vicino quest'ultimo concetto a quello di onorabilità, si ritrova già in Cicerone, *De inventione*, 2, 166. Esso verrà poi sviluppato da San Tommaso, *Summa Theologiae*, I, q. 29, art. 1, 77, che fa riferimento alla dignità come dono di

in dottrina[18]. Da questo punto di vista, dunque, umanità della pena, dignità della persona *in vinculis* e riconoscimento (e tutela) dei diritti formano un tutt'uno inscindibile.

Tra i diritti che debbono essere assicurati anche alle persone detenute rientra certamente anche quello alla rieducazione, che per il vero rappresenta l'unico diritto facente capo esclusivamente alle persone detenute, diritto che si compone di tutti gli elementi del trattamento che l'Amministrazione penitenziaria è tenuta ad offrire al detenuto e dunque anche del neo ribattezzato diritto al lavoro. Esso stesso, dunque, può essere considerato un vero e proprio caleidoscopio di diritti[19].

È stata ancora una volta la Corte costituzionale a definire la portata del diritto alla rieducazione nella storica sentenza n. 204/1974: esso deve intendersi quale diritto del condannato a vedere riesaminata la propria condizione in relazione ai progressi ottenuti in regime di detenzione carceraria, affinché possano determinarsi le condizioni per il reinserimento sociale del condannato con l'ammissione all'esecuzione *extra moenia*: «Il diritto per il condannato a che, verificandosi le condizioni poste dalla norma di diritto sostanziale, il protrarsi della pretesa punitiva venga riesaminato al fine di accertare se in effetti la quantità di pena espiata abbia o meno assolto al suo fine rieducativo». Per questa via deve ritenersi riconosciuto, a nostro modo di vedere, il diritto ad essere destinatari di un programma rieducativo (trattamentale) e, in ultima istanza, a vedersi applicate le misure alternative, ove lo stesso abbia dato buon frutto e ne sussistano i relativi ulteriori presupposti.

Preme poi rimarcare che i principi previsti all'art. 27 comma 3 Cost. debbono essere letti in combinato disposto, rappresentando due poli inscindibili, «in quanto logicamente in funzione l'uno dell'altro», come ancora una volta ci ha insegnato la Corte costituzionale nella sentenza n. 279/2013 ove ha chiarito che «[…] il divieto di adottare misure concretanti un trattamento contrario al senso di umanità non può essere disgiunto, nella ricostruzione

Dio da preservare e sviluppare conducendo una vita in armonia con gli uomini, ed infine da Pico della Mirandola, *De hominis dignitate*, 1486, ed. a cura di E. Garin, Firenze, 1942, 109, che la intende quale vera conquista. Per una puntuale e dettagliata ricostruzione del pensiero dei diversi Autori rispetto al distinguo citato, cfr. M. Ruotolo, *Dignità e carcere*, cit., 9 ss. È dunque solo sul piano della dignità intesa in senso dinamico che è dato apprezzare una differenza tra gli uomini.

18 Così A. Pugiotto, *Il volto costituzionale della pena e i suoi sfregi*, in *www.rivistaaic.it*, 2014, 2, 6.

19 L'espressione è presa in prestito da F. Viganò.

della sua *ratio* e della sua portata applicativa, dal riferimento alla finalità rieducativa (sentenza n. 376 del 1997): al riguardo, questa Corte ha messo in luce il contesto "unitario, non dissociabile", nel quale vanno collocati i princìpi delineati dal terzo comma dell'art. 27 Cost., […] posto che, in particolare, "un trattamento penale ispirato a criteri di umanità è necessario presupposto per un'azione rieducativa del condannato" (sentenza n. 12 del 1966)».

Nello specifico poi l'umanità della pena deve essere considerata quale imprescindibile presupposto della rieducazione, sia da un punto di vista oggettivo che soggettivo[20]. Da un lato, infatti, è il rispetto dei diritti dei detenuti che fonda le condizioni necessarie per la realizzazione del diritto alla rieducazione: come chiarito, infatti, gli elementi del trattamento di cui al citato art. 15 o.p. costituiscono altrettanti diritti per il detenuto. Basti a questo proposito pensare a titolo esemplificativo alle condizioni di patologico sovraffollamento delle carceri italiane che rendono di per sé sole impossibile la realizzazione della stessa offerta rieducativa.

Dall'altro, la Corte costituzionale, con la fondamentale sentenza n. 313/1990, ha magistralmente chiarito come l'espressione «tendere alla rieducazione», lungi dal voler rimarcare un ruolo del tutto eventuale per la finalità rieducativa, stia invece a significare che, nell'ambito del percorso rieducativo, il consenso della persona detenuta assume un ruolo dirimente, in ciò scongiurandosi anche pericolose derive coercitive della rieducazione. È tanto vero questo che lo stesso utilizzo del termine *trattamento* riferito alla rieducazione appare distonico ed anacronistico e andrebbe necessariamente superato: si tratta all'evidenza di un dazio pagato rispetto ad un passato che vedeva nel rapporto di supremazia speciale dell'Amministrazione penitenziaria il suo tratto caratteristico e definitorio e che identificava il carcere in un'istituzione totale[21].

Alla luce delle considerazioni svolte, all'affermazione dell'esistenza di un vero e proprio diritto alla rieducazione per il detenuto, che si compone

20 Così A. Menghini, *Carcere e Costituzione*, cit., in particolare 176 ss. e 412 ss.

21 Sul punto la dottrina appare divisa tra quanti ritengono che comunque la legge del 1975 abbia effettivamente segnato un deciso passo in avanti nella direzione del superamento della citata concezione e quanti invece ritengono che, nonostante la legge sull'Ordinamento penitenziario e la successiva legge Gozzini, il carcere permanga tutt'oggi un'istituzione totale. Cfr. in argomento T. Padovani, *La pena carceraria*, Pisa, 2016, *passim*; G.M. Napoli, *La natura giuridica delle pretese della persona detenuta azionabili avanti al Magistrato di Sorveglianza*, in F. Fiorentin (a cura di), *La tutela preventiva e compensativa per i diritti dei detenuti*, Torino, 2019, 151 ss.

esso stesso del necessario riconoscimento dei diritti fondamentali che debbono essergli riconosciuti – che come chiarito integrano altrettanti elementi del trattamento – corrisponde un obbligo di offerta trattamentale da parte dell'Amministrazione penitenziaria. Se ne deve dedurre che lo stesso sia da considerare liberamente rinunciabile dal detenuto che può dunque decidere di accettare o meno l'offerta trattamentale. Allo stesso modo, se il trattamento deve incontrare il consenso del detenuto, non c'è spazio per la ricostruzione dei suoi elementi quali doveri. In quest'ottica, dunque, la riforma del 2018, che ha definitivamente sconfessato la natura di obbligo per quanto concerne il lavoro, appare necessitata e coerente con l'impostazione riportata.

Ciò detto, se è pur vero che l'entrata in vigore della legge sull'ordinamento penitenziario segna un decisivo passo in avanti sia nella declinazione in fase esecutiva della finalità rieducativa, sia nel riguadagnare terreno sul versante del rispetto della riserva di legge[22], è anche vero che molte delle sue previsioni sono rimaste lettera morta. Nel breve periodo, infatti, si possono indicare tre distinte ragioni che hanno impedito una traduzione in essere della legge sull'ordinamento penitenziario: la mancanza di una riforma contestuale del codice penale e di rito, le poche risorse stanziate sul versante rieducativo[23] e, infine, la temperie storica successiva alla sua entrata in vigore, caratterizzata da un lato dall'emersione e successiva affermazione del fenomeno terroristico a livello nazionale e dall'altro da violente rivolte nelle carceri, cui ha fatto seguito nel 1977 l'istituzione delle carceri di massima sicurezza[24].

22 Prima della sua entrata in vigore, come chiarito, la disciplina dell'esecuzione della pena era affidata al Regio decreto n. 787 del 18 giugno 1931.

23 Cfr. la presentazione del libro di F. Giordano, C. Salvato, E. Sangiovanni, *Il carcere. Aspetti istituzionali e organizzativi*, Milano, 2021, in *www.youtube.com*, in cui si rileva che della cifra diaria prevista per ogni detenuto – pari a 154 euro – solo 35 centesimi sarebbero destinati all'opera rieducativa. Riporta il medesimo dato anche P. Buffa, *Il confiteor penitenziario. Le opacità e le sconsiderate scelte che facilitano la violenza in carcere – 2/3. Tra populismo giustizialista e corporativismo operante*, in *Diritto penale uomo*, 2022, 2, 23.

24 Cfr. il Decreto interministeriale del 4 maggio 1977, a firma Bonifazio, Lattanzi, Cossiga, dal titolo «Per il coordinamento dei servizi di sicurezza esterna degli istituti penitenziari», con cui si affidò ad un "Ufficiale Generale dei Carabinieri", poi individuato nella persona del Generale Dalla Chiesa il potere di coordinamento dei servizi di sicurezza interna e esterna degli istituti penitenziari. Cfr. in argomento: T. Padovani, *Ordine e sicurezza negli istituti penitenziari: un'evasione dalla legalità*, in V. Grevi (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna, 1981, in particolate 306 ss.; L. Ferrajoli, *Ordine pubblico e legislazione eccezionale*, in *Questione criminale*, 1977, 368.

Si è dunque rivelata nel tempo una distanza siderale tra principi costituzionali e norme scritte della legge sull'ordinamento penitenziario, da un lato, e realtà delle nostre carceri, dall'altro, che si è mantenuta fino ai giorni nostri[25]. Troppe volte, infatti, ad una formale riconoscimento dei diritti fondamentali in capo ai detenuti, non corrisponde una loro adeguata traduzione in essere, non solo perché gli stessi diritti subiscono "fisiologiche" compressioni legate alla necessità di ossequiare le contrapposte esigenze di ordine e sicurezza, che presidiano l'esecuzione penale, ma anche per la deprecabile contrazione che gli stessi patiscono a causa delle indegne condizioni detentive.

Alla penuria di risorse investite fa infatti da contraltare una situazione di ingravescente sovraffollamento delle nostre carceri: al 30 giugno 2026, i detenuti erano 64.773, a fronte di una capienza formale di 51.180 posti, di cui però molti meno risultano effettivamente agibili, con un tasso medio di sovraffollamento reale al 26 maggio pari al 139,8%[26].

3. NELLO SPECIFICO L'INEFFETTIVITÀ DEL DIRITTO AL LAVORO

Nonostante l'affermazione della natura di vero e proprio diritto riconosciuta al lavoro, bisogna evidenziare come lo stesso art. 15 comma 2 o.p. precisi che "Ai fini del trattamento rieducativo, salvo casi di impossibilità, al condannato e all'internato è assicurato il lavoro". Un inciso che non solo depotenzia apertamente la portata della novella del 2018 ma che riflette anche l'oggettiva difficoltà nella traduzione in essere del diritto al lavoro: nello specifico, per quanto di nostro interesse, nel passaggio da dovere (lavoro forzato) a obbligo e, infine, a diritto, si è reso evidente un grave problema di ineffettività, sia per quanto riguarda il numero dei posti disponibili, sia per quanto concerne la qualità dell'offerta occupazionale, tanto che, come è stato giustamente osservato, appare forse più corretto parlare di opportunità lavorativa che non di diritto[27].

25 Cfr. in argomento A. Menghini, *Carcere e Costituzione*, cit., in particolare il quinto capitolo, 411 ss.

26 I dati sono quelli elaborati da Marco Stella, pubblicati sul sito *www.ristretti.it*, pagina studi statistici.

27 Lo stesso Tavolo 8 degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale aveva proposto una modifica della disciplina del lavoro penitenziario che ne identificasse la natura in quella di mera opportunità sulla scorta di quanto previsto nella nuova versione delle *UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (c.d. Mandela Rules)* del 2015, la cui rule 96 dispone: «Sentenced prisoners shall have

Come evidenziato nei report «Recidiva zero. Studio formazione lavoro in carcere», relativi alla I edizione (16 aprile 2024) e alla II edizione (17 giugno 2025), infatti, nel 2023 solo il 33% dei detenuti (nel 2024, il 34,3%) era coinvolto in un'attività lavorativa, ma di questi solo l'1% lo era alle dipendenze di imprese private e il 4 % di cooperative sociali, dato questo rimasto pressochè inalterato anche nel 2024. La stragrande maggioranza dei lavoratori – l'85% circa – lavora infatti alle dipendenze del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (d'ora in avanti anche DAP) e di questi, l'82,5% svolgeva c.d. servizi di istituto: spesino, scopino, porta-vitto etc., dato quest'ultimo ridotto al 70,7 % nel 2024[28]. Senza contare che il lavoro alle dipendenze del DAP è comunque turnario[29] e normalmente svolto in regime *part time* di poche ore al giorno[30]. Anche la formazione professionale, che nel 2023 ha pur registrato un significativo aumento, ha coinvolto in quell'anno solo il 6% della popolazione detenuta a livello nazionale e il 7% nel 2024.

E però, nonostante i numeri siano ancora lontani dall'orizzonte di una piena realizzazione del diritto al lavoro, dobbiamo rimarcare con forza come il lavoro e la formazione professionale siano davvero gli unici veri strumenti in grado di rendere fruttuoso il reinserimento sociale perché influiscono positivamente sulle prospettive occupazionali e garantiscono migliori retribuzioni e prospettive di conservazione del posto di lavoro sul lungo periodo.

Studi alla mano – peraltro scarsi e non sviluppati in maniera congrua[31] – si è resa evidente un'incidenza sulla recidiva (da intendersi come

the *opportunity to work* and/or to actively participate in their rehabilitation, subject to a determination of physical and mental fitness by a physician or other qualified health-care professional».

28 Si tratta della sintesi dei documenti della giornata di lavoro che si è svolta il 16 aprile 2024 a villa Lubin relativa la Progetto CNEL-Ministero della giustizia, pubblicata su *Il Sole 24 ore*, 1° Maggio 2024, n. 120 (supplemento).

29 Cfr. *infra*, par. n. 4.

30 Il carcere di Spini di Gardolo (TN) presentava ad esempio, nell'anno 2021, una media di 76 giorni lavorati l'anno in regime *part time* per detenuto rispetto a una popolazione detenuta maschile di circa 300 detenuti. Cfr. la Relazione annuale del Garante dei diritti dei detenuti, anno 2021+, in *https://www.consiglio.provincia.tn.it/presso-il-consiglio/garante-detenuti/attivita/Pages/relazioni-annuali.aspx*.

31 E ciò sia per la difficoltà di intendersi sul termine recidiva, sia per la difficoltà di monitorarla e di compiere studi di *follow up* anche rispetto ai detenuti stranieri. L'unico studio, ormai risalente e pluricitato, è quello di F. Leonardi, *Le misure alternative alla detenzione tra reinserimento sociale e abbattimento della recidiva*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2007, 2, 7 ss.

reiterazione nel reato) dell'accesso al lavoro e alle misure alternative. Per i soggetti che infatti abbiano eseguito almeno una quota parte della pena in misura alternativa, la recidiva si abbate drasticamente "precipitando" dalla media dell'80% (secondo altre indicazioni addirittura il 90%) fino al 19%, percentuale che si riduce ulteriormente, attestandosi sul 2%, allorquando il lavoro sia alle dipendenze di soggetti terzi[32].

Ciò che impedisce un'effettiva risocializzazione non pare essere tanto il carcere in sé considerato quanto piuttosto il "carcere vuoto", vuoto di opportunità, vuoto dunque nella sua dimensione temporale, non certo in quella spaziale, straripante di corpi costretti da un sovraffollamento sempre più imponente[33].

Di tutta evidenza come eventuali investimenti in materia di lavoro, che troverebbero la loro ragione d'essere proprio nell'ottica contenitiva della recidiva, o, letti in positivo, nella dimensione del fruttuoso reinserimento sociale, sarebbero espressivi di una scelta di politica criminale in grado di guardare al futuro anche in termini di ritorno di sicurezza sociale. In quest'ottica, giova inoltre rilevare che nella medesima direzione condurrebbe anche la mera valorizzazione di un dato squisitamente economico: tenuto infatti conto del costo elevato del mantenimento diario di un detenuto – cifra che oscilla, a seconda delle voci che vengono conteggiate, tra i 150 e i 250 euro – , un solo punto di recidiva in meno rappresenta un risparmio di diversi milioni di euro, ciò che potrebbe e dovrebbe giustificare un investimento importante sul versante del lavoro e della formazione professionale, sia in carcere che in misura alternativa. Investire sul lavoro significa infatti assumere una visione lungimirante, in grado di guardare al futuro, distante dalle purtroppo frequenti vulgate del "mettiamoli dentro e buttiamo via la chiave". Non possiamo infatti nasconderci che, per la stragrande maggioranza dei casi, si tratta comunque di persone con cui la società dovrà necessariamente "fare i conti" e rapportarsi in futuro, in quanto torneranno liberi e non verranno espulsi.

Agli effetti positivi del lavoro, sia in termini di ritorno di sicurezza sociale per i consociati che di reinserimento fruttuoso e duraturo in società per la persona che torna in libertà, si assommano quelli sul breve periodo

32 Quest'ultimo dato è stato presentato a Roma dal CNEL il 5 dicembre 2022.

33 Sul valore del "tempo recluso", cfr. in particolare la Relazione del Garante Nazionale delle persone private della libertà 2022, in *www.garantenazionaleprivatiliberta.it*.

per lo stesso detenuto. Il lavoro intramurario consente infatti più prosaicamente di supplire alle proprie necessità personali di sostentamento ma anche di prendersi cura della famiglia, con un ritorno importante in termini sia di autoresponsabilizzazione che di autoaffermazione.

Un recente studio ha inoltre dimostrato come il lavoro contribuisca allo sviluppo di rapporti sociali sani con i colleghi e, dunque, per quanto riguarda i detenuti, con i compagni di detenzione e con gli operatori penitenziari, contribuendo a contenere e gestire disagi e tensioni all'interno degli istituti di pena e a costruire, per quanto possibile, un clima di maggior tranquillità[34], valore questo che non deve essere sottovalutato nella misura in cui molte strutture carcerarie appaiono purtroppo oggigiorno atteggiarsi a vere e proprie "polveriere" pronte ad esplodere.

Infine, sempre secondo il citato studio, il lavoro contribuisce a sviluppare un'immagine più positiva di sé, a sviluppare consapevolezza delle proprie capacità, con una ricaduta positiva sia per la salute fisica che psichica del detenuto: i "depressi" e gli "scoraggiati", che sono il 55% tra chi non lavora, scendono al 25% circa dei lavoranti per l'Amministrazione penitenziaria e al 20% dei lavoratori alle dipendenze delle cooperative.

4. LE DIVERSE FORME DI LAVORO

Come in parte già anticipato, il lavoro dei detenuti può svolgersi infatti sia alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria sia alle dipendenze di soggetti esterni, siano questi cooperative o imprenditori privati[35]. Le due macrocategorie si distinguono in base all'organizzazione dell'attività lavorativa ma hanno stessa natura giuridica, riconducibile allo schema del rapporto di lavoro subordinato di diritto privato.

Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria implica di norma, come chiarito, una turnazione: i diversi turni, della durata variabile tra i 2 e i 4 mesi massimo, a seconda della realtà territoriale e della

34 Cfr. lo studio della Fondazione Emanuela Zancan, *Valutare l'impatto sociale del lavoro in carcere*, in *Studi Zancan. Politiche e servizi alle persone*, 2021, 5.

35 L'art. 1 della legge l. 193/2000 (cd. Smuraglia) ha esteso la definizione di persone svantaggiate, di cui all'art. 4 c.1 della l. 381/1991, alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, ai condannati e agli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno, con conseguente estensione delle agevolazioni relative ai contributi per l'assicurazione, previdenziali e assistenziali, già riconosciute alle cooperative di tipo b, anche alle imprese pubbliche e private che esercitino all'interno degli istituti di pena.

mansione svolta, vengono intervallati da periodi di tempo della stessa durata o superiori in cui il detenuto non lavora[36].

I lavori alle dipendenze del DAP che, come precisato, rappresentano la stragrande maggioranza delle opportunità lavorative per i detenuti (circa l'82%) sono però per la maggior parte lavori non professionalizzanti, consistenti nelle mansioni di scopino, spesino, porta-vitto, tutte attività non qualificate che non sono quindi dotate di quella valenza formativa e responsabilizzante propria del lavoro alle dipendenze di soggetti terzi. Vi sono poi anche lavori professionalizzanti, sempre alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, quali l'impiego in cucina nel ruolo di cuoco, aiuto cuoco e inserviente o di impiegato nella c.d. MOF (manutenzione ordinaria fabbricati). Queste occupazioni hanno durate, pur sempre turnarie, ma decisamente maggiori e sono meglio retribuite, tanto da essere considerate molto appetibili dalle persone detenute. Così come particolarmente appetibili risultano i lavori alle dipendenze di realtà esterne – sia perché normalmente di maggiore durata se comparati a quelli alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria sia perché tendenzialmente meglio retribuiti[37] – anche perché a questo tipo di impiego corrisponde talvolta la possibilità di vedersi riconosciuto, allorquando ci siano i presupposti per la concessione del lavoro all'esterno, della semilibertà e dell'affidamento in prova, un lavoro alle dipendenze della medesima realtà anche all'esterno.

È quindi il lavoro alle dipendenze di terzi quello che valorizza maggiormente i percorsi di rieducazione e di reinserimento (e, in ultima analisi, la dignità della persona), in quanto si tratta di un impiego del tempo fruttuoso che contribuisce alla responsabilizzazione del detenuto rispetto al quale deve essere adeguatamente formato.

Accanto al lavoro retribuito, già dal 2013, si era prevista la possibilità per il detenuto ammesso al lavoro all'esterno di poter svolgere un'attività lavorativa di pubblica utilità (cfr. l'oggi abrogato art. 21 comma 4 o.p.). Successivamente, la già menzionata riforma del 2018 ha previsto, oltre

36 Questo ha dato adito ad una copiosa giurisprudenza sul punto relativamente alla questione del riconoscimento della NASpI. Sul punto, cfr. da ultimo Cass. pen., 23 febbraio 2025, n. 4741, in cui gli Ermellini hanno ribadito che il lavoratore detenuto ha diritto alla NASpI se la causa di cessazione del rapporto di lavoro intramurario risulta estranea alla sua sfera di disponibilità.

37 Per il lavoro alle dipendenze dei terzi non vige infatti il limite dei 2/3 del contratto collettivo come per il lavoro alle dipendenze del DAP (cfr. art. 22 o.p.).

all'abrogazione del comma citato, la possibilità per il detenuto di poter svolgere la medesima attività anche *intra moenia*. È stato pertanto previsto nella legge n. 354/1975 il nuovo art. 20 *ter* o.p., che disciplina entrambe le tipologie di lavoro di pubblica utilità, e correlativamente il riferimento alla partecipazione ai progetti di pubblica utilità è stato inserito all'art. 15 o.p. tra gli elementi del trattamento rieducativo.

L'Amministrazione penitenziaria ha tentato di incentivare molto questa tipologia lavorativa, intercettando le realtà locali al fine di siglare nuove convenzioni. A questo riguardo preme però rimarcare che, a differenza di quanto era stato proposto dalla Commissione Giostra, non è stato previsto alcuno sconto di pena ulteriore, rispetto a quello della liberazione anticipata ordinaria, per chi svolga questo tipo di attività. Ancora una volta si è trattato di un'occasione persa se si tiene conto del fatto che un lavoro non retribuito appare lesivo della dignità della persona. Rammentiamo ad esempio che in Spagna esisteva un istituto – la c.d. *redencion de pena por trabajo* – che anche per il lavoro retribuito prevede uno sconto di pena con un rapporto di 2:1: per ogni due giorni lavorati viene decurtato un giorno di pena da scontare.

5. GLI INTERVENTI PER LA MIGLIORE REALIZZAZIONE DEL DIRITTO AL LAVORO

Cosa è stato fatto finora per cercare di riguadagnare terreno sul versante dell'effettività del diritto al lavoro in carcere e in esecuzione penale esterna?

Già le ex Ministre di Giustizia Cancellieri e Severino avevano molto caldeggiato un investimento significativo sul lavoro in carcere. Nella medesima direzione si erano mossi anche gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, una commissione allargata di più di 200 esperti (docenti universitari, magistrati, dipendenti del DAP, esponenti di associazioni rappresentative, garanti, volontari), aggregati su diversi tavoli dedicati alle questioni di maggiore interesse. Ebbene, il Tavolo 8 si è interessato proprio di lavoro e formazione. Per permettere di poter raccogliere validi spunti in chiave comparatistica nell'ottica di una riforma, è stato poi organizzato un viaggio a Barcellona e poi a Madrid di una rappresentanza composta da diversi esponenti dei diversi gruppi di lavoro. Una realtà, quella della Catalugna, che si caratterizza per la presenza di un'agenzia pubblica chiamata *Cire* che gestisce gli appalti all'interno delle carceri al di fuori di quello che è il sistema di licitazione privata,

e che riesce ad assicurare a circa un quarto della popolazione detenuta, nel momento in cui torna in libertà, un lavoro a tempo indeterminato.

Sulla disciplina del lavoro in carcere ha poi inciso la mini-riforma del 2018. Oltre alle già citate modifiche inerenti la natura giuridica del lavoro e il lavoro di pubblica utilità, la riforma del 2018 ha poi modificato, come già ricordato, il dettato dell'art. 15 o.p. che prevede oggi, tra gli elementi del trattamento, anche la formazione professionale e la partecipazione a programmi di pubblica utilità. Inoltre, la riforma ha incentivato la produzione in autoconsumo, prevedendo l'accantonamento di eventuali introiti e la loro destinazione al finanziamento di attività di formazione e lavoro. La riforma ha poi inciso su uno degli aspetti più controversi della materia, quello della retribuzione: è stato abbandonato, con intento asseritamente perequativo, il criterio equitativo in favore di una proporzione fissa *pari* ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro. Fermo però il parametro del tempo lavorato, non sembra che questa opzione risulti in linea con il dettato costituzionale: essa sembra piuttosto restituire una presunzione assoluta di minore dignità del lavoro penitenziario, rendendo manifesta una perdurante disparità di trattamento[38].

Inoltre, la riforma ha rimodulato la configurazione della Commissione lavoro che vede oggi la partecipazione del direttore o altro dirigente penitenziario delegato, dei responsabili dell'area sicurezza e dell'area giuridico-pedagogica, del dirigente sanitario della struttura penitenziaria, di un funzionario dell'ufficio per l'esecuzione penale esterna, del direttore del centro per l'impiego o di un suo delegato, di un rappresentante sindacale unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e di un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello territoriale. Vengono inoltre meglio declinati i compiti della Commissione, cui deve partecipare una rappresentanza anche dei detenuti: essa in particolare è chiamata a stilare due graduatorie, una generica e una specifica, relativa alle occupazioni cc.dd. professionalizzanti. Dirimente

38 Rammentiamo che la Corte costituzionale, con sentenza n. 1087/1988, chiamata a pronunciarsi sulla previgente formulazione che prevedeva un trattamento retributivo minimo non inferiore ai due terzi del salario fissato dai contratti collettivi, ha salvato la previsione, dichiarando la questione non fondata, sulla scorta dell'argomentazione, per il vero opinabile, che il lavoro penitenziario sarebbe meno qualificato. Cfr. Corte cost., 13 dicembre 1988, n. 1087, in *www.cortecostituzionale.it*.

per il collocamento in graduatoria appaiono l'anzianità di detenzione e i carichi familiari, oltre alle abilità lavorative possedute. È fatta salva la possibilità di deroga motivata in capo alla Direzione dell'istituto. La Commissione deve inoltre determinare i criteri per la rotazione (c.d. turnazione) negli impieghi alle dipendenze del DAP.

Più recentemente, l'ex Ministro di Giustizia Marta Cartabia ha nominato una Commissione di riforma della legge sull'ordinamento penitenziario e del relativo regolamento esecutivo con il mandato di mettere a punto «soluzioni concrete per migliorare la qualità della vita all'interno delle strutture di pena, nell'ottica di una responsabilizzazione del detenuto che sappia guardare al futuro». La Commissione, presieduta dal Prof. Ruotolo, si proponeva di istituire una struttura regionale per realizzare la programmazione integrata per l'inclusione sociale, il lavoro e la formazione professionale delle persone in esecuzione di pena in stretto collegamento con a) la programmazione sociale regionale e b) il piano di sviluppo del territorio (c.d. programmazione partecipata tra le articolazioni penitenziarie e le regioni). Si proponeva inoltre di eliminare l'automatismo per cui il lavoro alle dipendenze del DAP debba sempre scontare una decurtazione di un terzo della mercede rispetto ai contratti collettivi.

Molto significativo, nell'ottica dell'implementazione di opportunità lavorative e formative, si è rivelato anche il contributo di Cassa Ammende che, grazie al suo presidente, dott. Colombo, ha inaugurato negli ultimi anni una nuova politica di reinvestimento dei fondi sulla formazione professione e sul lavoro delle persone detenute cofinanziando progetti afferenti a questi temi a livello locale.

Non possiamo poi non ricordare come, nel dicembre 2023, sia stato siglato un protocollo a firma Nordio-Brunetta per potenziare le attività imprenditoriali in carcere, cui ha fatto seguito il coinvolgimento del CNEL che il 31 luglio 24 ha istituito il *Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale*. Il nuovo organismo, interno al Consiglio, ha il fine di promuovere la cooperazione interistituzionale e di concorrere, attraverso il coinvolgimento sistematico delle parti sociali, delle forze economiche e delle organizzazioni del Terzo settore, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo e l'inclusione delle persone sottoposte

a provvedimenti dell'autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale in grado di coinvolgere un numero significativo di detenuti.

Lo stesso CNEL ha presentato il 29 maggio 2024 un disegno di legge che recepisce gli esiti della già citata giornata di lavoro «Recidiva Zero. Studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere. Dalle esperienze progettuali alle azioni di Sistema», svoltasi il 16 aprile 2024. Esso è teso alla creazione di «una rete interistituzionale integrata in grado di: gestire il problema dell'inclusione lavorativa nella sua globalità sia in carcere che nella fase post-rilascio; attrarre stabilmente risorse esterne sia in termini economici che di competenze; elaborare ed implementare interventi ad alto impatto su scala nazionale». Tra le numerose modifiche proposte, fondamentali appaiono quelle relative all'art. 20 o.p., con cui si prevede l'applicazione del contratto collettivo nazionale, territoriale e aziendale, stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative e la necessità che la commissione d'istituto si riunisca con cadenza bimestrale e che si veda riconosciuta l'ulteriore prerogativa di censire le competenze formative e professionali dei detenuti[39]. Altrettanto rilevante la proposta di modifica dell'art. 22 o.p., relativo alla remunerazione del lavoro dei detenuti che viene ad essere equiparata al trattamento economico e normativo complessivo previsto dal contratto collettivo nazionale territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative.

Con il nuovo art. 74, si propone inoltre che le Regioni e le Province autonome possano istituire in via permanente cabine di regia tematiche, partecipate dall'Amministrazione penitenziaria, dall'ANCI, dai Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale territorialmente competenti, dagli enti locali, dalle organizzazioni sindacali, nonché da soggetti del Terzo settore, per la *governance* territoriale volta all'integrazione dei servizi socio-sanitari e di inclusione socio-lavorativa dei detenuti.

Sono stati poi istituiti, nell'autunno 2024, tre tavoli permanenti: uno dedicato a istruzione, cultura e benessere; uno al coinvolgimento delle imprese e uno alla *governance*.

Da ultimo il d.l. sicurezza n. 48 dell'11 aprile 2025, conv. in legge n. 80 del 9 giugno 2025, ha previsto all'art. 37 che entro 12 mesi vengano ap-

39 Il 23 luglio 2026 il CNEL ha approvato un nuovo ddl per istituire presso il Ministero della Giustizia la piattaforma nazionale delle competenze delle persone in esecuzione penale.

portate modifiche alla disciplina del lavoro penitenziario così come disciplinato dal regolamento esecutivo d.P.R. n. 230/2000[40]. Si è inoltre previsto di estendere l'ambito applicativo dell'apprendistato anche ai detenuti che siano ammessi alle misure alterative e al lavoro all'esterno (art. 36) e di estendere i benefici previsti dalla legge Smuraglia anche alle aziende pubbliche o private che organizzino attività produttive o di servizi, non solo all'interno ma anche all'esterno delle carceri, impiegando persone detenute o internate, anche ammesse al lavoro all'esterno (art. 35).

Di tutta evidenza come sia il disegno di legge presentato dal CNEL sia le modifiche proposte nel d.l. sicurezza si muovano nella giusta direzione, quella di valorizzare la possibilità di reinserimento sociale del detenuto attraverso l'implementazione delle opportunità formative e lavorative in carcere. Nello specifico la riforma del trattamento economico del detenuto lavoratore permetterebbe finalmente di riconoscere al lavoro del detenuto pari dignità, perequandolo, almeno sotto questo aspetto, a quello libero.

Agli investimenti sul versante del lavoro intramurario è però necessario che corrispondano adeguate riforme e investimenti relativi all'esecuzione penale esterna e al lavoro all'esterno, nell'ottica di una flessibilizzazione della risposta sanzionatoria e di un progressivo reinserimento sociale.

40 I criteri che debbono ispirare le modifiche sono i seguenti: a) valorizzare, anche nell'ambito dell'esecuzione penale, il principio di sussidiarietà orizzontale, attuando iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario e incoraggiando l'interazione con l'iniziativa economica privata, comprese le organizzazioni non lucrative che contribuiscono al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato; b) semplificare le relazioni tra le imprese e le strutture carcerarie al fine, ove possibile, di favorire l'interazione tra i datori di lavoro privati e la direzione carceraria; c) prevedere, in attuazione dei princìpi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, che l'amministrazione penitenziaria abbia la possibilità di apprestare, in relazione ad attività aventi spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di cogestione, privi di rapporti sinallagmatici; d) riconoscere ai fini curriculari e della relativa formazione professionale le prestazioni lavorative svolte dai soggetti detenuti o internati; e) favorire l'accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati; f) valorizzare la collaborazione con il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, con il Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, con il Consiglio nazionale forense, con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, al fine di diffondere la conoscenza delle iniziative legislative e amministrative volte a incentivare il reinserimento lavorativo dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario. Allo stato non è stata ancora data attuazione a quanto previsto all'art. 37 del d.l. n. 48/2025. Il CNEL ha frattanto elaborato un documento di osservazioni e proposte in materia di studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere al fine di promuovere l'equiparazione tra lavoratori liberi e detenuti e di attuare una rete interistituzionale per attrarre risorse e creare occupazione.

DIGNITÀ NEL LAVORO CARCERARIO E OPPORTUNITÀ PER LE IMPRESE[1]

Francesca Malzani
Università degli Studi di Brescia
Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro

PREMESSA: LO SCENARIO DI RIFERIMENTO

Al 30 aprile 2026 erano 64.436 i detenuti negli istituti di pena (dati del ministero della Giustizia) a fronte di 46.318 posti disponibili. La capienza regolamentare sarebbe di 51.265, secondo gli osservatori, tra cui Antigone, ma quasi 5000 spazi sono inagibili. Ci sono più di 18mila persone detenute in eccesso rispetto ai posti disponibili, con un tasso di sovraffollamento medio del 139,1% che in alcuni istituti supera il 200%. Sono aumentate anche le presenze di detenuti stranieri che, dopo anni di calo, sono 19.740, il 31,6%[2].

Nel 2024, le persone che si tolte la vita durante la detenzione sono state 91, più 146 che hanno perso la vita in carcere per motivi di altra natura; nel 2025 le persone che si tolte la vita durante la detenzione sono state 82.

I dati sulle misure alternative alla detenzione consegnano uno spaccato altrettanto per poter formulare una valutazione complessiva sui futuri interventi normativi. Al 15 marzo 2025 erano 97.000 i detenuti che fruiscono di misure alternative al carcere e di misure di comunità a cui fa da corollario meno del 1% di recidiva, mentre la recidiva è del 70% per chi sconta l'intera pena in carcere.

Il 62% dei detenuti in Italia ha già subito almeno una carcerazione precedente, sebbene la percentuale si riduca al 2% per chi abbia un percorso lavorativo strutturato. Il lavoro assume, in tale scenario, un ruolo

1 Il presente contributo riproduce l'intervento al Convegno *Lavoro e carcere: un'opportunità per le imprese* (Pesaro, 11 dicembre 2024), corredato di note bibliografiche essenziali.

2 Cfr. Antigone, *Senza Respiro*, XXI Rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia, presentato il 29 maggio 2025, secondo cui si tratta della percentuale più alta risale al 2007 (37,5%). Le Regioni con più detenuti stranieri sono Lombardia (20,8%), Lazio (12%), Piemonte e Emilia-Romagna (9,8%), Toscana (7,9%) e Veneto (7,3%). Alcuni istituti superano il 50% di presenza straniera: Sondrio (73%) e Trieste (70,2%). Le nazionalità più rappresentate: Marocco (21,9%), Romania (10,9%), Tunisia (10,9%), Albania (9,7%) e Nigeria (5,3%).

di riscatto e reiserimento sociale, e uno strumento di abbattimento della recidiva[3]. Tuttavia, solo il 33% dei detenuti è attualmente impiegato in attività lavorative, di questi solo l'1% lavora per imprese private. Risulta, pertanto, di fondamentale importanza costruire reti di operatori economici che vogliano raccogliere la sfida di investire sulla popolazione detenuta, anche grazie ai benefici economici (contributivi e fiscali) riconosciuti dalla legislazione in vigore.

1. IL LAVORO NEL TRATTAMENTO

Quando si discute di lavoro carcerario va da subito sgombrata l'idea, purtroppo spesso radicata nel pensiero comune, che qualunque attività volta a occupare il tempo e a combattere una «situazione di ozio avvilente»[4] possa essere idonea alle finalità assegnate al *trattamento* dalle norme dell'ordinamento penitenziario (d'ora in poi o.p.)[5].

Tra gli strumenti indicati per realizzare tali obiettivi, ai sensi dell'art. 15 o.p.[6], il lavoro è forse quello più rilevante (insieme alla formazione professionale, alla scolarizzazione ove non preesistente o nel prosieguo degli studi[7], ecc.) e, pur senza pretesa di stilare una graduatoria di valore, il più vocato al reinserimento in risposta alla *ratio* dell'art. 27 della Costituzione e in stretto legame con gli artt. 1, 2, 4 e 35 della Carta.

Questo contributo parte dall'assunto che il lavoro carcerario non sia dissimile dal lavoro libero e attinga, per la propria aggettivazione (dignitoso, sicuro, non discriminatorio, retribuito in modo equo), ai precetti costituzionali e a ciò, come ho già avuto modo di osservare[8], faccia seguito il corredo di protezione (contrattuale, previdenziale, ecc.) da destinare ai

3 Cnel, *Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere*, 2024.

4 G. Pera, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *FI*, 1971, ora in *Scritti di Giuseppe Pera*, Milano, Giuffrè, 2007, 292.

5 Il 4 giugno 2026, il Consiglio dei ministri ha approvato, in esame preliminare, il testo attuativo della delega contenuta nell'art. 37 del c.d. D.L Sicurezza n. 48/2025 (conv. con l. n. 80/20025) che introduce alcune modifiche al d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, in materia di organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario; si attende il testo definitivo.

6 N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario: luci, ombre e prospettive di una disciplina da rimeditare*, in *Jus online*, n. 5, 2024, 178 ss.

7 D. Latella, *La natura dell'istruzione universitaria nel sistema penitenziario: diritto del detenuto o elemento del «trattamento rieducativo»?*, in *Arch. Pen*., n. 2, 2025, 1 ss.

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

lavoratori-detenuti. Si muove, pertanto, dall'idea di lavoro carcerario assimilabile a quello libero, senza alcuna deviazione rispetto al suo schema causale; se si vuole parlare di specialità, la si deve intendere come suggeriva Napoli[9], secondo cui vi sono rapporti di lavoro a *disciplina speciale* che, pur non deviando dalla causa tipica del contratto (lo scambio lavoro *vs* retribuzione)[10], necessitano di modulazioni in ragione di peculiari caratteristiche che spesso attengono alla natura del datore di lavoro (lavoro pubblico, lavoro domestico, a cui aggiungerei il lavoro carcerario, soprattutto quello reso per l'Amministrazione penitenziaria). Sul punto, pronunce della Cassazione[11] offrono un un chiaro *manifesto* sull'equiparazione tra lavoro carcerario – anche quello a favore dell'Amministrazione penitenziaria – e lavoro libero, sancendo che la causa tipica del rapporto di lavoro resta centrale anche nel lavoro intramurario e non viene alterata dalla finalità di reinserimento sociale[12].

La Costituzione, infatti, tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35)[13] mettendo al centro la persona e la sua dignità (art. 2). L'art. 35, secondo Napoli[14], in continuità con il pensiero di Treu[15], offre la "saldatura" tra l'art. 1 Cost. e la legislazione del lavoro e permette di superare l'idea che «il lavoro da tutelare sia il lavoro subordinato e particolarmente quello della classe operaia»[16].

9 M. Napoli, *Contratto e rapporti di lavoro oggi*, in A. Occhino (a cura di), *Rileggendo "Contratto e rapporti di lavoro oggi" di Mario Napoli*, Milano, Vita e Pensiero, 2017, 3 ss. e spec. 25 proprio in merito al lavoro dei detenuti.

10 Non ritengo, infatti, che si debba utilizzare la schema dei contratti a causa mista, inserendo la rieducazione e il trattamento, a cui è tenuto lo Stato tramite l'Amministrazione penitenziaria, nello scambio (cfr. F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., 56 ss.).

11 Cass. 23 febbraio 2025, n. 4741; Cass. 5 gennaio 2024, n. 396. M. Sferrazza, M. Surace, *La tutela previdenziale del lavoro in carcere. riflessioni a margine della sentenza n. 396/2024 della Corte di Cassazione*, in *Mass. Giur. lav*., n. 1, 2025, 53 ss.

12 Ribadisce la tipicità della causa negoziale del lavoro carcerario, Trib. Milano 19 settembre 2024, n. 7184.

13 Sulla portata della norma che tutela il lavoro come espressione della persona, cfr. A. Perulli, T. Treu, *In tutte le sue forme e applicazioni*, Torino, Giappichelli, 2022.

14 M. Napoli, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del Diritto del lavoro*, in *Jus*, 2008, 67.

15 T. Treu, *Art. 35*, in Branca (dir.), *Commentario della Costituzione*. *Rapporti economici*, t. I, Bologna, Zanichelli, 1979.

16 *Ibidem*, 68 ss., sull'evoluzione della disciplina di tutela per il lavoro autonomo.

L'art. 20, comma 3, o.p. dispone, altresì, che «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»[17]. Il lavoro serve, soprattutto nella prospettiva del reinserimento, per costruire «una situazione alternativa allo stato di povertà»[18], talvolta motore, insieme alla non inclusione sociale e all'assenza di politiche di supporto da parte dello Stato, dell'attività delittuosa.

2. LA SUFFICIENZA DELLA RETRIBUZIONE NEL LAVORO CARCERARIO E LA LOTTA ALLE NUOVE POVERTÀ

Nel Rapporto Caritas[19] sulla povertà del giugno 2024 già emergeva che la stessa è ormai un fenomeno strutturale, multidimensionale e multiforme (in cui si incrociano più aree di bisogno). Circa 2 milioni 234mila famiglie risultavano in stato di povertà assoluta (impossibilità di accedere a beni e servizi essenziali: cibo, vestiario, abitazione, spese sanitarie); 13 milioni 391mila persone (pari al 22,8% della popolazione) sono a rischio povertà ed esclusione sociale. Tra i soggetti monitorati risalta una fragilità occupazionale, che si declina non solo in disoccupazione (48,1%) ma altresì in "lavoro povero" (23%)[20].

Ciò che colpisce è, pertanto, il tema ormai ricorrente della povertà anche per chi ha un'occupazione[21] e dell'insufficienza della retribuzione, in contrasto con l'art. 36 Cost. Il rispetto dei principi di proporzionalità e sufficienza è necessario per garantire a chi lavora un'esistenza libera e dignitosa, rinsaldando il costante rapporto con l'art. 2 della Carta.

17 L'assimilazione èincìvocata anche dalle fonti internazionali (cfr. le la Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987, del 11 febbraio 2006, e del 1° luglio 2020) sulle regola penitenziarie europee. Sul ruolo dell'Oil, cfr. A. Sitzia, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione Internazionale del lavoro*, Padova University Press, 2023, 72 ss.

18 M. Napoli, *Povertà vecchie e nuove e diritto del lavoro*, in *Jus*, 2006, 62.

19 Caritas, *La povertà in Italia. Report statistico nazionale*, giugno 2024.

20 Secondo il Rapporto, tra i lavoratori poveri si contano per lo più: persone di cittadinanza straniera (65%); uomini (51,6%) e donne (48,4%); genitori (78%) e coniugati (52,1%); impiegati in professioni non qualificate; domiciliati presso case in affitto (76,6%).

21 Cfr. i contributi pubblicati in B. Caruso (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase»*, Bologna, Il Mulino, 2024.

L'inveramento di tali condizioni è uno spartiacque imprescindibile per parlare di un lavoro che sia dignitoso e, nel caso dei lavoratori-detenuti, sempre più proiettato verso il mercato libero, uscendo dalla rete di protezione offerta dalle cooperative sociali che gravitano intorno al carcere.

La situazione per questi lavoratori è, però, più articolata, dipendendo dal tipo di lavoro a cui hanno accesso.

Nel lavoro c.d. domestico dei detenuti assistiamo, ai sensi dell'art. 22 o.p., alla falcidia retributiva (decurtazione di 1/3), ossia all'applicazione del tetto dei 2/3 del trattamento previsto dai contratti collettivi, che costituisce uno degli scollamenti più evidenti dal dettato dell'art. 36 Cost. Ciò avviene, in particolare, sotto il profilo della sufficienza: l'art. 22 o.p. fa riferimento, infatti, solo alla proporzione della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato e rinuncia al presidio fondamentale dell'equità della stessa[22]. Tale previsione (la falcidia) andrebbe ovviamente rivista[23], a maggior ragione perché la Cassazione[24] ha da tempo riscontrato una inidoneità di alcuni contratti collettivi di categoria a presidiare i principi sanciti nell'art. 36 Cost.: la proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (criterio positivo di carattere generale) e la sufficienza (limite negativo invalicabile e assoluto) volta ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa). La frammentazione della rappresentanza

22 Il contenzioso sui differenziali retributivi nel lavoro carcerario c.d. domestico ha ripreso vigore negli ultimi anni; di recente la Cassazione si è espressa sulla decorrenza della prescrizione (Cass. 25 giugno 2024 n. 17476; confrome Cass, 23 febbraio 2025, n. 4741). La premessa da cui muove la Corte è condividbile ossia che il meccanismo della turnazione, e in particolare la riassegnazione successiva a un periodo di attività, sfugge al dominio e alla volontà del lavoratore-detenuto; tuttavia prosegue sostenendo che la prescrizione dovrebbe decorrere dalla cessazione del rapporto che, però, non coincide con la scarcerazione/fine pena. La fine del «rapporto unitario di lavoro», secondo la Suprema Corte, dovrebbe essere individuato dall'Amministrazione, ad es. per motivi di età, condizioni di salute. Tale discrezionalità genera un'ulteriore incertezza sul *dies a quo* della decorrenza e un *vulnus* nell'accesso alla giustizia del lavoratore-detenuto.

23 Cfr. Cnel, art. 1 del disegno di legge (d'ora in poi d.d.l.) n. 1/2024, recante *Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale emanati dall'Autorità Giudiziaria*, 29 maggio 2024, che propone l'eliminazione del tetto e il rinvio al «trattamento economico e normativo complessivo previsto dal contratto collettivo nazionale, territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, applicato nel settore produttivo e per la zona e strettamente connessi con l'attività svolta».

24 Cass. 2 ottobre 2023, n. 27713.

conduce sempre più spesso a fenomeni di *dumping salariale*, anche non necessariamente in presenza di contratti c.d. pirata.

Fermo l'effetto dirompente sul lavoro domestico (per la falcidia di cui si diceva)[25], il tema riguarda anche il lavoro libero e, inevitabilmente, tocca quello reso dai detenuti per datori di lavoro esterni (cooperative o datori di lavoro *profit*), perché oggi non basta più nemmeno applicare la retribuzione definita dai contratti per essere certi di rispettare il principio di sufficienza della retribuzione e di dignità del lavoro.

3. OCCUPABILITÀ E SCELTA DEGLI INTERLOCUTORI ECONOMICI

Se le questioni riportate sono fondamentali nella definizione di un lavoro carcerario dignitoso, anche in termini di sufficienza della retribuzione, e per garantire effettiva tutela nei casi di perdita involontaria del lavoro, un tassello imprescindibile rimane la costruzione di opportunità di lavoro professionalizzante e sempre più proiettato verso il mercato libero.

È, quindi, più che mai necessario – anche nell'interesse delle imprese "sane" che si accostano al carcere – mutuare forme di controllo della genuinità della filiera e del rispetto delle condizioni di lavoro lungo le catene del valore, e nelle segmentazioni dei processi produttivi, che operi in due direzioni; sul versante della domanda e dell'offerta di lavoro e professionalità.

Sul versante della domanda – e per la tenuta di un sistema che auspica di assurgere a un modello economico in cui l'Amministrazione penitenziaria si possa rapportare a numerosi *stakeholder* – è dirimente la selezione degli interlocutori economici (imprese, cooperative) e la loro affidabilità, per generare un effetto positivo in termini reputazionali e di fiducia generalizzata.

Sul versante dell'offerta, si devono utilizzare strumenti genuini di formazione, bilancio delle competenze, selezione, organizzazione del lavoro affinché il lavoro sia trattamento (e non mera ergoterapia) ma anche, e soprattutto, ponte verso una effettiva rinascita e, sicuramente, un mezzo per abbattere la recidiva (insieme a politiche per la casa, di lotta alla povertà delle famiglie, di supporto ai minori nelle aree di fragilità sociale).

Un aspetto fondamentale riguarda, pertanto, gli interventi per incrementare il lavoro carcerario, in termini quantitativi e qualitativi. È molto

25 Sui differenziali retributivi del lavoratori detenuti, cfr. F. Malzani, La sufficienza della retribuzione nel lavoro carcerario: un test di resistenza sistemica, in Giur. It., n. 8-9, 2025, 1857 ss.

importante che nel dibattito sull'occupabilità dei lavoratori-detenuti si valorizzino forme contrattuali volte a una stabilizzazione del rapporto, cercando di ridurre o contenere i tirocini di reinserimento, le borse lavoro, il ricorso ai lavori di pubblica utilità *ex* art. 20 *ter* o.p. (che prevedono la totale gratuità della prestazione)[26]. Seppur si tratti di strumenti che possono fungere da viatico iniziale, perlomeno i primi due, tuttavia il rischio è quello di generare non solo forme di *dumping* sociale tra i detenuti ma anche di concorrenza sleale tra imprese legata all'abbattimento del costo del lavoro.

Il d.l. 11 aprile 2025, n. 48[27], con riguardo alle tipologie contrattuali, prevede la rimozione dei limiti di età nell'apprendistato professionalizzante – in genere riservato a soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni – per i condannati e gli internati ammessi a misure alternative alla detenzione nonché i detenuti assegnati al lavoro esterno *ex* art. 21 o.p.

Al contempo, grande attenzione deve essere dedicata alla formazione continua, assunto che vale tanto per i lavoratori-detenuti quanto per quelli liberi. Per evitare il *mismatch* tra domanda e offerta occorre, inoltre, impegnarsi nella costruzione delle *hard* e *soft skills* dei lavoratori (verrebbe da dire anche di alcune imprese), soprattutto nei settori soggetti a rapidi cambiamenti (es. il digitale)[28], al fine di ridurre il fisiologico disallineamento

26 L'art. 10 *bis*, l. n. 112/2024, di conversione del c.d. Decreto Carceri, interviene sull'art. 47 o.p., dedicato all'affidamento in prova ai servizi sociali, inserendo il nuovo comma 2 *bis* che prevede – in caso di assenza di occasioni esterne di reinserimento tramite lavoro dipendente o autonomo – l'ammissione a servizio di volontariato o attività di pubblica utilità, senza remunerazione. Sul punto già Cass. pen., Sez. I, 30 maggio 2024, n. 21593; Cass. pen., Sez. I, 12 settembre 2023, n. 37131, secondo cui il lavoro non costituisce un prerequisito indispensabile per l'applicabilità della misura che può essere concesa anche nei casi di cui all'art. 20 *ter* o.p.

27 Il d.l. assorbe il precedente d.d.l. n. 1660/2024, a firma Piantedosi, Nordio, Crosetto), *recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*. Per quanto concerne i temi del lavoro carcerario, sono collocati nel Capo V (Norme sull'ordinamento penitenziario, artt. 34-37).

28 R. Zago, *Job Polarization, Skill Mismatch and Great Recession*, in *Banque de France Working papers*, n. 755, 2020, 6 ss. con riguardo ai settori tecnologici; sulla ineludibile conclusione che vede le categorie professionalmente più fragili esponenzialmente più esposte alle crisi occupazionali, per cui «*high-skill workers tend to be mismatched only temporarily, while mismatch is very persistent for low-skill workers*», 42.

delle competenze[29]. Come ricordava Napoli[30], «è significativo che l'interesse per le politiche attive del lavoro si risvegli nei periodi di crisi, mentre sarebbe opportuno occuparsene a mente fredda al fine di poterle utilizzare in caso di crisi».

Se ciò vale per il lavoro libero, vale a maggior ragione per quello dei detenuti, raramente presente nelle agende politiche o trattato in via emergenziale; eppure interventi su questo versante dell'offerta – che rimettano al centro la persona e valorizzino il principio di sussidiarietà orizzontale – sono più che mai necessari, al fine di addivenire all'obiettivo di un lavoro carcerario dignitoso[31].

4. I BENEFICI PER L'ASSUNZIONE DI LAVORATORI-DETENUTI.

L'art. 2, l. n. 193/2000 (c.d. legge Smuraglia), ha modificato il campo di applicazione dell'art. 4, comma 3 *bis*, della l. n. 381/1991 inserendo tra i soggetti svantaggiati, per cui si applicano i benefici contributivi, anche le persone detenute o internate che vengano assunte dalle cooperative per almeno un mese (o per un periodo pari al triplo della durata della formazione erogata dal datore di lavoro esterno). Gli incentivi spettano, altresì, ad aziende pubbliche o private che organizzino attività produttive o di servizi all'interno degli istituti penitenziari, impiegando persone detenute o internate, per i contributi dovuti a tali soggetti.

La decontribuzione è fissata per decreto al 95% ed è riconosciuta, nei casi di lavoro all'esterno *ex* art. 21 o.p. o semilibertà, che non abbia avuto inizio con attività *inframoenia*, alle sole cooperative sociali[32]. L'art. 35 del d.l. n. 48/2025 prevede ora l'estensione dei benefici contributivi alle ipotesi non previste (lavoratori in art. 21 o.p. o semiliberi assunti da datori non co-

29 G. Brunello, P. Wruuck, *Skill Shortages and Skill Mismatch in Europe: A Review of the Literature*, in *IZA - Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series*, 2019, 18 ss. Sui costi collettivi del disallineamento, declinati in: individuali (basse retribuzioni e impoverimento delle competenze), per le imprese (minor produttività, costi di assunzione e formazione, aumento del *turn over*), per l'economia in generale (riduzione della produttività e aumento della disoccupazione e contestuale non ottimale allocazione delle risorse).

30 M. Napoli, *Riflessioni sul sistema della «dote lavoro» in Lombardia*, in *RDSS*, n. 1, 2012, 63.

31 F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale: quali strumenti per favorire il lavoro carcerario*, in *Labor*, n. 6, 2024, 715 ss. e spec. 723 ss.

32 Cfr. d.m. 24 luglio 2014, n. 148; Circolare Inps 15 febbraio 2019, n. 27.

operative che non abbiano avviato attività *inframoenia*), mentendo invariato il regime del credito d'imposta ai sensi dell'art. 3 della l. n. 193/2000[33].

Per favorire la prosecuzione dell'attività dopo la scarcerazione, la fruizione dei benefici perdura fino ai 18 o 24 mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo[34].

Nella proposta del Cnel, si prevede di inserire nel sistema di collocamento mirato i giovani in uscita dai c.d. Ipm (Istituti per minorenni). Ai sensi dell'art. 3 del d.d.l. n. 1/2024 avrebbero accesso alla quota di riserva di cui all'art. 18, comma 2, l. n. 68/1999, le ragazze e i ragazzi di età non inferiore ai 18 anni e non superiore ai 25 anni dimessi dagli Ipm e «che abbiano dimostrato partecipazione attiva all'opera di rieducazione attraverso la frequentazione con profitto dei corsi di formazione professionale di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 121/2018 e il conseguimento della relativa certificazione rilasciata dal competente soggetto attuatore o dalla direzione dell'istituto». Si individua, altresì, uno specifico "fondo per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale" [35], alimentato dai versamenti volontari effettuati dal sistema delle fondazioni bancarie a fronte del riconoscimento di un credito di imposta, in analogia a precedenti esperienze positive realizzate in via legislativa con il medesimo strumento (cfr. "Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile" e "Fondo per la Repubblica digitale").

Infine, nell'Accordo di metà giugno 2024 tra Ministero della Giustizia e Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali si prevede un investimento di 280 milioni di euro per reinserire al lavoro le persone detenute negli istituti penitenziari. I due dicasteri puntano a «promuovere lo sviluppo di attività formative e lavorative per le persone detenute o interessate da misure penali in varia forma; creare attività di supporto a minori e giovani adulti, che si trovino nel circuito della giustizia minorile; sviluppare un modello che

33 L'importo massimo previsto è di € 520 mensili per ogni detenuto assunto, per un periodo non inferiore a un mese, e per l'eventuale formazione (a condizione che dopo la formazione avvenga immediatamente l'assunzione e che la durata del contratto sia almeno il triplo di quella del periodo fromativo). In caso di assunzione di semiliberi l'importo massimo del credito d'imposta è di € 300.

34 L'estensione fino a 18 mesi riguarda i detenuti e internati che abbiano beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno ai sensi dell'art. 21 o.p., mentre l'estensione fino 24 mesi concerne chi non abbia fruito di tali opportunità.

35 Cnel, art. 1, d.d.l. n. 1/2024, cit. nella parte in cui propone la modifica dell'art. 75 o.p.

accompagni verso il reinserimento sociale, che offra opportunità lavorative e abitative alle persone in uscita dal circuito penitenziario, in esecuzione penale esterna o sottoposti a sanzioni di comunità», come si legge nella nota congiunta diffusa dai due ministeri a margine della firma del Protocollo.

L'Accordo dovrebbe portare alla realizzazione di una serie di interventi orientati a nuovi modelli di inclusione *infra* ed *extra* muraria: opportunità lavorative, formative e di inclusione, che li accompagneranno nel percorso di reinserimento, attraverso la promozione di competenze e iniziative di supporto, verso l'uscita dal sistema penale in condizioni di autonomia. Il Progetto di inclusione lavorativa si colloca all'interno del Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027[36].

36 Sul portale *web* del Ministero della Giustizia è pubblicata l'informativa sulla selezione dei progetti di inclusione lavorativa di persone detenute (Azione AMA DE) e di adulti in esecuzione penale esterna o sottoposti a sanzioni di comunità (Azione AMA ES). Nel marzo 2025 è stata nominata la Commissione preposta a valutare i Progetti presentati sulle due linee di intervento.

IL LAVORO CARCERARIO: BREVE QUADRO DI SINTESI DI UNA FIGURA TIPOLOGICAMENTE DIVERSA DAL LAVORO LIBERO

Francesca Marinelli
Università degli Studi di Milano
Professoressa associata di Diritto del lavoro

1. PREMESSA: SULL'IMPORTANZA DI TENERE I RIFLETTORI ACCESI SUL LAVORO CARCERARIO E DI CONTINUARE AD INDAGARNE LA NATURA

Nell'iniziare questa riflessione sul c.d. lavoro carcerario[1] (e, cioè, su quel lavoro svolto, con finalità rieducativa[2], dai soggetti in stato di detenzione[3], consistente, di regola, nello svolgimento di compiti strumentali al funzionamento delle carceri[4] e, più di rado, alla produzione di beni e/o servizi rivolti al mercato esterno[5]), vorrei partire da una constatazione: rispetto a poco più

1 Espressioni analoghe sono: "lavoro penitenziario" e "lavoro dei detenuti".

2 V. l'art. 15 della l. n. 354/1975 di cui si dirà meglio *infra*.

3 E cioè i detenuti in senso stretto (cioè coloro che si trovano in fase di espiazione della pena in case di arresto o di reclusione) e gli internati (cioè coloro che si trovano in fase di esecuzione di una misura di sicurezza detentiva in una colonia agricola o in una casa di lavoro o di cura e custodia o in un ospedale psichiatrico giudiziario). A stretto rigore in questa definizione non dovrebbero rientrare invece i c.d. imputati (e cioè i soggetti in stato di custodia cautelare in attesa di giudizio). A questi ultimi, infatti, in quanto non colpevoli sino a condanna definitiva, il trattamento rieducativo non può essere imposto. Nondimeno, l'art. 15, c. 3 della l. n. 354/1975 prevede che gli imputati siano ammessi "a loro richiesta […] a svolgere attività lavorativa o di formazione professionale, possibilmente di loro scelta e, comunque in condizioni adeguate alla loro posizione giuridica".

4 Sul punto v. G. Caputo, *Il lavoro penitenziario tra disoccupazione e ineffettività: un'analisi quantitativa del fenomeno*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2/2025, p. 9 laddove ricorda tre tipologie di lavoro: a) i servizi d'istituto, ovvero le attività funzionali al mantenimento dell'ordinario funzionamento delle strutture detentive (come le attività di pulizia, distribuzione dei pasti, di lavanderia e di manutenzione); b) le lavorazioni industriali orientate alla produzione di beni destinati al fabbisogno interno al sistema penitenziario (es. il materiale da casermaggio); c) il lavoro agricolo, svolto presso colonie agricole e tenute penitenziarie, finalizzato alla produzione di beni alimentari generalmente destinati al consumo interno.

5 Trattasi di una realtà molto meno presente, come ricorda, da ultimo, sempre G. Caputo, *Il lavoro penitenziario tra disoccupazione e ineffettività: un'analisi quantitativa del fenomeno*, cit., p. 11 e ss.

di un decennio fa, quando mi occupai di questo argomento per la prima volta[6], l'attenzione verso il tema appare aumentata esponenzialmente.

Ad occuparsi del lavoro carcerario con molta più solerzia rispetto al passato è stato, *in primis*, il legislatore (che è finalmente riuscito, nel 2018, dopo innumerevoli tentativi, a revisionare l'ordinamento penitenziario,[7] nonché, successivamente, a ritoccarlo – da ultimo con il c.d. decreto sicurezza–[8]); *in secundis*, alcuni soggetti istituzionali come il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) e il Centro di ricerca "L'Altro Diritto". In particolare, si deve al CNEL sia la presentazione nel 2024 di un disegno di legge sul lavoro penitenziario (che mira, tra le altre cose, all'equiparazione del lavoro carcerario a quello libero sotto il profilo economico[9]), sia la creazione di un organismo *ad hoc* chiamato "Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale", istituito all'interno dello stesso CNEL per promuovere la cooperazione interistituzionale per il reinserimento socio-lavorativo e l'inclusione delle persone ristrette. Al Centro di ricerca si deve, invece, la creazione di un contenzioso strategico volto a sollecitare i giudici a pronunciarsi sulla controversa questione concernente il diritto alla NASPI dei lavoratori detenuti[10].

6 Cfr. F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, originariamente pubblicato nella serie dei *Working Papers del Centro Studi di Diritto del Lavoro Europeo Massimo D'Antona – It*, n. 234/2014 ed oggi pubblicato nella Biblioteca "20 maggio" n. 2/2014 al seguente link https://csdle.lex.unict.it/sites/default/files/Documenti/Articoli/2014-2_Marinelli.pdf.

7 Cfr. il d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123 rubricato proprio "Riforma dell'ordinamento penitenziario" (per una analisi del quale ci si permette di rinviare a G. Caputo, F. Marinelli, *Dagli Stati generali dell'esecuzione penale al varo della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario: quale futuro per il lavoro carcerario?*, in *La legislazione penale*, 2018, p. 145 e ss.).

8 Oltre che con il c.d. decreto sicurezza e, cioè, con il d.l. 11 aprile 2025, n. 48 conv. senza mod. in l. 9 giugno 2025, n. 80 rubricato "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario" il legislatore è intervenuto sul punto anche con il d.l. 24 luglio 2024, n. 92, conv. con mod. in l. 8 agosto 2024, n. 112 rubricato "Misure urgenti in materia penitenziaria, di giustizia civile e penale e di personale del Ministero della giustizia".

9 Il testo del disegno di legge, approvato dall'Assemblea del CNEL il 29 maggio 2024, è reperibile al seguente indirizzo: https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/ddl%20carceri.pdf?ver=2024-08-09-072432-790&timestamp=1723188313505.

10 Si rinvia sul punto a G. Caputo, *Lavoro carcerario e contenzioso strategico: l'esperienza de "L'Altro Diritto"*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2/2025.

A ben guardare, anche la dottrina giuslavoristica non si è sottratta a questo sforzo di attenzione, dedicando recentemente al tema, benché tradizionalmente considerato di nicchia, ben tre lavori monografici[11].

Eppure, nonostante questo maggiore interesse verso il lavoro carcerario – del tutto meritato, vista la sua fondamentale funzione sociale di reinserimento dei soggetti ristretti[12] –, non sembrano né risolte, né in via di risoluzione, le numerose criticità che lo circondano, prima tra tutte il fatto di essere una risorsa scarsa: basti pensare che il nostro paese, ad oggi, è in grado di offrire una qualche opportunità di lavoro (nella forma del lavoro subordinato, di regola, alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria[13], talvolta, alle dipendenze di terzi[14] e, di rado, nella forma del lavoro autonomo[15])[16], ad appena il 34% della popolazione carceraria[17].

Non solo, continua ad essere problematica una questione per così dire "di sistema" e, cioè, l'individuazione della disciplina lavoristica applicabile al rapporto di lavoro. Tale criticità deriva non solo dal fatto che la normativa che regola il lavoro carcerario è molto scarna[18], ma anche

11 Si fa qui riferimento a: A. Sitzia, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione internazionale del lavoro*, Padova, PUP, 2023; F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Torino, Giappichelli, 2020; I. Piccinini, *Il reinserimento dei detenuti: esperienze applicative e novità legislative*, Torino, Giappichelli, 2020.

12 Si rinvia in proposito a L. Ravagnani, *Il lavoro in carcere: attualità della sua funzione rieducativa*, in *Lavoro Diritti Europa*, n. 2/2025.

13 Dai dati del Ministero della Giustizia aggiornati al 31 dicembre 2024 i detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria sono infatti ben 18.063.

14 Secondo i dati del Ministero della Giustizia aggiornati al 31 dicembre 2024 sono infatti solo 3.133 i lavoratori detenuti che svolgono lavoro subordinato alle dipendenze di terzi.

15 In base ai dati del Ministero della Giustizia aggiornati al 31 dicembre 2024 sono appena 39 i lavoratori detenuti che svolgono attività in proprio.

16 Quanto alla recente introduzione all'interno dell'art. 20-*ter* della l. n. 354/1975 della possibilità per i detenuti ed internati di essere ammessi su loro richiesta a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito nell'ambito di progetti di pubblica utilità, occorre segnalare che, sebbene la dottrina enumeri tale possibilità tra le forme di lavoro carcerario (S. Visonà, *Lavoro carcerario* (voce), in R. Del Punta, R. Romei, F. Scarpelli (a cura di), *Contratto di lavoro*, vol. VI, in *Enciclopedia del diritto. I tematici*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 873), a rigore le peculiarità di tale figura indurrebbero a considerarla una ipotesi a sé (non a caso l'art. 15 della l. n. 354/1975 la enumera come un elemento del trattamento rieducativo a sè rispetto al lavoro).

17 V. sul punto i dati riportati da G. Caputo, *Il lavoro penitenziario tra disoccupazione e ineffettività: un'analisi quantitativa del fenomeno, in Lavoro Diritti Europa*, 2/2025, p. 5.

18 V. in particolare gli artt. 15 e 20-25 *bis* della l. 26 luglio 1975, n. 354 (il c.d. ordinamento penitenziario), nonché gli artt. 47-53 del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230 (il c.d. regolamento penitenziario).

dalle numerose sollecitazioni della dottrina giuslavoristica. Essa, infatti, da tempo esclude che il lavoro carcerario sia caratterizzato da una specialità tipologica rispetto al lavoro libero[19] e di conseguenza, ritiene che dovrebbe essere trattato come "un normale rapporto di lavoro, salvi alcuni indispensabili adattamenti legati alla condizione soggettiva"[20]. Io stessa nel 2014, pur propendendo per l'inopportunità di un superamento *in toto* della tradizionale "frontiera" [21] tra lavoro carcerario e lavoro libero, sostenni la tesi della omogeneità tipologica tra le due figure[22].

Tuttavia, proprio le sollecitazioni derivanti dalla maggiore attenzione dedicata al tema a cui ho accennato in apertura, mi hanno indotto – complice un invito dei colleghi urbinati –, a tornare a ragionare sulla questione. Vorrei iniziare dicendo che se è vero che i recenti sforzi sono stati di regola orientati a superare le differenze tra il lavoro carcerario e quello libero[23], è vero anche che il recente intervento normativo sopra ricordato (il c.d. decreto sicurezza[24]) sembrerebbe muoversi in direzione opposta. Da qui l'idea di provare a ragionare sul tema diversamente da quanto fatto in passato.

In particolare, nel presente contributo ho riconsiderato le peculiarità che caratterizzano il lavoro carcerario cercando di dimostrare, in prima battuta, che esse sono sufficienti a caratterizzare tipologicamente il lavoro penitenziario (§ 2) e, conseguentemente, a legittimare il legislatore ad applicare a tale forma di lavoro una disciplina diversa da quella che applica al lavoro libero – come ha fatto recentemente il decreto sicurezza (§ 3) –.

19 F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., p. 57. Nello stesso senso S. Visonà, *Lavoro carcerario* (voce), cit., p. 875 e ss.

20 M. Vitali, *Il lavoro penitenziario*, Giuffrè, Milano, 2001, p. XVIII.

21 L'espressione è di U. Romagnoli, *Il lavoro nella riforma carceraria*, in M. Cappelletto, A. Lombroso (a cura di), *Carcere e società*, Marsilio editori, Venezia, 1976, p. 100.

22 F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, cit.

23 La riforma dell'ordinamento penitenziario ha ad esempio eliminato l'obbligatorietà del lavoro carcerario (come si specificherà meglio *infra*); così il disegno di legge del CNEL propone, come detto, un superamento della differenza retributiva oggi esistente tra il lavoro penitenziario e quello libero; allo stesso modo il contenzioso creato ad arte dal Centro di ricerca "L'Altro Diritto" in tema di NASPI è stato sollevato strategicamente al fine di sollecitare la formazione di una giurisprudenza favorevole ad equiparare il lavoro dei detenuti al lavoro libero.

24 Trattasi, come già detto, del d.l. n. 48/2025 conv. senza mod. in l. 80/ 2025, rubricato "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario".

In secondo luogo, partendo proprio dal recente disegno di legge sul lavoro carcerario presentato dal CNEL, in particolare laddove intende superare la disparità di trattamento salariale tra i detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e i lavoratori nel mondo libero, ho cercato di mettere in luce le ragioni per cui ritengo che, indipendentemente dalla solidità del mio ragionamento (volto a sostenere l'esistenza di una differenza tipologica tra il lavoro carcerario e quello libero), l'abbattimento della tradizionale "frontiera" tra le due tipologie di lavoro possa rivelarsi controproducente, *in primis*, per gli stessi detenuti, quanto meno nell'attuale contesto storico-economico (§ 4).

2. SULLA SPECIALITÀ TIPOLOGICA DEL LAVORO CARCERARIO

Nonostante, a seguito della riforma del 2018, l'ordinamento penitenziario abbia finalmente chiarito due importanti principi (per la verità più innovativi nella forma che nella sostanza, in quanto già ribaditi più volte in passato, sia dalla stessa Corte costituzionale italiana[25], che da fonti e organi internazionali[26]) e, cioè, da un lato, che anche ai lavoratori ristretti debbono essere garantiti i diritti fondamentali[27] e, dall'altro, che il lavoro penitenziario non può essere imposto[28], cionondimeno il lavoro carcerario continua ad essere caratterizzato da almeno due peculiarità: la prima legata allo *status* del *soggetto* che lavora, la seconda alla natura della *obbligazione di facere*.

La prima caratteristica, quella soggettiva, consiste nel fatto che il lavoro penitenziario, anche quando svolto all'esterno degli istituti di pena, viene posto in essere da persone assoggettate a restrizioni personali dettate da superiori esigenze di sicurezza pubblica.

La peculiarità oggettiva consiste, invece, nel fatto che il nostro ordinamento, nonostante i numerosi *escamotage* utilizzati per stemperare almeno in parte questa caratteristica (tra cui, come già anticipato, in seguito alla riforma del 2018, l'abolizione dell'elemento della obbligatorietà del

25 V.: C. cost., 11 febbraio 1999, n. 26; C. cost. 22 maggio 2001, n. 158, C. cost., 27 ottobre 2006, n. 341.

26 Si rinvia sul punto a A. Sitzia, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione internazionale del lavoro*, cit., p. 71 e ss.

27 V. l'art. 1, c. 3 della l. n. 354/1975 come riformulato nel 2018.

28 V. l'art. 20 della l. n. 354/1975 come riformulato nel 2018 (cfr. sul punto A. Sitzia, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto della Organizzazione internazionale del lavoro*, cit., p. 262).

lavoro carcerario[29]), continua *ex* art. 15 l. n. 354/1975 a considerare il lavoro come uno dei tasselli del trattamento rieducativo al pari dell'istruzione, della formazione professionale, della partecipazione a progetti di pubblica utilità, della religione, delle attività culturali, ricreative e sportive, del contatto con il mondo esterno e dei rapporti con la famiglia[30].

Se in passato ho sostenuto che tali elementi di specialità avessero una qualche rilevanza solo nella fase di organizzazione dell'attività lavorativa e, quindi, non fossero in grado di connotare quest'ultima tipologicamente e, dunque, di incidere sui diritti e doveri nascenti dallo svolgimento della prestazione di lavoro[31], una maggiore ponderazione del tema mi induce oggi a ragionare diversamente.

Se è vero, infatti, che la riforma dell'ordinamento penitenziario del 2018, nell'eliminare, come detto, il principio della obbligatorietà del lavoro carcerario, ha finito per trasformare l'obbligazione in capo al detenuto lavoratore da obbligazione *ex lege* (scaturente dalla sentenza di condanna[32]) ad obbligazione *ex contractu* al pari di quella del lavoro libero, così riducendo la distanza tra le due tipologie di lavoro, è tuttavia vero anche che il legislatore non ha modificato la finalità rieducativa del lavoro carcerario. L'art. 15 della l. n. 354/1975 continua, infatti, a qualificare il lavoro come un tassello del trattamento rieducativo. Da ciò consegue che l'obbligazione di lavorare del detenuto, pur perfezionandosi solo a seguito del consenso di quest'ultimo, nasce per rispondere ad un interesse non privatistico, come accade nel mondo libero, quanto, piuttosto, di natura pubblicistica: il reinserimento sociale del detenuto.

A ben guardare ciò non è irrilevante dal punto di vista giuridico, anzi. Infatti se, d'accordo con l'orientamento tuttora consolidato[33], riteniamo che l'individuazione del tipo contrattuale dipenda dalla causa che lo contraddi-

29 L'obbligatorietà del lavoro carcerario era prevista in particolare dal vecchio testo dell'art. 20 della l. n. 354/1975 (v. sul punto A. Sitzia, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione internazionale del lavoro*, cit., p. 262).

30 V. l'art. 15 della l. n. 354/1975.

31 V. nota n. 22.

32 V. sul punto L. De Litala, *La prestazione di lavoro nel sistema penitenziario italiano*, in *Dir. lav,* 1946, I, p. 242 che efficacemente equiparava il lavoro dei detenuti all'obbligo di leva.

33 Tra i tanti cfr.: E. Betti, *Teoria generale del negozio giuridico*, Utet, Torino, 1950, II ed., p. 179 e ss.; A. Cataudella, *Spunti sulla tipologia dei rapporti di lavoro*, in *Dir. lav.*, 1983, I, p. 81; E. Gabrielli, *Il contratto e le sue classificazioni*, in Id. (a cura di), *I contratti in generale*, Utet, Torino,

stingue e, cioè, dall'"interesse che l'operazione contrattuale è diretta a soddisfare"[34], appare piuttosto evidente come la funzionalizzazione alla finalità riabilitativa propria del lavoro carcerario finisca per alterare l'interesse – consistente nello scambio tra retribuzione/corrispettivo e lavoro –, che contraddistingue tradizionalmente la causa del contratto di lavoro nel mondo libero.

Alla luce di queste considerazioni si potrebbe dunque argomentare che il nostro ordinamento, pur dovendo garantire ai soggetti ristretti un lavoro non solo non afflittivo[35] e rispettoso della "dignità della persona"[36], ma anche improntato a quello libero[37], cionondimeno sia legittimato a disciplinarlo diversamente a causa della sua diversità tipologica dovuta all'esistenza di un interesse, quello trattamentale, non solo sconosciuto al lavoro libero, ma addirittura talmente preponderante nella economia del contratto da contaminarne la causa (e ciò indipendentemente dalla forma in cui il detenuto viene chiamato a svolgere il lavoro).

Parrebbe del resto confermare tale assunto, da un lato, il fatto che, proprio per la sua finalità trattamentale, il lavoro carcerario deve essere assicurato ai detenuti anche qualora, come spesso accade, sia poco o per nulla produttivo; dall'altro, il varo del recente decreto sicurezza che ha finito per allargare (e non restringere) la frontiera tra lavoro carcerario e lavoro libero facendo leva – come subito si dirà –, proprio sulle due peculiarità (soggettiva ed oggettiva) di cui si è detto *supra*.

3. SEGUE: LA CONFERMA PROVENIENTE DAL C.D. DECRETO SICUREZZA

A ben vedere, nel c.d. decreto sicurezza (il d.l. n. 48/2025 conv. senza mod. in l. n. 80/ 2025) si trovano due norme che, come anticipato *supra*, paiono allontanare, e non di poco, il mondo del lavoro carcerario da quello del lavoro

1999, p. 45 e ss.; V. Roppo, *Il contratto*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 430 e s. Come noto, la tesi è stata messa in discussione in particolare da G. De Nova, *Il tipo contrattuale*, Cedam, Padova, 1974.

34 Questa è la generalissima definizione di causa data da C.M. Bianca, *Diritto civile. Il contratto*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 453, a cui qui ci si atterrà, pur sapendo che la causa è un concetto complesso e sfuggente (per una ricostruzione dello spinoso dibattito che da sempre "insegue" il concetto in esame si segnala M. Barcellona, *Della causa. Il contratto e la circolazione della ricchezza*, Wolters Kluwer - Cedam, Milano, 2015).

35 Cfr. l'art. 20 c. 2 della l. n. 354/1975.

36 V. l'art. 1, c. 1 della l. n. 354/1975.

37 Cfr. l'art. 20 c. 3 della l. n. 354/1975.

libero facendo leva proprio sulle due peculiarità (quella soggettiva e quella oggettiva) proprie del lavoro penitenziario analizzate nel paragrafo precedente.

La prima peculiarità (*id est* quella soggettiva consistente nel fatto che i lavoratori sono persone assoggettate a misure restrittive della libertà per ragioni di sicurezza pubblica) ha infatti portato il legislatore a rafforzare la sicurezza nelle carceri. Da qui l'inserimento nel codice penale di un articolo, l'art. 415-*bis*, che nell'introdurre il reato di rivolta all'interno degli istituti penitenziari, arriva a punire chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, partecipi ad una rivolta, anche solo mediante atti di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza (sempre che si tratti di atti commessi da tre o più persone riunite), spingendosi a censurare anche le condotte che assumano la forma di una mera resistenza passiva (sempre che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscano il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza[38]). È infatti evidente come questo nuovo reato finisca per impattare negativamente sulla possibilità per i detenuti di "lottare" per i propri diritti anche discendenti dal rapporto di lavoro.

Allo stesso modo, proprio la finalità di offrire ai detenuti occasioni di lavoro e, quindi, di permettere alla amministrazione penitenziaria di

38 V. l'art. 26, c. 1, lett. b) del decreto sicurezza. Il nuovo art. 415-*bis* c.p., rubricato "Rivolta all'interno di un istituto penitenziario" recita: "Chiunque, all'interno di un istituto penitenziario, partecipa ad una rivolta mediante atti di violenza o minaccia o di resistenza all'esecuzione degli ordini impartiti per il mantenimento dell'ordine e della sicurezza, commessi da tre o più persone riunite, è punito con la reclusione da uno a cinque anni. Ai fini del periodo precedente, costituiscono atti di resistenza anche le condotte di resistenza passiva che, avuto riguardo al numero delle persone coinvolte e al contesto in cui operano i pubblici ufficiali o gli incaricati di un pubblico servizio, impediscono il compimento degli atti dell'ufficio o del servizio necessari alla gestione dell'ordine e della sicurezza. Coloro che promuovono, organizzano o dirigono la rivolta sono puniti con la reclusione da due a otto anni. Se il fatto è commesso con l'uso di armi, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo comma e da tre a dieci anni nei casi previsti dal secondo comma. Se dal fatto deriva, quale conseguenza non voluta, una lesione personale grave o gravissima, la pena è della reclusione da due a sei anni nei casi previsti dal primo comma e da quattro a dodici anni nei casi previsti dal secondo comma; se, quale conseguenza non voluta, ne deriva la morte, la pena è della reclusione da sette a quindici anni nei casi previsti dal primo comma e da dieci a diciotto anni nei casi previsti dal secondo comma. Nel caso di lesioni gravi o gravissime o morte di più persone, si applica la pena che dovrebbe infliggersi per la violazione più grave, aumentata fino al triplo, ma la pena della reclusione non può superare gli anni venti".

adempiere al proprio compito trattamentale (che è la finalità, come visto, che caratterizza oggettivamente il lavoro carcerario), il decreto sicurezza ha deciso di accordare proprio all'amministrazione penitenziaria la possibilità di apprestare, in relazione ad attività aventi spiccata valenza sociale, "modelli organizzativi di cogestione, privi di rapporti sinallagmatici"[39] e, quindi, di natura assai diversa dai rapporti di lavoro tradizionalmente esistenti nel mondo libero.

Alla luce delle considerazioni svolte è giunto il momento di provare a svolgere qualche riflessione finale di sintesi.

4. CONCLUSIONI

Il quadro sin qui delineato consente, ad avviso di chi scrive, di affermare che sebbene sia da salutare con favore il progressivo assottigliamento della frontiera tra il lavoro penitenziario e quello libero (in quanto, come ha giustamente affermato la nostra Corte costituzionale: "il lavoro carcerario è tanto più rieducativo quanto più è uguale a quello dei liberi"[40]), cionondimeno essa pare un *limen* invalicabile a causa di due peculiarità insormontabili e concernenti, la prima, lo *status* del soggetto che lavora, la seconda, la funzione che contraddistingue l'obbligazione di lavorare.

A guardare con attenzione tali peculiarità, infatti, appare chiaro come esse finiscano per incidere non solo sulla organizzazione del lavoro, ma anche sulla stessa natura dell'obbligazione contrattuale. Se è vero, infatti, che nel lavoro carcerario l'obbligazione di lavorare nasce, quanto meno dalla riforma del 2018 in poi, *ex contractu* (esattamente come avviene nel mondo libero) è vero anche che l'interesse che il lavoro carcerario è diretto a soddisfare non consiste semplicemente nello scambio retribuzione/corrispettivo e lavoro, in quanto la prestazione lavorativa svolta dal detenuto è funzionale ad un interesse ulteriore, anzi, preponderante: la sua riabilitazione. Ciò pare sufficiente a contaminare la causa del contratto di lavoro carcerario finendo per renderla mista e, quindi, tipologicamente diversa dalla causa tradizionalmente sottesa al contratto di lavoro libero.

Qualora si concordi con il ragionamento sin qui condotto è evidente che la tesi di chi vorrebbe leggere il lavoro carcerario "come un normale rapporto

39 Cfr. l'art. 37, c. 1, lett. c) del decreto sicurezza.

40 C. cost. n. 341/2006, cit.

di lavoro, salvi alcuni indispensabili adattamenti legati alla condizione soggettiva"[41] del lavoratore, seppur encomiabile, sia tecnicamente una forzatura.

Di più, anche qualora non si concordasse con il suddetto ragionamento e si ritenesse, al contrario, assente una differenza tipologica tra il lavoro carcerario e quello libero (come in effetti sostiene da tempo, come detto, la dottrina dominante), nondimeno, chi scrive intende mettere in guardia da tentativi indiscriminati che, mossi da senso di giustizia, intendano uniformare le norme a tutela di queste due tipologie di lavoro.

Emblematica appare in proposito la proposta del disegno di legge del CNEL a cui si è fatto riferimento *supra*, laddove mira a superare la disparità di trattamento salariale tra i detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e i lavoratori nel mondo libero[42]. Non vi è infatti chi non veda il paradossale "effetto domino" che una tale equiparazione finirebbe per provocare. Infatti, l'aumento del costo del lavoro penitenziario, essendo per la maggior parte a carico della finanza pubblica (visto che, come detto, il lavoro alle dipendenze della amministrazione penitenziaria è la forma di lavoro più diffusa nelle nostre carceri), porterebbe inevitabilmente ad una contrazione delle opportunità di lavoro offerte ai detenuti a causa dei noti problemi di *deficit* nazionale, oggi aggravati dalle pressanti urgenze di difesa. Se a ciò aggiungiamo l'inadeguatezza dell'amministrazione penitenziaria italiana ad esercitare funzioni di impresa a causa non solo della sua estraneità, per cultura e formazione, alle problematiche concernenti i processi produttivi, ma anche del sovraffollamento delle carceri, dell'inadeguatezza dei locali adibiti al lavoro, dell'inesistenza, insufficienza o fatiscenza dei macchinari e della grande mobilità della popolazione carceraria, è chiaro come una tale riforma sia destinata a ripercuotersi negativamente, *in primis*, proprio su chi invece si vorrebbe e dovrebbe *in primis* tutelare: gli stessi detenuti.

41 M. Vitali, *Il lavoro penitenziario*, cit., p. XVIII.

42 V. l'art. 1 del disegno di legge citato alla nota n. 9 del presente contributo.

LAVORO INTRAMURARIO E *DESISTANCE*: QUALI CONDIZIONI?[1]

Luisa Ravagnani
Università degli Studi di Brescia
Ricercatrice di Medicina legale

1. INTRODUZIONE

L'efficiente gestione del sistema penitenziario rappresenta una delle sfide più complesse per la maggior parte dei sistemi europei e mondiali che si trovano a fare i conti con vecchi modi di intendere l'esecuzione della pena privativa della libertà (ancora legati alla ritenuta necessità di includere sofferenza e vendetta nell'esperienza detentiva) e nuove sfide, dettate dalla sempre maggior eterogeneità della popolazione penitenziaria. In un quadro fortemente caratterizzato da problematiche che si intrecciano e sovrappongono – quali per esempio, l'elevata presenza di stranieri reclusi, di soggetti con dipendenze da gioco o da sostanze, di persone giovani e anziane, di un diffuso malessere psichico – restano alcuni punti saldi nella consapevolezza di ciò che effettivamente può avere un impatto positivo in termini di riduzione della recidiva: la disponibilità abitativa, quella lavorativa e una sana rete di relazioni socio-familiari. Il presente contributo intende porre l'attenzione sulla sola componente lavorativa al fine di delinearne, seppur in maniera sintetica, potenzialità e criticità, in un'ottica di riduzione della devianza.

2. BREVE RIFERIMENTO AGLI ELEMENTI DEL TRATTAMENTO PENITENZIARIO

Parlare di carcere, almeno a partire dagli ultimi 20 anni, ha reso purtroppo necessario inserire, in ogni discorso, una premessa sullo stato di sovraffollamento cronico, ormai noto anche ai non addetti ai lavori, quasi per giu-

1 Il presente contributo rappresenta l'aggiornamento e la revisione del precedente L. Ravagnani. *Il Lavoro in carcere: attualità della sua funzione rieducativa*. Lavoro Diritti Europa. Rivista nuova di Diritto del Lavoro. 2025, 2.

stificare tutta una serie di successive valutazioni negative che non possono non risultare evidenti a chi studia il sistema.

Se appare, quindi, poco utile soffermarsi anche in questa sede su interpretazioni di cause e commento di effetti prodotti dalla incapacità di gestire adeguatamente i propri numeri da parte del sistema penitenziario italiano, può essere invece più opportuno fare un breve riferimento all'art. 15 dell'Ordinamento Penitenziario che, cinquant'anni fa, delineò un modello di rieducazione basato su quattro pilastri fondamentali: il lavoro, lo studio, le relazioni familiari e le attività ricreative e religiose, preferibilmente aperte verso l'esterno. Purtroppo, di questa lungimirante visione, si è andato nel tempo affievolendo il significato, trasformando la permanenza in carcere in una mera parentesi di attesa – spesso di un futuro ancora più incerto del presente – in grado di minare ogni proposito risocializzativo al quale la pena dovrebbe costituzionalmente tendere. Del resto già Sykes[2] (1958) metteva in guardia circa le «*Pains of imprisonment*» e King e McDermott[3] (1990) aggiungevano alla lista anche gli effetti devastanti – in termini di recidiva – prodotti dalla percezione di incertezza che il sistema carcere, così come strutturato, tende a generare.

Sulle relazioni affettive molto ci sarebbe da dire, soprattutto con riguardo alla per ora mancata implementazione della Sentenza della Corte Costituzionale (sent. 10/2024) concernente l'insopprimibilità del diritto all'affettività anche per i reclusi (seppur con alcune limitazioni legate ai casi più gravi), che ha rimandato al Legislatore e all'Amministrazione Penitenziaria l'incombenza di garantirne la fruibilità; a quasi due anni dalla pronuncia, si registrano solo alcune, pionieristiche, minimali attuazioni di tale diritto negli istituti di pena italiani.

Con riguardo al lavoro penitenziario, invece, sussistono ancora due anime opposte nella collettività: da un lato chi lo considera un elemento essenziale del percorso trattamentale, dall'altro chi immagina il carcere come un luogo destinato primariamente all'afflizione nel quale il mondo del lavoro, al più, debba essere elemento di ulteriore e cogente castigo. Nonostante differenze anche profonde, l'obiettivo dichiarato o implicito

2 G.M. Sykes. The Society of Captives: *A Study of a Maximum Security Prison*. Princeton, 1957.

3 R. King & K. McDermott. *My geranium is subversive: Some notes on the management of trouble in prisons*. British Journal of Sociology. 1990,41(4), pp. 445 ss.

appare però comune: ridurre il rischio di recidiva, ossia favorire il percorso di *desistance*.

3. LA DESISTANCE COME OBIETTIVO A CUI TENDERE

Prima di valutare l'impatto del lavoro sull'eventuale diminuzione del rischio di recidiva, pare utile effettuare un breve riferimento al concetto appena menzionato.

La *desistance* dal crimine è descritta come «*cessation of criminal offending, occuring as a process rather than an isolated event*»[4]. Per Blumstain e Nakamura[5] il processo di desitance si produce nel tempo quando il rischio di recidiva di un autore di reato si allinea con quello di una persona che non ha mai commesso crimini. Per comprendere meglio questa posizione, può essere utile rimandare alla *redemption theory*[6] che identifica tempistiche diverse, anche in base al genere, per il raggiungimento dell'obiettivo di *desistance*.

La *desistance*, ossia l'allontanamento dalla condotta deviante come effetto più o meno diretto del trattamento penitenziario si realizza anche se si verificano reati meno gravi, o in numero minore, in intervalli di tempo più lunghi fra loro.[7] La *desistance* è configurabile come un processo e non – quindi – come un accadimento specifico (cioè il solo fatto di non aver ancora commesso altri reati).

Il concetto di *desistenza* dal crimine non indica solo l'interruzione definitiva delle condotte devianti, ma un processo complesso che comprende diverse fasi. Laub e Sampson[8] distinguono la desistenza primaria, cioè i periodi di astensione dal reato che possono anche costituire semplici pause

4 J. Fagan. '*Cessation of Family Violence: Deterrence and Dissuasion*', Crime and Justice, 1989, 11: 377–425; J. H. Laub & R.J. Sampson. '*Understanding Desistance from Crime*', Crime and Justice: A Review of Research, 2001, 28, p. 1 ss.

5 A. Blumstein & K. Nakamura. *Redemption in the presence of widespread criminal background checks*. Criminology, 2009, 47, p. 327 ss.

6 K. Nakamura & K.B. Bucklen. *Recidivism, Redemption, and Desistance: Understanding Continuity and Change in Criminal Offending and Implications for Interventions*. Sociology Compass, 2014, 8, p. 384 ss. https://doi.org/10.1111/soc4.12150.

7 L. Kazemian. *Desistance from crime: Theoretical, empirical, methodological, and policy considerations*. Journal of Contemporary Criminal Justice, 2007, *23*(1), p. 5 ss https://doi.org/10.1177/1043986206298940.

8 J.H. Laub & R.J. Sampson (2003) op. cit.

tra episodi criminali dalla desistenza secondaria, che riguarda invece un cambiamento identitario: la persona inizia a percepirsi e ad agire come *non-offender*, grazie anche all'assunzione di ruoli sociali (generabili) nella legalità[9], tra cui il lavoro.

McNeill[10] introduce la desistenza terziaria, che coinvolge il riconoscimento sociale. L'individuo deve sentirsi parte della comunità e ricevere conferme esterne sulla propria nuova identità, e l'inserimento lavorativo svolge in questo contesto un ruolo decisivo, fornendo appartenenza e riconoscimento.

La desistenza dipende da variabili soggettive (motivazione al cambiamento[11] , maturazione, avanzamento dell'età[12] obiettivi personali come lavoro e desiderio di stabilità economica[13]) e socio-culturali (relazioni positive, matrimonio, figli, reti sociali sane, allontanamento dai contesti criminali). Ognuno di questi elementi può rappresentare un *turning point* che favorisce l'abbandono del crimine[14].

Il lavoro è quindi un fattore spesso positivo nei percorsi di desistenza, ma non sempre e non in modo automatico: la sua efficacia dipende dalla capacità di fornire senso, scopi e integrazione sociale. Durante la detenzione, inoltre, il lavoro assume caratteristiche molto diverse rispetto alla libertà, poiché è inserito in un contesto di istituzione totale, governata rigidamente e priva di separazione tra le sfere della vita quotidiana. Questa condizione

9 S. Maruna & S. Farrall. *Desistance from crime: a theoretical reformulation* . *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie.* 2004, 43, p. 171 ss.

10 F. McNeill. *Desistance and Social Justice in Scotland'*, in H. Croall, G. Mooney & M. Munro (eds)., Crime, Justice and Society in Scotland, 2016. London.

11 S.D. Bushway & R. Appel. *'A Signaling Perspective on Employment-Based Reentry Programming: Training Completion as a Desistance Signal'*, Criminology and Public Policy, 2012, 11, p. 21 ss.

12 T.E. Moffitt. *Adolescence-limited and life-course-persistent antisocial behavior*: Adevelopmental taxonomy. Psychological Review, 1993, 100(4), p. 674 ss. https://doi.org/10.1037/0033-295X.100.4.674; L. Ravagnani & I. Durnescu, *Offender rehabilitation and reintegration through European normative lenses*. Rassegna Italiana di Criminologia, 2023, 2, p. 86 ss.

13 R.J. Sampson & H.J. Laub. *Crime in the making: Pathways and turning pointsthrough life*. 1993. Harvard University Press.; R.J. Sampson & H.J. Laub. *Life-course desisters? Trajectories of crime amongdelinquent boys followed to age 70.* Criminology, 2003, 41(3), p. 552 ss. https://doi.org/10.1111/j.1745-9125.2003.tb00997.x.

14 Si vedano: C. Uggen. *Work as a Turning Point in the Life Course of Criminals: A Duration Model of Age, Employment, and Recidivism*', American Sociological Review, 2000, 65, p. 529 ss. doi:10.2307/2657381; D.S. Kirk. *Residential Change as a Turning Point in the Life Course of Crime: Desistance or Temporary Cessation?* Criminology, 2012, 50, p. 329 ss. doi:10.1111/j.1745-9125.2011.00262.x.

deve essere valutata ogni volta che si effettua una sintesi relativa alla capacità dell'interessato di dimostrare competenza e coerenza nei confronti delle richieste del datore di lavoro interno al carcere: la stessa mansione in ambito intramurario o nel mondo libero può generare reazioni soggettive differenti, legate però più al contesto che alle effettive capacità personali.

4. LAVORO INTRAMURARIO E DESISTANCE: BINOMIO POSSIBILE?

Le ricerche criminologiche hanno da tempo riconosciuto il ruolo potenzialmente positivo del lavoro nei percorsi di *desistance*[15], ma hanno anche evidenziato che tale ruolo non può essere considerato automatico né universalmente efficace[16]. L'attività lavorativa può infatti favorire il cambiamento solo quando è in grado di generare significato (*sense of purpose*)[17], motivazione e nuovi obiettivi, e quando si inserisce in un contesto personale e sociale adeguato. Per questo è necessario analizzare con attenzione le molteplici funzioni che il lavoro assume durante la detenzione e dopo il rientro in libertà.

All'interno del carcere, secondo la descrizione goffmaniana dell'istituzione totale[18], il lavoro presenta caratteristiche profondamente diverse rispetto al mondo esterno. Le persone libere possono cambiare lavoro, utilizzare autonomamente il denaro guadagnato, separare vita privata e

15 C. Uggen & C. Kruttschnitt. *Crime in the breaking: Gender differences in desistance*. *Law & Society Review*, 1998, 32, p. 339 ss.; J. Horney, D. Osgood & I. Marshall. *Criminal Careers in the Short-Term: Intra-Individual Variability in Crime and Its Relation to Local Life Circumstances*. American Sociological Review. 1995, 60, p. 656 ss.; S. Farrall. *Rethinking What Works with Offenders*. Cullompton, 2002, UK.

16 M. Barry. *Youth transitions: from offending to desistance*. Journal of Youth Studies, 2010, 13 (1), p. 121 ss.

17 Si vedano S. Farrall & S. Maruna. *Desistance Focused Criminal Justice Policy Research: Introduction to a Special Issue on Desistance from Crime and Public Policy*. The Howard Journal of Criminal Justice. 2004. 43(4), p. 358 ss.; T. Wadsworth. *The Meaning of Work: Conceptualizing the Deterrent Effect of Employment on Crime among Youth Adults*. Sociological Perspectives. 2006. 49(3), p. 343 ss.; J. Staff & C. Uggen. *The fruits of good work: Early work experience and adolescent deviance*. American Society of Criminology. 2003. 40(3), p. 263 ss.; R. MacDonald, C. Webster, T. Shildrick & T. Simpson. *Paths of exclusion, inclusion and desistance: understanding marginalised young people's criminal career paths*. In S. Farrall, M. Hough, S. Maurana & R. Sparks (eds.), Escape Routes: Contemporary Perspectives on Life After Imprisonment, 2010, p. 134 ss. New York.

18 E. Goffman, *Asylums - Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. 1961. Penguin. New York.

vita professionale, realizzarsi personalmente[19], contribuire alla creazione di società più evolute[20] e fare affidamento su tutele legali che regolano il rapporto con il datore di lavoro. In carcere, invece, tali possibilità risultano drasticamente ridotte: spesso il datore di lavoro coincide con l'Amministrazione Penitenziaria, che al tempo stesso controlla la retribuzione e ne stabilisce limiti e modalità d'uso (importi, tipologie di acquisti, somme inviabili all'esterno).

L'offerta lavorativa è limitata sia in quantità sia in qualità (sull'importanza di distinguere fra *high quality work* e *low quality work* ai fini dell'impatto sulla recidiva si sono espressi numerosi autori[21]) e la scelta dell'attività non dipende dalle competenze individuali (a parte nei casi dei pochi lavori che richiedono specializzazione, solitamente meglio pagati e gestiti all'interno del Nucleo di Manutenzione Ordinaria dei Fabbricati – all'interno identificato con l'acronimo MOF), ma da criteri legati alla durata della pena, alla situazione familiare e all'organizzazione interna, senza idonea considerazione – tendenzialmente – della possibilità di rifiuto da parte della persona individuata dall'area trattamentale (un comportamento del genere, infatti, determinerebbe la possibilità che il personale penitenziario, al momento della stesura delle valutazioni relative alla idoneità del soggetto a svolgere un percorso extramurario, possa esprimere parere negativo in relazione alla scarsa attitudine al lavoro).

Le autorità penitenziarie esercitano quindi un potere superiore a quello del datore di lavoro all'esterno del carcere, nel decidere chi possa lavorare e in quali condizioni[22]. Di conseguenza, capacità professionali che nel mondo libero potrebbero essere valorizzate in carcere risultano irrilevanti o non utilizzate.

19 H. Collins. *Is there a Human Right to Work?*', in V. Mantouvalou (ed.), The Right to Work: Legal and Philosophical Perspectives. 2015. UK.

20 A. Gheaus & L. Herzog. *The Goods of Work (Other than Money!)*. Journal of Social Philosophy. 2016, 47, p. 70 ss.

21 Quanto a impatto sui percorsi di *desistance* si vedano C. Uggen. *Ex-offenders and the conformist alternative: a job quality model of work and crime*. Social Problems 1999, 46(1), p. 127 ss. e V.R. Van Der Geest, C.C. E Bijleveld & A.J. Blokland. *The effects of employment on longitudinal trajectories of offending: a follow-up of high-risk youth from 18 to 32 years of age*. Criminology 2011, 49, p. 195 ss.

22 V. Mantouvalou. *Work in prison: Reintegration or exclusion and exploitation*? European Labour Law Journal, 2024, *15*(3), p. 409 ss. https://doi.org/10.1177/20319525241270268.

Nonostante questi limiti, il lavoro intramurario conserva una funzione importante: permette di trascorrere il tempo in modo costruttivo, di contribuire economicamente alla famiglia, di affrontare le spese derivanti dalla condanna e, soprattutto, di iniziare a ricostruire un'immagine di sé diversa da quella deviante, orientata invece alla responsabilità e alla progettazione del futuro. Il concetto di *exprisonment* di Noorda[23], che evidenzia come gli effetti negativi della carcerazione si estendano anche oltre le mura, mostra chiaramente quanto il lavoro possa rappresentare uno degli strumenti più efficaci per contrastare tali ricadute.

Una ricerca empirica condotta in un carcere aperto finlandese ha analizzato i fattori che facilitano o ostacolano la *desistance*, evidenziando per prima cosa un diffuso ottimismo tra i detenuti riguardo alla possibilità di costruire una vita migliore dopo la pena. Tuttavia, tale ottimismo non si traduce sempre in cambiamento reale, soprattutto quando mancano strategie concrete per raggiungere gli obiettivi desiderati[24]. Tra i detenuti che disponevano invece di piani strutturati, formulati secondo la logica degli *if-then plans*[25], il lavoro emerge come l'elemento più importante per sostenere la transizione dal carcere alla società libera.

Infatti, in accordo con le principali teorie di *desistance* che pongono al centro della buona riuscita di un percorso di allontanamento dal crimine la motivazione e la volontà del singolo individuo[26], lo studio finlandese mostra che aspettative e percezioni positive aumentano le probabilità di successo: livelli alti di ottimismo e autoefficacia favoriscono l'abbandono

23 H. Noorda. '*Exprisonment: Deprivation of Liberty on the Street and at Home'*. Criminal Justice Ethics, 2023, 42(1), p. 1 ss.

24 A. Bottoms & J. Shapland. *Steps towards desistance among male young adultrecidivists*. In S. Farrall, R. Sparks, S. Maruna & M. Hough (eds.), Escape routes: Contemporary perspectives on life after punishment (p. 43 ss.). Routledge, 2011; S. Farrall, B. Hunter, G. Sharpe & A. Calverley. *Criminal careers in transition:The social context of desistance from crime*. 2011 Oxford University Press.

25 P.M. Gollwitzer. *Implementation intentions: Strong effects of simple plans. American Psychologist*, 1999, 54(7), p. 493 ss.

26 Si fa riferimento, da un lato alle teorie di *desistance* psicologica (P.C. Giordano, S.A. Cernkovich & J.L. Rudolph. *Gender, crime, anddesistance: Toward a theory of cognitive transformation*. American Journal of Sociology, 2002, 107(4), p. 990 ss.; R. Paternoster & S. Bushway. *Desistance and the "feared self": Toward an identitytheory of criminal desistance.* Journal of Criminal Law and Criminology, 2009, 99(4) e, dall'altro, a quelle più focalizzate su aspetti sociologici e ontologici (S. Farrall & B. Bowling. *Structuration, human development and desistance fromcrime*. British Journal of Criminology, 1999, 39(2), p. 253 ss.).

del crimine, mentre percezioni negative, associate a esclusione e stigma, ostacolano il cambiamento[27].

I detenuti più ottimisti individuano tre fattori chiave per il proprio percorso: il lavoro, la capacità di chiedere aiuto e la scelta di interrompere relazioni rischiose con persone legate al passato deviante[28]. Tra questi, il lavoro assume un ruolo centrale perché consente di costruire una routine, di ridurre il "tempo vuoto" che spesso favorisce comportamenti devianti e di sperimentare un senso di responsabilità, disciplina e autonomia.

Molti partecipanti allo studio sottolineano come il reato sia stato, in passato, associato a sensazioni di piacere e libertà da vincoli; il lavoro, al contrario, introduce limiti e impegni quotidiani, ma proprio per questo favorisce l'autoregolazione e la consapevolezza delle conseguenze delle proprie azioni. La presenza di obblighi lavorativi rende incompatibili comportamenti tipici della vita deviante, come restare fuori tutta la notte o fare uso di sostanze, avvicinando l'individuo a stili di vita più stabili e socialmente accettati.

L'esperienza lavorativa può quindi contribuire già durante la detenzione alla costruzione di un'identità alternativa, più vicina all'immagine di una persona capace di pianificare, assumersi responsabilità e perseguire obiettivi nel lungo periodo. Villman[29] sottolinea come l'autonomia derivante da un lavoro significativo possa incidere fortemente sulle scelte di *desistance*.

Tuttavia, il lavoro non garantisce, da solo, l'abbandono del crimine. Per essere realmente efficace deve possedere alcune caratteristiche fondamentali: una certa stabilità, una retribuzione dignitosa e un rapporto basato sulla fiducia con il datore di lavoro. Solo in queste condizioni l'attività lavorativa può risultare più gratificante e coinvolgente della vita deviante, offrendo un'alternativa realistica e sostenibile.

È poi necessario considerare anche la prospettiva dei datori di lavoro. Chi assume una persona proveniente dal carcere tende a valutare il livello di rischio e desidera sentirsi "sicuro" della scelta. Per molti datori di lavoro

27 P.T. Lebel, R. Burnett, S. Maruna & S. Bushway. *The 'chicken and egg' of sub-jective and social factors in desistance from crime*. European Journal of Criminology, 2008, 5(2), p. 131 ss.

28 S. Farrall. *Social capital and offender reintegration: making probation desistance focused* (pp. 57 ss.). In S. Maruna & R. Immarigeon (eds.). *After Crime and Punishment: Pathways to offender reintegration*. Devon: Willan Publishing. 2004.

29 E. Villman. *Work, support and solitude: Prisoners' desistance expectations and self-regulating strategies*. Journal of Offender Rehabilitation, 2021, 60(2), p. 95 ss.

è rassicurante che sia trascorso un periodo "pulito" di almeno tre-cinque anni dall'ultima condotta delittuosa: esattamente il periodo in cui le persone appena liberate avrebbero invece maggiore necessità di un'occupazione. Maruna e King[30] definiscono la capacità del datore di lavoro di credere nel cambiamento come *belief in redeemability*: un concetto che distingue chi ritiene la criminalità un tratto statico di una persona da chi la considera invece modificabile tramite sostegno, opportunità e riconoscimento.

Poiché è impossibile offrire garanzie certe sulla *desistance*, una strategia utile consiste nel fornire ai datori di lavoro informazioni approfondite sulle hard skills (competenze tecniche, qualifiche formali) e sulle *soft skills* (motivazione, responsabilità, capacità relazionali) delle persone in esecuzione penale. Questo approccio mira a costruire un percorso condiviso tra lavoratore e datore di lavoro, orientato non solo all'assunzione, ma alla reale co-produzione della *desistance* e a un reinserimento sociale stabile e significativo.

5. CONCLUSIONI

Nelle precedentemente indicate argomentazioni sull'importanza del lavoro intramurario nei percorsi di *desistance*, potrebbe apparire sottovalutato il fatto che alcune persone svolgessero una regolare attività lavorativa prima di commettere il reato. Vale perciò la pena domandarsi se, anche in questi casi, il lavoro possa configurarsi ancora come uno degli elementi chiave per il ritorno a una vita rispettosa delle regole del vivere comune. Per provare a rispondere a questa domanda, occorre ricordare che Giordano et al.[31] hanno descritto la possibilità di reinserimento nella medesima attività lavorativa, svolta precedentemente all'ingresso in carcere, come un «*hook for change*»: un aggancio al cambiamento che, quando presente, può assumere un peso particolare nei percorsi di *desistance*. Non sorprende, dunque, che alcuni detenuti coinvolti nello studio svedese citato abbiano espresso maggiore fiducia nella propria capacità di mantenere scelte prosociali proprio grazie alla consapevolezza di poter contare ancora su quel particolare lavoro lasciato in sospeso fuori dal carcere. A tal riguardo, è importante con-

30 S. Maruna & A. King, '*Once a Criminal, Always a Criminal?: "Redeemability" and the Psychology of Punitive Public Attitudes*', European Journal of Criminal Policy and Research, 2009, 15, p. 7 ss.

31 P.C. Giordano, S.A. Cernkovich & J.L Rudolph. *Gender, crime, and desistance: Toward a theory of cognitive transformation*. American Journal of Sociology. 2002, 107(4), p. 990 ss.

siderare quanto, invece, in realtà, sia difficile per i detenuti poter contare ancora sull'attività lavorativa interrotta dalla carcerazione per una serie di motivi ben noti fra i quali senz'altro lo stigma sociale (il datore di lavoro esterno difficilmente è disposto a superare il pregiudizio e ad affrontare le oggettive difficoltà connesse alla riassunzione di un lavoratore che ha vissuto – o sta vivendo - l'esperienza detentiva) ma anche il lungo intervallo di tempo che separa spesso il detenuto dall'ammissione a una misura alternativa, una volta entrato in carcere.

Inoltre, anche ammesso di poter contare sulla presenza di un datore di lavoro illuminato, bisogna fare i conti con l'incertezza del momento del rientro nella mansione lavorativa, dovuta anche alla tempistica necessaria per la fissazione dell'udienza davanti al Tribunale di Sorveglianza spesso incompatibile con le logiche del mondo del lavoro esterno.

Queste variabili rendono di fatto poco appetibile per il datore di lavoro sia l'offerta del mantenimento dell'attività lavorativa interrotta, sia quella di un nuovo inserimento. Per una azienda *profit*, infatti, le condizioni di mercato possono cambiare significativamente fra un momento dell'anno e un altro, rendendo complicato poter sostenere l'assunzione del lavoratore in un periodo differente da quello preventivato e proposto nella formalizzazione della disponibilità lavorativa, rilasciata proprio in vista della richiesta di misura alternativa.

In ultimo, è opportuno considerare anche che non tutte le esperienze lavorative costituiscono un fattore protettivo: attività segnate da precarietà, sfruttamento, insicurezza o condizioni degradanti – dunque prive degli elementi qualificanti richiamati nei paragrafi precedenti – possono aver rappresentato, soprattutto per soggetti vulnerabili, uno dei fattori che hanno contribuito alla devianza in passato, intrecciandosi con dinamiche personali e sociali sfavorevoli e, se riprodotte come unica possibilità lavorativa durante o a fine pena, possono rafforzare l'idea che la scelta deviante sia più conveniente.

Ciò che emerge dai dati disponibili è che l'intuizione del legislatore del 1975, che attribuiva al lavoro una forte valenza trattamentale, risulta oggi più che mai attuale, purché l'esperienza lavorativa sia resa dignitosa, qualificata, realmente formativa e parte di un percorso individualizzato.

Tuttavia, l'attenzione esclusiva sul lavoro rischia di oscurare altri fattori altrettanto fondamentali nella *desistance*: la qualità delle relazioni familiari, la possibilità di intraprendere percorsi di studio e specializzazione, il mantenimento di contatti significativi con il mondo esterno, l'esistenza di un domicilio idoneo per il rientro in società e, soprattutto, la presenza di una comunità accogliente e inclusiva che non renda vano il cambiamento avviato in carcere.

La letteratura criminologica ha più volte ricordato che la *desistance* è un processo multilivello, dove i diversi elementi di supporto si rafforzano reciprocamente; il lavoro, per quanto decisivo, non può sostituirsi – da solo - a tutto il resto.

Non a caso Weaver[32] sottolinea come sia preferibile lavorare per promuovere prassi di "*co-producing desistance*", che valorizzino il contributo di tutti gli attori coinvolti nei percorsi di reinserimento (da quelli istituzionali alla comunità intesa in senso largo), piuttosto che attendere il cambiamento del singolo che – seppur indispensabile – affronta ostacoli troppo complessi da superare, se lasciato solo.

La riflessione torna così al nodo strutturale del sovraffollamento: non solo esso compromette in modo irreparabile la qualità della vita in carcere, ma ostacola proprio la possibilità di porre in essere sperimentazioni adeguate di co-produzione della desistenza, spesso svuotando – per le ragioni sopra menzionate – anche l'esperienza lavorativa della sua potenzialità trasformativa.

In un quadro tanto complesso sotto molteplici di vista, pare dunque che ci sia oggi – più che mai – la necessità di riportare l'attività lavorativa al centro del percorso trattamentale intramurario, avendo cura di dare importanza alle variabili che possono realmente fare la differenza nella scelta verso il cambiamento: salario adeguato, attività di lavoro che gratifichi il lavoratore e valorizzi eventuali competenze specifiche, modalità relazionali che garantiscano l'apertura verso una rappresentazione di sé attraverso modelli identitari differenti da quelli usati fino a quel momento.

32 B. Weaver.*'Co-producing Desistance: Who works to support desistance?'*, in I. Durnescu & F. McNeill, Understanding Penal Practices, Abingdon: Routledge. 2013.

CAPITOLO III

Per un’effettiva valorizzazione del lavoro penitenziario: voci da dentro e da fuori le sbarre

ECONOMIA SOCIALE, IMPRESE SOCIALI E LAVORO IN CARCERE

Il ruolo decisivo dell'impresa sociale nell'inserimento lavorativo dei detenuti.

Elisabetta Righini
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Professoressa ordinaria di Diritto commerciale e
Direttrice dello Yunus Social Business Centre (YSBC)

1. INTRODUZIONE: ECONOMIA ED IMPRESE SOCIALI NELL'ESPERIENZA ITALIANA

Negli ultimi decenni, il concetto di economia sociale ha assunto una rilevanza crescente nel dibattito accademico e politico europeo e internazionale, proponendosi come modello alternativo sia al capitalismo tradizionale sia all'assistenzialismo e al welfare pubblico. L'economia sociale rappresenta infatti un paradigma economico alternativo, che pone al centro la persona e il benessere collettivo piuttosto che la massimizzazione del profitto o l'intervento pubblico.

Con specifico riferimento ai suoi principi fondativi, l'economia sociale si configura come quel settore dell'economia che comprende organizzazioni private caratterizzate da finalità mutualistiche o di interesse generale, *governance* democratica e primato delle persone sul capitale. Secondo la tradizione europea, la struttura giuridico-organizzativa dell'economia sociale include, pertanto, vari soggetti come cooperative, mutue, associazioni e fondazioni, che si caratterizzano tutte per la condivisione di principi comuni: finalità di servizio ai membri o alla collettività, autonomia di gestione, processi decisionali democratici e distribuzione limitata degli utili.

I soggetti dell'economia sociale sono in grado quindi, attraverso queste modalità operative, di perseguire obiettivi sociali e di interesse colletti-

vo, privilegiando la persona rispetto al capitale e promuovendo la coesione e l'inclusione sociale[1].

La dimensione sociale dell'economia si manifesta in questo settore nella capacità delle citate organizzazioni di generare valore non solo economico, ma anche sociale, ambientale e culturale. L'economia sociale si presenta quindi in grado di rispondere a bisogni che il mercato tradizionale e lo Stato da soli non riescono a soddisfare, operando in quella che può essere definita la "zona grigia" tra pubblico e privato.

Per quanto riguarda la sua storia, l'economia sociale affonda le sue radici nell'Ottocento, come risposta collettiva alle disuguaglianze generate dall'industrializzazione. Le cooperative di produzione e consumo, le società di mutuo soccorso e le prime esperienze associative rappresentano la base storica di questo modello, fondato su principi di solidarietà, autogestione e partecipazione democratica[2].

Nel contesto dell'economia sociale, l'impresa sociale emerge come attore fondamentale, capace di coniugare sostenibilità economica e impatto sociale. L'impresa sociale rappresenta infatti, fra gli attori dell'economia sociale, una delle strutture più dinamiche e innovative, capace di coniugare finalità economiche e sociali e offrire strumenti efficaci per intervenire in aree di marginalità e vulnerabilità. Tra queste, il contesto carcerario rappresenta un ambito particolarmente significativo, dove le imprese sociali possono svolgere, e realmente svolgono, un ruolo determinante nella riabilitazione e nel reinserimento sociale delle persone detenute attraverso il lavoro[3].

Nell'esperienza italiana, l'economia sociale ha trovato una sua prima definizione giuridica e istituzionale inizialmente attraverso la l. 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali, e successivamente nella l. delega 13 giugno 2005, n. 118 sull'impresa sociale, integrata dal decreto attuativo d. lgs. 24 marzo 2006, n. 155. Quest'ultima riconosce come impresa sociale

1 J. Defourny-M. Nyssens, *The EMES Approach of Social Enterprise in a Comparative Perspective*, EMES Working Paper n. 3/2012, reperibile su https://www.emes.net/content/uploads/publications/EMES-WP-12-03_Defourny-Nyssens.pdf; L. Bruni-S. Zamagni, *Economia civile*, Bologna, 2015; M. Yunus, *Un mondo senza povertà*, Milano, 2008; Id., *Un mondo a tre zeri. Come eliminare definitivamente povertà, disoccupazione e inquinamento*, Milano, 2018.

2 C. Borzaga-F. Zandonai, *Le imprese sociali in Italia. Economia e istituzioni dei beni comuni*, Roma, 2009; C. Borzaga -L. Fazzi, *Le imprese sociali*, Roma, 2011.

3 G. Calzolari-G. De Mottoni-M. Di Saverio-M.G. Mastrangelo, *Detenuti, opportunità ed economia sociale*, in *Osservatorio Isfol*, III, 2013, n. 1/2, pp. 135-154.

ogni organizzazione privata che eserciti in modo stabile un'attività economica di interesse generale, senza scopo di lucro, destinando eventuali utili al perseguimento di finalità sociali.

In Italia, il quadro normativo delle imprese sociali è stato poi rinnovato con la riforma del Terzo Settore (d. lgs. 3 luglio 2017, n. 112), che ne ha ampliato le possibilità operative e rafforzato gli strumenti di misurazione dell'impatto sociale.

L'impresa sociale rappresenta una delle forme evolutive più recenti dell'economia sociale, caratterizzandosi per un approccio imprenditoriale applicato a finalità sociali. Si tratta di organizzazioni che operano sul mercato producendo beni e servizi, ma il cui obiettivo primario non è la remunerazione del capitale bensì il raggiungimento di obiettivi di utilità sociale[4].

Le imprese sociali si distinguono quindi per alcune caratteristiche fondamentali: la natura imprenditoriale dell'attività, con assunzione diretta del rischio economico; la finalità esplicita di beneficio alla comunità; l'assenza di distribuzione degli utili o la loro distribuzione limitata; la *governance* partecipativa che coinvolge gli *stakeholder*. Questo modello organizzativo si è affermato a pieno titolo in Europa e nel mondo come risposta innovativa a problemi sociali complessi, dall'occupazione di persone svantaggiate all'integrazione di migranti, dalla tutela ambientale ai servizi sociosanitari. L'impresa sociale si inquadra pertanto in quell'area dell'economia, denominata Terzo settore, che si colloca tra l'economia privata (orientata al profitto) e quella pubblica (produzione di beni e servizi per la collettività).

Tra le imprese sociali italiane, le cooperative sociali di tipo B rappresentano la fattispecie più importante e rappresentativa e sono specificamente definite dalla l. 8 novembre 1991, n. 381, come soggetti imprenditoriali senza scopo di lucro che coniugano la mutualità interna con l'obiettivo esplicito di perseguire «l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini»[5].

4 C. Borzaga, *Social Enterprises and Their Ecosystems in Europe: Country Report Italy*, Luxembourg Publication Office of European Commission, 2020, reperibile su https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16380&langId=en; C. Borzaga-L. Fazzi, *Le imprese sociali*, cit.

5 G. Casarin, *Il ruolo della cooperazione sociale per l'inclusione sociale e lavorativa delle persone in esecuzione penale*, Roma, Intervento alla II edizione di "Recidiva Zero. Studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere", convegno organizzato dal CNEL in collaborazione con il Ministero della Giustizia, Roma, 21 giugno 2025.

Per adempiere alla loro missione sociale, le cooperative appartenenti a questa categoria devono impiegare persone svantaggiate (tra cui detenuti e condannati ammessi a misure alternative) nella misura minima del 30% dei lavoratori. L'adeguatezza del modello cooperativistico risiede nella sua doppia missione: economica e sociale. La sostenibilità economica, garantita dalla produzione e vendita di beni o servizi sul mercato, è il mezzo per sostenere la missione sociale, che è il fine ultimo dell'organizzazione: fornire opportunità lavorative come parte di un percorso di crescita personale.

2. L'IMPRESA SOCIALE COME STRUMENTO DI INCLUSIONE LAVORATIVA DEI DETENUTI

Poiché l'impresa sociale opera in settori ad alta valenza di interesse collettivo, come *welfare*, istruzione, cultura, tutela ambientale, servizi alla persona, essa è spesso un laboratorio di innovazione sociale, capace di generare occupazione anche per soggetti svantaggiati e rappresenta così un importante forma di collegamento tra il mercato e la solidarietà, che crea opportunità concrete di lavoro e reinserimento economico e sociale rivolte alle persone escluse dal circuito produttivo tradizionale[6].

Tra i soggetti beneficiari più significativi delle imprese e cooperative sociali, rientrano ovviamente le persone detenute, per le quali il lavoro costituisce uno degli strumenti principali di riabilitazione e reinserimento, in conformità con i principi di cui all'art. 27, comma 3, della Costituzione italiana, circa la funzione rieducativa della pena[7].

Questo principio, che pone la persona umana e la sua dignità al centro, implica che l'esecuzione della pena non debba costituire «un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale»[8].

Nonostante il mandato costituzionale, la realtà carceraria italiana è caratterizzata da un sovraffollamento cronico e strutturale (con un tasso di

6 J.-L. Laville, *L'economia solidale*, Torino, 1998.

7 S. Granata, *L'impegno della cooperazione sociale nella filiera della giustizia*, intervento alla II edizione di "Recidiva Zero. Studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere", convegno organizzato dal CNEL in collaborazione con il Ministero della Giustizia, Roma, 17 giugno 2025, reperibile su httpswww.cnel.itPortals0CNELRecidiva20zero20-202025GRANATA_abstractRecidivaZero.pdfver=2025-06-16-130327-423&timesta

8 Corte cost., 3 giugno 2013, n. 135, punto 6 del Considerato in diritto

affollamento reale del 119% nel 2023)[9], e da una conseguente riduzione drastica delle opportunità di partecipare a programmi di istruzione e lavoro. Tale condizione favorisce eventi critici, come atti di autolesionismo e suicidi, e contribuisce a un elevato tasso di recidività, che, secondo alcuni studi, si attesta attorno al 60%, per coloro che non svolgono attività lavorative, contro il 2% per chi invece ne abbia beneficiato [10].

Di fronte a tale fallimento sistemico, emerge con forza l'importanza strategica del lavoro come strumento fondamentale di rieducazione e reinserimento sociale. L'inclusione lavorativa e sociale dei soggetti sottoposti ad esecuzione penale, che rientrano tra le categorie svantaggiate, è un imperativo non solo morale ma anche economico, potendo l'assenza di adeguate opportunità per questi soggetti privare lo Stato di un possibile ritorno sul PIL fino a un valore di 480 milioni di euro, qualora l'occupazione aumentasse significativamente e fosse orientata verso attività a maggior valore aggiunto gestite da imprese o cooperative[11].

In questo contesto, l'impresa sociale, e in particolare la cooperazione sociale di tipo B, si configura come la forma organizzativa più idonea a realizzare gli obiettivi di risocializzazione del detenuto attraverso il lavoro[12].

Sotto questo profilo, l'impresa sociale, offrendo opportunità lavorative a detenuti ed ex detenuti, si presta anche a divenire un *luogo di giustizia riparativa*, in cui il lavoro assume non solo un valore economico, ma anche educativo e simbolico, di riparazione ma anche di restituzione della persona alla società.

Il lavoro in carcere rappresenta, dunque, (anche se purtroppo spesso, nella pratica, a livello puramente astratto) un diritto fondamentale della persona detenuta e uno strumento essenziale di rieducazione. La dimensione lavorativa in ambito penitenziario assume pertanto una valenza che va

9 THEA-CNEL, *Rapporto "Recidiva zero. Istruzione, formazione, lavoro in carcere: dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema"*, Cernobbio, Forum The European House Ambrosetti, 8 settembre 2024.

10 THEA-CNEL, *Rapporto "Recidiva zero"*, cit.. Sul rapporto tra lavoro e recidiva v. K.T. Schnepel, *Good Jobs and Recidivism*, in *The Economic Journal*, n. 128, 2018, pp. 447-469 e S. Sedgley et al., *Prison's Dilemma: Do Education and Jobs Programmes A ect Recidivism?*, in *Economica*, n. 77, 2008, pp. 497-517.

11 THEA-CNEL, *Rapporto "Recidiva zero"*, cit.

12 V. Cavotta-M. Rosini, *Carcere, lavoro e impresa sociale. Verso una e ettiva rieducazione dei detenuti?*, in *Impresa Sociale*, 1/2021.

oltre la mera occupazione del tempo, ma costituisce un elemento centrale del trattamento rieducativo.

Quanto alle possibili modalità, il lavoro carcerario può assumere diverse forme: lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, lavoro alle dipendenze di imprese esterne, lavoro autonomo o in cooperativa. Come accennato e ben noto, tuttavia, numerose sono le criticità che caratterizzano questo ambito, con una bassa percentuale di detenuti effettivamente occupati, precarietà delle opportunità lavorative, difficoltà di collegamento con il mercato del lavoro esterno, scarsità di formazione professionale adeguata.

Tutto questo avviene nonostante la letteratura criminologica e sociologica abbia ampiamente dimostrato come il lavoro durante la detenzione riduca significativamente i tassi di recidiva, favorisca lo sviluppo di competenze professionali e relazionali, rafforzi l'autostima e faciliti il reinserimento sociale post-detenzione[13]. Pur con queste evidenze, l'effettiva implementazione di percorsi lavorativi significativi rimane una sfida per il sistema penitenziario italiano.

Sotto il profilo normativo, l'esperienza del lavoro penitenziario in Italia è regolata dalla l. 26 luglio 1975, n. 354 sull'ordinamento penitenziario, che riconosce il diritto al lavoro dei detenuti come strumento di recupero personale. Successivamente, la materia è stata disciplinata dal d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124 ("Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), della legge 23 giugno 2017, n. 103"), attuativo della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario (c.d. riforma Orlando).

Tuttavia, la concreta attuazione di tale principio ha incontrato nel tempo numerosi ostacoli, legati sia alla scarsità di risorse pubbliche, sia alla difficoltà di creare reali opportunità produttive all'interno delle strutture carcerarie[14].

A sostegno di tale strategia, e per facilitarne l'attuazione, date le perduranti difficoltà, il legislatore italiano ha poi introdotto strumenti incenti-

13 V. Cavotta-M. Rosini, *Carcere, lavoro e impresa sociale*, cit.

14 MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Contributo DAP alla relazione sulla performance 2018*, reperibile su https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/relaz_performance_2018_DAP.pdf

vanti, in particolare con la l. 22 giugno 2000, n. 193 (c.d. Legge Smuraglia), che prevede sgravi contributivi e incentivi fiscali (come un credito d'imposta) per le imprese e le cooperative che assumano detenuti per periodi non inferiori ai trenta giorni. Questi incentivi sono considerati fondamentali per garantire la sostenibilità dei percorsi di reinserimento, specialmente a causa dei *deficit* di produttività iniziali e dei costi per l'investimento in risorse dedicate alla dimensione rieducativa[15].

In questo quadro, l'intervento delle cooperative sociali di tipo B e delle imprese sociali ha rappresentato un'opportunità di innovazione sociale particolarmente significativa. Le cooperative sociali di Confcooperative Federsolidarietà, ad esempio, danno lavoro a oltre un terzo dei detenuti occupati che beneficiano della Legge Smuraglia, a riprova della loro capacità di attivazione e specializzazione[16].

Queste organizzazioni possono infatti, come sopra riportato, inserire stabilmente lavoratori svantaggiati, tra cui detenuti ed ex detenuti, nelle proprie attività produttive, promuovendo percorsi di formazione, responsabilizzazione e autonomia economica[17].

Le cooperative sociali di tipo B sono specificatamente finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, tra cui le persone detenute o ex-detenute, operando secondo logiche di mercato ma con finalità inclusive e creando opportunità occupazionali reali e sostenibili.

Le imprese sociali si configurano inoltre come le forme organizzative più idonee per operare nel complesso e rigido contesto carcerario, grazie a processi organizzativi specifici che vanno oltre la mera opportunità di impiego.

Innanzitutto, questa tipologia di impresa si caratterizza per la sua flessibilità e capacità di adattarsi al contesto peculiare della realtà carceraria. Il contesto carcerario pone numerosi ostacoli all'esercizio dell'attività d'impresa, tra cui la rigidità burocratica e le frequenti alterazioni dello stato psicofisico del detenuto, che possono influire negativamente sulla *performance* lavorativa. Le imprese sociali possiedono un alto grado di flessibilità[18] nella organizzazione del lavoro, per adattarsi sia alle limitazioni del

15 G. Casarin, *Il ruolo della coooperazione sociale*, cit., p. 7.

16 S. Granata, *L'impegno della cooperazione sociale*, cit.

17 A. Bernardoni-A. Picciotti, *Le cooperative sociali di inserimento lavorativo in Italia: settori di intervento e dinamiche economico-patrimoniali*, in *Impresa sociale*, 4/2023, p. 57.

18 V. Cavotta-M. Rosini, *Carcere, lavoro e impresa sociale*, cit.

carcere sia alle difficoltà personali o familiari dei beneficiari. Si tratta di un elemento essenziale per sconfiggere i *deficit* di produttività che caratterizzano spesso i soggetti svantaggiati.

In secondo luogo, le cooperative e imprese sociali consentono una presa in carico globale della persona e promuovono lo sviluppo di competenze non solo strettamente professionali, ma anche di quelle c.d. "trasversali"[19].

L'inserimento lavorativo dei detenuti può essere efficace, infatti, solo se si adotta un approccio integrato[20], poiché la marginalità della persona detenuta è multidimensionale[21] e non si riferisce solo all'esclusione dal mercato del lavoro, ma anche a fragilità familiari, sociali e a carenze formative educative e di socializzazione. Le imprese sociali sono fedeli alla metodologia della "presa in carico globale" del beneficiario, che sola può consentire il successo dell'iniziativa di reinserimento.

Questo approccio si traduce in elementi quali, innanzitutto, l'integrazione oltre il lavoro, in quanto l'impresa sociale non si limita all'integrazione lavorativa, ma si impegna affinché il detenuto acquisisca competenze personali e relazionali (c.d. *soft skills*)[22], che includono la capacità di lavorare in gruppo, l'osservanza delle regole e, fatto essenziale e determinante, il superamento di una visione meramente strumentale del lavoro, visto solo come mezzo per ottenere benefici o permessi[23], a favore di una concezione dello stesso come strumento di crescita e valorizzazione personale.

Questo processo determina come risultato una vera e propria trasformazione identitaria positiva dei beneficiari[24], che, attraverso l'impegno lavorativo costante, acquisiscono autostima e la fiducia necessarie per mantenere un impiego anche al termine della detenzione.

Infine, il coinvolgimento dell'organizzazione a favore dei beneficiari ha natura e carattere olistici: infatti la responsabilità della presa in carico delle fragilità dei detenuti viene condivisa a tutti i livelli dell'organizzazione,

19 G. Casarin, *Il ruolo della coooperazione sociale*, cit., p. 1.

20 G. Casarin, *Il ruolo della cooperazione sociale*, cit., p. 2

21 Sull'approccio multidimensionale delle cooperative sociali v. C. Borzaga–S. Depedri, *La multidimensionalità delle relazioni di lavoro nelle cooperative sociali*, in V. Pelligra (a cura di), *Imprese sociali. Scelte individuali e interessi comuni*, Milano, 2008, pp. 65-98.

22 G. Casarin, *Il ruolo della cooperazione sociale*, cit., p. 2

23 V. Cavotta-M. Rosjni, *Carcere, lavoro e impresa sociale*, cit.

24 Ibidem.

non solo dalle strutture che si occupano del versante psicologico e sociale, ma anche da quelle della produzione, i cui supervisori monitorano il lavoro e si avvalgono delle competenze degli operatori sociali in caso di difficoltà.

Le cooperative sociali svolgono in conclusione un ruolo determinante come principale collegamento tra il detenuto e la realtà esterna, tra il carcere e la società. Molte di queste organizzazioni sono strutturate per operare sia all'interno degli istituti penitenziari sia all'esterno, facilitando la transizione verso la società aperta.

Le esperienze di imprese sociali che operano in carcere o con persone detenute mostrano spesso caratteristiche comuni, svolgendo attività produttive concrete e competitive sul mercato, con percorsi formativi integrati che combinano competenze tecniche e trasversali, con accompagnamento personalizzato che può proseguire anche dopo la scarcerazione, attività a cui spesso si accompagna la creazione di reti territoriali con altri attori pubblici e privati.

Per quanto riguarda gli ambiti economici di maggior diffusione delle cooperative sociali di tipo B, soprattutto in ambito carcerario, alcuni settori si sono rivelati particolarmente adatti a tali esperienze, come la ristorazione e il *catering*, l'agricoltura biologica e sociale, l'artigianato di qualità, i servizi di manutenzione e pulizia e le attività editoriali e tipografiche. Le attività prevalenti gestite dalle cooperative sociali spaziano infatti dalla produzione dolciaria e panificazione (come *Banda Biscotti* e *Fine Pane Mai*) alla torrefazione, falegnameria, ristorazione, sartoria, digitalizzazione documentale e servizi vari (pulizie civili, manutenzione del verde)[25].

Un ulteriore esempio emblematico è costituito dalla cooperativa sociale *Giotto* di Padova, che dal 1986 gestisce laboratori di lavoro interno ed esterno al carcere, offrendo occupazione a decine di detenuti in attività come tipografia, giardinaggio e ristorazione. Analogamente, la cooperativa sociale *Made in Carcere*, fondata da Luciana Delle Donne, promuove la

25 G. Casarin, *Il ruolo della cooperazione sociale*, cit., p. 4; LEGACOOP, *Nota sintetica per il CNEL, Oggetto "Questionario Smuraglia"*, Roma, 11 giugno 2025, p. 3; E. Maglia, *Simulatori d'impresa negli istituti di pena: strumenti per l'inclusione sociale*, in *Welforum.it*, 18 dicembre 2018; V. Cavotta–M. Rosini, *Carcere, lavoro e impresa sociale*, cit.; E. Maglia, *Economia carceraria: impresa e inclusione*, in *Impresa sociale*, 14/2019.

produzione di accessori di moda realizzati da donne detenute, con un forte impatto simbolico e di riscatto personale[26].

La scelta delle attività produttive deve ovviamente tenere conto sia delle competenze delle persone detenute sia delle opportunità di mercato, cercando di coniugare sostenibilità economica e valore formativo ed educativo.

Queste attività sono rese possibili, poi, dalla definizione di solidi rapporti con gli *stakeholder*[27] fondamentali, attraverso una logica di rete che coinvolge l'amministrazione penitenziaria, altri enti del Terzo Settore e le imprese *profit*. Questa rete di cooperazione è essenziale per garantire lo svolgimento dei servizi dalla fase di detenzione alla prosecuzione, di vitale importanza, dell'attività lavorativa dopo la scarcerazione.

L'impatto delle imprese sociali nel contesto carcerario si manifesta su molteplici dimensioni. Sul piano individuale, il lavoro in impresa sociale consente alle persone detenute di acquisire competenze professionali spendibili, di sviluppare abitudini lavorative regolari, di ricostruire la propria identità professionale e sociale e di creare un risparmio economico utile per il reinserimento. Gli studi disponibili indicano che chi ha partecipato a percorsi lavorativi significativi durante la detenzione presenta tassi di recidiva significativamente inferiori alla media. Studi del Ministero della Giustizia mostrano che i detenuti impegnati in attività lavorative o formative hanno un rischio di recidiva inferiore al 20%, contro il 68% di chi non lavora[28].

Sul piano sociale, le esperienze di inserimento lavorativo dei detenuti contribuiscono a ridurre lo stigma associato alla detenzione, favoriscono la cultura della seconda opportunità e creano valore economico per il territorio, alleggerendo i costi sociali della marginalità. La produzione di beni e servizi da parte di imprese sociali che impiegano persone detenute genera inoltre un valore simbolico importante, dimostrando che la riabilitazione è possibile ed economicamente sostenibile.

Sul piano sistemico, l'azione delle imprese sociali in carcere stimola l'innovazione del sistema penitenziario, favorisce la collaborazione tra

26 L. Delle Donne, *Made in Carcere: A New Philosophy and Life Stile. Una seconda chance a donne detenute e tessuti*, in *Rivista di Scienze dell'educazione*, n. 3/2017, pp. 260-271.

27 G. Casarin, *Il ruolo della cooperazione sociale*, cit., p. 4; LEGACOOP, *Nota sintetica per il CNEL*, cit., p. 5.

28 V. Cavotta-M. Rosini, *Carcere, lavoro e impresa sociale*, cit.; IL SOLE 24 ORE, *Nel 68% dei casi i detenuti nelle carceri tornano a delinquere*, 6 febbraio 2018.

pubblico e privato sociale, promuove modelli di economia inclusiva e contribuisce al dibattito sulle finalità della pena.

L'inserimento lavorativo dei detenuti attraverso l'impresa sociale genera quindi benefici multipli, riducendo i tassi di recidiva, favorendo la sicurezza sociale, promuovendo la responsabilità individuale e contribuendo al risparmio di risorse pubbliche.

L'economia sociale, in questo senso, agisce come *ponte di cittadinanza*, capace di restituire dignità e competenze a persone che hanno vissuto l'esclusione, e di tradurre in pratica il principio costituzionale della funzione rieducativa della pena.

3. CRITICITÀ, OSTACOLI E SFIDE CONTINUE

Nonostante i risultati positivi documentati, l'operatività delle imprese sociali in ambito carcerario incontra numerosi ostacoli.

A discapito della comprovata efficacia delle imprese sociali nel ridurre la recidiva, il lavoro in carcere rimane infatti un'occasione colta da una minoranza (solo il 33% dei detenuti è coinvolto in attività lavorative)[29].

Le rigidità organizzative del sistema penitenziario, con regolamenti e procedure spesso poco flessibili, possono limitare l'efficacia dei progetti imprenditoriali[30]. Le difficoltà logistiche legate all'accesso alle strutture detentive, ai controlli di sicurezza e alla movimentazione di merci rappresentano vincoli operativi significativi.

Sul piano economico, rimane poi la sfida della sostenibilità finanziaria di queste iniziative, in quanto la minore produttività iniziale dei lavoratori in formazione, i costi aggiuntivi legati al contesto carcerario e la necessità di investimenti in accompagnamento sociale richiedono modelli economici robusti e solidi, spesso non attuabili senza il sostegno di politiche pubbliche mirate.

Ulteriori ostacoli si rinvengono poi a livello sociale, fra cui vanno ricordate le barriere culturali e lo stigma sociale, sia nella commercializzazione dei prodotti realizzati da persone detenute sia nell'assunzione di ex-detenuti da parte di imprese tradizionali. La continuità dei percorsi dopo la scarcerazione rappresenta un ulteriore nodo critico, poiché il passaggio

29 THEA–CNEL, *Rapporto "Recidiva zero"*, cit.

30 V. Cavotta-M. Rosini, *Carcere, lavoro e impresa sociale*, cit.

dalla dimensione ristretta del carcere al mercato del lavoro aperto richiede reti di supporto solide e durature.

Le principali sfide che le imprese sociali devono affrontare, oltre alla rigidità del contesto carcerario, includono poi barriere logistiche e abitative[31], in quanto dopo il termine della pena, ostacoli come la difficoltà di trovare un'abitazione e di ricostruire reti sociali sane possono vanificare i risultati positivi intrapresi, e un aumento delle fragilità della popolazione carceraria[32]. Il progressivo peggioramento delle condizioni di salute di tale popolazione, in particolare l'aumento dei detenuti con problemi psichiatrici e di dipendenze, richiede un notevole sforzo sotto il profilo sociosanitario, al fine di permettere il coinvolgimento nei processi di reinserimento lavorativo[33].

Ultimo e non meno gravoso ostacolo è costituito dalla burocrazia[34] e dalla difficoltà di ricorrere alle agevolazioni. Infatti, nonostante l'importanza della Legge Smuraglia, i modesti risultati della sua applicazione mettono in evidenza la necessità di semplificare le procedure burocratiche per accedere agli sgravi contributivi, superando ostacoli e ritardi amministrativi.

Per affrontare queste sfide è necessario un'azione coordinata e sistemica, per rafforzare la cooperazione fra i vari soggetti, in quanto le imprese sociali sono parte integrante di una rete che coinvolge l'amministrazione penitenziaria (DAP), la magistratura di sorveglianza, gli enti del Terzo settore e le imprese *profit*[35]. Il CNEL, attraverso il programma "Recidiva Zero"[36] ha proposto la promozione di azioni di sistema per rendere strutturale la collaborazione operativa tra le forze economiche e sociali, potenziando innanzitutto la Legge Smuraglia, per rendere gli incentivi più stabili e ampliare le categorie beneficiarie. In secondo luogo, è stato riconosciuto necessario operare sul piano della tecnologia e formazione, implementando la piattaforma del Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa, che, gestita da INPS e Ministero del Lavoro, permette il censimento delle

31 G. Casarin, *Il ruolo della cooperazione sociale*, cit., p. 5.

32 Ivi, p. 5-6.

33 Ivi, p. 5.

34 Ivi, p. 6.

35 Ivi, p. 5.

36 CNEL, *Osservazioni e proposte in materia di studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere*, documento approvato dall'Assemblea generale del 24 luglio 2025, reperibile su fe4fa4c-ca5f8d77b19abef0b8efd5c34.

competenze dei detenuti e l'abbinamento con le richieste del mercato. Infine, sotto il profilo del riconoscimento delle competenze, è cruciale riconoscere ai fini della formazione professionale le prestazioni lavorative svolte dai detenuti, assicurando modelli lavorativi professionalizzanti e realmente spendibili all'esterno.

Per quanto riguarda le prospettive future, l'evoluzione dell'incontro tra impresa sociale e lavoro carcerario dipende da una molteplicità di fattori. Sul piano normativo, è necessario un ulteriore sviluppo della legislazione che favorisca le opportunità lavorative in carcere e il ruolo delle imprese sociali, semplificando le procedure amministrative e prevedendo incentivi specifici. Le esperienze europee più avanzate mostrano come politiche pubbliche integrate possano amplificare significativamente l'impatto di questi interventi.

Sul piano della *governance*, appare cruciale poi lo sviluppo di partenariati pubblico-privati più strutturati, che coinvolgano amministrazione penitenziaria, imprese sociali, enti locali, agenzie formative e organizzazioni del terzo settore in progettazioni condivise e di lungo periodo. La creazione di reti territoriali consente di moltiplicare le opportunità e di garantire continuità ai percorsi individuali.

L'innovazione sociale e tecnologica può infine aprire nuove possibilità, attraverso la digitalizzazione di alcune attività produttive, lo sviluppo di competenze legate all'economia verde e circolare e l'utilizzo di metodologie formative innovative, elementi tutti che rappresentano frontiere di sviluppo promettenti. Allo stesso tempo, è utile rafforzare la capacità di misurazione dell'impatto sociale, sviluppando strumenti di valutazione che documentino i benefici generati e orientino il miglioramento continuo delle pratiche.

Ulteriori sfide future riguardano poi il rafforzamento delle politiche di sostegno alle imprese sociali, l'accesso a fondi europei e l'integrazione tra istituzioni penitenziarie e sistema produttivo locale.

A questo proposito, un importante contributo potrà essere fornito dal nuovo Piano d'azione nazionale per l'economia sociale, i cui termini di consultazione si sono conclusi il 12 novembre 2025 e approvato il 2 luglio 2026 con informativa del Consiglio dei Ministri. Si tratta di un documento

di indirizzo, allineato alle indicazioni del Consiglio europeo[37], che segna un cambio di paradigma nel posizionamento strategico di cooperazione e Terzo settore all'interno delle politiche di sviluppo nazionali.

Il Piano opera, infatti, una riconfigurazione del ruolo dell'economia sociale, superando la tradizionale concezione riparativa, finalizzata a compensare le carenze del mercato e le lacune dell'intervento statale, per elevarla a componente strutturale, quasi architrave, della politica economica nazionale. Tale riposizionamento si fonda su un modello di sviluppo incentrato sui principi di sostenibilità sociale e ambientale, configurando l'economia sociale come infrastruttura abilitante per lo sviluppo sostenibile e strumento di coesione territoriale.

Più precisamente, il documento si articola attorno a tre assi fondamentali che ne definiscono l'impianto strategico e operativo.

Sul piano della *governance* e integrazione normativa, il Piano prevede l'implementazione di una *governance* multilivello finalizzata al superamento della frammentazione normativa emersa in seguito alla riforma del Terzo Settore. Tale processo passa attraverso la definizione giuridica del perimetro dei soggetti dell'economia sociale e la loro integrazione trasversale nelle politiche di sviluppo, lavoro, ambiente e innovazione.

La legittimazione istituzionale costituisce il secondo asse portante dell'intervento. L'economia sociale viene riconosciuta come terzo pilastro tra settore pubblico e mercato, con l'istituzione di un presidio ministeriale presso il MEF specificamente dedicato alla programmazione economica settoriale.

Il terzo ambito riguarda le misure fiscali e di sostegno attraverso cui il Piano recepisce istanze storicamente avanzate dal movimento cooperativo. In particolare, si prevede il chiarimento della nozione di Servizi di Interesse Economico Generale (SIEG) per semplificare l'accesso agli aiuti di Stato, accompagnato dall'introduzione di un regime fiscale agevolato per gli investitori in imprese dell'economia sociale. Il documento contempla inoltre il ripristino dell'esenzione fiscale sugli utili destinati a riserva legale delle cooperative e l'inclusione dei soggetti dell'economia sociale nei meccanismi di *compliance* fiscale recentemente introdotti. Particolare attenzione viene riservata allo sviluppo delle cooperative di comunità e

37 Il piano è adottato in attuazione della raccomandazione del Consiglio Europeo del 27 novembre 2023 sullo sviluppo delle condizioni quadro dell'economia sociale (c/2023/1344).

delle operazioni di *Workers Buy Out* (WBO), sostenute attraverso strumenti finanziari dedicati agli investimenti del settore.

La sfida futura consisterà ora nella traduzione operativa dei principi enunciati in azioni concrete e coerenti con l'impianto teorico-strategico del Piano[38].

4. CONCLUSIONI

L'impresa sociale rappresenta in conclusione, nell'ambito carcerario, la sintesi efficace tra la sostenibilità economica e la finalità rieducativa della pena. Grazie alla sua missione sociale, alla flessibilità organizzativa e all'approccio olistico e integrato alla persona, è il modello più efficace per operare nella complessità del contesto carcerario.

Come dimostrato dall'esperienza italiana, la cooperazione sociale è un elemento di congiunzione essenziale tra il carcere e la società, che si impegna nella formazione, nell'orientamento e nel sostegno continuativo al detenuto, permettendogli non solo di acquisire competenze spendibili sul mercato, ma di ricostruire la propria dignità e la propria autonomia. Per potenziare ulteriormente l'efficacia di queste iniziative, è necessario un impegno sistemico, che includa il pieno sfruttamento delle agevolazioni di cui alla Legge Smuraglia e il rafforzamento delle reti istituzionali e intersoggettive coinvolte, così da rendere il lavoro retribuito una concreta opzione per tutti i detenuti, contrastando in maniera strutturale il fenomeno della recidiva.

L'economia sociale e l'impresa sociale rappresentano oggi una frontiera avanzata del modello economico sostenibile e inclusivo. Il loro ruolo nel contesto penitenziario dimostra come l'attività economica possa essere posta al servizio della persona, trasformando il carcere da luogo di mera detenzione a spazio di rinascita civile e lavorativa.

Il lavoro, in questa prospettiva, diviene dunque non solo un mezzo di sostentamento, ma una forma di riconciliazione con la società: un ponte tra colpa e responsabilità, tra isolamento e appartenenza.

38 V.: S.Arduini, Il Piano nazionale per l'economia sociale spiegato in dieci punti, in Vita.it, 6 luglio 2026; P. Venturi, Dalle regole regolative alle regole costitutive: la lezione di Searle, in Avvenire, 23 luglio 2026; G. Sepio, Via libera in Consiglio dei Ministri: nasce il Piano nazionale per l'economia sociale, in Vita.it, 2 luglio 2026; G, Sepio, L'economia sociale vara il Piano: fisco e finanza a misura d'uomo, in Il Sole 24 Ore, 3 luglio 2026; M. Calderini, Il piano dell'economia sociale, il paradigma di sviluppo che tocca il sistema paese, in Il Sole 24 Ore, 8 luglio 2026

L'intersezione tra economia sociale, impresa sociale e lavoro carcerario rappresenta in conclusione un campo di innovazione sociale di grande rilevanza, dove si coniugano giustizia sociale, efficacia riabilitativa e sostenibilità economica. Le esperienze consolidate dimostrano che è possibile trasformare il tempo della detenzione in un'opportunità di crescita personale e professionale, riducendo la recidiva e favorendo il reinserimento sociale.

Le imprese sociali, con il loro approccio imprenditoriale orientato al bene comune, si configurano quindi come attori ideali per operare in questo ambito complesso, creando valore economico e sociale simultaneamente. Tuttavia, per realizzare pienamente questo potenziale, è necessario un impegno condiviso tra istituzioni, imprese sociali, terzo settore e comunità, orientato a rimuovere gli ostacoli esistenti e a creare condizioni sistemiche favorevoli.

In una prospettiva più ampia, il tema del lavoro in carcere attraverso l'impresa sociale interroga la società nel suo complesso sulla concezione di giustizia, sul significato della pena e sulla possibilità di costruire comunità più inclusive. La sfida è passare da esperienze innovative ma frammentarie a un modello sistemico che faccia del lavoro dignitoso e formativo un diritto effettivo per tutte le persone detenute, contribuendo così a un sistema penale più umano ed efficace.

IL LAVORO CARCERARIO: NORMATIVA, ATTUAZIONE E CRITICITÀ

Stefano Camassa
Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro
Membro del Centro Studi Nazionale ANCL e del Comitato scientifico ASRI

PREMESSA

I principi costituzionali italiani incentrano sul lavoro la costruzione della dignità e della libertà dei cittadini.

L'art. 1 fonda la Repubblica italiana sul lavoro. L'art. 27, poi, prevede che la pena abbia anche un fine rieducativo, oltre che afflittivo, di *chance* per il reinserimento nella società. Possiamo, quindi, dire che il detenuto inizia il suo cammino verso la libertà ripartendo dall'inserimento lavorativo.

Il regime di semilibertà o alcune sperimentazioni lavorative sono, anche, sotto un profilo pragmatico, ma in ogni caso connesso con la dignità dei detenuti, un rimedio contro il cronico sovraffollamento della popolazione carceraria. Negli istituti penitenziari, ad esempio, di Torino, Alessandria e Saluzzo sono state create una torrefazione ed una caffetteria mobile; nel carcere di Bollate è stato realizzato un progetto di ippoterapia poi replicato nel carcere di Opera; in provincia di Lecce è nato uno *store* di *e-commerce* con manufatti prodotti da detenute e detenuti; nel carcere di Busto Arsizio opera un'azienda di Arcore che impiega detenuti nella produzione di articoli dolciari pensati per soggetti con intolleranze alimentari.

Gli esempi, anche di successo imprenditoriale, oltre che umano, non mancano. Ma qual è il contesto normativo?

1. FONTI ED EVOLUZIONE NORMATIVA

1.1. La legge 26 luglio 1975, n. 354

Si è detto in premessa dell'impianto costituzionale che fa da cornice al tema affrontato. Il primo intervento normativo, in ordine cronologico, risale alla Legge 26 luglio 1975, n. 354. Il provvedimento, movendo dai principi co-

stituzionali anzidetti, disciplina l'ordinamento penitenziario. Dall'articolo 20 all'articolo 25-ter vengono regolamentati gli aspetti attinenti al lavoro e alla previdenza dei detenuti.

Si parte dal principio in base al quale gli istituti penitenziari debbono organizzare occasioni per il lavoro e la formazione professionale dei detenuti, chiarendo che il lavoro non deve avere carattere afflittivo (superamento dei lavori forzati) e dà diritto ad una remunerazione.

Attraverso un sistema di convenzioni, le amministrazioni possono coinvolgere soggetti pubblici e privati sia nella formazione dei detenuti sia nella produzione di beni e servizi nonché nella rete di commercializzazione, all'esterno, di quanto prodotto.

I detenuti, poi, possono chiedere di essere ammessi, a titolo gratuito, a progetti di pubblica utilità a vantaggio «*dello Stato, regioni, province, comuni, comunità montane, unioni di comuni, aziende sanitarie locali, enti o organizzazioni, anche internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato, sulla base di apposite convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 47, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230*».

Con le dovute cautele, anche in relazione ai percorsi di formazione professionale svolti, i detenuti possono essere ammessi al lavoro all'esterno, presso soggetti convenzionati.

Di particolare rilievo, anche per quanto analizzeremo in seguito, è l'art. 22. Lì si stabilisce che «La remunerazione per ciascuna categoria di detenuti e internati che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi».

La questione della riduzione è stata anche oggetto di rinvio alla Corte Costituzionale da parte di taluni giudici di merito, ma la Consulta non l'ha invalidata, pur pronunciandosi solo nel caso del lavoro alle dirette dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. Si approfondiranno in seguito, ad ogni buon conto, ulteriori profili di criticità della norma, per l'evenienza della terziarizzazione del lavoro carcerario, in relazione all'accesso a taluni benefici di natura fiscale e contributiva.

Giova, in sede di illustrazione e di commento della Legge 351/1975, rimarcare che sulla retribuzione spettante ai detenuti è possibile che lo Stato eserciti rivalsa per debiti a vario titolo del detenuto, risultando in ogni

caso intangibile ed impignorabile da ulteriori terzi la quota minima dei tre quinti. Tale quota, il c. d. «peculio», è depositata presso l'Istituto di pena (cfr. art. 25) ed è fruttifera di interessi al saggio legale.

1.2. La Legge 8 novembre 1991, n. 381 e la Legge 22 giugno 2000, n. 193 (c. d. Legge Smuraglia)



Esaminiamo ora altre due leggi che definiscono le agevolazioni per chi occupa detenuti ed enucleano un primo punto di criticità del *corpus* normativo.

La Legge 381/1991 ha introdotto e normato le cooperative sociali. Le stesse costituiscono una tipologia speciale di cooperative di produzione e lavoro. Le cooperative di produzione e lavoro, in linea generale, si propongono di trovare occasioni di lavoro per i propri soci, sicché il costo del lavoro sostenuto, per rispettare il fine mutualistico, deve essere per la maggior parte imputabile, per le prestazioni lavorative di tipo subordinato, ai soci (definiti, infatti, soci lavoratori). Nell'ambito delle cooperative sociali, il fine mutua-

listico è connaturato al campo di azione delle stesse, giacché statutariamente esse debbono rispondere ad almeno uno dei due seguenti requisiti:

a. Gestione di servizi socio-sanitari ed educativi;
b. gestione di attività in qualunque settore finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, che devono costituire almeno il 30% della forza lavoro.

Tra i lavoratori svantaggiati, secondo l'art. 4, comma 3-bis della L. 381, rientrano:

1. detenuti e internati negli istituti penitenziari;
2. ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari (oggi REMS);
3. condannati e internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354/1975 e successive modificazioni.

L'agevolazione consiste nella riduzione delle aliquote contributive impiegate ai fini previdenziali ed assistenziali e concernenti sia il datore di lavoro sia il lavoratore. Tale riduzione, inizialmente prevista nella misura dell'ottanta per cento, è stata successivamente elevata al novantacinque per cento.

Inoltre, l'art. 2 della Legge 193/2000 ha esteso il beneficio di cui sopra a tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, che organizzino il lavoro all'interno delle carceri. Passaggio obbligato per tutti i datori di lavoro è la stipula di una convenzione con l'amministrazione penitenziaria interessata, nella quale venga anche stabilita la misura della retribuzione che non può essere «inferiore a quanto previsto dalla normativa vigente per il lavoro carcerario». Ossia non può essere inferiore a quanto previsto dai vigenti CCNL, ridotto ai due terzi. Si segnalano, per ulteriori approfondimenti, il DM Giustizia 9 novembre 2001, la Circolare INPS numero 134 del 25-7-2002, il Decreto 24 luglio 2014, n. 148, art. 8.

La Legge Smuraglia contiene, poi, un'altra importante misura agevolativa. Un credito d'imposta di euro 520 mensili in caso di assunzione di lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro esterno, ridotto ad euro 300 per i semiliberi, per tutta la durata del rapporto e per i diciot-

to mesi successivi al termine dello stato detentivo (elevati ai ventiquattro mesi successivi, laddove il detenuto non abbia beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno). Il contratto può anche essere a tempo determinato, purché non inferiore a 30 giorni. Qui però la norma regolamentare attuativa, ovvero il Decreto 148/2001, all'art. 3 pone un vincolo, ossia che i datori di lavoro «*corrispondano un trattamento economico non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di lavoro*».

Quindi, il combinato disposto produce un'asimmetria critica, consentendo di applicare lo sgravio contributivo se, attraverso le convenzioni, si corrisponde ai detenuti una retribuzione non inferiore ai due terzi delle previsioni della contrattazione collettiva, mentre per l'applicazione del credito d'imposta si dovrebbe innalzare la retribuzione fino a tali limiti contrattuali.

Il problema non è, si badi bene, se sia possibile o lecito ridurre ai 2/3 la retribuzione dei lavoratori che lavorano all'interno delle carceri. Sia che lavorino alle dirette dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria sia che lavorino - purché all'interno - alle dipendenze di privati, la riduzione è lecita, come stabilito dall'art. 2 della Legge Smuraglia. L'articolo non è cioè inficiato di incostituzionalità, peraltro avendo riferimento a sentenze antecedenti alla Legge Smuraglia. La validità della riduzione è in altre parole pienamente lecita, nel limite del lavoro interno alle carceri. E, come è stato correttamente osservato[1], sorreggono tale conclusione criteri logici ed economici, poiché il lavoro carcerario:

- risente di una serie di limitazioni dettate dall'organizzazione interna degli istituti penitenziari, dagli altri elementi del trattamento e dalla condizione giuridica del lavoratore, colpito da provvedimento di limitazione della libertà personale (si pensi alle assenze a vario titolo che non consentono una continuità nella prestazione di lavoro quali quelle per motivi processuali; per colloqui con familiari, avvocati e magistrati; per la frequenza di corsi di istruzione e formazione; per l'espletamento delle pratiche religiose; per motivi sanitari);

1 V. A. Alcaro, *La retribuzione del lavoro penitenziario alle dipendenze degli enti terzi: la controversa disposizione dell'art. 2, l. 22 giugno 2000, n. 193, c.d. legge Smuraglia*, Bergamo, 2019.

- la manodopera detenuta appartiene spesso a fasce caratterizzate da bassissima scolarizzazione e formazione;
- i lavoratori detenuti e internati hanno una presenza temporanea e discontinua negli stabilimenti penitenziari;
- le variabili personali e le dinamiche interne alla vita di ogni istituto penitenziario incidono sul livello di produttività, con l'effetto di non renderlo uguale a quello del lavoratore in libertà;
- il lavoro risente delle necessità connesse al mantenimento dell'ordine e della sicurezza.

Tuttavia, il mancato rispetto dei minimi della contrattazione collettiva sembra precludere l'accesso al credito d'imposta.

2. ULTERIORI ASPETTI CRITICI

Meritano attenzione due ulteriori aspetti critici.

Il primo riguarda l'interruzione del rapporto di lavoro per la rimessione in libertà del detenuto. Su un aspetto secondario connesso alla questione è intervenuto l'INPS con il Messaggio 5 marzo 2019, n. 909, con il quale si dispone che spetti la NASpI ai lavoratori in caso di interruzione involontaria del rapporto di lavoro, svolto all'interno del carcere alle dipendenze di privati, rientrando tale ipotesi nella casistica di involontarietà della disoccupazione.

Ora, premesso che in verità il privato potrebbe offrire comunque occasioni di lavoro extra carcerarie, poniamo pure che la fine della pena interrompa il rapporto. Occorre innanzitutto osservare che non essendovi una risoluzione di diritto del contratto, la stessa debba essere in qualche modo sancita e notificata (concordare con risoluzione). Se il lavoratore non si dimette o non si addiviene ad una risoluzione per mutuo consenso, il rapporto dovrà essere risolto dal datore di lavoro. Sarebbe da eccepire l'eventuale integrazione delle dimissioni per fatti concludenti o ripiegare su un licenziamento per giusta causa, per prolungata assenza ingiustificata o per sopravvenuta causa di forza maggiore. In ogni modo si esprime l'idea che nella fattispecie non spetti il preavviso.

Un'altra questione rilevante attiene gli adempimenti in materia di obblighi per il collocamento mirato dei disabili. Da questo punto di vista,

la posizione di cooperative sociali e di altri datori di lavoro non appare bilanciata. La normativa in materia, infatti, esclude dalla base di computo, ai fini degli obblighi, i soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro, cosicché il problema resta per gli altri datori di lavoro, laddove si raggiunga la quota di quindici lavoratori computabili. Si segnala, peraltro, che molti detenuti potrebbero essere computabili in quota disabili, ma manca l'accertamento sanitario, difficilmente realizzabile, secondo le procedure di legge, durante lo stato di detenzione.

3. CONCLUSIONI E PROPOSTE

La possibilità oggi estesa a tutti i datori di lavoro di occupare all'interno dei penitenziari, con le procedure richieste dalla legge, lavoratori detenuti, richiederebbe un adeguamento degli strumenti normativi. L'ideale sarebbe intervenire con una disposizione, anche di iniziativa popolare, volta a disciplinare gli elementi critici sopra analizzati ed in particolare:

1. la definizione *ex lege* della cessazione del rapporto in caso di rimessione in libertà del lavoratore, non mettendo in discussione il diritto alla NASpI dell'ex detenuto, ma disciplinando con norma speciale la fattispecie di recesso ed esonerando il datore di lavoro dalla contribuzione correlata al licenziamento; Sono usciti due provvedimenti amministrativi dell'INPS uno a maggio 2026 e l'altro pochi giorni fa. Con la Circolare 20/05/2026, n. 59 l'INPS, andando nel senso auspicato, ha ammesso che possa esserci l'esonero del datore di lavoro, diverso dall'Amministrazione penitenziaria, dalla contribuzione NASpI, laddove l'interruzione del rapporto di lavoro escluda il datore di lavoro dal processo decisionale di estromissione del lavoratore (es. trasferimento ad altro carcere o anche remissione in libertà, ma solo se sia oggettivamente impossibile proseguire il rapporto di lavoro). Con Circolare 16/07/2026 n. 74, è stato ulteriormente ribadito che spetti la NASpI nel caso di scarcerazione per fine pena, di conclusione del progetto lavorativo, di trasferimento ad altro penitenziario e di ammissione a misure alternative alla detenzione in carcere. Ciò anche sulla scorta della Sentenza di Cassazione n.

396 del 05/01/2024, della Sentenza di Cassazione n. 13577 del 21/05/2025). In tali casi, ove l'Amministrazione Penitenziaria sia il diretto datore di lavoro, è anche dovuto il contributo NASpI. Non spetta la NASpI, invece, sulla scorta dell''ordinanza n. 5510 del 02/03/2025, della sentenza n. 13721 del 22/05/2025 e della sentenza n. 19746 del 16/07/2025 emesse dalla Cassazione, in caso di lavoro intramurario a rotazione, nei periodi di non lavoro a ciò attribuibili.

2. l'esclusione dalla base di computo, ai fini del collocamento mirato dei disabili, dei lavoratori detenuti ed occupati all'interno delle carceri;
3. il superamento della norma regolamentare che vincola l'accesso al credito d'imposta ad una retribuzione non inferiore a quella prevista dai CCNL, consentendo la riduzione fino a garantire i due terzi dei minimi contrattuali.

Nelle more di una riforma normativa, è però possibile agire da subito sul secondo e sul terzo punto. Attraverso la contrattazione di secondo livello è infatti possibile ipotizzare un percorso di gradualità retributiva per i soggetti detenuti occupati all'interno degli istituti previdenziali, al fine di garantire la disponibilità del credito d'imposta, escludendo al tempo stesso tali soggetti dalla base di computo del collocamento mirato dei disabili.

Le proposte qui sopra fornite non intendono in alcun modo discriminare i lavoratori detenuti, ma al contrario aiutare gli imprenditori che vogliano offrire una possibilità di riscatto ad una categoria di lavoratori evidentemente svantaggiati.

MERCATO DEL LAVORO E LAVORATORI DETENUTI: CRITICITÀ E PROSPETTIVE[1]

Vincenzo Lamonaca
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direttore della Casa di reclusione di Onanì-Mamone

Grazie a tutti per l'invito.

Cercherò di non ripetere cose già dette, ma sono doverose alcune riflessioni a margine degli interventi precedenti.

Chi mi ha preceduto e in particolare la prof.ssa Menghini si è soffermata sul c.d. costo dell'utenza, giustamente ricordando che il valore assoluto di esso è dato dal bilancio dell'Amministrazione penitenziaria diviso per il numero medio di utenti, per cui all'aumento dei soggetti ristretti, restando invariata l'entità delle risorse postate a bilancio, il costo medio scende e viceversa sale[2]. Poi c'è una forbice qualitativa, legata alla suddivisione dei detenuti per circuiti penitenziari, ai sensi dell'art. 14, legge n. 354/1975[3], che risente anche dell'indice di pericolosità. Ad esempio, un detenuto appartenente al circuito della media sicurezza a trattamento intensificato riflette esigenze organizzative (di sicurezza o trattamentali) ben diverse rispetto a chi è sottoposto al c.d. regime detentivo differenziato di cui all'articolo 41-*bis*, legge n. 354/1975[4].

Inoltre, bisogna considerare che buona parte dei fondi di bilancio messi a disposizione per le esigenze dell'Amministrazione Penitenziaria è imputata al costo del personale e il suo impiego non può che essere a sua

1 La presente riflessione, con l'aggiunta delle sole note, è frutto esclusivo delle opinioni dell'Autore e non è assolutamente impegnativa per l'Amministrazione pubblica di riferimento; essa costituisce l'intervento svolto in occasione del seminario "Lavoro e carcere: un'opportunità per le imprese", tenutosi in Pesaro, presso la sede di Confindustria a Palazzo Ciacchi, l'11 dicembre 2024.

2 V. AA.VV., *I costi della detenzione*, in Antigone (a cura di), *Ventesimo rapporto sulle condizioni di detenzione*, in https://www.rapportoantigone.it/ventesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/i-costi-della-detenzione/

3 In argomento v. L. Fazzioli, *Art. 14. Assegnazione, raggruppamento e categorie dei detenuti e degli internati*, in G. Russo, S. Consolo (a cura di), *Codice penitenziario commentato*, Laurus Robuffo, Roma, 2025 p. 120 ss.

4 Cfr. E.A. Giacalone, *Art. 41-bis. Situazioni di emergenza*, in G. Russo, S. Consolo (a cura di), *op. cit., p. 328 ss.*

volta ricondotto ai predetti circuiti, per cui un detenuto sottoposto a regime di cui all'art. 41 bis restituisce ontologicamente costi di gran lunga superiori a quelli di un ristretto appartenente al livello gestionale meno securitario, passandosi dai 150 euro medi di quest'ultimo a somme anche raddoppiate per un detenuto *ex* art. 41 bis O.P., specie se ospitato presso una "area riservata matricola", cioè una sorta di "carcere nel carcere"[5]. Peraltro, quella che sembrerebbe una sorta di esasperazione securitaria è giustificata dalla necessità di ridurre al minimo la possibilità di invio di ordini o messaggi dall'interno del penitenziario alla consorteria mafiosa esterna.

Questa riflessione deriva non solo dalla breve esperienza in qualità direttore di un penitenziario, ma soprattutto dal *background* esperienziale personale, visto che la gran parte della mia anzianità di servizio in Amministrazione penitenziaria è trascorsa indossando l'uniforme del Corpo di Polizia penitenziaria, prima come ispettore, poi come commissario e, infine, come primo dirigente della quarta forza di Polizia italiana.

Comprendo benissimo, quindi, il ragionamento di Roberto Bezzi, quando si sofferma sulle criticità e sulle interferenze riconducibili alla attivazione di lavorazioni intramurarie, si pensi al mezzo che deve entrare in istituto nel turno notturno per consegnare il materiale funzionale alla attività lavorativa mattutina e da ex Comandante di Reparto, ben conosco le difficoltà che bisogna affrontare, le asimmetrie comunicative che possono determinare il fallimento del sistema, ma anche gli effetti negativi prodotti da sterili arroccamenti su posizioni corporative.

Si è parlato anche di "modello maiorchino", e quindi del sistema penitenziario spagnolo, la cui forza non è riconducibile solo alla presenza della Agenzia per il lavoro della Catalogna di cui parlava la prof.ssa Malzani[6], ma anche al modello edilizio che consente di conseguire importanti risultati in termini di reinserimento lavorativo.

La prof.ssa Malzani diceva che gli istituti penitenziari non sono opere d'arte, ma v'è da dire che ve ne sono alcuni che sono veri e propri "contenitori artistici", si pensi alla Casa Circondariale di Napoli – Poggioreale.

5 Per riferimenti giurisprudenziali alle c.d. aree riservate v. Cass. Pen., sez. I, 14 settembre 2021, n.4642 e 27 ottobre 2020, n. 6740.

6 Ancor prima v. M. Tiraboschi, *Carcere e lavoro: note sulla trasferibilità in Italia del modello spagnolo,* in *Dir. Rel. Ind.*, n. 1, 2017, p. 295 ss.

Sono stato il comandante degli Istituti Penali di Trani, costituito da due realtà strutturali profondamente diverse; la prima è la Casa Circondariale maschile, ospitata in un plesso risalente alla metà degli anni '70 e collocato in estrema periferia, il cui progetto edilizio risente della lotta al terrorismo durante i c.d. "anni di piombo"; la seconda è la Casa Reclusione femminile, ospitata in pieno centro storico e collocata in un vecchio convento del 1400, con una chiesa bellissima al suo interno. Quindi, due modelli non solo molto diversi tra loro, ma entrambi presenti nel panorama edilizio attuale[7].

Gli istituti penitenziari, quindi, sono dei veri e propri microcosmi, come dimostra la realtà di cui sono direttore e cioè la Casa Reclusione di Mamone, un vero e proprio "non luogo", una "colonia penale" collocata in piena Barbagia, in mezzo alla boscaglia, a 1000 metri di altitudine e con le nuvole basse che ti fanno compagnia[8].

In un momento storico caratterizzato dalla «connessione h 24», Mamone è un posto fuori dal tempo, visto che non c'è campo telefonico e non può arrivare alcun "rider" a consegnare una pizza, se avete deciso di lavorarci, trovandosi a 15 km dal comune più vicino (Bitti).

Roberto Bezzi evidenziava la strategicità della condizione logistica di un carcere, ovviamente avendo Bollate come riferimento.

Nel caso di Mamone la logistica "fa a pugni" con il ragionamento precedente, ma la collocazione isolata del mio istituto ha una sua ragione, perché ha come modello imprenditoriale quello legato al contesto agropastorale e zootecnico sardo.

Altro profilo su cui vorrei aprire un piccolo *focus* è quello della presenza di una questione culturale che ha caratterizzato non solo la Amministrazione penitenziaria, sovente priva di una *vision* di medio – lungo periodo, a causa di un andamento rabdomantico dei programmi politici che si susseguono a ogni tornata elettorale, ma anche lo stesso detenuto, che va aiutato a comprendere l'importanza di un percorso risocializzante che lo

7 Per un approfondimento sull'argomento v. S. Pennisi, *L'edilizia penitenziaria e la riabilitazione*, Franco Angeli, Milano, 2021.

8 Per uno spaccato della vita penitenziaria presso la Casa Reclusione di Mamone v. Radio Carcere, Mamone, lo sperduto carcere della Sardegna dove tutti i detenuti lavorano e dove non ci sono neanche le mura di cinta, 13 marzo 2025, https://www.radioradicale.it/scheda/754163/radio-carcere-mamone-lo-sperduto-carcere-della-sardegna-dove-tutti-i-detenuti-lavorano.

possa condurre anche lontano dal territorio di appartenenza, spesso compromesso dal punto di vista socio-economico e delinquenziale.

Il programma trattamentale non può non tener conto dell'ambiente sociale in cui reimmettere la persona, visto che prima o poi la persona detenuta sarà restituita al consorzio sociale, specie se quella, una volta restituita al territorio, sa già che potrà essere nuovamente avvicinata dalla consorteria criminale di riferimento, che conosce bene le "*skill* delinquenziali" possedute dalla persona. Quindi, è indispensabile che il ristretto metabolizzi e faccia propri i valori comunitari fondamentali previsti nella Costituzione se vuole tornare nel territorio di provenienza, poiché l'alternativa è crearsi opportunità per sé e per i propri cari altrove.

L'obiettivo di una Amministrazione penitenziaria realmente dotata di *vision* è quello di mettere in asse il mondo dell'imprenditoria e la comunità carceraria, per far sì che l'obiettivo "Recidiva Zero", di cui si è parlato il 16 aprile 2024 al Cnel[9], sia realizzabile, per quanto esso assomigli molto a quello della piena occupazione lavorativa, perseguita a livello normativo e dogmatico negli anni 50-60[10].

Solo più tardi si è compreso che la piena occupazione non può essere raggiunta, essendo fisiologico un livello disoccupazionale frizionale, consustanziale al mercato del lavoro.

Orbene, un mercato del lavoro, che voglia guardare strabicamente al carcere come occasione positiva e non criticità, risente dell'edilizia e della logistica, poiché le imprese interessate devono essere messe in condizione di poterlo raggiungere facilmente e di potervi operare agevolmente, come avviene per la Casa Reclusione di Milano Bollate, con un positivo effetto socio-economico *rebound*.

Inoltre, non sono solo le associazioni imprenditoriali di categoria e gli operatori economici dotati di *vision* a contribuire da soli a sprigionare idee, ma serve anche la collaborazione e la disponibilità della stessa Amministrazione penitenziaria, che per quanto a volte sembri un gigantesco carrozzone, è spesso in grado di fare molto con poco, come dimostrano

9 Cfr. Aa.Vv., *Recidiva Zero. Studio, formazione, lavoro in carcere*, in *Il Sole 24 Ore (speciale)*, 1° maggio 2024.

10 Cfr. A. Accornero, *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 2000.

gli *open day* promossi dal DAP[11] per verificare non solo le possibilità di realizzazione di attività lavorative o formative intramurarie, ma anche per "chiamare a raccolta i vessilli del terzo settore".

Queste ultime occasioni di incontro sono dedicate alla comunità esterna e quindi anche alle associazioni professionali dei datori di lavoro, così da illustrare le potenzialità degli istituti penitenziari, ivi compresi i benefici contributivi e fiscali previsti dalla legge Smuraglia, che consentono l'erogazione di un cospicuo credito di imposta e il quasi totale abbattimento della contribuzione INPS a favore di chi assuma lavoratori detenuti a determinate condizioni. Peraltro, giova rammentare che il regolamento UE n. 651/2014, in materia di incentivi all'occupazione (tuttora vigente), consente anche la cumulabilità a certe condizioni del potenziale *bouquet* di incentivi economici astrattamente erogabili, oltre alla possibilità di sfruttare quelli normativi, quindi, se l'imprenditore è bravo può conseguire mano d'opera motivatissima a costi estremamente vantaggiosi[12].

A sua volta, l'utenza penitenziaria, dal punto di vista mercatistico, è la *summa theologica* dello svantaggio lavorativo[13], poiché sovente il detenuto è collocabile in più aree dello svantaggio, visto che non sono pochi i detenuti affetti da dipendenze o da disagio psichico o psichiatrico, ovvero svantaggiati, *ratione aetatis*, ma ciò non deve essere inteso come una criticità, quanto come una opportunità per l'impresa, specie in termini di *Corporate Social Responsability*[14].

Un datore di lavoro che guarda strabicamente non solo al predetto *bouquet* di incentivi, ma anche a creare CSR, potrebbe avvalersi contemporaneamente tanto degli incentivi di cui alla legge n. 193/2000, quanto del ricco apparato di misure previste dalla legge n. 68/1999, magari siglando le convenzioni ivi previste[15], nel caso di detenuti affetti da invalidità o comunque da disabilità psichica e il mio pensiero va all'utenza internata, come

11 Circ. D.A.P. 18 novembre 2022, prot. n. 0442486.

12 *Amplius* C. Garofalo, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, Bari, 2021 p. 58 ss.

13 V. D. Garofalo, *Il sostegno all'occupazione dei soggetti svantaggiati*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2009, p. 39 ss., spec. p. 60 ss.

14 V. D. Sitzia, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro*, UP, Padova, 2023, p. 208 ss.

15 Cfr. D. Garofalo, *L'inserimento e l'integrazione lavorativa dei disabili tramite convenzione*, in *Riv. Dir. Sic. Soc.*, 2010, p. 231 ss.

quella della Casa Reclusione di Isili o della Casa Lavoro di Vasto, la cui capacità al lavoro estremamente ridotta va potenziata con percorsi riabilitativi specifici e con progettualità tali da ridurne contestualmente la pericolosità sociale e migliorandone (nei limiti del possibile) la condizione detentiva.

Il percorso in questione non è semplice da costruire, ma necessita della collaborazione di soggetti qualificati come le Università, secondo il modello della "clinica legale" di cui parlava la Prof.ssa Malzani, oltre che degli ordini professionali, delle associazioni di categoria e della stessa Amministrazione Penitenziaria.

Si tratta, quindi, di un intervento necessariamente reticolare e locale[16], dove l'attore pubblico (l'Amministrazione penitenziaria) nulla può senza il coinvolgimento di altri *stakeholders* dotati di robusto *know-how* e *high vision*, specie se si vuole agganciare il mercato del lavoro reale, cioè quello esterno al carcere, visto che quello interno è "asfittico" per vari ordini di motivi, *in primis* quello economico-finanziario, atteso che la creazione di posti di lavoro *intramoenia* è necessariamente condizionata dal bilancio della stessa Amministrazione, non essendo assolutamente ipotizzabile che tutti i detenuti possano essere assunti alle dipendenze dello Stato.

Di conseguenza, anche gli obiettivi di *performance* assegnati alla dirigenza penitenziaria e legati alle capacità assunzionali interne fanno sorridere. Infatti, conseguire il risultato dell'aumento dello stock di detenuti alle dipendenze del "datore di lavoro – direttore di istituto penitenziario", senza alcun aumento di risorse, è abbastanza semplice, essendo sufficiente ridurre le ore previste per l'aliquota di lavoratori – detenuti assunti l'anno prima, così da implementare il numero di questi ultimi in valore assoluto l'anno dopo (se nel 2023 avevo 30 detenuti alle mie dipendenze con *full time* a 36 ore settimanali, nel 2024 ne potrò avere 60 con part time verticale a 18 ore…).

Orbene, questa soluzione decisamente salomonica, oltre a far conseguire un "inutile risultato di *performance*" al direttore di istituto penitenziario (inutile sotto il profilo biecamente economico-soggettivo, visto che la dirigenza penitenziaria non ha contratto collettivo e quindi, alcun elemento incentivante di produttività), consente non solo di far conseguire

16 V. F. Cimagalli, *Tra dentro e fuori: carcere e territorio*, in Piccinini I., Spagnolo P. (a cura di), *Il reinserimento dei detenuti: esperienze applicative e novità legislative*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 173 ss., spec. 180, che si sofferma sulla "creazione di *partnership multistakeholder* in grado di utilizzare creativamente le risorse territoriali".

a tutti i detenuti un minimo reddituale, magari utile per le piccole spese interne (si pensi alle sigarette…) e per l'invio di rimesse a casa, ma anche di "sprigionare formazione", cioè offrire a una platea più vasta una minima occasione occupazionale, imparando un lavoro (o meglio contribuendo a formare nel detenuto una mentalità lavorativa legale).

A mio modo di vedere, ciò consente di contribuire alla realizzazione di un indispensabile "cambio di paradigma", passando da un approccio orientato al detenuto – lavoratore verso il lavoratore – detenuto[17] perché, parafrasando Checco Zalone, i lavoratori - detenuti sono tali e quali a noi "lavoratori normali".

L'approccio manageriale indispensabile anche per la dirigenza penitenziaria è tangibile proprio in un contesto come quello penitenziario che ho scelto di dirigere e cioè la Casa Reclusione di Mamone, ma senza le indispensabili risorse umane, economiche, tecniche, infrastrutturali, il rischio è quello di realizzare la proverbiale fatica di Sisifo. Infatti, tanto per restare alla condizione paradigmatica di un istituto penitenziario unico nel suo genere come quello di Mamone, dotato anche di annessa azienda agricola, proprio l'assenza di reali e robusti investimenti nei termini anzidetti rischia di comprometterne la *mission* istituzionale prevista dall'art. 27 Cost e dall'Ordinamento penitenziario e cioè elevare il carcere ad Agenzia sociale all'avanguardia nella risocializzazione mediante attività formative e lavorative che possano contribuire a realizzare l'obiettivo avanzato dal Ministero della Giustizia in tandem con il CNEL nel c.d. progetto RECIDIVA ZERO.

Rispetto alla *mission* di cui innanzi, il naturale precipitato della produzione di beni e servizi realizzati dall'utenza detenuta, mediante il contributo dell'area tecnica, del personale giuridico pedagogico e del Corpo di Polizia penitenziaria, appare importante, ma secondario, poiché l'azienda annessa alla Casa Reclusione di Mamone non ha (e non può avere scopo di lucro) e si è del parere che una torsione funzionale di un Istituto di pena come quello di Mamone sia da evitare.

Si vuol dire che la possibilità di produrre e vendere i prodotti delle lavorazioni di istituto a prezzi assolutamente competitivi passa in secondo piano (diversamente, il direttore sarebbe il *manager* di un'azienda agricola

17 Cfr. G. Caputo, *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti?*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, fasc. 2.

e non di un istituto penitenziario …), rispetto al superiore obiettivo Ministeriale / CNEL, ma per tentare la svolta, la programmazione 2025 / 2027 deve essere caratterizzata da un cambio di paradigma quali/quantitativo, correndo l'obbligo di assicurare un lavoro dignitoso all'utenza detenuta. che al contempo sia quanto più simile a quello svolto all'esterno, senza dimenticare la tutela del benessere animale e la valorizzazione di un contesto floro-faunistico che potrebbe costituire un modello di *green economy*, perfettamente orientata verso i *goals* di Agenda 2030.

Le potenzialità di realtà penitenziarie come quella di Mamone, Is Arenas o Isili (le c.d. colonie penali sarde), passano anche attraverso la valorizzazione proprio del "capitale umano detenuto" e quindi, delle *skills* agite dal ristretto, il bilancio di competenze del quale non può essere svolto dai funzionari giuridico pedagogici, il cui *background* formativo e professionale non è tale da consentire la realizzazione di una attività importante e delicata come quella in parola, essendo altro il loro lavoro: questo compito è tipico dei centri per l'impiego o delle Agenzie per il lavoro.

A tal proposito, ricordo a me stesso quanto già avvenuto a ridosso dell'emanazione del d.lgs. n. 150/2015 (c.d. c.d. Jobs Act), in occasione del quale è stato varato un progetto sperimentale attuativo della riforma del mercato del lavoro del 2015 presso gli Istituti Penitenziari di Milano Opera, Sant'Angelo dei Lombardi e Trani, con difficoltà tecniche assolutamente banali, oltre che per l'incapacità degli operatori in questione di effettuare *illo tempore* una attività realmente *target oriented*, effettivamente orientata al *re-skilling* e al *placement* di una utenza notevolmente svantaggiata quale quella carceraria[18].

Di conseguenza, va trovato un modo per bypassare i centri per l'impiego e utilizzare le risorse che il privato sociale può mettere a disposizione, specie se si considera il patrimonio di informazioni a disposizione dell'Amministrazione penitenziaria, si pensi all'Applicativo 22, ove confluiscono i dati occupazionali e professionali riferiti dal detenuto al momento dell'ingresso in istituto, quale precipitato della più ampia banca dati SIAP-AFIS.

18 Sull'esperienza progettuale in parola, poi replicata anche presso la Casa Circondariale di Milano San Vittore, si rinvia a G. Siciliano, *Lo sportello lavoro negli istituti penitenziari milanesi: l'esperienza della Casa Circondariale di Milano San Vittore*, in I. Piccinini, P. Spagnolo (a cura di), *op. cit.*, p. 183 ss.

L'Applicativo 22, se correttamente alimentato AFIS, restituirebbe un primo potenziale elenco di professionalità da mettere a disposizione delle imprese, incrociando così domanda e offerta, per cui se un allevatore cerca pascolanti in Barbagia, sarebbe astrattamente possibile effettuare il *matching* delle due esigenze, ovviamente a condizione che l'aspirante lavoratore - detenuto abbia le "carte in regola" e che la domanda del datore di lavoro non dissimuli situazioni lavorative ai limiti del caporalato.

Il funzionamento dell'Applicativo 22 consente di realizzare questo obiettivo non solo a livello locale, ma anche regionale e nazionale, ma il meccanismo si inceppa in partenza se si considerano le modalità di alimentazione del sistema, essendo appannaggio dell'operatore di Polizia penitenziaria in servizio presso la matricola di istituto, in occasione dell'immatricolazione della persona condotta in carcere, alla quale viene richiesto il tipo di occupazione posseduta per inserirla sul terminale. A tal proposito, giova evidenziare che non sempre l'alimentazione di AFIS avviene in modo corretto, sia per asimmetrie informative, sia perché l'adempimento viene sovente sottovalutato dai medesimi operatori.

Nonostante l'indicazione dell'occupazione sia stata trasformata da informazione facoltativa in obbligatoria, le criticità testé segnalate restano, per cui spesso il dato inserito nel sistema informatizzato interno dell'Amministrazione penitenziaria continua a essere approssimativo o poco veridico, sempre che i funzionari giuridico pedagogici non effettuino la revisione delle informazioni in questione, scoprendo le reali abilità lavorative o professionali del detenuto, anche se non supportate da documentazione che ne corrobori le dichiarazioni, poiché magari il lavoro è stato svolto in modo irregolare o in Paesi esteri che non consentano di avere il necessario *feedback*.

Per quanto, però, sia auspicabile una attività di questo genere da parte di tutti gli educatori di istituto, al mercato del lavoro servono una profilazione e un bilancio di competenze svolti in modo professionale, in grado di essere utilizzati non solo all'interno dell'*hortus conclusus* carcerario, ma nel più vasto mercato del lavoro esterno, o quanto meno la possibilità che le banche dati coinvolte siano interoperabili, cioè siano in grado di "dialogare" tra loro, affinchè all'atto delle dimissioni del detenuto sia messa in comunicazione l'eventuale professionalizzazione conseguita all'esterno con quella già posseduta prima della carcerazione (e viceversa).

In assenza della auspicabile interoperabilità, l'unica possibilità per rompere questa sorta di incomunicabilità è affidata al rispetto delle disposizioni in materia di Comunicazioni Obbligatorie Telematiche, espressamente previste per il lavoro dei detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria dalla riforma del 2018, affinché il lavoratore – detenuto, all'atto della sua presentazione presso il centro per l'impiego per rendere la Dichiarazione di Immediata Disponibilità, di cui al d.lgs. n. 150/2015, rinvenga una auspicabile continuità professionale e vi sia completezza di informazioni con riferimento al Fasciolo Elettronico del Lavoratore, di cui all'art. 14, d.lgs. n. 150/2015.

Solo in questo modo si addiviene ad una reale circolarità delle informazioni di cui necessita il mercato del lavoro.

Infine, giova svolgere un'altra riflessione a margine del "dialogo sincronico" tra lavoro intramurario e occasioni di lavoro nel mercato *standard*.

L'art. 20, comma 3, O.P. prevede che "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".

Allo stato attuale, la realizzazione degli obiettivi declinati da quest'ultima disposizione viene ostacolata non tanto dalla organizzazione che l'Amministrazione penitenziaria dà alle lavorazioni o ai servizi interni, quanto da un approccio culturale errato della stessa utenza detenuta, nel senso che dovrebbero essere gli stessi ristretti a cambiare *habitus* mentale, iniziando a ragionare da lavoratori – detenuti e non da detenuti – lavoratori, per cui se l'organizzazione aziendale interna esige che le attività lavorative abbiano una durata che implica una revisione delle abitudini detentive (es. pranzo, cena, fruizione del cortile passeggi…), allora anche lo stile di vita interno deve cambiare e con essa anche l'organizzazione dei servizi offerti dalla stessa Amministrazione penitenziaria.

Rispetto al panorama innanzi tratteggiato è indispensabile ricercare, quindi, soluzioni a breve, medio e lungo termine.

Con riferimento all'approccio di breve-medio periodo, la difficoltà di realizzare l'auspicabile *trait d'union* tra la domanda datoriale esterna e l'offerta lavorativa interna potrebbe avvenire attraverso "l'internalizzazione" di realtà decisamente performanti del privato sociale come "*seconda*

chance", un soggetto del terzo settore che di fatto realizza questa attività a livello nazionale con propri referenti regionali, avendo contezza della condizione del mercato del lavoro locale e delle professionalità detenute, andando a scovare possibili micro-domande datoriali.

In alternativa, la stessa Amministrazione penitenziaria potrebbe effettuare attività di intermediazione, ai sensi dell'art. 6, d.lgs n. 276/2003, ma si tratta di una proposta *de iure condendo*, la cui realizzazione non implica solo una revisione dell'apparato normativo di riferimento, ma anche l'introduzione di professionalità nuove nell'ambito dei ruoli dell'Amministrazione penitenziaria[19].

19 In tal senso v. F. Malzani, *Le dimensioni della dignità del lavoro carcerario*, Giappichelli, Torino, 2022.

CARCERE E IMPRESA: CULTURE ORGANIZZATIVE A CONFRONTO

Roberto Bezzi
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Responsabile dell'Area Educativa della II Casa di Reclusione di Milano-Bollate

1. VALORIZZARE LE COMPETENZE

Con la riforma penitenziaria del 1975, una delle più rilevanti innovazioni è stata quella di introdurre due concetti chiave, ovvero il binomio osservazione scientifica della personalità/trattamento, che rimanda a una visione di origine medico-positivista richiamando la coppia diagnosi/terapia, nel senso che

> ‹‹il rapporto tra l'osservazione penitenziaria ed il trattamento rieducativo si pone nei termini dell'attività diagnostica rispetto all'intervento terapeutico, essendo evidente che, mentre la prima deve necessariamente precedere e condizionare il secondo, resta assodato che lo svolgimento della terapia richiede una costante analisi dei risultati, una verifica delle condizioni della persona per le opportune modificazioni o integrazioni degli interventi di trattamento››[1].

Negli anni e a seguito di indicazioni ministeriali sempre più operative, il termine *osservazione* ha trovato una nuova dimensione semantica, senza dubbio più chiara e immediata, in *conoscenza*, così come il *trattamento*, che rischiava di essere frainteso in termini di passività di chi veniva trattato, ha lasciato il posto alla *co-progettazione individuale*[2] più coerente con l'approccio andragogico della formazione in età adulta. Posto che i due interventi non sono, ovviamente, distinti ma si sovrappongono e sono l'uno parte dell'altro, di certo il primo tipo di approccio che l'istituzione offre al

1 M. Canepa – S. Merlo, *Manuale di diritto penitenziario*, IX ed., Milano, 2010, p. 113.

2 Circolare del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – Direzione Generale del Personale, *Incremento pianta organica Funzionario Giuridico Pedagogico – Valorizzazione del ruolo e della figura professionale, 03.02.*2022.

soggetto recluso, quindi quella dell'accoglienza e dell'informazione, ha già natura conoscitiva e tale postura prosegue, di fatto, per tutta la detenzione, soltanto per coloro che sono condannati in via definitiva.

In questo perimetro il legislatore, all'art 13 dell'ordinamento penitenziario, evidenzia come primo focus quello di ‹‹incoraggiare le attitudini e valorizzare le competenze che possono essere di sostegno al reinserimento sociale››, prima ancora di indagare le cause del disadattamento e la criminogenesi. Si tratta, quindi, di un allertamento a rilevare, da subito, anche le parti sane, per evitare che uno sguardo eccessivamente patologizzante ne limiti l'emersione. Per una parte della popolazione reclusa, senza dubbio, tale incoraggiamento deve fare i conti con i processi di grave deprivazione socioeducativa, di dipendenze da sostanze e di fragilità psicologiche che, però, non devono limitare lo sguardo alle sole parti disfunzionali, quand'anche queste ultime sono le più evidenti. Pur non essendo questa la sede per approfondire il tema della soggettività della conoscenza, del rischio di stereotipizzazione e dei *bias* impliciti degli osservatori (derivanti dalla necessità di elaborare in tempi rapidi le informazioni sensoriali provenienti dal mondo esterno) che provocano *illusioni cognitive* o preconcetti di cui non si è consapevoli[3], si deve tenere conto di tali elementi anche nella rilevazione delle attitudini e delle competenze.

La detenzione tende ad omologare chi la vive, rischia di produrre un'esperienza di spoliazione che comporta la rinuncia al proprio corredo identitario e il conseguente smussamento dell'individualità[4] e questi processi, uniti alle possibili sindromi penitenziarie connesse alle strategie di adattamento, sono ossimoriche a quanto previsto dal mandato osservativo e rieducativo.

Si dovrebbe, invece, come suggerisce Martha Nussbaum, partire dal presupposto che soltanto rimuovendo gli *svantaggi corrosivi* si può mettere la persona nella condizione di capire cosa può fare ed essere in termini di *capacità*, tenendo conto che le stesse possono essere *interne* – quelle acquisite e sviluppate – ma strettamente connesse con quelle *combinate*, ovvero con le opportunità di scelta[5].

3 G. Gulotta, *Innocenza e colpevolezza sul banco degli imputati. Commento alle linee guida psicoforensi per un processo sempre più giusto*, Milano, 2018.

4 E. Goffman, *Asylum. Le istituzioni totali: i meccanismi dell'esclusione e della violenza*, Torino, 2010.

5 M.C. Nussbaum, *Creare capacità*, Bologna, 2023.

In questo processo di conoscenza dell'altro, finalizzato a potenziare competenze e a sollecitarlo a immaginarsi diverso da ciò che è stato, l'operatore deve muoversi nella direzione di una dimensione *possibile* che cerca di contrastare quella del *probabile*[6], per dare senso alla detenzione che, in caso contrario, rischia di reiterare processi di stigmatizzazione e di restituire al condannato la sua condizione come ineluttabile.

Da questo presupposto, oltre a comprendere, quindi, le condizioni criminogene e le disfunzionalità, personali e sociali, che hanno fatto da contesto al reato, si deve sempre tendere a far emergere le capacità e gli interessi da sostenere, anche in termini di inserimento lavorativo o di formazione. Questi ultimi, centrali nella normativa penitenziaria, che li colloca all'art 15 come principali elementi del trattamento, appaiono nella vita di una persona adulta essenziali non solo come mezzo economico e di autonomia ma di definizione di sé e della propria identità. Il lavoro, in particolare, veicola in termini positivi il proprio sentimento di potere – *powerfullness* – e permette di sperimentare la dimensione della *self efficacy* e del *locus of control*, cioè la consapevolezza di essere capaci e competenti e della responsabilità nel risultato, dimensioni latenti del lavoro nelle persone adulte[7].

Il periodo di detenzione permette, nel processo di conoscenza, di ricostruire, ove possibile, le esperienze formative e lavorative dei reclusi, comprendere le loro aspirazioni e sollecitare percorsi di formazione e preparazione alla (re)immissione nel mondo del lavoro.

L'orientamento, azione essenziale anche in termini educativi e non solo per l'inserimento professionale, secondo la *Social cognitive career theory*, dovrebbe tenere conto delle credenze di autoefficacia e delle aspettative di risultato, evitando di mettere in atto una sorta di certificazione delle disuguaglianze, come talvolta accade nei corsi scolastici dell'obbligo le cui certificazioni rischiano di limitare lo sviluppo, mentre lo scopo dell'orientamento è avere/creare aspirazioni.[8] Infatti, anche in ambito penitenziario, si rischia di partire – e limitarsi – all'evidente, quindi alle gravi carenze socioculturali, e di non riuscire ad andare oltre, a provare a indagare gli

6 V. Pellegrino, *Futuri possibili,* Verona, 2019.

7 V. Friso, *Identità adulta e lavoro. L'impegno educativo* in V. Friso - L. Decembrotto (a cura di), *Università e carcere. Il diritto allo studio tra vincoli e progettualità,* Milano, 2018.

8 S. Soresi - L. Nota, *L'orientamento e la progettazione professionali,* Bologna, 2020.

interessi che forse solo per mancato accesso a servizi di base non sono noti neanche al soggetto. Si dovrebbero utilizzare strategie quali il *narrative career counseling* o il bilancio delle competenze che sollecitino la capacità di *agency* dell'individuo affinché sia proiettato verso il *sé possibile*[9] piuttosto che fermarsi al sé noto e vissuto nelle esperienze devianti o marginali che rischiano di limitare l'orizzonte, sia del condannato sia degli operatori.

È essenziale, per la conoscenza finalizzata all'inserimento lavorativo (e in contesti sociali normali), che negli istituti siano attivi sportelli lavoro o centri per l'impiego che offrano servizi quali la creazione di un curriculum vitae, che aiutino il soggetto a comprendere sia le propensioni sia le carenze formative che dovrebbero essere colmate per avvicinarlo al mondo produttivo.

La normativa penitenziaria in tema di lavoro, all'art. 20, prevede espressamente che ‹‹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››, quindi, soprattutto per i lavori gestiti da imprese private, anche la selezione dovrebbe avvenire come avviene all'esterno (da qui la necessità del CV) con colloqui svolti da un referente dell'azienda che valuta l'idoneità del candidato.

Gli operatori devono entrare nell'ottica di poter dialogare con le aziende armonizzando tempi, modi e linguaggi tra le esigenze di sicurezza e quelle dell'azienda stessa. La medesima visione è necessaria per coinvolgere le aziende nelle assunzioni di detenuti all'esterno, cioè attraverso l'applicazione dell'art. 21 dell'ordinamento penitenziario ma per mettere a regime un modello operativo di questo tipo, si devono conciliare le procedure interne al sistema penitenziario con i tempi e i linguaggi delle imprese.

2. TEMPI, PRASSI E LINGUAGGI A CONFRONTO

Dal materiale prodotto in occasione dell'evento Recidiva zero, organizzato presso il CNEL il 16 aprile 2024, nel *paper* prodotto da The European House - Ambrosetti[10] si legge tra l'altro che per le imprese tra gli aspetti critici

9 A. Cunti - A. Priore, *Aiutami a scegliere. L 'orientamento nella relazione educativa*, Milano, 2020.

10 The European House - Ambrosetti, *Materiali e documenti per la giornata di lavoro di martedì 16 aprile 2024 presso il CNEL*, in *Recidiva zero: studio, formazione e lavoro in carcere: dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema*,

della collaborazione con gli istituti di pena si rileva ‹‹la lentezza burocratica nel processo di assunzione» e

> ‹‹In seguito, la mancanza di una cultura pro-business e di interlocutori operativi specializzati e l'inadeguatezza degli spazi interni utilizzabili riducono la competitività del lavoro in carcere. (...) l'assenza di profilazione a fini formativi e lavorativi (…) La mancanza di garanzie e flessibilità lavorativa, dovuta alle costrizioni e agli obblighi della detenzione, rende ancora più complessa l'assunzione di detenuti da parte delle imprese››.

Si tratta, dunque, oltre alla sensibilizzazione delle imprese, che negli ultimi anni si sono molto avvicinate al sistema penitenziario anche grazie a protocolli e progetti, di adeguare la cultura organizzativa degli istituti a quella delle aziende.

La conoscenza delle potenzialità/capacità, come sopra indicato, è alla base per poter agevolare le operazioni di *scouting* da parte di chi può offrire lavoro. Inoltre, orari e procedure interne (nel caso di lavoro ai sensi dell'articolo 20 dell'ordinamento penitenziario), orari di apertura delle aree adibite al lavoro, controllo della merce devono, ovviamente, tenere conto delle esigenze di sicurezza ma nell'ottica di garantirle senza limitare eccessivamente, o addirittura scoraggiare, le imprese.

Anche il linguaggio dei due mondi appare in certe occasioni profondamente diverso e questo potrebbe essere motivo di distanziamento: burocratico e talvolta tecnicistico l'uno, spesso anglofono l'altro, letti contemporaneamente possono sembrare cronologicamente distanti, quasi appartenenti a due epoche/spazi diversi, ma tale scarto è in realtà colmabile con lo sforzo di comprensione l'uno dell'altro e con il desiderio di essere compresi. Il gergo tecnico deve lasciare spazio all'efficacia linguistica, senza dare per scontato che l'interlocutore comprenda il messaggio.

https://www.cnel.it/DesktopModules/EasyDNNNews/DocumentDownload.ashx?portalid=0&moduleid=1174&articleid=3721&documentid=2159

Il D.L. 11 aprile 2025 n. 48, come evidenziato dalla circolare della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento del 16 aprile[11], che ne illustra il contenuto per quanto riguarda gli artt. 34 – 36, si muove proprio in quest'ottica, ovvero: accelerazione del processo decisionale (per quanto riguarda le proposte dei privati), maggiore certezza procedurale, semplificazione e razionalizzazione delle relazioni con il sistema imprenditoriale, implementazione di modelli organizzativi fondati sulla cogestione, oltre all'ampliamento dell'applicazione degli sgravi contributivi previsti nella legge Smuraglia nell'applicazione del lavoro all'esterno. È necessario adottare strategie di *collaborative management*, essenziali nelle organizzazioni complesse all'interno delle quali l'efficacia degli interventi è strettamente connessa all'integrazione e al coordinamento delle diverse aree[12] che segnano il cambiamento di prospettiva, soprattutto dalla visione autocratica del carcere a quella produttiva e in perenne osmosi con il territorio, necessario per perseguire la finalità della pena.

Anche in merito al lavoro all'esterno appare indispensabile adottare modalità di selezione dei candidati adatte ai tempi e ai modi delle imprese, ad esempio le Équipe di Osservazione e Trattamento, quando ritengono che un detenuto abbia i requisiti per essere ammesso a quanto previsto dall'art. 21 dell'ordinamento penitenziario, al di là del fatto che vi sia o meno in quel momento una proposta di lavoro, dovrebbero formulare un'ipotesi generica (ad esempio "ammissione al lavoro all'esterno presso idonea attività lavorativa da reperire") al fine di poter proporre alle aziende una persona per la quale si è già conclusa una fase della conoscenza e quindi "pronta" – anche dal punto di vista amministrativo – il che abbassa i tempi di attesa per l'avvio al lavoro in caso di esito positivo della candidatura, che comunque prevede la fase di valutazione ed eventuale approvazione del programma da parte del magistrato di sorveglianza.

11 *Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale, in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario. Disposizioni in materia di lavoro penitenziario,* Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, Ufficio IV – Promozione e Coordinamento del Lavoro Penitenziario.

12 F. Giordano, *La formazione manageriale per la dirigenza del sistema penitenziario,* in *Recidiva zero: studio, formazione e lavoro in carcere: dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema*, https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Comunicazione/MATERIALI%20CARCERI/CARCERI%2016%20APRILE%202024%20-%20GIORDANO%20(2).pdf?ver=2024-04-12-072432-650&timestamp=1712906679938

Creando, quindi, un elenco di persone ammissibili al lavoro all'esterno (valutazione giuridica e personologica) con indicate le competenze o le aspettative (valutazione legata all'inserimento lavorativo), magari organizzando dei percorsi di formazione scelti in base ai profili maggiormente richiesti dalle imprese, si mette in atto una fase prodromica all'incontro con la richiesta delle aziende che, in tal modo, potranno effettuare i colloqui di lavoro solo tra coloro che hanno le caratteristiche per un eventuale inserimento all'esterno.

Al contempo, una volta avviata la procedura, nella stesura dei programmi di lavoro all'esterno, posto quanto previsto dall'art. 48 del regolamento di esecuzione, si dovranno tenere presenti le possibili esigenze di modifica (di orari o sede) dell'azienda, formulando, laddove possibile e previ accordi con la magistratura di sorveglianza competente, programmi "cornice" ovvero che anticipino possibili modifiche, ad esempio prevedendo più opzioni di turni (e quindi di orari di uscita e rientro dall'istituto) o turni straordinari, di volta in volta comunicati alla magistratura e agli organi addetti ai controlli. Infatti, anche nella fase esecutiva del programma, cioè una volta approvato, i tempi e le esigenze diverse dei due interlocutori (il carcere che deve poter controllare il detenuto ammesso al lavoro all'esterno e l'azienda con la necessità di flessibilità operativa) dovranno trovare una mediazione possibile.

Le aziende che si affacciano al sistema penitenziario, per ragioni di sensibilità, di carenza nel reperimento di talune figure professionali, per le agevolazioni fiscali, per la necessità di formulare il bilancio sociale, devono essere rese edotte dei meccanismi peculiari del provvedimento amministrativo, degli oneri di comunicazione e dei controlli sul posto di lavoro ma al contempo non scoraggiate nel proseguire con la collaborazione. Vi sono, infatti, altri aspetti positivi riscontrabili nell'assunzione di un detenuto, ad esempio la motivazione verso il lavoro che molto spesso viene vissuto non solo come elemento di riscatto ma anche con la consapevolezza che il lavoro all'esterno, se ha esito positivo, può essere prodromico ad altri spazi di libertà e a misure alternative, il che comporta un'attenzione particolare da parte del lavoratore, nonché un tasso di assenteismo molto basso, ecc.

Come detto sopra, per chi si inserisce in un contesto produttivo, quest'ultimo veicola (o può veicolare) importanti aspetti identitari, dato

che un auspicato cambiamento dello stile di vita deve partire dal ‹‹cambiamento delle preferenze e dell'immagine che un individuo ha di sé stesso, ritenuto fondamentale dai criminologi per il processo di desistenza del crimine (c.d. "*secondary desistance from crime*")››[13].

Un altro elemento a forte valenza educativa è l'esperienza della socializzazione con i colleghi e i datori di lavoro, con le loro esperienze, con i loro linguaggi e la loro quotidianità, spesso molto diversi da quelli del detenuto, soprattutto se proveniente da contesti marginali o devianti, e questa contaminazione narrativa – che inizialmente può provocare sensazioni di estraneità e inadeguatezza – può col tempo rappresentare un'alternativa allettante che potrebbe fare da contraltare alle esperienze di *educazione informale* che i detenuti sperimentano in ambito carcerario, quali l'assunzione di un determinato ruolo all'interno della sezione, l'omertà, la strumentalità, la condivisione di un codice non scritto[14].

Una volta attivato il percorso di lavoro all'esterno, gli operatori penitenziari devono garantire ascolto, supporto e monitoraggio ai detenuti, soprattutto nella prima fase, ovvero quella della reimmissione nel mondo del lavoro che spesso sollecita reazioni emotive e paure che richiedono un accompagnamento specifico, talvolta anche con le aziende e con i dipendenti delle stesse che potrebbero esplicitare il timore verso il condannato (con tutte le immagini stereotipate e non che sollecita) e quindi far emergere la necessità di interventi di mediazione. Oltre a tali aspetti, la socializzazione tra pari può generare, dal punto di vista emotivo, una crisi o comunque muovere una dimensione intima e affettiva che la detenzione ha "ibernato" e questo dovrà essere oggetto di attenzione da parte degli operatori.

3. PROSPETTIVE POSSIBILI

Negli ultimi anni molte esperienze di collaborazione tra il sistema penitenziario e le imprese dimostrano che tale osmosi è possibile, anche in termini

13 F. Giordano, *Inclusione lavorativa e recidiva: stato della ricerca e indicazioni di policy,* in *Recidiva zero: studio, formazione e lavoro in carcere: dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema*, https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/Comunicazione/MATERIALI%20CARCERI/CARCERI%2016%20APRILE%202024%20-%20GIORDANO.pdf?ver=2024-04-08-161121-620&timestamp=1712592782139

14 F. Oggionni, *Osservare la complessità del carcere per illuminare le zone d ombra,* in R. Bezzi - F. Oggionni (a cura di), *Educazione in carcere. Sguardi sulla complessità,* Milano, 2021 Bologna, 2020.

di risultati. L'attenzione al tema del lavoro, ritenuto centrale per il raggiugimento della finalità rieducativa della pena, con il Decreto Ministeriale del 10 dicembre 2023 è stato istituito, a livello centrale, un apposito Ufficio. Quest'ultimo si occupa della promozione e del coordinamento del lavoro penitenziario: pianificazione, sviluppo ed attuazione dei progetti e delle ulteriori iniziative, anche mediante l'accesso a finanziamenti europei, che favoriscano l'implementazione delle opportunità di lavoro dei detenuti; convenzioni con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali per l'applicazione della Legge 22 giugno 2000, n. 193; pianificazione e cura delle convenzioni per lo svolgimento di lavori di pubblica utilità da parte dei detenuti; pianificazione, attivazione e coordinamento delle lavorazioni penitenziarie produttive e connessa. Oltre a singole esperienze che i diversi istituti di pena hanno avviato già da decenni, alcune hanno dato vita, anche in modo implicito, a una serie di buone prassi esportabili che sono poi state oggetto di protocolli a livello nazionale. Di certo l'attenzione delle aziende verso il carcere è cresciuta negli anni, anche grazie a eventi e incontri di sensibilizzazione rivolti proprio al mondo produttivo e anche l'amministrazione centrale si è resa promotrice di accordi, non sempre sviluppati, o almeno non nello stesso modo, nelle diverse realtà locali.

Ad esempio, il Programma 2121, siglato tra il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e Lendlease nel 2018 (e tuttora attivo) ha visto l'impegno di diverse aziende coinvolte nella riqualificazione dell'area presso la quale si è tenuto l'Expo' 2015 (nella periferia nord di Milano) che hanno creato una sorta di modello, infatti, ‹‹il mondo produttivo territoriale esterno al carcere partecipa al progetto attraverso una *clausola sociale* premiante. Questa clausola inserita nelle gare di appalto mira a creare valore sociale trasformando culturalmente la filiera di riferimento››[15].

Negli anni la multinazionale che governa la gestione delle aziende appaltanti, unitamente ad Arexpo, Anpal, Città metropolitana, PlusValue e Fondazione Triulza, con azioni messe in atto dal Comune di Milano, nella gestione delle gare d'appalto, grazie proprio alla suddetta clausola, ha individuato le aziende disponibili alla collaborazione con il carcere, da lì le segnalazioni alle Aree Educative delle job description, l'individuazione dei candidati, lo svolgimento dei colloqui da parte delle aziende, la selezione,

15 https://www.programma2121.org/visione/

la formulazione dei programmi di lavoro all'esterno e, in caso di approvazione, l'avvio, talvolta sotto forma di tirocinio, dell'esperienza, che, al termine del tirocinio stesso, spesso si trasforma in assunzione. Si tratta di una *shared value partnership* che dai dati riportati in occasione della terza edizione degli awards del progetto ha avuto un andamento positivo:

> ‹‹Ad oggi, le 38 aziende afferenti al progetto hanno attivato 132 opportunità di inserimento di tirocinio di cui il 55% è andato a buon fine. Dall'inizio del progetto, il 71% delle posizioni lavorative attivate è stato esteso dopo gli iniziali 6 mesi e il 56% si è trasformato in contratto a tempo determinato o indeterminato. (…) Il valore sociale totale creato è pari a $4.314.000››[16].

Oltre ai risultati quantificabili, il progetto, attraverso gli stakeholder, ha rilevato benefici per i detenuti connessi al sentimento di accettazione, all'aumento dell'autostima, alla speranza[17] quindi che incidono anche sulla qualità della vita, anche in termini extrapenitenziari, e sulle famiglie.

Altri progetti analoghi dimostrano l'efficacia delle azioni volte al reinserimento accompagnato nel tessuto produttivo; *Second Chance*, ad esempio, con il quale il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha siglato un protocollo il 29 novembre 2024 – ma attivo già pregressamente, che sensibilizza le aziende, le coinvolge – cerca posizioni lavorative e poi, in base alla collocazione dell'opportunità, contatta gli istituti penitenziari della zona inviando il profilo richiesto e organizzando l'ingresso degli imprenditori per effettuare i colloqui di selezione. Tale progetto, attivo su tutto il territorio italiano, vanta numeri importanti e contratti di lavoro proseguiti anche dopo il termine della pena.

In ambito milanese, in particolare con la II Casa di Reclusione di Milano (coinvolta anche nel Programma 2121), si segnala il progetto Riparto da me (giunto alla terza edizione) organizzato dalla Fondazione Adecco, dalla Fondazione Riva e da altri partner per la formazione che, dopo un'accurata

16 https://www.programma2121.org/visione/2025/02/06/Ecco i vincitori 2024 del Programma 2121: 7 tra soggetti istituzionali, grandi aziende e partecipanti premiati a Programma 2121 Awards – Programma 2121

17 N. Boschi (a cura di), *Programma 2121. la via italiana per l'innovazione sociale*, Milano, 2021.

selezione, fornisce una formazione di base (anche su come sostenere un colloquio di lavoro e come comprendere le proprie propensioni), attiva un percorso di formazione tematica, in base alle aziende che già all'origine del progetto si rendono disponibili ad assorbire il personale e che poi accompagna i detenuti nei colloqui di lavoro e nella fase di inserimento lavorativo. I settori coinvolti sono soprattutto quello della ristorazione/bar, dell'edilizia e della vendita al dettaglio. Questo progetto ha coinvolto aziende che non avevano mai collaborato con il settore penitenziario che, grazie alla sensibilizzazione prima e all'accompagnamento poi, sono diventate parti attive dei programmi di reinserimento sul territorio dei detenuti coinvolti[18].

Per quanto riguarda il modello di aggancio tra aziende e candidati detenuti per possibili inserimenti lavorativi, a titolo esemplificativo, si riporta lo schema adottato dal già citato Programma 2121 come appare nel sito del progetto stesso ma estendibile a tutti gli interventi che cercano di collocare lavorativamente le persone recluse.



Azioni di coinvolgimento delle aziende anche grazie ad associazioni che le rappresentano (SidebySide, Confimprese, ecc) sono tutti interventi che negli anni, sul territorio milanese, hanno creato quei legami virtuosi e proficui che hanno avvicinato i due mondi diversi, come detto sopra, ma in grado di interfacciarsi e di cooperare.

18 Per ulteriori informazioni: https://fondazioneadecco.org/i-nostri-progetti/lavori-in-corso/riparto-da-me-3/

In questo senso l'esperienza pluriennale delle cooperative sociali, così come di servizi di avviamento al lavoro specializzati (a Milano quello messo a disposizione dal Comune, il CELAV, Centro di Mediazione al Lavoro) hanno insegnato quanto siano necessarie, almeno nella fase iniziale, non solo la capacità di creare matching adeguati ma anche quella di fornire un supporto (tutoring) importante per sostenere il lavoratore da un lato e l'azienda, soprattutto se neofita del contesto penitenziario, proprio nella comunicazione con gli istituti.

Progetti ed esperienze come quelle accennate non partecipano solo alla finalità rieducativa della pena ma anche, se rese note, a decostruire quella che, in taluni contesti, viene percepita come dicotomia, cioè il rapporto tra educazione e sicurezza, "come se gli sforzi trattamentali finalizzati al reinserimento non fossero intrinsecamente azioni di sicurezza sociale e che quest'ultima non potesse essere perseguita se non attraverso politiche e gestioni penitenziarie tese alla neutralizzazione e alla repressione››[19].

Proprio i dati sull'incisività tra inserimenti lavorativi, che spesso sono anche sociali e affettivi, e recidiva testimoniano che non si tratta di rapporti dicotomici, anzi di termini convergenti e sintonici di cui l'uno è il mezzo per perseguire l'altro. Allo stato attuale, quindi, vi è una tendenza positiva nella collaborazione tra imprese e carcere e si auspica che il trend sia in crescita, dato che, senza dubbio, il lavoro, con tutte le sue componenti (economiche, identitarie e sociali) è uno strumento di reinserimento efficace. Solo così la tensione rieducativa può trovare il suo sviluppo e si evita quel processo di *reformation* che si limita a trasformare il soggetto criminale nel soggetto detenuto[20] cercando, invece, di permettergli l'esperienza dell'essere un cittadino socializzato, con i diritti e i doveri di tutti.

19 P. Buffa, *Narrazioni e distopie penitenziarie*, Pesaro, 2024, p. 136.

20 D. Melossi – M. Pavarini, *Carcere e fabbrica*, Bologna, 2017.

CARCERE E LAVORO. PREREQUISITI E CRITICITÀ

Gabriele Terranova
Unione Camere Penali Italiane
Presidente della Camera Penale di Prato

L'intervento del Dott. Fabio Gianfilippi, che mi ha preceduto, mi esime dal dover inquadrare e descrivere puntualmente l'assetto normativo del lavoro in carcere, avendo già egli provveduto meglio di come avrei potuto fare io.

Mi sarà quindi consentito, anche in ragione della mia lunga militanza nelle Camere Penali, un contributo forse più superficiale, sul piano tecnico, ma al contempo anche un po' libero di espressioni polemiche, a mio giudizio necessarie, per evitare di incorrere nel rischio che spesso incombe sulla riflessione teorica, quello di rimanere su un piano lontano dalla realtà.

Quando parliamo di lavoro in carcere, inevitabilmente pensiamo al precetto costituzionale che riguarda la necessaria funzione rieducativa o di risocializzazione della pena di cui all'art. 27 co. 3 Cost. Voglio però prendere le mosse dall'altro fondamentale precetto scolpito nello stesso articolo della Costituzione, quello che vieta i trattamenti contrari al senso di umanità, in linea con il divieto di trattamenti inumani e degradanti sancito dall'art. 3 CEDU.

Il rispetto delle dignità della persona detenuta, per un verso è immediatamente correlato al riconoscimento del suo diritto ad essere reintegrata e non marginalizzata o estromessa dal contesto sociale, per altro verso rappresenta un prerequisito per parlare di trattamento e di rieducazione.

Senza cadere nel qualunquismo, bisogna riconoscere che, talvolta, a fronte delle disastrose condizioni dei nostri Istituti di pena, si fa davvero fatica a parlare di attività rieducative e di percorsi di risocializzazione.

Il problema non è solo il sovraffollamento, che di per sé basterebbe a vanificare le possibilità di corretto esplicarsi della pena detentiva. Nei nostri Istituti di detenzione oggi si assiste spesso a situazioni di vera e propria emergenza igienico sanitaria.

Permettetemi qualche esemplificazione. Negli Istituti di detenzione della mia Regione, la Toscana, negli ultimi anni, è divenuta pressoché

endemica la piaga delle cimici da materasso, che infestano le camere di pernottamento. Nonostante gli sforzi finanziari compiuti per periodiche disinfestazioni, non si riesce a debellare questi insetti. E le cimici fanno più notizia, forse perché sono più rare nei contesti non detentivi, ma analoghe problematiche si registrano con riguardo alla presenza delle blatte e dei topi. Sono tutti fenomeni che, nella decennale esperienza di visita degli Istituti di detenzione che noi penalisti svolgiamo attraverso l'Osservatorio carcere dell'Unione delle Camere Penali Italiane e l'attività delle singole Camere Penali territoriali riscontriamo e denunciamo sistematicamente e che, invece, l'amministrazione penitenziaria, ad esempio, nelle relazione redatte in occasione delle istruttorie dei reclami *ex* art. 35 *ter* O.P., quelli volti a denunciare la violazione del divieto di trattamenti inumani e degradanti, quasi mai ritiene meritevoli di menzione.

È invece successo, a Firenze, che le infestazioni hanno assunto proporzioni tali da non poter essere più ignorate. Capita, ad esempio, che i detenuti siano costretti a rivolgersi alle infermerie per curare le eruzioni cutanee scaturite dalle punture delle cimici. E queste condizioni problematiche di igiene sono state direttamente constatate dalla locale magistratura di sorveglianza, in occasione di apposite ispezioni, a seguito delle quali è divenuto pressoché sistematico il riconoscimento giudiziale, a seguito dei reclami, della violazione dell'art. 3 CEDU, senza neppure dover scomodare i consueti calcoli metrici finalizzati a valutare il sovraffollamento.

I frequenti sfollamenti dovuti alle più diverse ragioni hanno poi fatto il resto, estendendo l'infestazione anche agli altri principali Istituti toscani.

A Prato, durante la nostra visita dello scorso mese di agosto, abbiamo direttamente constatato un brulichio di blatte, all'apertura degli sportelli del mobilio destinato alla conservazione dei generi alimentari.

É poi esperienza comune quella di notare che gli scarichi dei gabinetti vengono meticolosamente ostruiti con bottiglie piene d'acqua per evitare la fuoriuscita dei topi e nonostante questo, a Livorno, si è registrato il caso, venuto agli onori della cronaca per la denuncia del diretto interessato, di un detenuto che si è visto cadere addosso, di notte, mentre dormiva, un topo, precipitato dal soffitto.

Un altro esempio ci avvicina al nostro tema odierno. Sempre nella visita che abbiamo eseguito presso la Casa Circondariale di Prato per lo

scorso ferragosto, abbiamo constatato la presenza di un detenuto disabile allocato in una camera di pernottamento che, a causa delle barriere architettoniche, non era praticabile in carrozzina. Questi era quindi costretto a dipendere in tutto e per tutto dal suo corpulento compagno di cella, molto più giovane di lui, che l'amministrazione aveva investito del ruolo di assistente alla persona, *alias* piantone, il quale doveva sollevarlo fisicamente per spostarlo da un luogo all'altro della cella o per accompagnarlo in bagno.

Ebbene, quel compagno di cella che svolgeva le funzioni di piantone, incontrando la nostra delegazione, si lamentava del fatto che il suo impegno di assistenza alla persona era costante, nel corso di tutte le 24 ore della giornata, ma l'amministrazione lo retribuiva solo per 2 ore al giorno.

Al termine della visita, accomiatandosi dal Direttore, al quale facevamo presente l'incredibile situazione che avevamo constatato, questi ci riferiva, forse con una punta di ironia, che l'amministrazione non è mai in grado di retribuire ai detenuti 2 ore lavorative al giorno, perché ciò esorbita largamente rispetto alle risorse economiche disponibili per i servizi domestici che possono essere affidati al lavoro dei detenuti. Il caso di quel detenuto, pertanto, poteva considerarsi perfino privilegiato.

Ecco perché, quando usciamo da queste visite, facciamo fatica a soffermarci troppo sulle prospettive di miglioramento dei percorsi trattamentali, sulla risorsa del lavoro come strumento di trattamento o, magari, sull'adozione di un linguaggio più consono al rispetto della popolazione ristretta, che abbandoni i termini come *piantone*, *spesino*, *scopino* in favore di quelli che si usano nei contesti non detentivi, sebbene siano temi meritevoli della massima attenzione e del massimo approfondimento, sia nell'ambito della fisiologica riflessione collettiva sulla vita penitenziaria, sia in ambito scientifico.

Prima di abbandonare questa riflessione ultronea, rispetto al tema specifico del nostro odierno dibattito, mi permetto solo di aggiungere che il divieto di trattamenti inumani e degradanti di cui all'art. 3 CEDU, rientra fra i precetti assoluti e inderogabili. Non a caso, è sancito insieme al divieto di tortura, del quale costituisce un parente stretto. Se mi passate una banale semplificazione, la distinzione passa soprattutto per l'intenzionalità dell'inflizione di sofferenza che caratterizza la tortura e che invece non è insita nei trattamenti inumani e degradanti, che possono conseguire anche

a mancanze di tipo colposo, ma la qualità dell'offesa alla dignità della persona è la stessa.

Precetti assoluti e inderogabili significa anche che non sono bilanciabili e che la loro violazione non può mai essere tollerata, neppure quale prezzo per perseguire finalità di analogo rango.

Esula quindi dalla corretta declinazione di questi principi l'affermazione ricorrente che rifiuta l'adozione di correttivi implicanti rinunce, anche parziali, alla pretesa punitiva statuale, in nome del malinteso principio della certezza della pena o dell'esigenza di non incrinare la coerenza e la credibilità dell'apparato repressivo penale.

Se ci fosse un incendio in corso e i detenuti rischiassero di ustionarsi, chi direbbe che, farli uscire per sedare l'incendio, costituisca una rinuncia alla potestà punitiva e quindi una resa dello Stato?

É ovvio che si tratta di un ragionamento iperbolico ma, se riconosciamo che la popolazione detenuta versa in condizioni incompatibili con la legalità costituzionale e con il rispetto dei diritti umani, in violazione di principi assoluti ed inderogabili, dovrebbe analogamente concludersi nel senso della necessaria adozione di correttivi immediati ed efficaci, senza bilanciamenti e tentennamenti.

Aveva ragione Marco Pannella quando, con analoga iperbole, parlava di Stato criminale in relazione alla violazione della legalità nei luoghi di detenzione.

In altri termini, si potrebbe affermare che l'esercizio della potestà punitiva dello Stato, che implica anche il sacrificio e la compressione di un valore primario, quale quello della libertà personale, può considerarsi legittimo solo a condizione che si esplichi nel rispetto della legalità costituzionale e pattizia, ovvero, ancora, che la sanzione penale non può conoscere altra forma di concreta declinazione se non quella descritta nel precetto costituzionale che la definisce.

Venendo finalmente al tema del lavoro, senza ripercorrere le considerazioni già svolte dal Dott. Gianfilippi a proposito della ontologica differenza tra il lavoro in senso proprio, che implica non solo la retribuzione, ma una giusta retribuzione e non va confuso con il lavoro di pubblica utilità svolto gratuitamente, voglio nuovamente muovere dalla critica ad un'idea

ricorrente e trasversalmente presente nel dibattito politico e culturale, che rischia di tradursi in una sorta di rievocazione nostalgica dei lavori forzati.

Penso soprattutto ad una nota puntata di qualche anno fa del programma televisivo *Report*, nella quale questo pensiero veniva paradigmaticamente rappresentato. Si muoveva dal constatare che la vita penitenziaria è spesso resa più penosa dall'assenza di attività trattamentali e dall'ozio, per sostenere che risponderebbe anche all'interesse della popolazione ristretta essere impiegata in attività lavorative, quali che siano ed anche gratuite, piuttosto che restare in ozio. Ci si spingeva infine fino a sostenere che, in caso di rifiuto, dovessero prevedersi pregiudizi, ad esempio con l'esclusione degli sconti di pena conseguenti alla concessione della liberazione anticipata.

Nella stessa logica, è accaduto, meno enfaticamente, ad esempio, che si siano stipulate convenzioni tra l'amministrazione penitenziaria e gli enti territoriali, per lo svolgimento, in forma di lavoro di pubblica utilità, da parte di persone ristrette, di attività, quali la pulizia dei giardini o la manutenzione del verde pubblico, tradizionalmente svolte, magari anche da detenuti, in forma retribuita, attraverso cooperative sociali.

Soccorre, allora, anche in proposito, richiamare, oltre alle pertinenti normative penitenziarie, anche l'architettura costituzionale e la funzione sociale che, in essa, viene riconosciuta al lavoro, quale fondamentale forma di espressione della dignità della persona, che le consente di contribuire al progresso, materiale e spirituale, della società e, al contempo, le conferisce il diritto ad una retribuzione proporzionata alla sua qualità e quantità e in ogni caso sufficiente ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa, per sé e per la propria famiglia, affermazioni che trovano perfetto coronamento nell'enunciato fondamentale dell'art. 1 Cost., secondo cui l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.

In ambito penitenziario, tutto ciò non può che tradursi nell'esigenza che il lavoro, che indubbiamente costituisce la prima risorsa del trattamento, sia strumento di valorizzazione e di gratifica della persona, che deve essere responsabilmente incentivata a trovarvi occasione di recupero del proprio ruolo sociale e familiare.

Qualsiasi altra forma di impegno, pur alternativo all'ozio, che non abbia queste caratteristiche, non va necessariamente giudicata in termini

negativi e può anzi trovare ampia ragione d'essere anche in chiave trattamentale, ma non è lavoro.

Passo quindi ad esaminare le principali problematiche che incontra il ricorso al lavoro penitenziario quale strumento di trattamento.

La prima consiste nel constatare che, nella popolazione detenuta, molto spesso si riscontra una ridotta propensione al lavoro o capacità lavorativa. Il carcere è ricettacolo di persone affette da disturbi psichiatrici, da dipendenze o anche solo di persone in condizioni di marginalità sociale che, da tempo, sono fuori dal mondo del lavoro. In questi casi, l'avviamento al lavoro e anche la stessa fondamentale attività di formazione ad esso prodromica costituisce punto di arrivo di altri interventi, spesso di tipo più terapeutico che trattamentale. E va da sé che, più alta è la percentuale di persone con questo tipo di problematiche, minore è la possibilità di fare ricorso, quale strumento del trattamento, al lavoro. Del resto, il contesto penitenziario in sé, per buona parte di questa utenza, è normalmente considerato improprio e dovrebbe essere destinato a cedere il passo ad altri interventi di cura e sostegno.

Inoltre, quando si investe nel lavoro penitenziario o anche nel lavoro per persone provenienti dal contesto penitenziario, si incorre inevitabilmente nel rischio di innescare rivendicazioni nella popolazione libera che non vi ha accesso o non soddisfacente accesso.

La questione non riguarda solo il lavoro, ma ogni forma di sostegno assistenziale. È ricorrente, ad esempio, anche in ambito di accesso all'edilizia popolare o emergenziale.

Non è possibile privilegiare chi gravita nel circuito della giustizia rispetto a chi, magari parimenti svantaggiato sul piano sociale, non è incorso in problematiche giudiziarie.

Il livore con cui si alimentano spesso queste dinamiche di guerra fra poveri mi porta ad essere molto più pessimista dei precedenti interventori, laddove hanno inteso smentire l'affermazione secondo cui l'opinione pubblica sarebbe poco sensibile alle esigenze del mondo penitenziario.

Come fare, allora, per far sì che il lavoro penitenziario, invece di porsi in termini di concorrenza, apparente o reale, con il mercato del lavoro esterno, venga percepito come una risorsa, così da trovare occasioni di investi-

mento nel tessuto economico dei territori e da rappresentare, al contempo, per il lavoratore, un'opportunità di valorizzazione e riscatto personale?

Gli strumenti normativi esistono. Oggi è stata già citata la c.d. legge Smuraglia. Esiste una normativa che, oltre ad incentivare l'assunzione di lavoratori provenienti dal circuito penitenziario a condizioni grosso modo analoghe a quelle dei disoccupati di lunga durata e quindi con importanti sgravi contributivi, favorisce anche l'apertura di lavorazioni e insediamenti produttivi all'interno degli Istituti di detenzione.

Le esperienze di questo tipo sono molteplici ma presumibilmente molto inferiori a quelle che sarebbero le potenzialità teoriche e soprattutto legate a situazioni locali, congiunturali e ad iniziative sporadiche, perché non esiste, in realtà, all'interno del sistema penitenziario, una reale spinta verso la ricerca dell'interazione con il mondo del lavoro e verso la valorizzazione della forza lavoro dei detenuti.

Questa, almeno, era la riflessione che anche noi Camere Penali, avevamo sviluppato, in occasione di un convegno organizzato dall'Osservatorio Carcere, a Bologna, qualche anno fa, che prendeva le mosse da una virtuosa esperienza locale, nata da un importante investimento di una società *leader* europeo nel settore del *packaging* industriale, che aveva impiegato molti lavoratori detenuti in una lavorazione interna al carcere della Dozza.

Era emerso anche un modello alternativo, nell'ambito di scambi culturali promossi all'interno degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, perché uno dei nostri componenti, l'Avv. Franco Villa, oggi Presidente della Camera Penale di Cagliari, che ha fatto parte per quasi un decennio dell'Osservatorio Carcere UCPI, aveva partecipato ad una trasferta in Spagna e visitato istituti di detenzione di quel Paese e una delle principali peculiarità che aveva relazionato (oltre a quella relativa alla possibilità di coltivare affettività e sessualità in carcere, che oggi torna quanto mai di grande attualità, alla luce dei recenti sviluppi) era legata proprio al fatto che, nel sistema penitenziario spagnolo, si presta molta attenzione, al momento dell'ingresso in Istituto, alla registrazione delle esperienze e delle capacità lavorative e professionali della persona, appunto in funzione del suo futuro auspicato reinserimento nel mondo del lavoro, attraverso una sorta di ufficio di collocamento nazionale dei lavoratori ristretti.

É poi esperienza comune di tutti gli operatori che, da noi, invece, faccia difetto proprio questa opportunità di incontro tra le eventuali risorse lavorative offerte dalla popolazione ristretta e la domanda che queste potrebbero soddisfare nel tessuto economico territoriale.

Ancora una volta ci troviamo di fronte ad una casistica molto sporadica, legata magari a situazioni occasionali, come l'emissione di bandi per borse lavoro e simili, che costituiscono motivo di contatto fra le aree trattamentali degli Istituti, gli UEPE e gli enti pubblici territoriali, mentre difetta un dialogo sistematico di tipo istituzionale.

Inutile dire quanto ciò influisca su quella fascia di popolazione ristretta che, trovandosi in condizioni di poter accedere alle misure alternative, troverebbe nella opportunità di un impiego la risorsa primaria per avviare un percorso extramurario.

Ecco perché desta un certo interesse l'iniziativa del CNEL di cui oggi si è già parlato, facendo riferimento all'incontro con il Ministero della Giustizia del 16 aprile scorso, a sua volta conseguente ad una delibera dello stesso CNEL risalente al precedente 19 marzo 2024, che avrebbe riguardato addirittura l'istituzione di un *Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale a lavorativa delle persone private della libertà personale* che, sulla carta, pare corrispondere proprio a quella esigenza di programmazione sistematica di cui oggi si avverte la mancanza.

Vedremo col tempo se si tratta solo di proclami estemporanei o se vi sarà un contributo concreto verso l'obiettivo del reinserimento lavorativo della popolazione ristretta.

Certo è che, oltre all'istituzione di un organismo di mera promozione, per incidere realmente sulle dinamiche relazionali sul territorio, occorrerebbero investimenti, risorse e personale a ciò demandato e quindi temo di poter conclusivamente osservare che, al di là dell'apprezzamento che si può riservare a questa iniziativa, se non altro per avere colto un aspetto importante di criticità e di lacuna del sistema, al momento, il nostro Paese, in questo ambito, si trova sostanzialmente all'anno zero.

Del resto, tornando ancora una volta sull'aspetto della maggiore o minore propensione culturale ad investire nel recupero e nel reinserimento sociale e lavorativo delle persone ristrette, anche nel mondo degli operatori professionali, voglio concludere permettendomi di richiamare quello che

oggi si legge sul sito ufficiale della polizia penitenziaria, dove ho casualmente reperito un testo, peraltro non firmato, di oltre 20 cartelle, dedicato alla funzione della pena, nel quale, insieme ad altre cose più moderne ed obiettivamente più condivisibili, si continuano a leggere citazioni di Sant'Agostino a corredo dell'affermazione secondo cui la pena ha in sé un connotato di inflizione di sofferenza corporea, perché la sofferenza corporea è lo strumento attraverso il quale si risponde al male che è stato fatto dall'autore del reato.

Più prosaicamente, anche nell'ambito della dottrina e della manualistica, oltre che nel dibattito culturale, continua a mietere proseliti l'idea che la pena, nella sua poliedricità, debba conservare anche una funzione retributiva, oltre che volgere alla risocializzazione.

Io credo che la sfida culturale più importante, per noi penalisti e per gli operatori del settore in genere, sia quella di diffondere l'insegnamento che la Corte costituzionale, sul punto, ha offerto, fra le altre, con la sentenza n. 149 del 2018, dove si è stabilito che non sia legittima una pena che, nel perseguimento di una delle finalità concorrenti che pure le sono proprie, abdichi totalmente alla sua funzione di risocializzazione, riconoscendo a quest'ultima un valore preminente rispetto alle altre, che devono essere ritenute ad essa accessorie.

Dobbiamo contrastare l'idea dell'antinomia fra difesa sociale e inclusione e spiegare che la sicurezza si persegue più efficacemente con un sistema di esecuzione penale che riduca la recidiva attraverso la risocializzazione, piuttosto che attraverso l'accentuazione del volto repressivo dello Stato. La rieducazione non persegue un interesse del condannato, quanto e soprattutto un interesse della collettività.

UN'URGENZA: IL LAVORO

Padre Francesco Maria Acquabona
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Cappellano della Casa Circondariale di Pesaro Villa Fastiggi

Ringrazio la professoressa Rosa Palavera per avermi invitato e soprattutto perché tempo fa prese a cuore un appello con il quale chiedevo cosa potesse fare l'Università di Urbino per i detenuti prossimi al fine pena e, soprattutto, per quelli che si trovano ad uscire con poco più dei vestiti che indossano, senza denaro, senza una casa e una reale prospettiva di lavoro.

Questo convegno, grazie a lei e a un gruppo di docenti dell'Università, è una delle concrete risposte a quell'appello. Visti i risultati mi permetto di lanciare un'altra richiesta di attenzione: è assolutamente urgente portare il lavoro nelle carceri. E lo è sotto due aspetti: quello economico, perché sempre più detenuti versano in condizione di povertà, e quello del reinserimento sociale.

Purtroppo la necessità del lavoro rischia di essere messa in ombra da altre emergenze drammatiche: i suicidi, il sovraffollamento e l'insufficienza delle strutture in cui i detenuti si trovano a vivere. Una risposta a tali problemi può essere data dalle misure alternative alla carcerazione, ma che non sono sempre possibili e ci sarà comunque un'alta quota di reclusi con il loro carico di problemi, compreso quello della mancanza di lavoro.

Posso testimoniare che uno dei motivi di maggiore disagio e di preoccupazione dei detenuti, a volte di vera angoscia, è proprio l'incertezza del futuro che ha nomi concretissimi: una casa dove vivere e un lavoro per vivere.

Oltre le situazioni trasversali all'intero sistema penitenziario, bisogna tener presente le condizioni proprie delle case circondariali come è l'Istituto di Villa Fastiggi. Forse a qualcuno sfugge la differenza tra casa circondariale e casa di detenzione. La casa di detenzione è un istituto dove vengono ospitati detenuti per un periodo di pena superiore a cinque anni. Quindi l'amministrazione e chi collabora con essa ha la possibilità di lavorare nel tempo e con interventi programmati. Una casa circondariale invece, passatemi la similitudine, è paragonabile a un pronto soccorso che rende più difficile, e in molti casi esclude, la programmazione.

La prima difficoltà consiste nel velocissimo turnover dei detenuti dovuto alla brevità della pena e alle misure alternative di cui possono beneficiare. Ci sono anche detenuti in attesa di giudizio che poi vengono trasferiti nelle case di reclusione e inoltre avvengono trasferimenti per motivi familiari o disciplinari.

Il secondo dato riguarda la diversità delle tipologie dei reati e delle persone detenute: oltre alle differenze etniche e religiose, si trovano a convivere imputati di gravissimi reati con persone colpevoli di piccoli illeciti. Inoltre sono presenti, in sempre maggior numero, persone con problemi di dipendenza o affette da patologie psichiche anche gravi.

Nella casa circondariale di Pesaro a complicare il quadro si aggiungono una sezione per i sex offender e l'unica sezione femminile della regione.

Certamente sono pochi gli istituti penitenziari che possono offrire un lavoro diverso da quello interno (pulizia, manutenzione e altri piccoli servizi). Tuttavia non è impossibile ospitare corsi di formazione professionale organizzati da enti come la Regione o dalle stesse associazioni professionali.

Il lavoro, ribadisco, è un'emergenza che invece dovrebbe costituire uno strumento ordinario per la realizzazione delle finalità della pena indicate dalla Costituzione.

Nelle nostre carceri, credo di non sbagliare, circa un terzo della popolazione reclusa è costituito da persone sotto i trent'anni. Tra questi c'è chi non ha mai lavorato o lo ha fatto saltuariamente e comunque si è arrangiato in modo illegale, e ora in carcere passa la maggior parte del tempo a non fare nulla.

È vero che vengono offerti corsi di carattere culturale o ricreativo che certamente possono essere utili, che però devono rappresentare un di più e non costituire il nucleo dell'offerta formativa. Non bastano neanche i corsi di scolarizzazione a cui non tutti accedono. I detenuti vanno strappati all'inerzia della loro vita che condanna soprattutto le potenzialità dei giovani nella fase in cui si dovrebbero inserire utilmente nel tessuto sociale.

L'inattività è un male sul quale attecchiscono gli altri mali e porta inevitabilmente ad assuefarsi a una vita parassitaria e alla irresponsabilità. Non pochi tossicodipendenti preferiscono il carcere alle comunità terapeutiche che li impegnerebbero secondo programmi stringenti.

Se non è possibile offrire un lavoro, si possono organizzare corsi di formazione professionale che qualifichino e soprattutto creino l'abitudine e la propensione al lavoro.

Il lavoro, sappiamo tutti, è formativo per se stesso ed è il fondamento della nostra Repubblica, pertanto non è solo un diritto da riconoscere alla persona detenuta, ma è un dovere sociale offrire opportunità di lavoro e, ancor prima, è dovere delle istituzioni. I dati delle statistiche, altresì, attestano la ricaduta positiva del lavoro per quanto riguarda l'integrazione sociale e la stessa recidiva.

Mi permetto di sottolineare un ultimo aspetto che emerge dal mio quotidiano contatto con i detenuti e la realtà del volontariato.

Per realizzare anche le più piccole iniziative, occorre creare una rete di collaborazione, coordinata dall'amministrazione penitenziaria, che coinvolga le istituzioni, il mondo imprenditoriale e il volontariato. Da soli si rischia non solo di non essere incisivi, ma peggio di creare confusione e dispersione delle risorse, con un ritorno negativo sull'immagine delle istituzioni e della società a cui i detenuti dovrebbero essere recuperati. Occorrono, pertanto, programmi organici e non iniziative una tantum, che partano dalle reali condizioni operative dei singoli istituti e dalle potenzialità del territorio che li ospita.

LA SPERANZA DELLE PERSONE DETENUTE. LE POSSIBILITÀ IN CARCERE[1]

Daniela Minelli
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direttore della Casa di Reclusione di Fossombrone

1. Per poter comprendere il significato profondo degli Istituti Penitenziari e, dunque, del carcere, occorre approfondirne la sua etimologia.

Il termine carcere deriva infatti dal latino *carcer*, indicava inizialmente un recinto, successivamente è stato impiegato per individuare le sbarre del circo, per poi essere ricondotto etimologicamente al significato di prigione, ovverosia di un luogo chiuso che delimita lo spazio e la vita delle persone detenute.

Partendo da questa premessa, una delle questioni più emergenti sul tema è come dare prospettiva e speranza in un luogo che delimita lo spazio e il tempo di chi lo abita.

Come può esserci speranza in un luogo restrittivo, in cui c'è privazione della libertà personale, in cui peso della restrizione incide notevolmente sulla condizione psicologica del detenuto?

Noi operatori Penitenziari siamo quindi chiamati a trasformare la commissione di un reato in un'opportunità per il futuro, è una sfida molto delicata e complessa.

Il punto di partenza per avviare un percorso di rieducazione, trattamento e reinserimento è univoco: la persona.

Occorre infatti distinguere l'uomo della pena, dall'uomo della colpa, dall'uomo libero[2]. È in questi spazi che si interviene congiuntamente per assicurare un complesso percorso di revisione critica e di cambiamento.

Intervenendo sulla persona è possibile dare speranza, la speranza assume dunque il significato di opportunità, di prospettiva e di visione.

1 Versione rivista della relazione svolta il 23 maggio 2025 in occasione del convegno "*Parole dietro le sbarre. Le comunicazioni dei detenuti: valenza trattamentale ed esperienze concrete*", tenutosi nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo, nell'ambito del corso di Diritto penitenziario (ciclo di incontri "Silenzio & Diritto").

2 Cfr. V. Pirè, *L'errore come metronomo dell'Autore del Reato*, TEDx.

Un presupposto imprescindibile per assicurare il risultato è la convinzione da parte degli operatori di agire in questo senso. Il nostro lavoro è estremamente complesso, abbiamo bisogno di coraggio, di perseveranza, di credere in quello che facciamo. Qual è allora il punto di partenza per dare speranza?

Partendo dal concetto di persona detenuta, ci aiuta molto l'ascolto, la conoscenza del detenuto, lo sviluppo delle abilità delle quali neppure, talvolta, si conoscono.

Strettamente correlata alla speranza è il concetto di fiducia nel prossimo che agisce quale fattore motivante e scaturente comportamenti positivi, propositivi e costruttivi.

Un limite in questo senso è evidentemente costituito dal tema della sofferenza: si affronta la sofferenza creando un asse morale tra l'azione e la compassione.

La sofferenza si supera fornendo prospettive e ricomponendo i pezzi, ogni singolo giorno. Un passo alla volta.

Superata la sofferenza, la speranza è fatta di piccoli momenti, i detenuti studiano, leggono, dipingono, scrivono poesie, si laureano, recitano in spettacoli teatrali, realizzano manufatti che donano ai bambini ricoverati ed ai reparti di oncologia del territorio.

Noi siamo il motore della trasformazione e del loro cambiamento. È nostro compito accompagnare le persone detenute in un percorso di reinserimento nella società dando un senso al tempo speso all'interno dell'Istituto e al riconoscimento della commissione dei reati nonché della revisione critica che, talvolta, impiega numerosi anni.

In conclusione, è solo con l'assenza del pregiudizio, nell'assoluto rispetto delle regole dell'ordinamento Penitenziario e della sicurezza dell'Istituto, che si opera con estrema professionalità, ripropongo dunque quanto riferitomi un giorno da una persona: "*quando guardi qualcuno negli occhi, non vedi più la sua condanna e neppure la sua colpa, conosci la sua storia*".

È esattamente questo il punto di partenza per avviare il percorso di revisione critica sui reati commessi aprendo la strada ad un processo di vero e proprio cambiamento.

SPERARE, AGIRE, PROGETTARE[1]

Chiaroscuro su finalità rieducativa della pena e lavoro *in executivis*

Rosa Palavera
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Professore associato di Diritto penale

1. PREMESSA: IL LAVORO, LE PAROLE, IL CONTESTO.

Durante l'ultimo decennio e mezzo, nell'ambito del movimento di riforma del sistema sanzionatorio penale, tre formule espressivamente potenti hanno superato i confini della retorica e si sono *fatte diritto*.

Dapprima, quello che sembrava essere il mero pio auspicio di un *diritto alla speranza* è divenuto giurisprudenza europea[2] e, a seguire, si è reso ubiquitario nel dibattito nazionale[3].

Successivamente, la proposta sistematica della *pena agita*[4] ha visto un principio di codificazione del secondo termine della sua endiadi, ossia il *delitto riparato*[5].

1 Il contributo prende spunto dalle riflessioni presentate negli incontri – di Ateneo ed esterni – cui si è partecipato in occasione del progetto. In particolare, il § 2 prende spunto dalla relazione tenuta al convegno *La pena e le leggi* (v. *infra*, n. 14) ed è destinato, con minime modifiche, alla pubblicazione nei relativi atti.

2 Espresso in questa forma, quale corollario dell'art. 3 della Convenzione EDU, nella *concurring opinion* del giudice Ann Power-Forde in Corte EDU, *Vinter and Others v. the United Kingdom* [GC], n. 66069/09, 130/10 e 3896/10, 9 luglio 2013; la pronuncia riassume, altresì, la presenza del parametro della speranza nei diversi ordinamenti nazionali e a livello sovranazionale.

3 V. *infra*, § 2.2.

4 Così M. Donini, *Il delitto riparato. Una disequazione che può trasformare il sistema sanzionatorio*, in *Dir. pen. cont.*, 2015, 2, p. 236 ss., p. 241: la pena agita è una «sanzione che rimane sì negativa, privativa o limitativa di diritti, ma al contempo implica un comportamento attivo del soggetto per la specificità della sua esecuzione». Ulteriori riferimenti *infra*, § 2.2.

5 In riferimento è qui all'estinzione del reato per condotte riparatorie di cui all'art. 162*ter* c.p., come introdotto dall'art. 1, c. 1, L. 103/2017. L'*appeal* retorico della teoria in esame non deve far dimenticare, in ogni caso, che essa è costruita per astrazione da un'ampia ricognizione *normativa* di fattispecie preesistenti e reclama una *tipizzazione* estesa, di cui questa previsione rappresenterebbe, quindi, *insieme ad altre*, un semplice epifenomeno: cfr. M. Donini, *Pena agìta e pena subìta. Il modello del delitto riparato*, in A. Bondi, G. Fiandaca, G. P. Fletcher, G. Marra, A. M. Stile, C. Roxin, K. Volk (a cura di), *Studi in onore di Lucio Monaco*, Urbino, 2020, p. 265 ss., p. 274.

Infine, l'approccio che propugnava come obiettivo del rinnovamento la predisposizione di *strategie di risposta progettuale alla commissione dei reati*[6], già confortato dall'ampliarsi dell'ambito di applicabilità degli istituti probatori e dal diffondersi dei contenuti prescrittivi, ha trovato una possibile rispondenza nell'idea di *pena-programma* che ha accompagnato l'introduzione della riforma[7] e, in seguito, la sua applicazione[8].

Naturalmente, l'inverarsi normativo di questi tre paradigmi è stato in alcuni casi parziale e in altri ha tralignato.

Obiettivo del presente contributo è la riflessione sul ruolo del fattore lavorativo nell'assetto attuale della rieducazione, in relazione alle tre linee evolutive dianzi individuate. Con due premesse di contesto, relative agli anni più recenti. La prima: si è intrapreso un meritorio percorso di valorizzazione della popolazione ristretta come forza-lavoro reintegrabile nella società e di promozione dell'opportunità di una sua *occupazione retribuita*, anche fruendo degli incentivi statali già disponibili, come risorsa per il perseguimento di strategie complessive di maggior sicurezza[9]. La seconda: si sta assistendo a un *boom*, ormai evidente a tutti, del lavoro di pubblica utilità[10]. In botanica, quando si verificano fioriture contemporanee di due

6 Già L. Eusebi, *La riforma del sistema sanzionatorio penale: una priorità elusa? Sul rapporto tra riforma penale e rifondazione della politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2002, p. 76 ss.

7 *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150: «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari»*, in *Supplemento straordinario* n. 5 alla *Gazzetta Ufficiale, Serie generale*, n. 245, 19 ottobre 2022, p. 177 ss., p. 359, 362 e 365, rispettivamente per la semilibertà, la detenzione domiciliare e il lavoro di pubblica utilità sostitutivi.

8 Cfr. Cass. pen., sez. V, 30 giugno 2025, (ud. 17 aprile 2025), n. 20624: la pena programma è quella pena «che oltre ad evitare la carcerazione breve potenzialmente dannosa per il condannato, ove accompagnata da un vero e proprio programma comportamentale, ben può effettivamente risolversi in un efficace strumento rieducativo e risocializzante». Per semplici cenni, che comunque rendono conto del carattere individualizzante di questa impostazione, Cass. pen., sez. VI, 20 novembre 2024, (ud. 17 ottobre 2024), n. 42519; Cass. pen., sez. I, 13 marzo 2025, (ud. 10 gennaio 2025), n. 10302; Cass. pen., sez. I, 17 giugno 2025, (ud. 7 marzo 2025), n. 22662; Cass. pen., sez. I, 23 luglio 2025, (ud. 16 aprile 2025), n. 26963; Cass. pen., sez. I, 30 marzo 2026, (ud. 12 marzo 2026), n. 11975.

9 Grazie anche all'azione culturale del Cnel: cfr. da ultimo CNEL, *Report sullo stato attuale della detenzione in Italia*, 11 giugno 2025, *cnel.it*. Cfr. C. Gabrielli, *Il lavoro penitenziario strumento di risocializzazione e antidoto alla recidiva*, in *Studi Urbinati*, 2025, p. 131 ss.

10 V. *infra*, § 3.3.

specie che presentano solo alcuni tratti simili, possono verificarsi dinamiche di contaminazione note come introgressione[11].

Ciò che preme qui evidenziare è che il *lavoro retribuito per i detenuti* e il *lavoro gratuito per i liberi* sono – pare ovvio – due specie *diverse*. Esse interagiscono con i paradigmi del diritto alla speranza, della pena agita e della risposta progettuale al reato in modo differente, contribuendo a ridefinire in modo decisivo e divergente contorni e contenuti di ciò che si intende per rieducazione.

È opportuno, quindi, analizzare ciascuno dei tre paradigmi, anche per cogliere in quale misura le rispettive potenzialità evolutive, in ampia parte ancora inespresse, possano venire inibite o sviate dagli equivoci in cui si rischia di incorrere circa il fattore lavorativo, nelle sue varie forme, per effetto della contaminazione sopra tratteggiata.

2. SPERARE.

2.1. La riflessione sulla dimensione giuridica della speranza e il suo significato pratico.

A livello retorico, il richiamo alla speranza si traduce assai spesso con un invito ad *aprirsi al possibile*[12]. Sul piano pratico, tuttavia, questa espressione può dispiegare il suo significato in una duplice dimensione: l'apertura al *diritto* possibile, inteso come ventaglio delle alternative a una determinata situazione ordinamentale vigente, e l'apertura all'*umano* possibile, inteso come orizzonte di evoluzione esistenziale dei soggetti nel quale l'esperienza giuridica, in ogni sua fase, si manifesta.

L'apertura al *diritto* possibile ha certamente una base giuridica sostanziale: quantomeno per il penalista, il canone dell'*extrema ratio* fonda un autentico e perdurante *dovere di ricerca* di soluzioni sempre meno afflittive, attingendo alla riflessione storica, al portato delle scienze di base, al patrimonio della comparazione, al contributo critico della dottrina, al

11 Il fenomeno può essere innocuo o addirittura rafforzare la specie rara, ma può anche rendere una specie infestante, sino a richiedere interventi di rigoverno dell'ecosistema: così già E. Anderson, *Introgressive Hybridization*, in *Biological Review*, 1953, p. 280 ss.; su cui K. Kleinman, *"Bringing Taxonomy to the Service of Genetics": Edgar Anderson and Introgressive Hybridization*, in *Journal of the History of Biology*, 2016, p. 603 ss.

12 A partire da E. Bloch, *Das Prinzip Hoffnung*, Berlin, 1954, Frankfurt am Main, 1959.

dialogo con le realtà dei settori normati e, quando soccorre, anche a una dose di schietta creatività.

Per quanto riguarda l'apertura all'*umano* possibile, invece, la questione è un poco più complessa. Di primo acchito, appare evidente che la *possibilità* di un diverso determinarsi dell'interlocutore di fronte alla norma sia una delle condizioni perché la norma stessa aspiri ad una qualche significatività: la libertà dell'uomo è la radice del diritto[13].

Quando dal piano astratto, però, si passa a quello pratico[14], i profili giuridici della speranza paiono più sfuggenti. Può allora essere d'aiuto muovere, per questo secondo profilo, da una espressione maggiormente aderente al dato lessicale, che consente di esprimere la speranza come *sentimento di fiduciosa aspettazione*[15]. La parafrasi è meno banale di quello che sembra. *Fiducia* e *attesa* si dimostrano, infatti, autentici cardini del paradigma in esame.

Sul piano etico, essi arricchiscono di concretezza prospettica il canone della *cautela in poena*[16]: la pericope «non spezzerà una canna incrinata, non spegnerà uno stoppino dalla fiamma smorta»[17] impegna a un *desiderio condiviso di realizzazione, presente* o *futura*.

Tuttavia, è necessario comprendere *se* e *in che misura* questa ulteriore dimensione della *speranza*, intesa come parametro di *giustizia* e riferita alla biografia di ogni uomo, possa riguardare anche il *diritto*. Ai giuristi, infatti, è chiesto di andare oltre (o, forse, di tenersi indietro) rispetto all'etica e alla retorica. È loro domandato, piuttosto, se esista una *dimensione*

13 La correlazione tra il tema della libertà e quello della speranza è evidente; per alcuni riferimenti, sia consentito il rinvio a R. Palavera, *L'incoercibile necessario: libertà e sistema penale*, in Arcisodalizio della Curia romana (a cura di), *La libertà religiosa nella riflessione teologica e nella dimensione giuridica*, Città del Vaticano, in corso di pubblicazione.

14 A mero titolo di esempio, è stato chiesto ai relatori di interrogarsi sul rapporto tra giustizia e speranza nella sessione conclusiva del recente convegno nazionale *La pena e le leggi*, organizzato a Bologna nei giorni 24 e 25 ottobre 2025 dal SEAC, Coordinamento enti e associazioni di volontariato penitenziario, che ha visto susseguirsi significative testimonianze di enti e associazioni di volontariato penitenziario.

15 Così *Speranza* (voce), in *Vocabolario Treccani*, Roma, 2022, *treccani.it*: «Sentimento di aspettazione fiduciosa nella realizzazione, presente o futura, di quanto si desidera».

16 Sulla praticabilità del principio canonico anche nel diritto penale secolare, Francesco, *Discorso del Santo Padre Francesco alla delegazione dell'Associazione Internazionale di Diritto Penale*, Città del Vaticano, 2014, in *Acta Apostolicae Sedis*, 2014, 206, p. 840 ss., ora in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 459 ss., con nota di L. Eusebi, *«Cautela in poena»* (*ivi*, p. 469 ss.).

17 *Is* 42:3; *Mt* 12:20.

giuridica – per così dire *tecnica* e, in senso stretto, *ordinamentale* – di questa speranza[18].

È questo, sul piano pratico, il significato della riflessione sulla dimensione *giuridica* della speranza *umana*. Da un lato, offrire una cornice più efficace per lo sviluppo, la diffusione e il supporto delle esperienze della *speranza praticata*, che della risposta al reato rappresentano il cuore pulsante. Dall'altro, recepire, da quel tesoro esperienziale spesso a scaturigine spontanea, ogni possibile suggerimento, per tradurlo e consolidarlo in politiche (anche) istituzionali di reintegrazione concretamente percorribili[19].

2.2. Le fonti, i corollari e le opzioni ermeneutiche.

Ebbene, il patrimonio normativo contemporaneo offre materiale sufficiente per costruire una tale cornice? Per quanto riguarda l'ordinamento italiano attuale, il quesito trova certamente risposta affermativa.

Già prima che qualsiasi suggestione si traducesse in giurisprudenza europea vincolante per il giudice nazionale[20], la dimensione giuridica della speranza trovava un saldo radicamento nella duplice previsione costituzionale, per cui «le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità»[21] ed «è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana»[22].

Sotto la scorta di questa tensione pleromatica[23] può meglio leggersi l'esigenza stessa di una finalità rieducativa cui la pena deve tendere[24].

18 Per questo passaggio, a partire da un cenno in Francesco, *Giubileo straordinario della misericordia. Giubileo dei carcerati. Omelia del Santo Padre Francesco*, 6 novembre 2016, *www.vatican.va*, si vedano le osservazioni di G. Giostra, *Intervento* a *"Pena e Speranza"*, in *Cortile dei Gentili*, 21 novembre 2016, *www.cortiledeigentili.com*.

19 V. *infra*, § 2.4.

20 Ossia prima che i principi espressi dalla Corte EDU nel caso *Vinter and Others v. the United Kingdom* [GC], n. 66069/09, 130/10 e 3896/10, cit., si traducessero in condanna dell'Italia nella pronuncia *Marcello Viola v. Italy (n. 2)*, n. 77633/16, 13 giugno 2019.

21 Art. 27 Cost., c. 3.

22 Art. 3 Cost., c. 2.

23 Per un'introduzione all'idea di *pleroma* nel diritto contemporaneo, L. Lombardi Vallauri, *Abitare pleromaticamente la terra*, in *Id.*, *Il meritevole di tutela*, Milano, 1990, p. VII ss.; T. Franza, *Il pléroma come ideale regolativo*, in M. A. Cabiddu, C. Corsi, G. Zamperetti, G. Cosi (a cura di), *Scritti per Luigi Lombardi Vallauri*, Milano, 2016, vol. I, p. 581 ss.

24 Ancora, art. 27 Cost., c. 3.

Il riconoscimento del soggetto condannato come *uomo*, capace quindi di determinarsi *sempre e comunque* secondo coscienza, impone di considerare *sempre possibile* una sua libera scelta per il bene[25], anche quando ciò significherebbe *sorprendere* i prognosti: a prescindere, cioè da *qualsiasi comportamento tenuto sino a quel momento*[26].

Da questa impostazione possono dedursi due conseguenze distinte e connesse: l'ormai ubiquitariamente menzionato *diritto alla speranza*[27], che deve essere riconosciuto al condannato in quanto uomo, e un corrispon-

25 L. Eusebi, *Speranza e diritto*, in E. Beccalli (a cura di), *Università: laboratorio di speranza*, Milano, 2025, p. 27 ss.

26 Cfr. Corte cost., 21 giugno 2018 (dep. 11 luglio 2018), n. 149, circa «l'assunto – sotteso allo stesso art. 27, terzo comma, Cost. – secondo cui la personalità del condannato *non resta segnata in maniera irrimediabile dal reato commesso* in passato, foss'anche *il più orribile*; ma continua ad essere aperta alla prospettiva di un *possibile cambiamento*. Prospettiva, quest'ultima, che chiama in causa la responsabilità individuale del condannato nell'intraprendere un cammino di revisione critica del proprio passato e di ricostruzione della propria personalità, in linea con le esigenze minime di rispetto dei valori fondamentali su cui si fonda la convivenza civile; ma che non può non chiamare in causa – assieme – la correlativa *responsabilità della società nello stimolare il condannato ad intraprendere tale cammino*, anche attraverso la previsione da parte del legislatore – e la concreta concessione da parte del giudice – di benefici che gradualmente e prudentemente attenuino, in risposta al percorso di cambiamento già avviato, il giusto rigore della sanzione inflitta per il reato commesso, favorendo il progressivo *reinserimento del condannato nella società*» (corsivi aggiunti). Cfr. la *concurring opinion* del giudice Ann Power-Forde in Corte EDU, *Vinter and Others v. the United Kingdom* [GC], n. 66069/09, 130/10 e 3896/10, cit.: «la speranza è un aspetto importante e costitutivo della persona umana. Coloro che commettono gli atti più abominevoli ed efferati e che infliggono sofferenze indicibili agli altri conservano, ciononostante, la loro umanità fondamentale e portano dentro di sé la capacità di cambiare. Per quanto lunghe e meritate possano essere le loro pene detentive, essi conservano il diritto di sperare che, un giorno, potranno aver espiato i torti che hanno commesso. Non dovrebbero essere privati del tutto di tale speranza. Negare loro l'esperienza della speranza equivarrebbe a negare un aspetto fondamentale della loro umanità e, farlo, sarebbe degradante».

27 Prendendo spunto dalla già citata *Marcello Viola v. Italy (n. 2)*, n. 77633/16, *ex plurimis*, C. Danusso, E. Dolcini, D. Galliani, F. Palazzo, A. Pugiotto, M. Ruotolo (a cura di), *Ergastolo e diritto alla speranza. Forme e criticità del "fine pena mai"*, Torino, 2024; A. Menghini, *Carcere e costituzione. Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, Napoli, 2022; E. Dolcini, F. Fiorentin, D. Galliani, R. Magi, A. Pugiotto (a cura di), *Il diritto alla speranza davanti alle Corti. Ergastolo ostativo e articolo 41-bis*, Torino, 2020; E. Dolcini, E. Fassone, D. Galliani, P. Pinto De Albuquerque, A. Pugiotto (a cura di), *Il diritto alla speranza. L'ergastolo nel diritto penale costituzionale*, Torino, 2019; G. P. Demuro, *La varia umanità della pena. Una lettura di "Ergastolo e diritto alla speranza"*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2024, p. 1567 ss.; L. Eusebi, *Una ostatività finalmente "relativa"? Preclusioni e misure alternative: la riforma dell'art. 4-bis ord. penit.*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 1005 ss.; E. Dolcini, *Fine pena: 31/12/9999. Il punto sulla questione ergastolo*, in *Sist. pen.*, 15 novembre 2021, *sistemapenale.it*; G. M. Pavarin, *"Il diritto alla speranza davanti alle Corti. Ergastolo ostativo e articolo 41 bis" (sfogliando un libro imperdibile)*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 2009 ss.; C. Fiorio, *Ergastolo ostativo e diritto alla speranza? Sì, però...*, in *Proc. pen. giust.*, 2020, p. 649 ss.; M. Pisani, *La pena dell'ergastolo*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2016, p. 575 ss.

dente *dovere della speranza*, ossia il perdurante obbligo per lo Stato, nella progettazione della fase esecutiva come pure nella rinuncia alla stessa, di *sperare in lui*. Ancora, semplicemente, *in quanto uomo*[28]. I due aspetti sono complementari e inscindibili.

Entrambe le implicazioni hanno una natura *genuinamente normativa*. Esse vivono – trovano conferma o smentita – nel mondo del diritto: un diritto che *proprio in quella possibilità di libera scelta dell'uomo ha la sua ragione d'essere*. La negazione di questa possibilità, al contrario, dà corpo al cosiddetto *diritto penale del nemico*[29], che costituisce, come ormai assodato, *non-diritto*[30].

Rispetto a questo approccio integrato, peraltro, possono darsi due interpretazioni. Quella di maggiore intensità chiede di rinunciare in radice all'operatività di qualsiasi prognosi negativa sull'uomo: prognosi che, per definizione, non potrà mai attingere la certezza e la cui incertezza non dovrebbe che essere gestita in senso favorevole al condannato. Non può sfuggire che questa prima interpretazione preclude già sul piano ontologico l'intera impostazione attuale della risposta statuale al reato (o quantomeno l'intero sistema penitenziario)[31].

28 Sul rapporto tra rieducazione e umanità della pena, V. Manes, *Un canone di civiltà dimenticato: il principio di umanità delle pene*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 701 ss., p. 707 ss.

29 Per la teoria del *Feindstrafrecht*, nella sua evoluzione temporale, G. Jakobs, *Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung*, in *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, 1985, p. 751 ss., p. 753 ss.; G. Jakobs, *Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht*, in *Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht*, 2004, p. 88 ss.; G. Jakobs, *Feindstrafrecht? Eine Untersuchung zu den Bedingungen von Rechtlichkeit*, in *Höchstrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht*, 2006, p. 289 ss.; G. Jakobs, *Zur Theorie des Feindstrafrechts*, in H. Rosenau, S. Kim (a cura di), *Straftheorie und Strafgerechtigkeit. Deutsch-Japanischer Strafrechtsdialog*, Frankfurt am Main, 2010, p. 167 ss.

30 Per tutti, L. Ferrajoli, *Il diritto penale del nemico come negazione del diritto*, in P. G. Gonnella, M. Ruotolo (a cura di), *Giustizia e carceri secondo papa Francesco*, Milano, 2016, p. 55 ss.; E. D. Crespo, *Il "Diritto penale del nemico" darf nicht sein!*, in *Studi sulla questione criminale*, 2007, 2, p. 39 ss.; per ulteriori riferimenti, sia consentito il rinvio a R. Palavera, *Come un frattale. Rilevanza contravvenzionale del vestire religiosamente o culturalmente connotato e paradigmi penalistici "in diversa scala"*, in *Jus*, 2018, p. 307 ss.

31 R. Bartoli, *Dritti al cuore del Leviatano tra fiducia, violenza e personalismo*, in *Quaderno di storia del penale e della giustizia*, 2023, p. 205 ss., p. 209 ss.: «pietra angolare del paradigma del Leviatano è infatti senz'altro la violenza e la violenza non può che presuppore e produrre sfiducia. (…) In particolare, l'esercizio della violenza comporta necessariamente il disconoscimento dell'altro e ciò sia che venga esercitata come aggressione (illecito), sia che venga utilizzata come reazione (sanzione) e quale che sia il soggetto che impiega la violenza reattiva (privato o Stato). Nel momento in cui si compie esercizio di violenza, nel momento in cui si utilizza forza nei confronti di un soggetto, la "persona della persona" viene disconosciuta. (…) Ma soprattutto, sarà difficile che attraverso il

All'opposto estremo dello spettro, l'interpretazione *minimalista* richiede che l'intervento statuale, a fronte di orizzonti decisionali verosimilmente già compromessi, quantomeno non riduca *ulteriormente* le *chances* del condannato di progettare una sua scelta esistenziale orientata al bene. Se non che, questa seconda opzione, unita a quanto evidenzia l'analisi fenomenologica del sistema delle pene e dei suoi effetti[32], conduce, con ogni buona probabilità, ad esiti abolizionisti tanto quanto la prima.

Di talché, quanti a tali esiti non intendano addivenire dovranno assumere il canone della speranza come semplice *gradiente critico*, atto a misurare, di volta in volta, la coerenza delle singole norme – come pure di eventuali approcci organici al sistema delle pene – con le predette previsioni costituzionali: le quali, così, più modestamente, dispiegheranno i loro effetti su un piano *programmatico* (che è proprio, del resto, di molte norme afferenti alla fonte del massimo rango)[33].

2.3. I riscontri ordinamentali, le norme in contrasto e gli spazi applicativi nella prassi.

Possono rilevarsi alcuni riscontri ordinamentali, che rispondono tanto all'interpretazione minimale quanto a quella massima del principio di speranza. Il perdono giudiziale per i minori[34], la messa alla prova[35] e la sospen-

male, che è disconoscimento della sua persona, il reo possa appropriarsi delle ragioni di legittimità. Insomma, sembra esistere una sorta di iato, di frattura, di cortocircuito tra violenza e il percorso di "recupero" del reo che la penalità dovrebbe realizzare».

32 Deve, infatti, riconoscersi che, anche nei pochi casi "di successo", quali quelli relativi al crollo delle recidive in caso di reinserimento lavorativo, al netto di *bias* legati ad eventuali processi selettivi, l'incidenza del fattore di reinserimento è tale da indurre a dubitare che i pregevoli effetti che ne conseguono siano davvero imputabili a un "sapiente dosaggio" di pena *e* iniziative di supporto e non invece alle *sole* iniziative di supporto predisposte. Sulla rilevanza del reinserimento lavorativo per l'obiettivo della riduzione delle recidive, *ex plurimis*, D. Ronco, G. Torrente, *Pena e ritorno. Una ricerca su interventi di sostegno e recidiva*, Milano, 2017; U. Agnati, D. Pajardi (a cura di), *In carcere. Criticità Riflessioni Proposte*, in *Studi Urbinati*, 2025, 75, p. 59 ss.; A. Pesce, V. Valenti (a cura di), *Investire nella cura del reinserimento sociale delle persone detenute: tendenze e nuove prospettive del welfare italiano*, in *Welfare e Ergonomia*, 2024, 10, 2, p. 9 ss.

33 In questo senso sembra potersi leggere F. Cingari, *Principio di umanità e pena carceraria*, in G. Fornasari, A. Menghini (a cura di), *Il carcere come extrema ratio. Atti del Convegno. Trento, 20-21 dicembre 2024*, Trento, 2025, p. 21 ss.

34 Art. 169 c.p.

35 Art. 28 D.P.R. 448/1988; per quanto riguarda gli adulti, pur con le criticità su cui v. *infra*, § 4.3., art. 168*bis* c.p.

sione condizionale della pena per i minori e per gli adulti[36], quantomeno nell'originaria impostazione[37], consentono di evitare gli effetti criminogeni delle pene detentive brevi, dando respiro, al tempo stesso, a *prognosi positive* sui soggetti in esame, persino quando esse siano formulate contestualmente a una condanna.

La liberazione condizionale[38], pur nelle perduranti criticità sistematiche[39], consente di modificare la prognosi negativa in cui si era radicata una condanna alla più grave reazione ordinamentale detentiva, permettendo al tempo stesso di evitare l'effetto escludente e deresponsabilizzante di una pena la cui esecuzione non accordi al condannato alcuna apertura progettuale verso il futuro[40].

L'affidamento in prova[41], dal canto suo, soprattutto laddove sia affiancato da concrete misure di sostegno al reinserimento nella società, oltre a valorizzare prognosi positive nella fase iniziale o durante il corso dell'esecuzione, offre l'occasione al sistema penale di porre rimedio all'effetto desocializzante del carcere o comunque della condanna penale.

È agevole, quindi, osservare l'ordinaria *coincidenza* tra l'obiettivo di lasciare spazio a prognosi anche solo parzialmente positive e quello di non introdurre nella vita di chi abbia delinquito, in ragione di una prognosi negativa sul suo percorso futuro, elementi che concretamente contribuiscano ad aggravarla.

Purtroppo, nell'ordinamento, gli esempi di segno opposto sono assai più copiosi. Come noto, la legislazione recente ha dato prova della sua inclinazione a orientarsi in senso *contrario* alla speranza. Ne costituiscono

36 Art. 163 c.p.

37 Per la possibilità di subordinare la concessione del beneficio alla prestazione di attività non retribuita *ex* art. 165 c. 1 c.p., come modificato dall'art. 2, c. 1, lett. a) L. 145/2004, v. *infra*, § 4.2. Ma si veda pure, con riferimento ai reati del cosiddetto "codice rosso", l'obbligo di partecipazione ai percorsi di recupero presso enti o associazioni introdotti dall'art. 2, c. 13, L. 134/2021, cui si aggiunge, a far tempo dalla novella di cui all' art. 15, c. 1, L. 168/2023, quello del conseguimento di un non meglio specificato «esito favorevole».

38 Art. 176 c. 3 c.p.

39 In particolare, per quanto attiene al suo rapporto con la libertà vigilata *ex* art. 230 c. 1 n. 2 c.p.

40 È la *pena di morte nascosta nell'ergastolo* di cui parla Francesco, *Discorso del Santo Padre Francesco*, cit., p. 842; passaggio poi ripreso in *Id*, *Lettera enciclica Fratelli tutti del Santo Padre Francesco sulla fraternità e l'amicizia sociale*, Città del Vaticano, 2020, § 268; in commento, L. Eusebi, *L'ergastolo, una pena di morte nascosta*, in *Munera*, 2015, 1, p. 39 ss.

41 Art. 47 L. 354/1975.

casi lampanti l'introduzione della possibilità per il giudice di negare, sulla base di una prognosi sfavorevole, la dilazione dell'esecuzione della pena detentiva per le condannate madri[42] e – ancora di più, giacché si attribuisce in questo caso valore assoluto a una prognosi negativa che prescinde da qualsiasi valutazione del caso concreto – la riduzione dell'ambito di operatività della messa alla prova per i minori[43].

La triste recrudescenza del momento presente, peraltro, non deve indurre ritenere *emergenziale* la carenza di speranza insita nel sistema sanzionatorio. È appena il caso di ricordare la palese *incapacità dei governi succedutesi nel tempo* di risolvere le questioni pur sempre dibattute dei regimi carcerari speciali[44] e dell'ostatività[45], come pure la sostanziale *indifferenza*

42 Art. 146 e 147 c.p., come modificati dall'art. 15, c. 1, lett. a) e b) D.L. 48/2025; argine all'applicazione retroattiva ribadito in Cass. pen., sez. I, 9 dicembre 2025 (ud. 4 dicembre 2025), n. 39550. In tema, L. Risicato, *Dalla Costituzione al Leviatano. La torsione illiberale del Decreto "sicurezza" n. 48/2025*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 471 ss.; A. Martufi, *Il carcere ai tempi della "controriforma": D.L. sicurezza ed esecuzione penale*, in *Dir. pen. proc*., 2025, p. 889 ss.; M. Patarnello, *Rivedere l'esecuzione penale nei confronti delle detenute madri?*, in *Quest. giust*., 2025, 3, p. 127 ss.; M. Colamussi, *Per una detenzione a misura di persona, di donna e di madre*, in *Giur. it.*, 2025,pp. 1210 ss.; E. Tidu, *Il "silenzio degli innocenti": infanzia reclusa. Quali possibili strategie per tutelare chi non può difendersi?*. in *Discrimen*, 5 agosto 2025, *discrimen.it*.

43 Art. 28 c. 5*bis* D.P.R. 448/1988, come introdotto dal D.L. 123/2023 convertito con modificazioni dalla L. 159/2023. In parziale emenda, Corte cost., 23 settembre 2025 (dep. 29 dicembre 2025), n. 203.

44 Art. 41*bis* L. 354/1975 e successive modifiche, anche per effetto delle reiterate declaratorie di incostituzionalità: cfr. Corte cost. 17 giugno 2013 (dep. 20 giugno 2013), n. 143; Corte cost. 26 settembre (dep. 12 ottobre 2018), n. 186; Corte cost. 5 maggio 2020 (dep. 22 maggio 2020), n. 97; Corte cost. 2 dicembre 2021 (dep. 24 gennaio 2022), n. 18; Corte cost. 25 febbraio 2025 (dep. 18 marzo 2025), n. 30.

45 Art. 4*bis* L. 354/1975 e successive, ormai innumeri, modifiche, anche per effetto delle ripetute pronuncia di illegittimità costituzionale: cfr. Corte cost. 19 luglio 1994 (dep. 27 luglio 1994), n. 357; Corte cost. 22 febbraio 1995 (dep. 1 marzo 1995), n. 68; Corte cost. 11 dicembre 1995 (dep. 14 dicembre 1995), n. 504; Corte cost. 16 dicembre 1997 (dep. 30 dicembre 1997), n. 445; Corte cost. 14 aprile 1999 (dep. 22 aprile 1999), n. 137; Corte cost. 22 ottobre 2014 (dep. 22 ottobre 2015), n. 239; Corte cost. 23 ottobre 2019 (dep.4 dicembre 2019), n. 253; Corte cost. 12 febbraio 2020 (dep. 26 febbraio 2020), n. 32; Nonché le ordinanze Corte cost. 15 aprile 2021 (dep. 13 maggio 20221), n. 27; Corte cost. 10 maggio 2022 (dep. 13 maggio 2022), n. 122. In dottrina, limitandosi ai contributi successivi a tali ultime pronunce, A. Diddi, *La riforma dell'ergastolo ostativo: tante ombre e poche luci*, in *Giur. it*., 2025, p. 1216 ss.; L. Eusebi, *Una ostatività finalmente "relativa"? Preclusioni e misure alternative: la riforma dell'art. 4-bis ord. penit.*, in *Dir. pen. proc*., 2023, p. 1005 ss.; A. Pugiotto, *Da tecnica a tattica decisoria. L'incostituzionalità dell'ergastolo ostativo differita per la seconda volta*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 761 ss.; M. Pelissero, *Il percorso sospeso: la posta in gioco "radicale" dell'ergastolo ostativo*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 1001 ss.; E. Dolcini, *Quale riforma per il 4-bis ord. penit.? Brevi note a margine del testo unificato all'esame del parlamento*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 1497 ss.; ma v. pure L. Eusebi, *Ostativo del "fine pena". Ostati-*

rispetto alle criticità evidenti negli automatismi legati all'interdizione legale[46], anche laddove nel corso dell'esecuzione intervenga una misura alternativa, e all'interdizione dai pubblici uffici[47], compreso l'elettorato attivo[48].

Peraltro, le responsabilità della politica, recenti o risalenti, non devono far dimenticare alcune significative *convergenze contro la speranza*: si pensi all'intolleranza di parte della dottrina per una ritenuta eccessiva appetibilità della sospensione condizionale della pena e dell'affidamento in prova o all'attaccamento viscerale di certa magistratura al già menzionato regime di "carcere duro" per i condannati per delitti di criminalità organizzata.

Inoltre, i fattori che contribuiscono a determinare il quadro legislativo non possono indurre a sottovalutare l'impatto esercitato sulle concrete condizioni di detenzione dalle fonti sublegislative[49], come pure dalle *prassi*

vo della prevenzione. Aporie dell'ergastolo senza speranza per il non collaborante, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, p. 1514 ss. Sull'ergastolo, con portata generale, E. Dolcini, *Abolire l'ergastolo: è davvero un'utopia?*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 25 ss.; S. Anastasia, F. Corleone, A. Pugiotto (a cura di), *Contro gli ergastoli*, Roma, 2021; E. Dolcini, *Fine pena: 31/12/9999. Il punto sulla questione "ergastolo"*, in *Dir. pen. cont.*, 2021, 3, p. 1 ss.; L. Risicato, *La pena perpetua tra crisi della finalità rieducativa e tradimento del senso di umanità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 1238 ss.; A. Pugiotto, *Una quaestio sulla pena dell'ergastolo. Sull'incostituzionalità del carcere a vita*, in *Dir. pen. cont.*, 5 marzo 2013, *archiviodpc.dirittopenaleuomo.org*; dubitativamente S. Marcolini, *L'ergastolo nell'esecuzione penale contemporanea*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 4, p. 68 ss.; con ampio supporto comparato, D. Galliani, *L'ergastolo nel mondo. Appunti di diritto costituzionale penale comparato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 109 ss.; E. Mottese, *Ergastolo e diritti umani nella prospettiva del diritto internazionale ed europeo*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2020, p. 55 ss. Nondimeno, cfr. pure G. Cocco, *Ergastolo "liberale" versus filantropismo "anticomunitario". Cenni sul diritto della comunità politica di resistere alla criminalità tirannica*, in *Resp. civ. prev.*, 2022, p. 1422 ss. e p. 1768 ss.; L. Siracusa, *La "moralità" dell'ergastolo c.d. "ostativo" per i fatti di mafia*, in *Dir. pen. cont.*, 2021, 1, p. 192 ss.

46 Art. 32 c.p.

47 Art. 28 c.p.

48 Esclusione dal diritto di voto confermata dalla Corte EDU in *Scoppola v. Italy* (3) [GC], n. 126/2005, 22 maggio 2012, valorizzando, tra l'altro, la possibilità della riabilitazione (*ivi*, § 109) e, così, distaccandosi dal precedente *Hirst v. United Kingdom* (2) [GC], n. 74025/2001, 6 ottobre 2005.

49 Illuminanti, alla vigilia di Corte cost., 23 ottobre 2019, (dep. 4 dicembre 2019), n. 253, le osservazioni di O. Favero, *Quel che possiamo fare perché il diritto alla speranza trovi concrete applicazioni in carcere*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Per sempre dietro le sbarre? L'ergastolo ostativo nel dialogo tra le Corti. Atti del Seminario. Ferrara, 27 settembre 2019*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 2019, 10, p. 104 ss. Per un esempio recente, si veda il dibattito innescato dalla nota del Direttore generale detenuti e trattamento, 21 ottobre 2025, poi parzialmente rettificata con nota del Direttore generale detenuti e trattamento, 1 dicembre 2025. In tema si segnalano le puntuali annotazioni contenute nel comunicato *Osservazioni a proposte di modifica circolare 21 ottobre 2025*, diramato dalla Giunta e dall'Osservatorio della Unione delle Camere penali italiane, 21 novembre 2025; nonché l'interrogazione del deputato Deborah Serracchiani del

adottate nei singoli istituti di pena, dove è esperienza comune che un coordinamento virtuoso o una disfunzionalità anche solo localizzata possano incidere in modo determinante sulla vita quotidiana dei ristretti.

Infine, anche a prescindere dalla presenza di qualsiasi disfunzionalità, chiunque operi, lavorativamente come pure a titolo volontario, nell'ambito della *speranza praticata* – nella misura in cui questa rimanga, per carenza degli stanziamenti istituzionali o dell'incoercibile, ma necessaria, cooperazione da parte dei privati e della cosiddetta società civile, un contesto a *risorse limitate* – si trova a fronteggiare *scelte tragiche*, che spesso implicano il ricorso a prognosi contro le speranze più deboli.

Ogni qualvolta, infatti, si decida di attribuire *secondo merito* un'opportunità di reintegrazione, questa decisione si concretizza in una contemporanea preclusione nei confronti di quanti non abbiano maturato i medesimi requisiti di adesione al percorso trattamentale e suscitino, quindi, nel valutatore, anche solo a livello informale, una prognosi sfavorevole. Ciò che spesso accade, peraltro, per ragioni che non hanno nulla a che vedere con la rielaborazione del fatto di reato cui sia conseguita la condanna o l'attitudine interiore riguardo a un concreto distacco da stili di vita precedenti.

2.4. Due modelli di giustizia (e qualche chiosa ulteriore sul ruolo della prassi).

Nell'esperienza quotidiana di queste scelte, si fronteggiano due modelli: quello della giustizia come *simmetria*[50] (o come *proporzione rispetto alle*

5 novembre 2025, in Atti della Camera dei deputati, seduta n. 560, e, infine, la risposta del Ministro della Giustizia Carlo Nordio, 6 febbraio 2026. In tema, pure i contributi raccolti nella sezione monografica *Dal DAP vento gelido sul carcere*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p, 1501 ss.

50 A partire da I. Kant, *Die Metaphysik der Sitten*, Kònigsberg 1797; compiute critiche in E. Naegeli, *Das Böse und das Strafrecht*, München, 1966; più recentemente L. Eusebi, *Oltre Hegel e Kant. Dignità umana, giustizia, sistema penale*, in *Teologia*, 2024, 49, p. 81 ss.; M. Donini, *Responsabilità e pena da Kant a Nietzsche. La decostruzione del rimprovero*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2020, p. 1699 ss.; L. Eusebi, *Build and Restore Good Human Relationships. Overcoming the Retributive Paradigm as a Key Issue for the Theory of Justice*, in A. Masferrer (a cura di), *Criminal Law and Morality in the Age of Consent. Interdisciplinary Perspectives*, Cham, 2020, p. 213 ss.; M. Donini, *Per una concezione post-riparatoria della pena. Contro la pena come raddoppio del male*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2013, p. 1162 ss.

condotte)[51] e quello della giustizia come *complementare*[52] (o come *proporzione rispetto ai bisogni*)[53]. Nessuno può dubitare che, benché il primo

51 *Ex plurimis*, F. Viganò, *La proporzionalità della pena. Profili di diritto penale e costituzionale*, Torino, 2021; N. Recchia, *Il principio di proporzionalità nel diritto penale. Scelte di criminalizzazione e ingerenza nei diritti fondamentali*, Torino, 2020; E. Addante, *Il principio di proporzionalità sanzionatoria in materia penale*, Pisa, 2020; G. Ruggiero, *La proporzionalità nel diritto penale. Natura e attuazione*, Napoli, 2018; F. Viganò, *La pena come "contraccambio"? Qualche riflessione su fondamenti e scopi della pena nella prospettiva del diritto costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 59 ss.; O. Porchia, *Il principio di proporzionalità nelle scelte di criminalizzazione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 925 ss.; N. Recchia, *I limiti costituzionali alle scelte di criminalizzazione: dal bene giuridico al giudizio di proporzionalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 937 ss.; T. Epidendio, *Principio di proporzione e complessità del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 959 ss.; G. Dodaro, *Le scelte di criminalizzazione e la loro ragionevolezza*, in *Dir. cost.*, 2025, p. 69 ss. *Almeno* in questo senso, nel quadro dei principi europei, anche l'art. 49 § 3 CDFUE. Cfr. M. Gambardella, *Il primato del diritto dell'Unione e la Carta dei diritti fondamentali: il principio di proporzionalità della risposta sanzionatoria*, in *Cass. pen.*, 2021, p. 26 ss.; M. Pelissero, *Il principio di proporzionalità (non sproporzionalità) delle pene: recenti sviluppi e impatto anomalo delle fonti eurounitarie sul principio di legalità delle pene*, in *Dir. pen. proc.*, 2023, p. 1359 ss.; G. De Amicis, *La dimensione europea del principio di proporzionalità sanzionatoria e il suo rapporto con l'ordinamento interno*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 1071 ss.; D.-U. Galetta, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione europea)*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2019, p. 907 ss.; G. Campanelli, *Interpretazione conforme alla CEDU e al diritto comunitario. Proporzionalità e adeguatezza in materiale penale*, Torino, 2009.

52 Sia consentito il rinvio a R. Palavera, *La montagna e il diritto. Una lettura dell'archetipo tra scaturigine e conseguimento*, in A. Vespaziani, M. P. Mittica (a cura di), *Le ispirazioni del giurista. Storie, miti, favole, archetipi e altre dimensioni della narratività. Atti del IX Convegno Nazionale della ISLL - Università degli Studi del Molise - Campobasso, 30 giugno e 1° luglio 2022*, Bologna, 2023, p. 411 ss., p. 423 ss.

53 Un primo spostamento dell'attenzione in questa direzione si ottiene riferendo al parametro della proporzione pur sempre al reato, ma non già in termini retributivi, bensì di individuazione della risposta sanzionatoria in termini di fabbisogno rieducativo: cfr. L. Eusebi, *Proporzionalità come coerenza sistematica*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 1085 ss.; D. Brunelli, *Proporzionalità e autocorrezione nel sistema penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 1061 ss. Nella giurisprudenza, Corte cost., 23 gennaio 2019 (dep. 8 marzo 2019), n. 40, su cui G. Dodaro, *Illegittima la pena minima per i delitti in materia di droghe pesanti alla luce delle nuove coordinate del giudizio di proporzionalità*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 1403 ss.; F. Consulich, *"La matematica del castigo". Giustizia costituzionale e legalità della pena nel caso dell'art. 73 comma 1 d.P.R. n. 309 del 1990*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 1231 ss.; R. Bartoli, *La sentenza n. 40/2019 della Consulta: meriti e limiti del sindacato "intrinseco" sul "quantum" di pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 967 ss.; R. Bartoli, *Costituzionalismo e trasformazioni del diritto penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, p. 705 ss.; R. Bartoli, *Il sindacato di costituzionalità sulla pena tra ragionevolezza, rieducazione e proporzionalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 1441 ss. Per l'applicazione del principio in fase di esecuzione, G. Mannozzi, *L'Omega e l'Alfa. Spunti per una nuova ermeneutica della proporzionalità nella fase esecutiva della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 1047 ss.; G. Nicolò, *La proporzionalità della pena "in executivis"*, in *Cass. pen.*, 2024, p. 4116 ss.; A. Pugiotto, *Il "blocco di costituzionalità" nel sindacato della pena in fase esecutiva*, in *Giur. cost.*, 2018, p. 1646 ss.

approccio sia prediletto nelle metafore estetiche della giustizia[54] e nella retorica giurisprudenziale[55], il secondo modello risulta, *nella realtà*, certamente più fedele al paradigma della speranza.

Tuttavia, a fronte della consapevolezza che spesso non si tratta solo di accordare priorità o maggior supporto, ma di lasciare qualcuno effettivamente sprovvisto di qualsiasi altra opportunità, e considerando, altresì, che sono talvolta i casi di successo ad attirare l'offerta di nuove risorse da parte della comunità, risulta controverso, anche sul piano etico, privilegiare nell'assegnazione delle risorse disponibili quanti presentino minori *chances* di reintegrazione. Al contempo, l'individuazione di progettualità complesse atte a creare *alleanze sinergiche tra i percorsi dei più e dei meno svantaggiati* costituisce una modalità di intervento promettente[56], ma non sempre di agevole perseguimento.

54 M. Carneiro, *Direito, Estética e Arte de Julgar*, Porto Alegre, 2008; M. Carneiro, *Law and Proportions: Interdisciplinary and Semiotic Foundations for an Idea of Justice*, in *ISLL Papers*, 2013, p. 1 ss.; M. Carneiro, *Law and Style. First Conjectures about Juridical Stylistics*, in *ISLL Papers*, 2016, p. 1 ss.; K. L. Scheppele, *Judges as Architects*, in *Yale Journal of Law & the Humanities*, 2012, p. 345 ss.; W. H. Simon, *Courthouse Iconography and Chayesian Judicial Practice*, in *Yale Journal of Law & the Humanities*, 2012, p. 419 ss.; T. Marci, *Prospettiva pittorica e costruzione giuridica. Arte, diritto e potere dal Rinascimento al 19. Secolo*, Trento, 2012.

55 L'applicabilità diretta del principio è stata affermata dalla Corte di giustizia UE in *NE vs Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld* [Grande Sezione], causa C-205/20, 8 marzo 2022, chi l'aveva precedentemente negata in *Dooel Uvoz-Izvoz Skopje Link Logistic N&N v. Budapest Rendőrfőkapitánya* [Quinta Sezione], causa C-384/17, 4 ottobre 2018. In commento, F. Viganò, *La proporzionalità della pena tra diritto costituzionale italiano e diritto dell'Unione europea: sull'effetto diretto dell'art. 49, paragrafo 3, della Carta alla luce di una recentissima sentenza della Corte di giustizia*, in *Sist. pen.*, 8 marzo 2022, *sistemapenale.it*; N. Recchia, *La proporzione sanzionatoria nella triangolazione tra giudici comuni, Corte costituzionale e Corte di Giustizia*, in *Quad. cost.*, 2022, p. 871 ss.; M. G. Brancati, *La pena proporzionata: viaggio tra legalità ed equità a partire della sentenza C-205/20*, in *Arch. pen.*, 2022, p. 633 ss.; C Pedullà, *Il sindacato giurisprudenziale sulla (s)proporzione tra applicazione da parte del giudice comune ed incostituzionalità dichiarata dal giudice costituzionale*, in *Cass. pen.*, 2022, p. 3226 ss.; P. F. Bresciani, *Contro le pene eccessive: al rimedio costituzionale si aggiunge la disapplicazione europea*, in *Quad. cost.*, 2022, p. 637 ss.; O. Spataro, *La proporzionalità della sanzione nella prospettiva della Corte di Giustizia dell'Unione Europea: riflessioni a partire da un'importante sentenza della Grande Sezione*, in *dirittifondamentali.it*, 2023, p. 458 ss. Sui parametri di concreta applicazione (*recte*, sulla loro assenza), in nota alla pronuncia della Corte di giustizia UE in *G. ST. T.* (int. *Rayonna prokuratura Burgas, TO Nesebar,*) [Quarta Sezione], causa C-655/21, 19 ottobre 2023, N. Canzian, *Una nuova pronuncia sulla proporzionalità delle pene: analogie e differenze fra le prospettive europea e italiana*, in *Quad. cost.*, 2024, p. 213 ss.

56 Sulle esperienze di giustizia generativa e di supporto tra pari, sul modello delle APAC e, in Italia, del progetto CEC, G. Pieri, *Carcere. L'alternativa è possibile*, Rimini, 2021; C. Perrin, *Peer support in prison. How incarcerated people make meaning through active citizenship*, Abingdon, New York,

In ognuna di queste *scelte tragiche*, che costellano la vita quotidiana degli operatori, la logica retributiva, che l'impegno rieducativo ambisce a superare, rientra nel sistema, per così dire, "dalla finestra": in modo tanto più odioso, giacché ci si ritrova a *punire* taluno, secondo dinamiche di selezione escludente, non già per il suo aver agito *contro la legge*, bensì in ragione di comportamenti ignavi, ritardati o imperfetti, ma comunque perfettamente *leciti*.

Nondimeno, ogni qualvolta si riescano a moltiplicare le occasioni di supporto ai condannati, indirettamente si contribuisce a ridurre il numero dei casi di involontaria, ma inevitabile emarginazione. Anche in questo modo, benché le strettoie del momento selettivo possano risultare frustranti per chi deve farsene carico, la *speranza praticata* contribuisce *sempre* alla concreta fruizione del *diritto alla speranza*.

Ancora un aspetto della prassi merita di essere evidenziato. La *differenza sostanziale* che i singoli soggetti operanti a vario titolo nelle diverse realtà detentive possono realizzare *de iure condito*, aprendo o chiudendo spazi di speranza con una forbice *enorme* in termini di risultati, persino a parità di quadro normativo e di condizioni iniziali, costituisce *solo un versante* dell'interazione fra la dimensione giuridica della speranza e la speranza praticata.

Così come le norme contrarie, anche le norme *favorevoli* alla speranza si trovano disseminate nell'intera evoluzione storica della trama legislativa: da ultimo, pur nella funesta presente predilezione per il maggior rigore, si pensi al riconoscimento delle comunità educanti[57]; alla fissazione di termini certi per i *nulla osta* alle attività con la comunità esterna[58]; allo snellimento, quantomeno nelle intenzioni, delle procedure per ottenere la libertà anticipata e all'ampliamento della possibilità di colloqui telefoni-

2025; B. Weaver, F. McNeill, M. Corcoran (a cura di), *Generative Justice. Beyond Crime and Punishment*, Bristol, 2026.

57 Art. 8 D.L. 92/2024, come convertito, con modificazioni, dalla L. 112/2024.

58 Frutto del dialogo con la società civile, nella misura in cui le osservazioni critiche da questa espresse (su cui v. *supra*, n. 32) hanno trovato accoglimento nella nota del Direttore generale detenuti e trattamento, 1 dicembre 2025.

ci[59]; nonché, in prospettiva, alle disposizioni sulla detenzione domiciliare dei tossicodipendenti e alcoldipendenti[60].

Ebbene, *pressoché tutte* le novità conformi al parametro della speranza sono state introdotte per effetto di un efficace e *tenace* dialogo con le *realtà operanti sul campo*. La *speranza praticata* manifesta allora, anche mercé l'intelligente individuazione delle diverse sensibilità politiche, un'ulteriore modalità per incidere sulla realtà dell'esecuzione penale: un'intrinseca *capacità normogenetica* in favore della speranza.

3. AGIRE.

3.1. Dalla speranza all'azione: quali contenuti per quale rieducazione?

Completata, seppur sommariamente, la ricognizione della *cornice*, si tratta ora di guardare ai *contenuti*.

La funzione rieducativa della pena, specificata nel dettato costituzionale, può dirsi oggi un principio consolidato. È, peraltro, altrettanto assodato che la rieducazione non soltanto è richiesta dal *rispetto della dignità umana del condannato*, ma è altresì funzionale al conseguimento di una efficace prevenzione speciale, nonché agli effetti che il successo di questa comporta in termini di prevenzione generale positiva e, pertanto, in definitiva, in termini di *sicurezza per la comunità*. Di talché, pare ragionevole considerare la finalità rieducativa come un requisito non soltanto della pena, bensì *dell'intero sistema ordinamentale di risposta al reato*, comprese le opzioni anticipate, extrapenali o comunque non afflittive, ove percorribili.

Rieducare, quindi, ma occorre chiedersi: rieducare *a cosa*? Pare quasi superfluo, per rispondere al quesito, scomodare il parametro giuridico della speranza, che comunque dimostra anche in questo caso il suo potenziale ermeneutico, togliendo ogni dubbio a chi ne conservi. Ciò che la Costituzione chiede di fare è rieducare *all'esercizio della libertà*, con l'auspicio che essa venga esercitata *nella legalità*. Non è chi non veda, infatti, che una rieducazione che conseguisse una *perfetta ottemperanza in ambito*

59 D.L. 92/2024, come convertito, con modificazioni, dalla L. 112/2024.

60 Disegno di legge S. 1635. Non può peraltro auspicarsi che nel seguito dell'*iter* legislativo l'istituto trovi adeguata copertura finanziaria, anche alla luce dell'elevato numero di soggetti attualmente detenuti affetti da dipendenze, che potrebbero fruire della misura alternativa della detenzione domiciliare terapeutica, con conseguente risparmio di spesa.

detentivo, lasciando però il soggetto *del tutto incapace di esercitare la propria libertà* una volta uscito dalle mura del carcere, avrebbe miseramente *fallito* il suo scopo: tanto nei confronti del soggetto, quanto della comunità. Al tempo stesso, mancherebbe l'obiettivo una rieducazione che, pur portando il soggetto a comportarsi *secondo piena libertà* nella vita successiva al termine dell'esecuzione, nondimeno lo lasciasse *indifferente* rispetto alla circostanza che le proprie libere condotte *rispondano o meno* alle condizioni di *legalità* e ai *valori* espressi dall'ordinamento.

Per questi motivi, apparentemente scontati, è essenziale che le esperienze proposte al condannato nel suo percorso di rieducazione risultino *quanto più possibile simili* a quelle che potrebbe compiere, *legalmente*, *in libertà*. Ciò vale, a maggior ragione, per i cosiddetti *contenuti agiti*, che tanto occupano il dibattito contemporaneo sulla pena[61] e che certamente si candidano a più plausibili *palestre* di esercizio *in executivis* della libertà secondo legalità.

Sotto questo profilo, occorre prestare la massima cautela nei confronti del ventaglio, assai eterogeneo, delle modalità di coinvolgimento *attivo* dei condannati nell'esecuzione della pena.

Il *reinserimento lavorativo*, la cui efficacia rieducativa nessuno ormai mette in discussione, costituisce un obiettivo *mirato*, rispetto al quale i contenuti da prediligere sono certamente l'attività lavorativa prestata *in condizioni contrattuali ordinarie* e, dove necessario, i percorsi di apprendimento delle competenze professionali, trasversali e linguistiche ad essa indirizzati. Ideali, anche sotto il profilo relazionale, sono le occupazioni all'esterno[62], soprattutto se in grado di assicurare autonomia economica e

61 Sulla scia di M. Donini, *Il delitto riparato*, cit.; M. Donini, *Pena agìta e pena subìta*, cit.; M. Donini, *Riparazione e pena da Anassimandro alla CGUE. Un nuovo programma legislativo per la giustizia penale*, in G. Dodaro, M. Dova, C. Pecorella, C. Ruga Riva (a cura di), *Riflessioni sulla giustizia penale. Studi in onore di Domenico Pulitanò*, Torino, 2022, p. 407 ss., ora con lievi modifiche in *Sist. pen.*, 20 dicembre 2022, *sistemapenale.it*; M. Donini, *Delitto riparato e pena agìta come categorie generali*, in A. Menghini, E. Mattevi (a cura di), *Riparazione e giustizia riparativa nel sistema penale. Teorie, prassi e nuove prospettive. Atti del Convegno Trento, 20-21 settembre 2024*, Trento, 2025, p. 53 ss. V. *supra*, § 1.

62 V. Lamonaca, *La (mini)riforma del lavoro penitenziario tra slancio giuslavoristico e istanze securitarie*, in I. Piccinini, P. Spagnolo (a cura di), *Il reinserimento dei detenuti. Esperienze applicative e novità legislative*, Torino, 2020, p. 89 ss., p. 100 ss.

caratterizzate da una prospettiva di continuità che si protragga anche oltre il termine dell'esecuzione.

In quest'ottica, si rivelano preziose le iniziative volte al coinvolgimento e alla formazione continua di tutti i professionisti – anche quelli non abituati all'interazione con le realtà detentive: quindi, non solo avvocati, ma altresì commercialisti e consulenti del lavoro – che possono trovarsi a gestire, peraltro non sempre sotto la scorta di informazioni precise e complete, le pratiche assuntive e i vari adempimenti necessari al corretto svolgimento dei rapporti di lavoro che riescano ad impostarsi secondo modalità non penalizzanti rispetto a quelle dei lavoratori liberi.

Al tempo stesso, alla luce della scarsità di opportunità di lavoro in regime ordinario, delle diverse possibilità di accesso ai benefici in ragione delle diverse situazioni giuridiche e di eventuali fragilità soggettive che rendano preferibile da parte del condannato o comunque opportuna una gradualità di impegno, sono altrettanto meritori tutti gli sforzi che gli addetti ai lavori mettono in atto per rendere le condizioni lavorative atipiche, come ad esempio quelle intramurarie o nelle imprese sociali, quanto più omogenee alle condizioni di lavoro comuni[63], all'interno dell'economia di

63 A partire da Corte cost. 23 ottobre 2006 (dep. 27 ottobre 2006), n. 341, su cui F. Della Casa, *Un significativo salto di qualità nella tutela giurisdizionale dei diritti del detenuto lavoratore*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 4662 ss.; F. Fiorentin, *Tutela laboristica del detenuto e ruolo del magistrato di sorveglianza alla luce della sent. cost. 341 del 2006*, in *Giur. cost.*, 2006, p. 3385 ss.; M. Ainis, *Un diritto preso sul serio*, in *Quad. cost.*, 2007, p. 116 ss.; F. Fiorentin, *La giurisprudenza in tema di lavoro prestato alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria dopo la pronunzia costituzionale n. 341 del 2006*, in *Giur. mer*., 2008, p. 497 ss.; A. Pulvirenti, *Si amplia la tutela giurisdizionale dei diritti nascenti dai rapporti di lavoro dei detenuti*, in *Cass. pen.*, 2007, p. 1553 ss., sino alla tormentata vicenda del riconoscimento della NASpI, su cui Cass. civ., sez. lav., 5 gennaio 2024, (ud. 21 settembre 2023), n. 396, e, da ultimo, Cass. civ., sez. II, 3 gennaio 2026, (ud. 10 dicembre 2025), n. 162, su cui M. Mazzetti, *I diritti dei lavoratori (non) finiscono in carcere*, in *Resp. civ. prev*., 2025, p. 1604 ss. Per una panoramica dei temi, F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Torino, 2022; F. Malzani, *La sufficienza della retribuzione nel lavoro carcerario: un test di resistenza sistemica*, in *Giur. it.*, 2025, p. 1857 ss.; L. Angelini, *Lavorare e formarsi in carcere: diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale delle persone detenute*, in *Jus*, 2025, 5, p. 155 ss.; N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario: luci, ombre e prospettive di una disciplina da rimeditare*, in *Jus*, 2024, 5, p. 178 ss.; F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale: quali strumenti per favorire il lavoro carcerario?*, in *Labor*, 2024, 6, p. 715 ss.; S. Caponetti, *Lavoro, carcere, regole ed uguaglianza*, in *Mass. giur. lav.*, 2019, 2, p. 243 ss.; D. Chinni, *Il diritto al lavoro nell'esecuzione penale. Principi costituzionali e sviluppi legislativi*, in *Dir. pen. cont.*, 15 luglio 2019, *archiviodpc.dirittopenaleuomo.org*; interessanti pure, benché più risalenti, le riflessioni del convegno *Il reinserimento dei detenuti, Università Lumsa, Roma, 17 novembre 2017*, in *Leg. pen.*, 2018, 11; G. Caputo, F. Marinelli, *Dagli stati generali dell'esecuzione penale al varo della legge delega per*

mercato, rispetto alle quali, in prospettiva, il soggetto deve essere rieducato e reso competitivo[64].

All'estremo opposto, sotto il profilo della *rieducazione* in senso più ampio e, in certa misura, *esistenziale*, possono certamente apprezzarsi anche le proposte di contenuti di diversa natura – culturale, artistica, ludico-ricreativa, sportiva, religiosa – come pure attività gratuite, rese a titolo di volontariato, e ogni altra iniziativa finalizzata all'incontro con le vittime e con la comunità, o comunque al riavvicinamento ad attitudini di rispetto dei beni giuridici offesi dal reato[65].

Esse rispondono ad una triplice esigenza. In primo luogo, possono incontrare le esigenze dei condannati che, per qualunque ragione, non presentino il bisogno, non abbiano intenzione o non siano in grado di prestare attività lavorative in senso stretto. Il crescente numero di condannati anziani[66], per esempio, oltre a sollecitare una particolare attenzione ai profili della salute psicofisica, soprattutto per i soggetti ristretti, suggerisce un ripensamento di ampio respiro dell'idea stessa di rieducazione, la quale non può e non deve appiattirsi sul mero efficientamento economico dei soggetti, anche laddove questo si ponga come condizione necessaria per un completo sviluppo della personalità e per la costruzione di relazionalità serene[67]. A questo proposito, meritano speciale apprezzamento i progetti volti

la riforma dell'ordinamento penitenziario: quale futuro per il lavoro carcerario?, in *Leg. pen.*, 2018, 1, 5; i contributi raccolti in M. G. Mattarolo, A. Sitzia (a cura di), *Il lavoro dei detenuti*, Padova, 2017; G. Caputo, *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti?*, in *Costituzionalismo.it*, 2015, 2, 15; G.; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, in *WP Csdle Massimo D'Antona*, 2014, 234.

64 I. Piccinini, M. Isceri, *Il lavoro penitenziario: qualificazioni e questioni applicative*, in I. Piccinini, P. Spagnolo (a cura di), *Il reinserimento dei detenuti*, ct., p. 57 ss., p. 65: «poiché l'attuazione del diritto alla speranza passa anche per lo svolgimento di un lavoro *migliore*, bisogna far sì che il tempo dell'esecuzione penale non sia un periodo di isolamento, ma di costruzione di un nuovo progetto di vita, per fornire al detenuto una concreta opportunità di compiere scelte diverse da quella criminale» (corsivo aggiunto).

65 Art. 15 L. 354/1975.

66 Secondo i dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Ufficio del Capo del Dipartimento. Sezione Statistica, *Detenuti presenti al 31 dicembre distinti per classi di età. Anni 2005 – 2025*, *www.giustizia.it*, negli ultimi vent'anni, i detenuti tra i sessanta e i settant'anni si sono quasi triplicati e i detenuti sopra ai settant'anni si sono quasi quadruplicati; in tema, F. Della Casa, *Una crescente moltitudine di "invisibili": i detenuti anziani*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2024, p. 1373 ss.

67 Nella letteratura di lingua inglese, *ex plurimis*, Y. Hosoi, B. Tatsuno, J. Pratt (a cura di), *Crime, punishment, and the elderly. Japan and beyond*, Abingdon, New York, 2024; D. Humblet, *The Older Prisoner*, Cham, 2022; D. R. Snyder, *Elder Crimes, Elder Justice*, Burlington, 2014; A. Wahidin, M. E. Cain, *Ageing, Crime and Society*, 2006; A. Wahidin, *Older Women in the Criminal Justice System.*

a supportare il recupero da parte del condannato dei legami comunitari e familiari spesso resi vulnerabili dal fatto stesso di reato o, comunque, dalle vicende giudiziarie che ne sono conseguite[68].

I contenuti non lavorativi, inoltre, occasionando, a vario titolo e anche nella dimensione della liberalità, più numerosi contatti del condannato con la comunità, incentivano una costruzione positiva del sé, consentono forme autentiche di reinserimento relazionale e, al tempo stesso, contribuiscono alla diffusione della cultura dell'inclusione, con evidenti benefici anche in termini di prevenzione generale positiva, oltre che di costruzione di reti di fiducia e di solidarietà favorevoli a un percorso di legalità condiviso.

Infine, questi contenuti si inseriscono, insieme alle opportunità di impiego, in un recupero di quella che si potrebbe chiamare la *saggezza del sabato*: un'alternanza sana tra tempo libero e tempo dedicato alle occupazioni, esercizio di libertà ed espressione di quella gestione equilibrata della quotidianità che spesso manca già nei percorsi di devianza e di cui poi certamente, anche dove conservata, sarebbe difficile percepire la significatività in contesti di detenzione in cui prevalessero – come spesso prevalgono – il tempo libero *vuoto* e il tempo regolamentato *inoccupato*[69].

Running Out of Time, London, Philadelphia, 2004; R. H. Aday, *Aging Prisoners. Crisis in American Corrections*, Westport, 2003; M. B. Rothman; B. D. Dunlop; P. Entzel (a cura di), *Elders, crime, and the criminal justice system. Myth, perceptions, and reality in the 21st century*, New York, 2000; R. Bedard, J. Vaughn, A. S. Murolo, *Elderly, detained, and justice-involved: the most incarcerated generation*, in *CUNY L. Rev*., 2022, 25, p. 161; una ricognizione recente in S. Cowen, N. Ryan, L. Mcauliffe, *Experiences of older people during re-entry from prison–an exploration of current research using a systematic quantitative literature review (SQLR)*, in *Psychology, Crime & Law*, 2026, p. 1 ss.

68 Esempi in J. M. Grosholz, D. M. Thomas, S. S. Stone, S. J. Fogel, T. N. Porcelli, *"Nobody is really going to hire a 69-year-old man with a felony record": challenges finding employment for older, formerly incarcerated individuals*, in *Journal of Offender Rehabilitation*, 2024, p. 347 ss.; R. Onyeali, B. A. Howell, D. K. McInnes, A. Emerson, M. E. Williams, *The case for transitional services and programs for older adults reentering society: a narrative review of US departments of correction and recommendations*, in *International journal of prisoner health*, 2023, p. 4 ss.; M. E. Leigey, R. H. Aday, *The gray pains of imprisonment: Examining the perceptions of confinement among a sample of sexagenarians and septuagenarians*, in *International journal of offender therapy and comparative criminology*, 2022, p. 807 ss.; T. Maschi, D. Viola, M. T. Harrison, W. Harrison, L. Koskinen, S. Bellusa, *Bridging community and prison for older adults: invoking human rights and elder and intergenerational family justice*, in *International journal of prisoner health*, 2014, p. 55 ss.; T. Maschi, M. B. Morrisey, M. Leigey, *The case for human agency, well-being, and community reintegration for people aging in prison: A statewide case analysis*, in *Journal of Correctional Health Care*, 2013, p. 194 ss.

69 Sull'occupazione del tempo come problematica centrale nella gestione di detenuti, v. già K. Bedi, *It's Always Possible: Transforming One of the Largest Prisons in the World*, New Delhi, 1998.

Tutto ciò premesso, è doveroso ribadire che l'alternanza tra le attività gratuite e volontarie e quelle lavorative deve essere sempre proposta nell'ambito dell'*esercizio della (residua) libertà* decisionale e di auto(ri) organizzazione esistenziale[70], al di fuori del quale tale alternanza vedrebbe grandemente erosa la sua funzione umanizzatrice della pena, ma anche la sua significatività in termini di coinvolgimento del condannato in contenuti agiti e di adesione ai valori promossi dall'ordinamento.

Allo stesso modo, è doveroso guardare con cautela alle opportunità lavorative in contesti difformi da quelli dell'ordinaria contrattazione[71]: al fine di scongiurare che attività gratuite o non adeguatamente retribuite siano imposte o percepite come *passaggi obbligati* per l'accesso a opportunità di lavoro a retribuzione piena[72]. In particolare, desta preoccupazione la possibilità per i detenuti di prestare attività lavorativa nella forma del cosiddetto *lavoro di pubblica utilità*[73]: il quale, per la numerosità dell'ipotesi in cui è oggi consentito ricorrervi, merita un'ulteriore riflessione, che inviti a leggerne la reale natura, nel suo impatto sull'intero sistema sanzionatorio.

3.2. Il lavoro di pubblica utilità tra pene prescrittive e opportunità di reinserimento: ancora sulla domanda "rieducare a cosa"?

Preliminarmente, è necessario ricordare che l'introduzione di pene prescrittive è stata salutata con favore, come un positivo elemento di rinnovazione del catalogo di opzioni a disposizione del giudice penale: catalogo

Si veda pure l'appello di L. Eusebi, *Tempo e pena carceraria*, in *La nuova giuridica*, 2024, 2, p. 1 ss., affinché, alla luce del dettato costituzionale, la pena «non possa comportare un'insignificanza del tempo nella vita del condannato».

70 Così, del resto. l'art. 15, c. 3, L. 354/1975.

71 R. De Vito, *La fine era nota: storia di una riforma minima*, in *Quest. giust*., 2018, 3, p. 113 ss., p. 117: «Ora, sebbene ogni esperienza lavorativa e dinamica sia preferibile all'inerzia nelle camere detentive, deve essere sottolineato che l'implementazione degli spazi del lavoro gratuito e volontario appare in conflitto con l'impostazione sottesa alla riforma del 1975, che intravedeva nel lavoro penitenziario lo strumento principale di reinserimento e riscatto sociale. Appare fin troppo evidente, anche alla luce del complessivo disegno costituzionale, che tale compito può essere assolto soltanto da un lavoro remunerato, contrattualizzato e tale da favorire il più possibile la continuità del rapporto o la spendita delle abilità e delle competenze dopo la fuoriuscita dal circuito detentivo».

72 Cfr. [Editoriale], *Le segnalazioni e i processi seguiti da Antigone*, in Associazione Antigone (a cura di), *Il carcere secondo la Costituzione. XV rapporto sulle condizioni di detenzione*, Roma, 2019, p. 1: «la partecipazione a tali progetti diviene peraltro elemento di valutazione del percorso trattamentale e ciò al fine di favorirne l'accesso da parte dei detenuti pur in assenza di retribuzione».

73 V. *infra*, § 3.2.

di cui si è auspicata l'estensione[74] e la diversificazione[75]. In particolare, la circostanza che i contenuti di *facere*, per loro natura e per rispetto dei divieti convenzionali che da lungo tempo l'Italia si è impegnata a rispettare[76], debbano essere sempre *acconsentiti* lascia sperare in un generale aumento della consapevolezza circa l'esigenza di una *libera cooperazione* del condannato al percorso rieducativo[77]. Volendo accordare all'ottimismo un orizzonte ancora più ampio, si può auspicare il riconoscimento della natura *necessariamente interlocutoria* del sistema penale *nel suo insieme*: dialogo con il potenziale trasgressore nella prevenzione, dialogo con l'accusato nell'accertamento, dialogo con il condannato nell'elaborazione condivisa della risposta al reato[78].

Ad oggi, tuttavia, deve riconoscersi uno *stato delle cose* piuttosto differente dalle aspettative. L'auspicata sistematizzazione non ha avuto corso e la

74 L. Eusebi, *Teoria ed empiria della prevenzione generale*, in *Criminalia*, 2023, p. 139 ss.; Marinelli registrazione penale Kinny diritto penale contemporaneo Amarelli, *Pene prescrittive e modelli sospensivi*, in *Criminalia*, 2023, p. 183 ss.; L. Eusebi, *Modelli della giustizia e sanzioni penali*, in *Dizionario di dottrina sociale della Chiesa. Le cose nuove del XXI secolo*, 2022, 4, p. 31 ss.; C. Perini, *Le pene alternative edittali: il progetto e la politica criminale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 279 ss.; L. Eusebi, *Ipotesi di introduzione della pena prescrittiva come nuova pena principale*, in *Discrimen*, 2021, 3, p. 91 ss.; L. Eusebi, *La pena tra necessità di strategie preventive e nuovi modelli di risposta al reato*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2021, p. 823 ss.; L. Eusebi, *La sospensione del procedimento con messa alla prova tra rieducazione e princìpi processuali*, in *Dir. pen. proc.*, 2019, p. 1693 ss.; A. Fiorella, *Ripartire dai progetti ministeriali di un nuovo codice penale? Prospettive non avveniristiche di trasformazione del sistema delle sanzioni penali*, in *Arch. pen.*, 2014, p. 389 ss.; G. Sebastiani, *Qualcosa di meglio del carcere. Sulla ragionevolezza di una progettazione politico-criminale integrata e di una diversificazione delle pene principali*, in *Leg. pen.*, 2025, p. 192 ss.; A. Manna, *È configurabile un sistema penale non carcero-centrico?*, in *Sist. pen.*, 10 marzo 2021, *sistemapenale.it*; M. Dova, *Pena prescrittiva e condotta reintegratoria*, Torino, 2017; volendo anche R. Palavera, *Condizioni e fattori di promozione della pena prescrittiva*, in *Ind. pen.*, 2021, p. 318 ss.; R. Palavera, *Brevi scorci di orizzonte disseminazione dei contenuti di "facere" e occasioni di una loro sistematizzazione da parte del legislatore delegato, in attesa di pene prescrittive principali*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 333 ss.

75 Sia consentito il rinvio a R. Palavera, *Condizioni e fattori di promozione della pena prescrittiva*, cit., p. 322 ss.; R. Palavera, *Brevi scorci di orizzonte*, cit., p. 339 ss.

76 Sin da C29 ILO, Convenzione sul lavoro forzato e obbligatorio, Ginevra, 21 giugno 1930, ratificata dall'Italia con L. 274/1934.

77 Superando, cioè, l'assunto che fu già di I. Kant, *Die Metaphysik der Sitten*, Berlin, 1797, (tr. it. *La metafisica dei costumi*, Bari, 1983, qui nella traduzione in estratto *Del diritto di punizione e di grazia*, in L. Eusebi, a cura di, *La funzione della pena: il commiato da Kant e da Hegel*, Milano, 1989, p. 217 ss., p. 221), per cui «non vi è più punizione quando a uno accade ciò che egli vuole, ed è impossibile voler essere punito».

78 Ancora il lettore consentendo, R. Palavera, *Brevi scorci di orizzonte*, cit., p. 342.

disciplina del consenso risulta tuttora assai carente. Inoltre, al netto di alcune specifiche previsioni (peraltro pervase di contenuti medicalizzanti, quando non di aperta riprogrammazione valoriale[79]), non si è data alcuna diversificazione delle pene prescrittive in senso stretto: il cui catalogo, forse non a caso, resta limitato al solo e ormai ubiquitario[80] *lavoro di pubblica utilità*.

Quest'ultimo, infatti, presenta alcuni vistosi tratti in comune con le tradizionali pene detentive e pecuniarie. Innanzitutto, a differenza di altre pene prescrittive, come ad esempio gli *stages* dell'esperienza francese, consiste in una richiesta *afflittiva*, espressione della pena come *eccezione*. La natura privativa non solo lo contraddistingue, ma "etichetta" altresì il soggetto che vi è sottoposto: se nell'attività di volontariato il condannato, persino se detenuto, è *uguale* a qualsiasi altro volontario, nel *lavoro* di pubblica utilità il condannato è *diverso* da ogni altro lavoratore, perché la sua attività non è retribuita.

E si badi: se i contenuti di talune prescrizioni di *facere*, come appunto la partecipazione a corsi formativi e di sensibilizzazione, il volontariato o i percorsi di giustizia riparativa, sono di per sé *leciti*, anzi favoriti dall'ordinamento a prescindere dalla condizione soggettiva in cui sono realizzati, e i contenuti tipici della pena detentiva – ossia la permanenza in un luogo – e della pena pecuniaria – ossia il pagamento di una sanzione in denaro – sono espressione della coercizione statuale solo nella misura in cui *non* siano acconsentiti, il lavoro di pubblica utilità è l'*unica pena* il cui contenuto è una eccezione *assoluta*, indipendente dalla volontà del soggetto. Quella di prestare attività lavorativa subordinata non retribuita resta una richiesta intrinsecamente illecita *persino se il soggetto vi acconsenta spontaneamente* ed è oggi giuridicamente possibile, pertanto, *solo in quanto il soggetto sia un condannato*[81].

79 *E.g.* le già menzionate "prescrizioni di «esito favorevole»" nei percorsi di recupero introdotti dall'art. 2, c. 13, L. 134/2021, circa le quali v. *supra*, § 2.3.

80 V. *infra*, § 3.3.

81 Cfr. la specifica eccezione per il lavoro normalmente richiesto ai soggetti detenuti e in stato di libertà condizionale di cui all'art. 4, c. 3. lett. a), Convenzione EDU. La Corte EDU si è trovata più volte a dover interpretare il parametro della *normalità* del lavoro richiesto, chiaramente autoreferenziale se letto con riferimento a un singolo ordinamento, sottolineando come, *allo stato*, non si sia raggiunta una concordanza tra gli Stati membri in merito alle diverse questioni in esame (*Stummer v. Austria* [GC], n. 37452/2002, 7 luglio 2011, § 128; *Meier v. Switzerland*, n. 10109/2014, 9 febbraio 2016, §§ 72 ss.) ed evidenziando sempre l'opportunità di una sua lettura in chiave *evolutiva*, anche

Questa natura radicalmente afflittiva dei lavori di pubblica utilità deve essere tenuta in conto in qualsiasi riflessione che li riguardi[82], ma diviene ancora più vistosa con riguardo all'ipotesi in cui essi siano effettuati da soggetti ristretti in carcere[83]. I lavori di pubblica utilità resi dai detenuti durante l'esecuzione della pena detentiva sono *ontologicamente indistinguibili* da quelli di chi li effettui invece, in regime di libertà, quale forma di espiazione di una pena principale o sostitutiva: non si vede come essi possano costituire *pena* per gli uni e *beneficio* per gli altri[84].

alla luce dell'introduzione delle Regole penitenziarie europee del 1987 e del 2006 (*Zhelyazkov v. Bulgaria*, n. 11332/2004), 9 ottobre 2012, § 36; *Floroiu v. Romania*, n. 15303/2010, 12 marzo 2013, così ampiamente relativizzando la portata delle pronunce più risalenti, quali De Wilde, *Ooms e Versyp v. Belgium*, n. 2832/1966, 2835/1966 e 2899/1966, 18 giugno 1091, § 90; (*Twenty-One Detained persons v. Germany*, n. 3134/1967 *et al.*, 6 aprile 1968; *Van Droogenbroeck v. Belgium*, n. 7906/1977, 24 giugno 1982, § 59). Parte della dottrina (R. Bartoli, *Punire in libertà: le nuove pene sostitutive*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 1399 ss., p. 1417 ss.) ha invocato, peraltro al diverso e *opposto* fine di aumentare le ipotesi di ammissibilità del lavoro gratuito e di argomentare la non necessarietà del relativo consenso (*sic*), anche l'art. 2, c. 2, lett. c), C29 ILO, cit. È forse il caso di ricordare che si tratta di trattato volto a *regolamentare* il ricorso al lavoro forzato e obbligatorio, all'epoca ammesso, nel periodo transitorio in cui comunque gli Stati contraenti dichiaravno di impegnarsi ad abolirlo, nel più breve tempo possibile, in *tutte le sue forme*.

82 V. *infra*, § 4.

83 Art. 20*ter* L. 354/1975, come introdotto dall'art. 2, c. 1, lett. c). In precedenza, a far tempo dal D.L. 78/2013, convertito con modificazioni dalla L. 94/2013, tale possibilità era prevista e regolata all'art. 21, c. 4*ter*, L. 354/1975, che tuttora disciplina le attività a titolo volontario e gratuito rese a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati. Per osservazioni sulla diversità di *ratio* alla base delle due ipotesi, V. Lamonaca, *L'attività volontaria e gratuita dei detenuti e degli internati: tra lavoro di pubblica utilità e mediazione penale*, in *Ann. Dip. Jonico*, 2013, p. 313 ss.

84 Una continuità di attitudine con «una tendenza generale delle politiche sociali e del lavoro ad imporre, in maniera più o meno surrettizia, la gratuità della prestazione lavorativa come criterio di meritevolezza per l'accesso o il mantenimento di diritti e servizi pubblici oppure come mezzo per l'ingresso nel mercato del lavoro» è acutamente evidenziata in G. Caputo, *Nuove pratiche di sfruttamento lavorativo dei detenuti: il caso del lavoro di pubblica utilità*, in *L'Altro Diritto*, 2022, 6, p. 222 ss. Cfr. pure G. Caputo, *Carcere senza fabbrica. Povertà, lavoro forzato e welfare*, Pisa, 2020. Con toni analoghi, R. De Vito, *La fine era nota*, cit., p. 117: «Il risalto al lavoro di pubblica utilità (…) sembra il tributo a una retorica del lavoro gratuito del detenuto come passaporto per ritrovare riconoscenza sociale e liberarsi dallo stigma della colpevolezza». Ancora, D. Di Cecca, *Modifiche alla disciplina del lavoro in carcere e l'introduzione dei lavori di pubblica utilità*, in Associazione Antigone (a cura di), *Il carcere secondo la Costituzione*, cit., p. 4 ss.: «Resta tuttavia il dubbio che, così come evidenziato anche dal Garante, il lavoro di pubblica utilità, così come, in generale, ogni altra forma di lavoro in carcere, possa continuare ad essere considerato come una "attività risarcitoria della collettività, quasi che alla privazione della libertà – che è in sé il contenuto della sanzione penale – debba aggiungersi qualcos'altro perché la comunità esterna possa vedere l'effettività della punizione"». Per l'ipotesi, peraltro non esente da criticità, di una valorizzazione quanto meno in termini di benefici penitenziari, V. Lamonaca, *Il lavoro di pubblica utilità dei detenuti e degli internati*, in I. Piccinini, P. Spagnolo (a cura di), *Il reinserimento dei detenuti*, cit., p. 131 ss., p. 142 ss.

Anche nei "casi di successo" in cui al lavoro di pubblica utilità segua un periodo a vario titolo ricompensato con indennità o "addirittura" con una regolare assunzione, il periodo di prestazione di attività lavorativa subordinata a titolo gratuito – *se solo non riguardasse un condannato* – avrebbe un agevole e ben diverso inquadramento giuridico: sarebbe un *patto di prova non retribuito*, ossia un accordo *contra legem*[85]. Davvero ci si chieda quale lezione di *rieducazione alla legalità* un soggetto possa trarre dall'essere indotto all'accettazione di qualcosa che, una volta liberato, *per amore di legalità*, dovrebbe recisamente *rifiutare*[86].

3.3. Il lavoro di pubblica utilità come nuova "afflizione acconsentita": la mancata verifica dell'effetto di mitigazione del sistema.

Si guardi, ora, ai soggetti *liberi*: come già accennato, il ricorso al lavoro di pubblica utilità nella gestione della risposta ai reati con forbice edittale medio-bassa sta diventando ubiquitario. Introdotto come pena principale per i reati di competenza del giudice di pace[87], attualmente è previsto come pena sostitutiva per alcune violazioni del Testo unico sugli stupefacenti[88] e del Codice della strada[89], come obbligo dell'imputato in caso di sospensione del processo e messa alla prova[90], come obbligo del condannato ammesso alla

85 Non è ben chiaro, peraltro, quale sia la sorte dei condannati la cui occupazione ordinaria assorba già per intero la capacità lavorativa, per cui ogni ulteriore impegno relativo ad attività subordinate comporterebbe la violazione dell'orario massimo settimanale o dei riposi obbligatori fissati per legge, *ex* art. 4 ss. d.lgs. 66/2003 e successive modificazioni: si tratta di limiti imposti a tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, quindi integralmente applicabili anche al lavoro di pubblica utilità e che non rientrano, in ogni caso, nella disponibilità delle parti.

86 Osserva D. Ronco, G. Torrente, *Pena e ritorno. Una ricerca su interventi di sostegno e recidiva*, Milano, 2017, p. 78, come, laddove le opportunità lavorative si sviluppino in modo ambiguo E non conforme ad aspettative di piena congruità contrattuale, «quasi per un cinico paradosso, il lavoro post detenzione si rivela come una delle tante tappe della carriera, forse non più criminale, ma comunque associata al percorso criminale, sempre all'interno delle dinamiche relazionali tipiche del processo di criminalizzazione».

87 Art. 44 e 52 ss. d.lgs. 274/2000.

88 Art. 73, c. 5*bis*, D.P.R. 309/1990, come introdotti dall'art. 4*bis*, c. 1, lett. g), D.L. 272/2005, convertito con modificazioni dalla L. 49/2006.

89 Art. 186, c. 9*bis*, e art. 187, c. 8*bis*, d.lgs. 285/1992, come introdotti dall'art. 33, c. 1, lett. d), e c. 3, lett. h), L. 120/2010; per l'applicabilità anche all'ipotesi di cui all'art. 186*bis* d.lgs. 285/1992, Corte cost., 20 giugno 2012 (dep. 27 giugno 2012), n. 167.

90 Art. 168*bis* c.p., come introdotto dall'art. 3, c. 1, L. 67/2014. Tale obbligo non è invece previsto nel sistema minorile: cfr. art. 28 D.P.R. 448/1988 e successive modifiche.

sospensione condizionale della pena[91], come condizione alternativa per la cessazione degli ulteriori effetti pregiudizievoli derivanti dal divieto di accedere a manifestazioni sportive[92], nonché, da ultimo, come possibile obbligo del condannato non lavoratore affidato in prova al servizio sociale[93], come adempimento alternativo nel procedimento di estinzione delle contravvenzioni in tema di sicurezza alimentare[94], come pena sostitutiva della pena pecuniaria in caso di condannato insolvente, purché incolpevole dell'insolvenza[95] o minore non più soggetto ad obbligo di istruzione[96] e, infine, con portata pressoché generale, come pena sostitutiva delle pene detentive brevi[97].

Nel tempo, non solo si sono moltiplicate le ipotesi di potenziale applicabilità, ma anche la rilevazione statistica del numero concreto di soggetti sottoposti a tale richiesta, pur nella sua patente incompletezza[98], ha mostrato livelli di diffusione in crescita costante[99]. Inizialmente considerato un fatto-

91 Art. 165 c.p., come modificato dall'art. 2, c. 1, lett. a), L. 145/2004; nonché art. 18*bis* R.D. 601/1931, come introdotto dall'art. 5, c. 1, L. 145/2004 e modificato dall'art. 15, c. 2, L. 168/2023. La prescrizione di tale obbligo da parte del giudice di cognizione è facoltativa nel caso di prima concessione (art. 165, c. 1, c.p.); è, invece, alternativa nei confronti di chi abbia già usufruito in precedenza del beneficio (art. 165, c. 2., c.p.), oltre che in relazione a specifiche fattispecie, quali il reato di danneggiamento (art. 635, c. 5, c.p., come introdotto dall'art. 3, c. 2, lett. b) L. 94/2009 e successive modificazioni) e quello di distruzione, dispersione, deterioramento, deturpamento, imbrattamento e uso illecito di beni culturali o paesaggistici (art. 518*duodecies*, c. 3, c.p., come introdotto dall'art. 1, c. 1, lett. b) L. 22/2022 e successive modificazioni).

92 Art. 6, c. 8*bis*, L. 401/1989, come modificato dall'art. 13, c. 1, lett. a), D.L. 53/2019, convertito con modificazioni dalla L. 77/2019.

93 Art. 47, c. 2*bis* L. 354/1975, come introdotto dall'art. 10*bis*, c. 1 D.L. 92/2024, convertito con modificazioni dalla L. 112/2024.

94 Art. 12*quinquies* L. 283/1962, come introdotto dall'art. 70 d.lgs. 150/2022.

95 Art. 103 L. 689/1981, come introdotto dall'art. 71, c. 1, lett. ee), d.lgs. 150/2022.

96 Art. 103*quater* L. 689/1981, come introdotto dall'art. 71, c. 1, lett. ff), d.lgs. 150/2022.

97 Art. 56*bis* L. 689/1981, come introdotto dall'art. 71, c. 1, lett. d), d.lgs. 150/2022. Per il minore non più soggetto ad obbligo di istruzione, art. 30 D.P.R. 448/1988, come introdotto dall'art. 73, c. 1, d.lgs. 150/2022.

98 Configurando così stime inesatte *per difetto*: cfr. [Editoriale], *Cresce una nuova idea della pena. Continuano a crescere i numeri della messa alla prova, che prevede tra l'altro l'obbligo dei lavori di pubblica utilità. Ma questi intanto sono sempre più diffusi anche in altri contesti*, in Associazione Antigone (a cura di), *Il carcere secondo la Costituzione*, cit., p. 2 ss.

99 Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, *Adulti in area penale esterna. Analisi statistica dei dati. Dati riferiti alla data del 31 dicembre 2025. Dati di flusso dell'anno 2025*, Roma, 2026, p. 5, 16 e 23; Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, *Adulti in area penale esterna. Analisi statistica dei dati. Dati riferiti alla data del 31 dicembre 2024. Dati di flusso dell'anno 2024*, Roma, 2025, p. 5, 16 e 23; Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, *Adulti in area*

re di mitigazione del sistema sanzionatorio[100], oggi non può più trascurarsi il rischio che la sua previsione offra al legislatore e ai singoli giudicanti l'alibi per un *inasprimento delle pene*, che si è per quel tramite facoltizzati (*recte*, indotti) a evitare: una tendenza preoccupante di per sé e, ancor di più, alla luce della perdurante eventualità di riemersione delle pene "tradizionali" in caso di esito infausto o comunque di revoca di quella prescrittiva[101].

Pertanto, pur nella consapevolezza del messaggio culturale che rappresenterebbe una più coraggiosa introduzione di pene prescrittive principali[102], si deve sottolineare l'opportunità che, fintanto che sussista il pericolo di una restrizione della libertà personale, anche se solo al verificarsi delle predette denegate ipotesi, la relativa natura ed entità sia posta sin da subito in buona evidenza nei dispositivi delle sentenze: non per rafforzarne l'effetto deterrente o stigmatizzante, ma perché chi si trovi a firmare la condanna se ne assuma la responsabilità e perché il consenso del condannato possa dirsi autenticamente informato.

Ciò vale a maggior ragione per causa dell'attuale esclusione della possibilità di applicare la sospensione condizionale alle pene sostitutive[103]. Per effetto di tale novella, infatti, anche chi si trovi nell'impossibilità di fronteggiare gli esborsi della pena pecuniaria sostitutiva non sospesa è oggi

penale esterna. Analisi statistica dei dati. Dati riferiti alla data del 31 dicembre 2023. Dati di flusso dell'anno 2023, Roma, 2024, p. 5, 16 e 23; così a seguire.

100 Così E. Dolcini, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa per le pene sostitutive. Note a margine dello schema di d.lgs. approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2022*, in *Sist. pen.*, 30 agosto 2022, *sistemapenale.it*, p. ss., p. 23: «la riforma conferisce alle nuove pene sostitutive anche connotati di *razionalità e mitezza* sconosciuti alla legislazione previgente»; ancora, p. 24 ss.: «Potrebbe sembrare ovvio che la riforma Cartabia, attribuendo un ruolo assai più rilevante a pene non privative di libertà (…) sia destinata a produrre (…) una sensibile riduzione della popolazione carceraria (…). In realtà, non mancano esperienze di altri Paesi nei quali un più ampio ricorso a pene non privative della libertà personale ha prodotto, all'opposto, un incremento della stessa popolazione penitenziaria. (…) Per l'Italia, ritengo che un simile paradossale effetto possa senz'altro essere escluso».

101 D. Bianchi, *Le pene sostitutive. Sistematica, disciplina e prospettive di riforma*, Torino, 2024, p. 129 ss.

102 V. *supra*, § 3.2.; L. Eusebi, *Riforma penitenziaria o riforma penale?*, in *Dir. pen. proc.*, 2015, p. 1333 ss., p. 1341 ss.; nonché, per una sintesi, L. Eusebi, *Giustizia punitiva e giustizia riparativa: quali rapporti?*, in *Discrimen*, 3 ottobre 2023, ora in, in *Sist. pen.*, 24 novembre 2023, *sistemapenale.it*, p. 9 dell'originale.

103 Art. 61*bis* L. 689/1981, come introdotto dall'art. 71, c. 1, lett. i), d.lgs. 150/2022. In questo senso già l'esclusione prevista nel sistema sanzionatorio di competenza del giudice di pace con l'art.60 d.lgs. 274/2000 e considerata legittima, però proprio per la *diversità* di questo sistema, in Corte cost. 10 marzo 2014 (dep. 13 marzo 2014), n. 47, come pure nelle precedenti ordinanze Corte cost. 10 luglio 2003 (dep. 30 luglio 2003), n. 290, e Corte cost. 17 novembre 2004 (dep. 29 novembre 2004), n. 370.

comunque esposto a prestare lavoro di pubblica utilità (affrontando un rischio *de libertate* in caso di imperfetta ottemperanza) tanto se irrogato quale pena prescrittiva sostitutiva, quanto se richiesto quale obbligo inerente alla sospensione condizionale della pena detentiva non convertita.

Se la non sospendibilità delle pene sostitutive costituisce già sulla carta un inasprimento del sistema[104], altre ricadute potrebbero registrarsi nel diritto *in action* e *in progress*.

Per giudicare gli effetti della riforma sul fronte giurisprudenziale, infatti, occorrerà valutare tre circostanze essenziali: *a)* con quale frequenza la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità andrà a coprire casi in cui in precedenza si sarebbe eseguita la pena detentiva; *b)* con quale frequenza la pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità andrà piuttosto a coprire casi in cui in precedenza si sarebbe applicata la sospensione condizionale della pena o l'affidamento in prova senza prescrizioni di *facere* subordinato; *c)* ancora, se i casi di prescrizione di lavoro di pubblica utilità nella sospensione condizionale della pena aumenteranno in modo proporzionale all'ipotesi *sub a)* oppure aumenteranno anche in relazione all'ipotesi *sub b)*.

Per giudicare gli effetti della riforma sul fronte legislativo, poi, occorrerà valutare due ulteriori circostanze: *d)* se nel tempo condotte oggi lecite saranno incriminate mercé l'introduzione di nuovi reati, con previsione del lavoro di pubblica utilità come pena principale o comunque con una forbice edittale ne consenta l'applicazione come pena sostitutiva; *e)* se nel tempo, per escludere, invece, tale applicazione, si registreranno modifiche *in peius* delle attuali forbici edittali di taluni reati, preservando, quindi, per essi, la centralità della risposta detentiva, ma con durata della pena necessariamente superiore.

Infine, per una valutazione congiunta dei profili evolutivi sul piano normativo e su quello della prassi, si dovrà guardare a un semplice dato di sintesi: *f)* se il numero complessivo dei soggetti che presteranno lavoro di pubblica utilità – i nuovi "*liberi afflitti*" – si manterrà inferiore o pari all'espressione numerica della diminuzione dei soggetti detenuti (al netto della

104 Cfr. *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 384: si tratta di un «intervento innovativo», chiaramente «in *malam partem*».

parte attribuibile alle nuove pene sostitutive *paradetentive*)[105]. Senza una verifica di queste circostanze, *in concreto e dati alla mano*, il dichiarato intento di mitigazione del sistema rischia di apparire poco più di una maldestra storia di copertura[106].

3.4. La mancata verifica della maggiore efficacia rispetto alle opzioni meno afflittive e la conservata centralità dell'afflizione.

Sempre guardando ai numeri, un altro aspetto merita una riflessione. Mentre una concreta mitigazione del sistema sanzionatorio è sempre percorribile (e lo è a maggior ragione a fronte della comprovata inefficacia rieducativa delle opzioni *più afflittive*[107]), un inasprimento del sistema sanzionatorio, anche volendo tralasciare l'incoerenza con gli intenti dichiarati, sarebbe legittimo solo se supportato dal riscontro empirico del fallimento delle opzioni *meno afflittive*. Il principio di *extrema ratio* lo richiede.

Ebbene, nel dibattito recente, i *dati* hanno occupato ampiamente la ribalta: per plaudere all'effetto sulla recidiva del lavoro per i detenuti (com-

105 La circostanza che politiche deflattive – magari genuinamente volte, nei loro intenti, al superamento della centralità del carcere – non conseguano sempre ed in modo automatico il risultato è sottolineata non solo negli studi relativi al contesto nordamericano (sul quale, per tutti, M. D. Dubber, *The Dual Penal State: The Crisis of Criminal Law in Comparative-Historical Perspective*, Oxford, 2018, e M. S. Phelps, *The Paradox of Probation Community Supervision in the Age of Mass Incarceration*, in *Law & Policy*, 2013, p. 51 ss.), ma altresì europeo e scandinavo: cfr. M. F. Aebi, N. Delgrande, Y. Marguet, *Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems?*, in *Punishment & Society*, 2015, p. 575 ss.; N. Lähteenmäki, *Decarceration or net-widening? Electronic monitoring in the Nordic penal systems*, in Scandinavian Research Council for Criminology (a cura (a cura di) di), *NSfK's 59. Research Seminar. 9. - 11. May 2017, Örenäs Slott, Sweden*, Helsinki, 2017, p. 269 ss. Cfr. pure L. Eusebi, *Rieducazione e prospettive di riforma del sistema sanzionatorio penale dopo il d.lgs. n. 150/2022*, in *Sist. pen.*, 10 aprile 2024, *sistemapenale.it*, p. 2.

106 Il rischio è opportunamente segnalato da A. Della Bella, *Il percorso delle alternative al carcere nell'era del punitivismo: rileggendo Massimo Pavarini*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 1273 ss. In questo senso sembrano andare i dati grezzi, che rilevano un aumento *sia* della popolazione detenuta, *sia* di quella gestita tramite misure di comunità: cfr. [Editoriale], *Misure alternative e di comunità*, in Associazione Antigone (a cura di), *Senza respiro. XXI Rapporto di Antigone sulle condizioni di detenzione*, Roma, 2025, p. 137 ss. Cfr. pure S. Carnevale, *Il tempo perduto e il tempo ritrovato: questioni aperte in materia di sospensione dell'ordine di esecuzione*, in G. Fornasari, A. Menghini (a cura di), *Il carcere come extrema ratio*, cit., p. 169 ss., p. 178 ss.

107 F. Palazzo, *Crisi del carcere e culture di riforma*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 4, p. 4 ss.; G. M. Pavarin, *Le misure di comunità: una vera alternativa al carcere?*, in G. Fornasari, A. Menghini (a cura di), *Il carcere come extrema ratio*, cit., p. 63 ss.

preso, però, ovviamente, l'effetto di quello *retribuito*)[108]; per lamentare il tasso di inefficacia delle pene pecuniarie (inefficacia intesa, però, come mera e variamente motivata *carenza della loro riscossione*)[109]; per magnificare la numerosità dei casi di applicazione del lavoro di pubblica utilità (numerosità assunta come prova di un asserito *successo* dell'istituto)[110].

Nel caso della sospensione condizionale della pena, tuttavia, ciò non è accaduto: la frequenza di applicazione è generalmente biasimata come un *difetto* dell'istituto[111] e sembra che nessuno si sia dato premura di argomentare circa la reale numerosità dei casi di *revoca*, per attestare l'eventuale *inefficacia* specialpreventiva dell'opzione sospensiva[112].

Al contrario, sono ubiquitariamente riferite le sue ricadute in termini di *ineffettività* della pena: un rilievo, di per sé, *privo di significato*, giacché o la sospensione fallisce, e la pena applicandosi diventa *effettiva*, o la sospensione ha successo, e la decisione di attendere ad applicarla si conferma essere stata una strategia *efficace*[113]. Dimostrando, peraltro, che la miglior prevenzione speciale positiva consiste proprio nel successo della riorganizzazione esistenziale che il soggetto abbia perseguito *in autonomia*, evitando di commettere ulteriori reati. Nel disinteresse per questa eventualità si disvela lo spregio per l'*extrema ratio*: le pene sostitutive non passibili di sospensione

108 CNEL, *Report sullo stato attuale della detenzione in Italia*, cit.

109 Il cui compiuto monitoraggio, con una relazione annuale al Parlamento sullo stato dell'esecuzione delle pene pecuniarie, è previsto dall'art. 79 d.lgs. 150/2022.

110 A. Della Bella, *I primi dati ufficiali sulle nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi: già oltre 1.400 in esecuzione*, in *Sist. pen.*, 1 dicembre 2023, *sistemapenale.it*.

111 Così, *ex plurimis*, la già citata Corte cost. 10 marzo 2014 (dep. 13 marzo 2014), n. 47.

112 Cfr. *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 384 ss.

113 Sulla distinzione tra efficacia ed effettività, con portata generale, v. L. Eusebi, *La riforma del sistema sanzionatorio penale*, cit., p. 77: «Si finisce (…) per confondere l'effettività applicativa delle sanzioni – il fatto che il sistema *giri* (…) – con l'effettività preventiva del diritto penale verso la criminalità nel suo complesso, vale a dire nella sua consistenza *reale*». Cfr. pure C. E. Paliero, *Il principio di effettività del diritto penale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1990, p. 430 ss.; F. Giunta, *L'effettività della pena nell'epoca del dissolvimento del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1998, p. 414 ss.; C. De Maglie, *Linguaggio del diritto penale e principio di effettività: spunti di riflessione*, in *Criminalia*, 2022, p. 43 ss. Nel ritorno in auge del tema, sulla scia della richiesta europea di *effettività* delle sanzioni, non aiuta la circostanza che, salvo il desueto "*efficacious*", l'inglese traduca tanto "efficace" quanto "effettivo" con "*effective*".

sono preferite (non *ancorché*, ma) *proprio perché* afflittive[114]: a prescindere da un loro vaglio differenziale di efficacia rispetto alle consimili sospese.

Allo stesso modo, non sembra che alcuno si sia dato pena di raccogliere, analizzare e diffondere le statistiche relative a un eventuale maggior successo, in termini di impatto differenziale sulla recidiva, del lavoro *gratuito*: non tanto rispetto al carcere degli inoccupati, bensì rispetto al lavoro *retribuito* (dei detenuti e dei liberi in affidamento in prova), rispetto alle attività di *volontariato* (ancora con riferimento a entrambe le categorie)[115], rispetto alla pena detentiva convertita in pecuniaria *sospesa* (oggi preclusa), rispetto alla pena detentiva sospesa *senza prescrizioni lavorative* (oggi ancora possibile, ma affidata alla discrezionalità giudiziale e a rischio di marginalizzazione nella prassi proprio per effetto della *normalizzazione* della richiesta di lavoro gratuito). Di nuovo, a prescindere da ogni riscontro di *maggior* efficacia[116], il lavoro non retribuito è apprezzato (non *ancorché*, ma) *proprio perché* afflittivo[117].

114 Sul punto, la *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 384, si esprime nei seguenti e poco comprensibili termini: l'intervento mirerebbe a «garantire effettività alle pene sostitutive, *restituendo ad un tempo alla sospensione condizionale della pena il suo naturale ruolo di strumento di lotta alla pena detentiva breve*» (corsivi aggiunti). Se ovunque si lamenta una sua *eccessiva* applicazione, infatti, non si vede in che modo l'istituto possa aver sinora abdicato a tale suo «*naturale ruolo di strumento di lotta*». Del resto, già F. Palazzo, *Le pene sostitutive: nuove sanzioni autonome o benefici con contenuto sanzionatorio?*, in *Riv. it. dir. proc. pen*., 1983, p. 819 ss., p. 839 ss., circa l'interrogativo se le pene sostitutive e la sospensione condizionale della pena fossero incompatibili ovvero si potessero cumulare, concludeva che alla luce delle *considerazioni di principio* ne usciva «forse rafforzata la seconda soluzione», ma rilevava pure come a un convinto accoglimento della stessa, peraltro già al tempo prevalente in dottrina e giurisprudenza, ostasse il «consistente rischio» di «un'ulteriore ondata di clemenzialismo».

115 Con riferimento alla messa alla prova per gli adulti, di cui il lavoro di pubblica utilità è componente necessario, il problema della carenza di dati statistici sulla recidiva, da confrontarsi con quelli dell'affidamento in prova, è posto in G. Mannozzi, V. Molteni, F. Civiello, *La messa alla prova per adulti: riscontri applicativi*, in *Dir. pen. cont.*, 2021, 2, p. 105 ss., p. 123 ss.

116 Cfr. *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 365 ss.

117 Cfr. *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 365, che, anche assumendo la «prospettiva della persona offesa dal reato e della società», sottolinea come le attività di lavoro subordinato non retribuito di cui è richiesta l'effettuazione nella pena sostitutiva del lavoro di pubblica utilità siano «percepite come un reale contenuto sanzionatorio, sostitutivo della pena detentiva di breve durata inflitta al condannato». Parla di «*pati* leggibile in chiave afflittivo-retributiva» D. Bianchi, *Le pene sostitutive*, cit., p. 32.

4. PROGETTARE

4.1. L'ingannevole l'etichetta di "pena-programma": quali contenuti per quale progettualità?

Per comprendere la centralità dell'afflizione in un sistema così impostato, occorre riflettere su quale sia la reale portata progettuale del lavoro di pubblica utilità come pena principale o sostitutiva.

Deve preliminarmente segnalarsi che anche con riferimento a queste ipotesi – nei casi, però, *del tutto eccezionali* in cui il giudice di cognizione ne abbia fatto richiesta – gli uffici dell'esecuzione penale esterna hanno accettato di collaborare alla predisposizione del programma di trattamento[118]: assai meritevolmente, ma senza alcun obbligo di legge in tal senso (né alcuna specifica dotazione finanziaria)[119].

In tutti gli altri casi, per solito escluso qualsiasi coinvolgimento dei servizi di supporto ad esso afferenti[120], la decantata natura di pena-programma del lavoro di pubblica utilità[121] si esprimerebbe in tre profili: l'ob-

118 Tribunale di Pavia, sez. pen. mon., 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023), n. 1268.

119 Eloquente, sul punto, il silenzio dell'art. 56*bis* L. 689/1981 (laddove sono invece espressi i riferimenti negli art. 55 e 56 della medesima legge). In tema, G. Mentasti, *Prime applicazioni del lavoro di pubblica utilità sostitutivo: un'interessante sentenza del Tribunale di Pavia*, in *Sist. pen*., 2023, 6, p. 223 ss. Inutile rammentare, peraltro, come la magistratura di sorveglianza sia rimasta sostanzialmente esclusa dai fondi PNRR la cui fruizione ha animato la riforma: cfr. G. M. Pavarin, *Rieducazione e misure alternative*, in A. Menghini, E. Mattevi (a cura di), *La rieducazione oggi. Dal dettato costituzionale alla realtà del sistema penale. Atti del Convegno. Trento, 21-22 gennaio 2022*, Napoli, 2022, p. 57 ss., p. 60. In questo contesto, il *lavoro gratuito*, da svolgersi presso enti convenzionati e ritenendo la detenzione come mera minaccia deterrente, era il candidato ideale: esso ha consentito al legislatore, già ormai aduso alla prevenzione delegata, di dare pieno corso alla stagione della *afflizione delegata*. Per un aggiornamento sullo stato del perseguimento degli obiettivi prefissati C. M. Masieri, *Giustizia italiana, obiettivi del PNRR e contesto europeo: il punto della situazione*, in *Sist. pen*., 12 marzo 2026, *sistemapenale.it*.

120 Cfr. linee guida, schemi e protocolli degli uffici giudiziari di Milano, Napoli Nord e Torino, pubblicati in *Sist. pen*., rispettivamente 14 febbraio 2023, 1 giugno 2023 e 16 giugno 2023, *sistemapenale.it*.

121 Così *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 365: «Anche il LPU sostitutivo, come la semilibertà sostitutiva e la detenzione domiciliare sostitutiva, è concepito come pena-programma». Cfr. pure, da ultimo, con il comunque condivisibile esito dell'applicabilità della liberazione anticipata, Cass. pen., sez. I, 10 gennaio 2025 (dep. 13 marzo 2025), n. 10302. In dottrina, sottolineano la centralità del carattere progettuale G. L. Gatta, *Riforma Cartabia e sistema sanzionatorio: tra efficienza dell'esecuzione penale ed effettività della pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2023, p. 561 ss., p. 567; M. Pelissero, *Relazione di sintesi. Proporzionalità e punizione giusta: una garanzia fragile, da rafforzare*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, pp. 1103 ss., p. 1110.

bligo di rispettare una serie di prescrizioni aggiuntive, di contenuto però meramente interdittivo[122], la facoltà del condannato di individuare un ente convenzionato disposto ad accettare le sue prestazioni[123] e, infine, con tutte le note criticità che la affliggono[124], la resa del consenso. Nel ruolo dell'Ufficio dell'esecuzione penale esterna diviene preponderante la funzione di *controllo*[125], cui del resto si obbligano anche gli enti convenzionati presso cui l'attività non retribuita è svolta. In altre parole, duole dover rilevare che oggi, nella pena del lavoro di pubblica utilità, la progettualità, intesa nel suo senso più autentico, è pressoché sempre *assente*.

Sarebbe un grossolano equivoco, del resto, confondere la progettualità con la mera complessità contenutistica. In quel senso, ogni pena può essere progettuale: invero, la pena detentiva dovrebbe *sempre* esserlo, come richiede il mandato costituzionale alla rieducazione e la previsione normativa di un programma di trattamento individualizzato[126]. In senso ancora più banale, persino un progetto di vendetta privata, malvagiamente e dettagliatamente articolato, può costituire un "programma": per l'appunto, un *programma ritorsivo*.

Con tutta evidenza, la caratteristica distintiva delle pene «progettuali o programmatiche» va cercata altrove e, precisamente, nella circostanza che esse «non si adeguano allo schema di una simmetria corrispettiva»[127], ossia non rispondono alla logica della mera ritorsione afflittiva[128]. È questa la sigla che le rende tanto apprezzabili: sia dal punto di vista dell'umanizzazione della pena, sia sotto il profilo utilitaristico, per le loro verosimilmente maggiori potenzialità rieducative.

122 Art. 56*ter* L. 689/1981, come introdotto dall'art. 71, c. 1, lett. d), d.lgs. 150/2022.

123 Spesso considerato alla stregua di un onere nella prassi, ma v., *contra*, Cass. pen., sez. I, 25 maggio 2017 (dep. 10 ottobre 2017), n. 46555; Cass. pen., sez. III, 6 giugno 2024 (dep. 17 ottobre 2024), n. 38127.

124 Sia consentito il rinvio a R. Palavera, *Condizioni e fattori di promozione della pena prescrittiva*, cit., p. 334 ss.; R. Palavera, *Brevi scorci di orizzonte*, cit., p. 340 ss.; nonché *infra*, § 4.3.

125 Art. 63 L. 689/1981, come introdotto dall'art. 71, c. 1, lett. m), d.lgs. 150/2022.

126 Art. 13 L. 354/1975 e successive modifiche.

127 Così L. Eusebi, *Proporzionalità come coerenza sistematica*, cit., p. 1093.

128 V. *supra*, § 2.4.

Come è stato persuasivamente osservato, infatti, laddove «già in sede edittale la pena assuma contorni programmatici allora essa, già attraverso la previsione legislativa, indicherà implicitamente le ragioni, attinenti alla convivenza sociale, che motivano il divieto, orientando i cittadini a far proprie tali buone ragioni (e dunque a operare una scelta di adesione all'esigenza di tutela che essa esprime)»[129].

Al contrario, «nel momento in cui la pena risulta edittalmente configurata, come di consueto, quale corrispettivo aritmetico del reato in termini di durata detentiva o di entità pecuniaria, il messaggio che ne deriva» è «quello per cui essa costituirebbe il prezzo di una *disubbidienza*: dovrai essere punito, quale che sia il reato, perché hai disubbidito a chi esercita il potere, e lo dovrai essere secondo un dato tariffario»[130].

Ebbene, proprio a questa seconda meno lusinghiera descrizione (*prezzo di una disubbidienza – quale che sia il reato – secondo un dato tariffario*) sembra oggi perfettamente corrispondere anche la pena aritmetica e indifferenziata del lavoro di pubblica utilità. Una pena "progettuale" siffatta potrà essere quindi certamente *proporzionata*[131], ma lo sarà in modo del tutto

129 Così L. Eusebi, *Teoria ed empiria della prevenzione generale*, cit., p. 145, che aggiunge: «Un esempio, per quanto semplicistico. Se io dico "nel caso in cui tu inquini, questi sono gli anni di reclusione previsti", dichiaro di punirti perché hai disubbidito, come – indifferenziatamente – per qualsiasi altro reato; se invece prevedo, poniamo, che in tal caso tu sia chiamato a bonificare, rendo palese la *ratio* della tutela e l'importanza da attribuirsi alla salvaguardia dell'ambiente».

130 L. Eusebi, *Teoria ed empiria della prevenzione generale*, cit., p. 145, che non a caso, «in merito alla prassi» (*ivi*, p. 152), prosegue osservando: «L'intitolazione assegnatami prevedeva che mi soffermassi, altresì, sull'empiria della prevenzione generale: mi limiterei a osservare, in proposito, che essa rimane per ampia parte agli antipodi di quanto sin qui sostenuto». Cfr. pure L. Eusebi, *Il cantiere lento della riforma in materia di sanzioni penali. Temi per una discussione*, in *Arch. pen.*, 2022, p. 57 ss,

131 Si chiede ancora L. Eusebi, *Teoria ed empiria della prevenzione generale*, cit., p. 149, se le pene-programma possano «ancora dirsi, per un'esigenza garantistica, proporzionate. Ma anche a tal proposito l'obiezione appare forzata. Non si vede perché dovrebbe essere ritenuta garantistica una pena ineffabilmente concepita come corrispondente sul piano legislativo all'ambito di gravità del reato e sul piano giudiziario alla colpevolezza del fatto, e non invece – in termini ben più aperti a una verifica razionale – uno spazio prescrittivo pensato dal legislatore come idoneo in astratto, circa una data casistica criminosa, a perseguire la reintegrazione sociale del soggetto agente e, sul piano giudiziario, una pena prescrittiva ritenuta sufficiente nel caso concreto a rendere credibile, nei limiti predetti, il perseguimento di quel medesimo risultato: senza che si oltrepassi, come già si precisava, la conformazione della risposta sanzionatoria cui si addiverrebbe tenendo conto degli elementi suddetti relativi alla colpevolezza del fatto». Cfr. pure L. Eusebi, *Proporzionalità come coerenza sistematica*, cit., p. 1093.

aderente al vecchio schema della «simmetria corrispettiva»[132]. Esponendosi, peraltro, alle medesime critiche da sempre rivolte alle pene tradizionali e rimaste a tutt'oggi senza risposta: prima fra tutte, quella dell'impossibilità di individuare una pena *giusta in sé*[133]. Tale impossibilità deriva, in termini generali, dalla semplice constatazione che «non esiste alcuna tipologia o entità di pena la quale corrisponda per sua natura al disvalore del reato commesso»[134] e ciò *vale anche per il lavoro di pubblica utilità*.

Né si può pensare, cadendo in una sorta di falsa tautologia, che la ritorsione prescrittiva diventi *giusta* perché *acconsentita*. A prescindere dalle modalità della sua raccolta, il consenso all'afflizione minore reso sotto la minaccia di afflizioni ben maggiori esprime un'adesione assai poco significativa sotto il profilo psicologico. Esso, tuttavia, resta valido sotto il profilo giuridico, proprio nella misura in cui il male minacciato non sia ingiusto: come non è mai, per definizione, un male minacciato *secundum legem* quale quello della sanzione penale. Occorre tuttavia intendersi, anche alla luce di quanto già rammentato circa la contrarietà alla legge del lavoro subordinato non retribuito per i non condannati[135]. Non *in quanto acconsentito* il male della pena diviene *giusto*. Al contrario, *solo in quanto pena* tale male

132 Sempre con riferimento all'efficace espressione di L. Eusebi, *Proporzionalità come coerenza sistematica*, cit., p. 1093.

133 Con L. Eusebi, *Appunti minimi di politica criminale in rapporto alla riforma delle sanzioni penali*, in *Criminalia*, 2007, p. 185 ss., p. 186: «la pena *giusta in sé* non esiste, e quella che asserisce di esserlo a prescindere dalla discussione circa i suoi contenuti e i suoi obiettivi intende soltanto eludere ogni valutazione critica», «reputando sufficiente affinché la pena possa dirsi conforme alla sua pretesa *essenza* il mero fatto di costituire un *danno* per chi debba subirla, proposto come socialmente idoneo (senza ulteriori spiegazioni) a manifestare il disvalore del reato». Cfr. D. Pulitanò, *La misura delle pene, fra discrezionalità politica e vincoli costituzionali*, in *Dir. pen. cont.*, 2017, 2, p. 48 ss., p. 49; D. Pulitanò, *Quale agenda per la giustizia penale?*, in *Dir. pen. cont.*, 2013, 3, p. 61 ss., p. 63; L. Eusebi, *La pena "in crisi". Il recente dibattito sulla funzione della pena*, Brescia, 1989, p. 74 ss.; L. Eusebi, *Appunti critici su un dogma: prevenzione mediante retribuzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2006, p. 1157 ss. Ancora. L. Eusebi, *Quale oggetto dell'abolizionismo penale? Appunti nel solco di una visione alternativa della giustizia*, in *Studi sulla questione criminale*, 2011, 2, p. 81 ss., p. 98: «si tratta, del resto, di non trascurare tutto ciò che riusciamo a comprendere in rapporto alla condizione umana e alla capacità di ricostruire su rapporti infranti, evitando di sacrificare queste risorse nel nome di un inesistente nesso proporzionalistico strutturale tra reato e pena, che rimanda al paradigma del *negativo* per il *negativo*».

134 L. Eusebi, *Qualcosa di meglio della pena retributiva. In margine a C.E. Paliero, "Il mercato della penalità"*, in C. Piergallini, G. Mannozzi, C. Sotis, C. Perini, M. Scoletta, F. Consulich (a cura di), *Studi in onore di Carlo Enrico Paliero*, vol. I, Milano, 2022, p. 389 ss., p. 390.

135 V. *supra*, § 4.1.

può ambire a dirsi "giusto" e, quindi, *validamente acconsentibile*. Senonché, come osservato, al pari che per qualunque altra pena ritorsiva, per la *giustizia* del lavoro di pubblica utilità *non esistono né garanzie ontologiche, né strumenti di misura*.

4.2. Il lavoro di pubblica utilità come fattore di snaturamento delle risposte progettuali al reato.

Assodato che sotto ogni profilo il lavoro di pubblica utilità è quindi *identico* alle pene *non progettuali* di cui assume il posto come pena autonoma o sostitutiva, resta da prendere atto delle criticità anche maggiori della sua applicazione a istituti esprimenti invece un autentico approccio *progettuale*, che rischia di risultarne snaturato: l'affidamento in prova e la *probation* processuale per gli adulti.

In particolare, per quanto riguarda il primo, se è pur vero che il lavoro di pubblica utilità è previsto solo nei casi in cui il soggetto non sia in grado di individuare opportunità di lavoro retribuito, non può escludersi che proprio questa opzione vada ad erodere tali opportunità[136]. Il lavoro di pubblica utilità, secondo quanto già si registra in alcune realtà carcerarie[137], ha infatti l'insidiosa tendenza a soppiantare, per esempio, le proposte di enti pubblici o del terzo settore che venivano rappresentate al condannato, ove possibile, per il tramite degli stessi Uffici dell'esecuzione penale esterna. Incidendo, da un lato, sulla percezione degli operatori ad essi afferenti come portatori non più di opportunità, ma di afflizione e, dall'altro, sulla sostenibilità economica della vita all'esterno richiesta per l'ammissione al beneficio.

136 Cfr. [Editoriale], *Le segnalazioni e i processi seguiti da Antigone*, cit., p. 1: «Anche la novità del lavoro di pubblica utilità non retribuito sembra comprimere gli spazi riservati al lavoro vero e proprio».

137 Così [Editoriale], *Cresce una nuova idea della pena*, cit., p. 3 ss.: «Nel corso delle visite effettuate nel 2018, abbiamo infatti registrato la tendenza da parte dell'Amministrazione Penitenziaria di trasformare accordi e protocolli in essere con enti locali e aziende municipalizzate che prevedevano forme di lavoro retribuito di persone detenute, in attività di "pubblica utilità" e dunque totalmente gratuite. (…) Una vicenda sorprendentemente analoga è accaduta a Roma, dove il progetto "Mi riscatto per Roma", realizzato in collaborazione tra Roma Capitale e Ministero della Giustizia e che prevede "progetti di reinserimento socio-lavorativo in "lavori di pubblica utilità", rivolti ai detenuti della Casa circondariale di Rebibbia", ha di fatto bloccato l'avvio di un percorso, sostenuto dalla regione Lazio, che prevedeva l'attivazione di borse lavoro per la manutenzione del verde in accordo con l'ente per la Gestione del Sistema delle Aree Naturali Protette nel Comune di Roma». Cfr. pure D. Di Cecca, *Modifiche alla disciplina del lavoro in carcere e l'introduzione dei lavori di pubblica utilità*, cit., p. 4 ss.

A tale proposito, *nella massima parte dei casi* in cui è oggi previsto il lavoro di pubblica utilità come componente della risposta al reato, riguardanti condannati che già fruiscono di un'occupazione ordinaria, la sua funzione di riparazione simbolica verso la comunità e di reinserimento relazionale nella stessa potrebbe assai meglio essere svolta da meno afflittive attività di *volontariato*. Queste ultime, infatti, fondandosi sul coordinamento spontaneo e paritario con gli altri volontari, invece che su un rapporto di subordinazione ed eterodirezione (peraltro, secondo condizioni contrattuali stigmatizzanti), sono certamente in grado di esprimere una più significativa adesione ai valori comunitari in favore dei quali l'attività è prestata e costituiscono al tempo stesso un più efficace addestramento a quell'*esercizio secondo legge della libertà* cui si è fatto cenno in precedenza[138]. Sovvengono solo due casi in cui il lavoro di pubblica utilità potrebbe rappresentare, rispetto al volontariato, un vantaggio differenziale (per così dire *curricolare*) in termini di *chances* di reinserimento: i detenuti e gli affidati in prova privi di occupazione. Ebbene, *proprio in questi due ambiti* si osserva che il lavoro di pubblica utilità va in realtà a diminuire le possibilità di essere aiutati a trovare un lavoro retribuito.

Disvelata così la sua natura di fatto unicamente (anzi doppiamente) afflittiva, solleva perplessità la previsione della possibilità di richiedere questo elemento per gli affidati in prova non occupati, quasi che la condizione di inoccupazione costituisca di per sé un fattore di meritevolezza di pena *aggiuntiva* e non passibile, a differenza del reato oggetto della condanna, di una risposta esente dai tratti della ritorsione[139]. Perplessità, peraltro, ancora maggiori nella misura in cui la norma non distingue tra i casi in cui l'inoccupazione sia volontaria da quelli in cui sia indipendente dalla volontà del condannato o comunque giustificata da altri suoi impegni o specifiche condizioni di vita[140].

138 V. *supra*, § 3.1.

139 Cfr. D. Bianchi, *Le pene sostitutive*, cit., p. 135, n. 66. Sulla circostanza che la presenza di un'occupazione stabile non sia requisito essenziale ai fini della prognosi favorevole e della conseguente ammissione al beneficio, da ultimo, Cass. pen., sez. I, 16 maggio 2024 (dep. 19 settembre 2024), n. 35267 (*ivi*, ulteriori riferimenti giurisprudenziali precedenti la riforma).

140 È appena il caso di ricordare che il rispetto delle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute del condannato specificamente esplicitato nell'art. 56*bis* L. 689/1981 in relazione all'individuazione di modalità e tempi di esecuzione delle prestazioni, e *non*, invece, ai fini di una esenzione dalle stesse. Si è

Non meno critica, del resto, anche se per ragioni in parte diverse, è la richiesta di lavoro di pubblica utilità quale elemento *apertamente afflittivo*[141] da patirsi *prima della condanna*[142], ossia nell'ambito *ancora processuale* della messa alla prova. È bene ricordare che questo istituto, al momento della sua introduzione nel sistema penale minorile, era stato salutato come promettente novità[143] proprio nella misura in cui rappresentava una risposta al reato *diversa* dalla ritorsione[144].

Nella *probation* del minore, eventuali attività lavorative, ove proposte, devono rispondere a specifiche logiche di aiuto e di reinserimento. Nella versione della messa alla prova per gli adulti, invece, il lavoro di pubblica utilità svolge un ruolo esclusivamente afflittivo. Esso costituisce, infatti, un requisito obbligatorio del programma: deve esservi previsto, a

anzi posto il tema, in giurisprudenza, dell'eventuale conseguente maggior durata della pena prescrittiva rispetto a quella detentiva sostituita: cfr. Tribunale di Pavia, sez. pen. mon., n. 1268/2023, cit.

141 È appena il caso di ricordare che proprio la natura consensuale e *ibrida* della messa alla prova è stata posta alla base della valutazione della sua compatibilità con i principi costituzionali di presunzione di innocenza e di tassatività e determinatezza delle pene. Cfr. Corte cost. 21 febbraio 2018 (dep. 27 aprile 2018), n. 91; Corte cost. 23 giugno 2022 (ud. 12 luglio 2022), n. 174; componente afflittiva da ultimo riconosciuta anche in Corte cost. 2 dicembre 2025 (dep. 17 marzo 2026), n. 30. Per la natura afflittiva della *probation*, cfr. A. Martini, *La pena sospesa*, Torino, 2001; D. Bianchi, *Le pene sostitutive*, cit., p. 27 ss.

142 Evidenzia questo profilo F. Caprioli, *Due iniziative di riforma nel senso della deflazione: la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato maggiorenne e l'archiviazione per particolare tenuità del fatto*, in *Cass. pen.*, 2013, p. 7 ss., p. 9 ss. Osserva pure M. Romano, *Non punibilità, estinzione del reato, riforma Cartabia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2024, p. 437 ss., p. 453, n. 40: «Essendo esercizio di una facoltà difensiva dell'imputato, che si assoggetta "*sponte sua*" al programma trattamentale (che potrà far cessare in ogni momento, cui seguirebbe la ripresa del processo), non vi sarebbe contrasto con la presunzione di non colpevolezza (…). Va detto peraltro che, seppure si tratti di un compromesso accettabile (…), questo della rinuncia a garanzie processuali versus efficienza del sistema continua a destare perplessità».

143 In questo senso C. Mazzucato, *opinione* in E. Randazzo, C. Mazzucato, M. Pavarini, *Opinioni a confronto. Sovraffollamento carcerario e differimento dell'esecuzione penale*, in *Criminalia*, 2013, p. 459 ss., p. 462 ss.

144 L. Eusebi, *Le buone ragioni della giustizia (penale) minorile*, in *Minorigiustizia*, 2018, 1, p. 16 ss.; deve comunque segnalarsi che per l'Autore la messa alla prova costituisce una risposta progettale al reato «affrancata dalla dosimetria retributiva» persino nei contenuti attualmente previsti per gli adulti: cfr. L. Eusebi, *La sospensione del procedimento con messa alla prova tra rieducazione e princìpi processuali*, cit., p. 1693. Cfr. pure C. Mazzucato, *opinione*, cit., p. 478: «La messa alla prova per imputati maggiorenni, con la sua dose di "responsività", è pertanto benvenuta: si tratta semmai di valutarne con estrema attenzione, dopo un esame più meditato, l'effettiva portata e le concrete conseguenze sul sistema penale nel senso di un suo reale allineamento complessivo ai principi additati dalla Costituzione».

prescindere da qualsiasi valutazione circa la sua effettiva necessità nel quadro del concreto "fabbisogno rieducativo" dell'imputato.

Questa centralità afflittiva e indifferenziata del *pati di facere*[145], introducendo un elemento *indifferente* all'originaria tensione costruttivo-supportiva del programma ed estraneo alla sua impostazione individualizzata, rappresenta certamente un passo indietro, se non uno *snaturamento* dell'approccio progettuale.

Si tratta, infatti, di un elemento di *pura pena*, di cui la genuina impostazione della *probation* non sentirebbe di per sé alcun bisogno e che, anzi, potrebbe ostacolarne la riuscita[146]. La sua introduzione, pertanto, sembra guidata dal solo scopo di compensare una sorta di "rischio di fallito stigma" correlato all'ipotesi di mancata pronuncia della condanna. Dimenticandosi che, in quel caso, l'estinzione del reato conseguirebbe al buon esito della messa alla prova e, pertanto, al *successo* del percorso rieducativo.

L'idea di fondo sembra ancora essere che la rieducazione da sola *non basti*. Sotto il profilo *rieducativo*, come visto, dal lavoro di pubblica utilità non si attende nulla di specifico: la sua necessità non viene in alcun modo valutata, di talché anche in sua assenza l'imputato potrebbe essere *del tutto pronto* per la reintegrazione. Quella a cui lo Stato sembra pensare che *manchi qualcosa*, a questo punto, è *la comunità*[147]: come se per assicurarsi la sua disponibilità a riaccogliere a pieno titolo la persona al termine della prova fosse necessario inserire nel pacchetto anche un poco di *afflizione*. E di *stigma*, nella misura in cui la prestazione di lavoro subordinato non retribuito è un'eccezione alle relazioni giuridiche ordinarie, altrimenti ammessa soltanto in relazione ai soggetti condannati.

145 Sottolinea E. Mattevi, *La sospensione del procedimento con messa alla prova dopo la riforma Cartabia. Profili sostanziali*, in *Dir. pen. proc*., 2023, p. 45 ss., p. 48, l'esigenza di «arricchire i programmi con attività diverse dal mero lavoro di pubblica utilità, svolto di regola in modo del tutto svincolato, almeno "tipologicamente", dal reato commesso e dal suo disvalore, e dal risarcimento del danno quale unica condotta riparatoria considerata effettivamente rilevante».

146 Ancora una volta, peraltro, insinuandosi nel rapporto tra il soggetto e i servizi sociali. Come ha osservato C. Mazzucato, *opinione*, cit., p. 479: «ogni ingrediente *coattivo* è nemico della responsabilizzazione».

147 Cfr. in *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 365, il già menzionato passaggio relativo al lavoro di pubblica utilità sotto il profilo della sua *percezione* da parte «della persona offesa dal reato e della società».

Certo, in questo caso, la condanna è evitata: ma, si badi, la condanna *non serve*, solo perché *afflizione e stigma non ne hanno bisogno*. Essi possono, anzi, procedere più rapidi e snelli senza le pastoie del completamento dell'*iter* processuale: in particolare, dell'esigenza in capo al giudice di un'attenta motivazione e delle opportunità per l'imputato, anche sulla base di quella, di impugnare la pronuncia e tornare a difendersi. Prospettiva, quest'ultima, che non pare oggi godere di grande favore e che il ricorso al lavoro di pubblica utilità si adopera a neutralizzare anche in alcuni altri istituti tra quelli sinora passati in rassegna.

4.3. Dalla progettualità condivisa alla tacitazione negoziata.

Insieme alla marginale previsione della possibilità del lavoro di pubblica utilità per gli affidati non occupati[148] a fronte della sua obbligatorietà generalizzata nella *probation* processuale per gli adulti[149], la principale differenza tra l'affidamento in prova e la messa alla prova consiste nella circostanza che al primo il condannato può accedere anche dopo aver avuto l'occasione di esperire *ogni difesa*, mentre la seconda è riservata a una decisione precoce, che si esaurisce al più tardi con l'apertura del dibattimento[150].

Profili di contrazione dello spazio di esercizio del diritto di difesa per certi tratti assimilabili emergono anche in relazione al lavoro di pubblica utilità come pena sostitutiva, della condanna al quale è precluso l'appello[151]. Tale preclusione – della cui ragionevolezza è quanto meno lecito dubitare già in relazione alle condanne a pena pecuniaria principale[152] – risul-

148 Art. 47, c. 2*bis* L. 354/1975, come introdotto dall'art. 10*bis*, c. 1 D.L. 92/2024, convertito con modificazioni dalla L. 112/2024.

149 Art. 168*bis* c.p., come introdotto dall'art. 3, c. 1, L. 67/2014.

150 Art. 464*bis* c.p.p., come introdotto dall'art. 4, c. 1, lett. a) L. 67/2014 e successive modifiche. La richiesta in appello è prevista esclusivamente nell'ambito del regime transitorio di cui all'art. 90 d.lgs. 150/2022; per l'interpretazione restrittiva di tale previsione, Cass. pen., sez. IV, 9 gennaio 2024 (ud. 7 dicembre 2023), n. 657.

151 Art. 593, c. 3, c.p.p.

152 Come noto, il doppio grado di giudizio nel merito non gode di copertura costituzionale, né convenzionale, né sovranazionale: cfr. Cass. pen., sez. III, 24 maggio 2024 (ud. 13 marzo 2024), n. 20573, in adesione a Cass. civ., sez. lav., 4 giugno 1994 (ud. 20 gennaio 1994), n. 5418; Corte cost. 4 dicembre 2019 (dep. 6 febbraio 2020), n. 34, § 3.2, e precedenti *ivi* citati. Per i profili internazionali, oltre all'eccezione prevista all'art. 2, § 2, Protocollo addizionale n. 7 alla Convenzione EDU per i reati minori, deve rammentarsi la giurisprudenza della Corte EDU *Krombach v. France*, n. 29731/1996, 13 febbraio 2001, § 96; *Shvydka v. Ukraine*, 17888/2012, 30 gennaio 2015, § 49; *Rostovtsev v. Ukraine*, 2728/2016, 25 ottobre 2017, § 27; Y.B. v. *Russia*, 71155/2017, 20 luglio 2021,

ta oggi estesa, infatti, alla pena pecuniaria sostituiva e a quella del lavoro di pubblica utilità: entrambi, come già detto, non passibili di sospensione condizionale ed entrambi correlati alla persistenza di un rischio *de libertate*[153].

È stato sottolineato, peraltro, come la limitazione del diritto di difesa non sia qui correlata al consenso[154], bensì alla ritenuta *mitezza* della pena e, quindi, alla sua necessaria *effettività*, ancora una volta intesa nel senso di una sua concreta e spedita esecuzione. Nel caso della pena pecuniaria sostituiva, infatti, il consenso non è affatto richiesto, mentre per il lavoro di pubblica utilità la scansione temporale prevista dalla normativa implica che l'imputato debba renderlo – e con ciò, *di fatto*, rinunciare alla prosecuzione della difesa – *prima* di aver conosciuto le motivazioni della conseguente condanna: per la redazione delle quali, anzi, nemmeno decorrono i termini sino al recepimento del consenso nel dispositivo integrato[155].

La decisione di desistere dall'attività difensiva prima di conoscerne compiutamente l'esito, del resto, risulta ulteriormente "incentivata" dall'incertezza circa la possibilità e le modalità di un'eventuale richiesta di sostituzione nel secondo grado di merito: inizialmente ammessa solo

§ 40; *Ftiti v. Greece*, 37957/2014, 26 agosto 2025, § 30; circa la possibilità che il secondo grado di giudizio possa riguardare le sole violazioni di legge e nella stessa direzione possono leggersi le previsioni di cui all'art. 14, § 5, del Patto internazionale sui diritti civili e politici (New York, 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con L. 881/1977). Nondimeno, se l'esatto accertamento di un fatto è ritenuto meritevole di minor attenzione rispetto a quella dal medesimo ordinamento accordata a vicende che possono risolversi sul piano meramente civilistico, pare sensato dubitare che la gravità di quel fatto attinga il livello di *vulnus* per il patto sociale che dovrebbe essere il presupposto della sua pretesa rilevanza penale. Meno che mai, che possa avere conseguenze, immediate o potenziali, che vadano oltre la sanzione pecuniaria, tanto in senso restrittivo (anche per effetto di eventuali pene accessorie perpetue), quanto in termini di prescrizioni di *facere* di carattere prettamente afflittivo.

153 Proprio l'introduzione della preclusione per il lavoro di pubblica utilità sostitutivo, infatti, ha travolto in senso peggiorativo l'ondivaga giurisprudenza sulle sentenze di condanna alla sola pena dell'ammenda per effetto di conversione della pena detentiva, la cui appellabilità era stata in alcuni casi con successo sostenuta proprio in ragione del rischio *de libertate*, oggi invece considerato irrilevante. Cfr. Cass. pen., sez. III, 19 febbraio 2024 (ud. 12 gennaio 2024), n. 7247; Cass. pen., sez. IV, 19 marzo 2024 (ud. 30 gennaio 2024), n. 11375; Cass. pen., sez. III, 24 maggio 2024 (ud. 13 marzo 2024), n. 20573, cit.; Cass. pen., sez. IV, 13 novembre 2024 (ud. 23 ottobre 2024), n. 41708; Cass. pen., sez. IV, 29 novembre 2024 (ud. 2 ottobre 2024), n. 39612; Cass. pen., sez. II, 29 novembre 2024 (ud. 15 ottobre 2024), n. 43746; Cass. pen., sez. IV, 7 maggio 2025 (ud. 6 maggio 2025), n. 17277; Cass. pen., sez. I, 29 luglio 2025 (ud. 2 maggio 2025), n. 27834; Cass. pen., sez. I, 6 ottobre 2025 (ud. 16 settembre 2025), n. 32916.

154 Cfr. la già citata Cass. pen., sez. III, 24 maggio 2024 (ud. 13 marzo 2024), n. 20573, p. 6 ss.

155 Art. 545*bis* c.p.p., come introdotto dall'art. 31, c. 1, d.lgs. 150/2022 e successive modifiche.

per i processi pendenti al momento della riforma[156] e sino alla formulazione delle conclusioni[157]; quindi espressamente prevista per tutti i processi, purché richiesta insieme alla formulazione dei motivi[158], fermo il termine di maggior favore per le ipotesi ricadenti nel regime transitorio[159] ed escluso comunque, anche in quel caso, un dovere di valutazione *ex officio* della sostituibilità[160]. Inoltre, è stato di recente chiarito che, per tale via, la sostituzione può essere valutata per la prima volta in appello in relazione all'imputato che non ne abbia fatto richiesta in primo grado[161], mentre la valida e tempestiva richiesta in appello è ritenuta condizione perché la Cassazione possa poi censurarne il diniego e, solo sulla base di tale presupposto, rinviare per la relativa valutazione[162]. Si tratta, in tutti i casi, di modalità di richiesta tali da inquinare sensibilmente ogni contestuale valutazione circa la colpevolezza, cui l'imputato deve soggiacere per conseguire i benefici connessi alla sostituzione, secondo un bilanciamento di fattori non interamente conoscibili al momento della scelta.

Anche nel caso della messa alla prova, del resto, la sostanziale rinuncia alla difesa richiesta potrebbe *prima facie* apparire compensata dell'auspicato evitamento della pronuncia di condanna. Sarebbe un errore, tuttavia, considerare la condizione conseguente al *successo* della messa alla prova come priva di effetti giuridici per il soggetto che abbia richiesto di sottoporvisi. Il divieto di concessione di una seconda messa alla prova in

156 Ai sensi, cioè, dell'art. 95, c. 1, d.lgs. 150/2022.

157 Cass. pen., sez. II, 28 marzo 2024 (ud. 1 marzo 2024), n. 12991, in riforma di Cass. pen., sez. VI, 11 ottobre 2023 (ud. 27 settembre 2023), n. 41313.

158 Art. 598*bis*, c. 1*bis*, c.p.p., come introdotto dall'art. 2, c. 1, lett. z), d.lgs. 31/2024. In questo senso già Cass. pen., sez. VI, 2 agosto 2023 (ud. 21 giugno 2023), n. 34091.

159 Cass. pen., sez. III, 13 febbraio 2026 (ud. 9 gennaio 2026), n. 6011.

160 Cass. pen., sez. III, 28 luglio 2023 (ud. 10 maggio 2023), n. 33027.

161 Cass. pen., sez. VI, 6 novembre 2025 (ud. 14 ottobre 2025), n. 36077; non sembra, peraltro, essersi ancora presentato il caso di un imputato che la richieda per la prima volta in appello dopo averne invece in primo grado *rifiutato il consenso*.

162 In questo senso, anche se sempre incidentalmente, a fronte di doglianze relative alla pronuncia di appello, Cass. pen., sez. VII, 22 aprile 2026 (ud. 27 febbraio 2026), n. 14632; Cass. pen., sez. VII, 13 marzo 2025 (ud. 13 febbraio 2026), n. 9719; Cass. pen., sez. II, 22 gennaio 2025 (ud. 18 febbraio 2026), n. 6719; Cass. pen., sez. IV, 2 febbraio 2026 (ud. 14 gennaio 2026), n. 4197. Non risultano, invece, casi di trattazione di una richiesta presentata *per la prima volta* in Cassazione, in subordine, per l'ipotesi di rigetto di altri motivi, ovvero in conseguenza del loro accoglimento.

caso di nuove contestazioni[163], infatti, implica che il giudice dell'eventuale susseguente processo sia messo a conoscenza del precedente e sembra arduo scongiurare l'eventualità che ne risulti condizionato, a prescindere dalla *riuscita* – a quel punto in un certo senso *apparente* – del percorso rieducativo relativo al reato contestato, anche se in realtà mai davvero accertato, nel primo processo.

Per comprendere le implicazioni di questa dinamica si deve tenere conto che un imputato può decidere di chiedere l'ammissione alla *probation* processuale non solo nell'ipotesi in cui non abbia intenzione di mettere in discussione la responsabilità per il reato a lui attribuito in quanto "certo", *già ai suoi occhi*, sia per quanto attiene all'accertamento dei fatti sia con riguardo alla loro rilevanza penale. In realtà, può accadere che l'opzione della messa alla prova venga accettata proprio nella situazione diametralmente opposta, ossia per limitare il rischio di un processo dagli esiti *estremamente incerti*, per il contesto probatorio problematico in cui ci si troverebbe ad accertare i fatti o per la presenza di significative oscillazioni ermeneutiche circa la loro qualificazione giudiziale[164].

Spesso, in situazioni di questo tipo, gli stessi difensori consigliano la messa alla prova per evitare i costi e rischi di un dibattimento complesso, come pure, *mutatis mutranids*, suggeriscono di acconsentire al lavoro di pubblica utilità per scongiurare la frustrazione di un giudizio di appello sempre meno aperto a ponderate rimeditazioni in fatto e a riscritture di ampio respiro in diritto. Tuttavia, i reati il cui accertamento è afflitto da un tasso di incertezza per così dire *intrinseco* presentano altresì il maggior rischio di reiterazione strumentale delle accuse, soprattutto laddove un esito rapido, afflittivo, ma relativamente "mite" del primo processo lasci il denunciante inappagato[165] e, al tempo stesso, "incoraggiato" a ripetere l'iniziativa. Si pensi all'ipotesi non peregrina di *escalation* laddove si ricorra

163 Art. 168*bis* c.p.; legittimità costituzionale confermata da Corte cost., 17 marzo 2026 (dep. 18 marzo 2026), n. 30.

164 Per l'ulteriore effetto di coartazione del consenso ottenuto per il tramite dello svilimento del dibattimento, proprio con riferimento alla messa alla prova, D. Negri, *La deflazione penale "aggressiva": una tecnica incompatibile con i presupposti costituzionali del consenso liberamente prestato ai riti premiali*, in *Discrimen*, 7 novembre 2019, *discrimen.it*.

165 Riferisce un rischio di mitezza persino eccessiva D. Bianchi, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega "Cartabia": una grande occasione non priva di rischi*, in *Dir. pen. cont.*, 2021, 4, p. 33 ss.

al diritto penale "mite" nella gestione delle inimicizie condominiali, ma, altresì, della conflittualità di coppia: esaurendo progressivamente i rimedi di base della piramide responsiva, sino al configurarsi di un concreto pericolo *de libertate* per il denunciato, e, in ogni caso, contribuendo a esacerbare i rapporti tra le parti anziché a ricomporli[166].

Inoltre, al di là del tema delle garanzie, un ulteriore aspetto merita di essere evidenziato. Il contesto oppositivo del processo non costituisce certo la sede *ideale* per una ricostruzione genuina dei fatti e delle loro qualificazioni giuridiche[167]. In questo senso, nell'ambito di una risposta progettuale al reato, sarebbero di gran lunga preferibili percorsi di giustizia riparativa, soprattutto se attenti alla dimensione autenticamente relazionale dell'interazione delle parti e se aperti a esiti estintivi in grado di disinnescare fino in fondo le logiche difensive che spesso intrappolano *quanto meno* le parti private in sede giurisdizionale[168]. Quando tale via non sia percorribile o si sia percorsa senza successo, tuttavia, il processo costituisce una pur sempre possibile forma di accertamento *partecipato*, che fluisce nel contraddittorio per tre gradi di giudizio e, in ciascuno di essi, si coagula nel momento della motivazione della sentenza[169]. Questo aspetto è del tutto marginalizzato nei casi dianzi esaminati. Il lavoro di pubblica utilità è espiato *senza condanna* nella messa alla prova degli adulti e, nell'ipotesi della pena detentiva sostituita, a fronte di una condanna acquiesciuta prima della sua compiuta stesura, con verosimili ricadute sulla qualità delle motivazioni.

166 Pertanto, se può condividersi che la «divaricazione quantitativa e qualitativa tra pena edittale e pena irrogata in concreto», «sempre più vistosa e foriera di distorsioni e incomprensioni sul piano comunicativo», finisca per attribuire, ancora una volta, alla pena carceraria «una pregnante funzione simbolico-connettiva» (A. Gargani, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in *Leg. pen*., 2022, 1, p. 68 ss., p. 81), deve rilevarsi come ben oltre il perimetro di questa funzione essa va a costituire – e in qualche misura insidiosamente a *nascondere* – un rischio reale di *escalation* afflittiva, senza esclusione di esiti detentivi e, peraltro, rilevante per una percentuale di popolazione in costante crescita. Per dirla con D. Bianchi, *Le pene sostitutive*, cit., p. 136, il "pozzo" «è lì, c'è, e attende i condannati».

167 L. Eusebi, *Dirsi qualcosa di vero dopo il reato: un obiettivo rilevante per l'ordinamento giuridico?*, in *Criminalia*, 2010, p. 637 ss.

168 F. Viganò, *Verità e giustizia riparativa*, in *Sist. pen*., 20 settembre 2024, *sistemapenale.it*, p. 12 ss.

169 In rari casi – ma ciò pertiene all'insopprimibile capacità umana di sorprendere – accade persino che proprio in quel contesto di contrasto o, al contrario, al momento in cui esso nella condanna dice consumato il suo tempo, si apra la strada per un incontro e per un riconoscimento reciproco che sembravano inizialmente inattingibili.

Al tempo stesso, la revisione critica del fatto di reato costituisce un elemento centrale dei percorsi individuali sia con riferimento alla messa alla prova minorile, sia in relazione all'affidamento in prova[170]. Nell'ambito di quest'ultimo, infatti, come in ogni misura alternativa[171], il ruolo degli uffici locali di esecuzione penale esterna assume un carattere precipuamente di osservazione olistica, finalizzata al supporto e all'accompagnamento[172]: riprendendo, pur senza replicarne l'impostazione, la tensione dell'osservazione e del trattamento previsti per i soggetti detenuti verso l'individuazione delle cause che hanno condotto al reato e la promozione della riflessione del condannato sul fatto criminoso commesso, sui motivi determinanti e sulle conseguenze prodotte[173]. Al contrario, nella messa alla prova per gli adulti e nel lavoro di pubblica utilità sostituivo, la resa del lavoro gratuito assume carattere del tutto centrale, in buona misura *assorbendo* le funzioni degli uffici di esecuzione penale esterna, che si estrinsecano, peraltro, in una mera validazione (o al più in una segnalazione assai poco individualizzata) dell'ente convenzionato e nel successivo controllo standardizzato sull'effettivo svolgimento delle prestazioni[174].

Questo svuotamento della dimensione relazionale, unito al rischio di appiattimento della giustizia riparativa su profili di negoziazione economica[175], veicola insidiosamente il messaggio di un disinteresse di fondo da

170 Del quale, anzi, costituisce un parametro di successo *dinamico*, nella misura in cui si chiede che sia *avviata* perché il condannato sia ammesso al beneficio, che ne persegue poi il compimento nel più ampio orizzonte teleologico della reintegrazione: cfr. Cass. pen., sez. I, 27 dicembre 1995 (ud. 27 dicembre 1995), n. 6153; Cass. pen., sez. I, 10 gennaio 2014 (ud. 3 dicembre 2013), n. 773; Cass. pen., sez. I, 15 gennaio 2020 (ud. 30 ottobre 2019), n. 1410; da ultimo Cass. pen., sez. I, 24 agosto 2022 (ud. 14 luglio 2022), n. 31639.

171 *Ex* art. 72, c. 2, lett. b), L. 354/1975, come introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. b), L. 154/2005 e modificato dall'art. 9, c. 1, d.lgs. 123/2018.

172 Cfr. le sintesi offerta nella pagina informativa del sito del Ministero della Giustizia, secondo il quale il programma di trattamento proposto dagli Uffici di esecuzione penale esterna al Tribunale di Sorveglianza «è finalizzato al cambiamento della condotta della persona, attraverso l'acquisizione di consapevolezza dei propri limiti e delle proprie risorse, l'impegno a partecipare attivamente ad un percorso di inclusione sociale, la revisione critica del reato commesso e del proprio trascorso deviante» (*www.giustizia.it/giustizia/page/it/osservazione_trattamento_condannati_in_stato_di_liberta*, cons. 31 dicembre 2025).

173 Così l'art. 13, c. 2 e 3, L. 354/ 1975, come modificati dall'art. 11, c. 1, lett. d), d.lgs. 123/2018. Più diffusamente, art. 27 D.P.R. 230/2000.

174 Art. 63 L. 689/1981, come modificato dall'art. 71, c. 1, lett. m), d.lgs. 150/2022.

175 In questo senso, al di là dell'effetto di per sé piuttosto modestamente attenuante, esprime un equilibrio assai delicato il più ampio riferimento all'*esito riparativo* di cui all'art. 62, c. 1, num. 6),

parte dell'ordinamento per l'obiettivo di una *comprensione dell'eziologia delle condotte* e, laddove possibile, di una *narrazione condivisa dei fatti*: con tutto il portato di prevenzione speciale e generale che tali obiettivi mirerebbero invece a conseguire[176].

Soprattutto, questo approccio presuppone una grave *inversione di priorità* nell'assetto e nella graduazione della risposta al reato. Nella sospensione condizionale della pena la prognosi favorevole circa il condannato riguarda la possibilità che questi conduca in via autonoma la riorganizzazione esistenziale necessaria a escludere la recidiva, senza *né afflizione personale, né supporto logistico-riflessivo*. L'affidamento in prova, dal canto suo, esprime la consapevolezza ordinamentale dell'esistenza di situazioni in cui una prevenzione speciale efficace possa essere conseguita, *con un adeguato supporto, rinunciando all'afflizione fine a sé stessa* (senza alcun bisogno di limitare, peraltro, il contributo della difesa all'accertamento partecipato dei fatti, né i tempi disponibili per un accesso ancora incentivato ai percorsi di giustizia riparativa[177]). Il lavoro di pubblica utili-

c.p., come modificato dall'art. 1, c. 1, lett. b), d.lgs. 150/2022. Tale rischio è ancor più marcatamente presente nell'impostazione della conciliazione avanti al Giudice di pace, peraltro senza miglioramenti, sul punto, in sede di riforma: cfr. art. 29 c. 4, d.lgs. 274/2000, come modificato dall'art. 72, c. 1, lett. a), d.lgs. 150/2022. Sulle motivazioni generalpreventive della giustizia riparativa genuinamente intesa, L. Eusebi, *Giustizia punitiva e giustizia riparativa: quali rapporti?*, cit.; L. Eusebi, *Giustizia riparativa e riforma del sistema sanzionatorio penale*, in *Dir. pen. proc*., 2023, p. 79 ss.; L. Eusebi, *La risposta al reato e il ruolo della vittima*, in *Dir. pen. proc*., 2013, p. 527 ss.; per la più immediata dimensione specialpreventiva, *ex plurimis*, G. De Francesco, *Non punibilità e riparazione*, in A. Menghini, E. Mattevi (a cura di), *Riparazione e giustizia riparativa nel sistema penale*, cit., p. 225 ss., p. 238 ss.; G. De Francesco, *La rieducazione e il "lato nobile" della riparazione*, in *Criminalia*, 2022, p. 31 ss.; G. De Francesco, *Il silenzio e il dialogo. Dalla pena alla riparazione dell'illecito*, in *Leg. pen*., 2021, 2, p. 308 ss.

176 Su cui l. Eusebi, *Giustizia riparativa e riforma del sistema sanzionatorio penale*, in *Dir. pen. proc*., 2023, p. 79 ss., p. 84. Non può argomentarsi, peraltro, che tale disinteresse si giustifichi con l'essere tali percorsi orientati al *futuro* (in questo senso, invece, M. Pelissero, *Relazione di sintesi. Proporzionalità e punizione giusta: una garanzia fragile, da rafforzare*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2025, p. 1103 ss., p. 1110:): solo risposte *autenticamente* progettuali potrebbero esserlo. Ogni risposta il cui baricentro risieda nell'afflizione costituisce una catena che lega il condannato al suo *passato di disubbidienza*: si tratta qui, piuttosto, (in modo simile a ciò che accade nelle sanzioni pecuniarie, ma con il maggior stigma di una pena più invasiva) di *pagare* quel passato, senza necessariamente *comprenderlo*.

177 Si rifletta su una duplice circostanza: da un lato, la vittima potrebbe sentirsi a disagio nel dover affrontare il percorso di giustizia riparativa secondo tempi "contingentati" da scelte dell'imputato che potrebbero a quel punto apparire come determinate da mere strategie di evitamento; dall'altro, esiti positivi di percorsi successivi al termine della messa alla prova o alla condanna a pena sostitutiva non

tà, invece, fa intendere che esistano casi in cui *per rieducare basta l'afflizione personale*, *senza fornire invece supporto* (ed evitando di far "perdere tempo" ai giudici). Al punto che un fosco presagio potrebbe lambire anche l'affidamento in prova: l'idea che con un ulteriore "ritocco normativo" il condannato, per meritarsi il beneficio, si trovi costretto a rinunciare a un po' di difesa (ma l'introduzione di termini di decadenza comporterebbe un aggravio della gestione carceraria verosimilmente non affrontabile[178]) o più facilmente debba accettare una qualche dose di pura afflizione (senza troppa fantasia, basterebbe rendere la previsione del lavoro di pubblica utilità obbligatoria, per occupati e inoccupati). Il disvelamento dell'attitudine snaturante e *in peius* della riforma sarebbe a quel punto completo.

5. CONCLUSIONI: UN ACCORATO APPELLO A TUTTI, UNA MODESTA PROPOSTA PER IL LEGISLATORE, UN INVITO ALL'ACCADEMIA.

5.1. Il senso delle parole.

Molto ci sarebbe da aggiungere, ma è il tempo delle conclusioni. Un accorato appello a tutti quanti si occupano, a qualsiasi titolo, di carcere e di con-

comporterebbero più alcun vantaggio per il reo (non potendo, nemmeno laddove *ab origine* previsti nel programma di trattamento, essere posti come condizione per una valutazione favorevole dello stesso).

178 Per il medesimo motivo – e nonostante l'irragionevole parallelo automatismo di cui agli art. 67, c. 1, c.p.p. e 47, c. 3*ter*, L. 354/1975, come rispettivamente modificato e introdotto con l'art. 71, comma 1, lett. q) e c), d.lgs. 150/2022 – parrebbe potersi scongiurare il successo della deleteria proposta di «esclusione dell'applicabilità in sede di esecuzione di misure alternative ad un condannato in stato di libertà» formulata in A. Gargani, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, cit., p. 78, che prosegue (*ivi*, p. 79), indicando «tra i vantaggi» assicurati da tale evidente passo indietro «quello – non indifferente – dell'eliminazione del già accennato fenomeno – ormai patologico – dei c.d. libero sospesi». Dal che si deriva che il tratto *patologico* dei liberi sospesi non starebbe nella loro condizione giuridica senza loro colpa *sospesa*, ma nella circostanza che la vivano *in stato di libertà*: di talché nulla vi sarebbe invece di patologico laddove, per effetto dell'ingegnosa riforma, i richiedenti l'affidamento vivessero la medesima attesa *in stato di detenzione*. Identicamente A. Della Bella, *Idee in vista di un intervento legislativo finalizzato alla razionalizzazione del sistema delle misure sospensivo-probatorie*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2022, p. 205 ss., p. 219, sposa la teoria con «l'esigenza di eliminare il fenomeno dei "liberi sospesi"», ma anche con «un'ottica di massimizzazione di risorse scarse». Non è chi non veda, tuttavia, che l'anticipazione della presa in carico, lungi dall'alleggerire il lavoro dell'Ufficio di esecuzione penale esterna, lo porterebbe, al contrario, al collasso. Senza contare che i numeri aumenterebbero, seppur marginalmente, per effetto delle mancate assoluzioni in appello o in Cassazione. Cfr. pure G. De Simone, *Pene sostitutive: riflessioni sparse (e talvolta critiche) sulla nuova disciplina*, in G. Fornasari, A. Menghini (a cura di), *Il carcere come extrema ratio*, cit., p. 35 ss., p. 59 ss.; D. Bianchi, *Le pene sostitutive*, cit., p. 175.

tenuti lavorativi nella "rieducazione" e nel "trattamento". Parole vecchie possono imprigionare, parole nuove possono dimostrarsi potenti e foriere di autentico rinnovamento. Quanto meno, esprimono la consapevolezza che un rinnovamento *è richiesto*, anzi è assurto a *esigenza indifferibile* nel *comune sentire*. Quindi: si speri, si agisca, si progetti.

Le parole nuove non devono però mai distogliere dalla vigilanza verso i mali antichi. In particolare, è lecito sospettare di qualsiasi impostazione che consenta di *mercificare*, direttamente o indirettamente, la risposta e il dialogo rispetto a problemi, come il crimine, a cui si può rispondere e su cui si può instaurare un dialogo *solo sul piano dei valori*.

Proprio sul piano valoriale è, del resto, assai più agevole riconoscere le *contraffazioni*: i premi per un "non fare" (nello specifico, non insistere nella difesa) etichettati come pena agita; l'afflittività fine a sé stessa spacciata per progettualità; una copia carbone della pena proposta come opportunità di reinserimento; la crescita esponenziale della popolazione in afflizione esterna, senza riduzione di quella ristretta, pubblicizzata come mitigazione del sistema.

I condannati ci guardano. Non più dal vapore in rotta per la *Guyane*[179], non più solo dalle finestre (quasi sempre ancora inferriate) delle carceri, ma anche dalle strade, dagli uffici, dai giardini comunali e, questo si spera sempre più spesso, dalle loro postazioni in luoghi di lavoro ordinario e retribuito. *I condannati ci ascoltano* e *parlano di noi*: silenziosamente parlano della società che siamo. Meritano che almeno il significato delle parole sia rispettato: per poter conservare un *senso condiviso* (e per non smettere di *comunicare davvero*).

5.2. I "non davvero liberi", perché "sospesi".

Ancora: tra le molte possibili, una modesta proposta per il legislatore. Il problema dei "liberi sospesi" può essere agevolmente risolto considerando il

179 Il riferimento è a *L'imbarco di condannati ai lavori forzati per la Guaiana*, un breve filmato trasmesso nel *Giornale Luce* del 25 settembre 1935 (ora in *patrimonio.archivioluce.com*). Un'ironia amara sembra dirigere la sequenza dei due successivi spezzoni. Il primo è dedicato a un domatore di leoni, che, per mostrare il suo governo delle acrobazie dei felini, mena frustate in direzione della videocamera, mentre il cronista commenta che "*evidentemente è della buona scuola*". Nel secondo è invece plaudito Istvan Komaromy, artista vetraio, abilissimo soffiatore: figure improbabili di danzatrici vengono plasmate e curvate a suo piacimento, fatte roteare sopra fiamma e cannello, infine bloccate per un'estremità a un piedistallo e poste dinanzi a un fotografo, che è anch'esso una piccola statua di vetro.

periodo intercorrente tra la richiesta di ammissione al beneficio e la presa in carico da parte dell'ufficio di esecuzione penale esterna come "presofferto".

Da un lato, la componente indirettamente afflittiva del percorso viene effettivamente patita anche in quel periodo: attesa circa la definizione della propria condizione giuridica, divieto di rilascio del passaporto[180], rinvio della decorrenza dei termini per la richiesta di riabilitazione. Così pure sono patite anche nel periodo di attesa le eventuali pene accessorie. Al contrario, le specifiche prescrizioni impartibili in sede di ammissione al beneficio, non avendo natura di pena, ma essendo rivolte soltanto ad evitare il compimento di nuovi reati, vedrebbero esaurita la loro funzione (*recte*, provata la loro stessa superfluità *ab initio*) una volta che sia riscontrata, ancorché a posteriori, l'assenza di tale rischio[181].

Non solo, quindi, l'attesa è afflittiva, ma l'afflizione che comporta è *del tutto identica*, sotto il profilo della *pena*, a quella patita durante la fase di esecuzione della misura[182]. A ben vedere, anzi, anche in assenza di una specifica previsione normativa, lo scomputo del periodo di attesa come presofferto costituirebbe una perfetta analogia *in bonam partem* con quanto già previsto per la custodia cautelare rispetto alla pena detentiva[183].

D'altro canto, anche la condotta tenuta nel periodo di attesa può essere oggetto di osservazione *a posteriori*: sarebbe, infatti, davvero incongruo che possa essere oggetto di osservazione il comportamento positivo

180 Ai sensi dell'art. 3, c. 1, lett. d) e 24 L. 1185/1967; cfr. pure *ivi*, art. 24, per i profili sanzionatori in caso di espatrio. Il ritiro del passaporto, peraltro, rientra anche tra le prescrizioni obbligatorie di carattere interdittivo previste per le pene sostitutive *ex* art. 56*ter*, c. 1 num. 5), L. 689/1981, come introdotto dall'art. 71, c. 1, lett. d), d.lgs. 150/2022.

181 Inequivoco, sul punto, l'art. 47, c. 6, L. 354/1975, laddove prevede che siano «stabilite prescrizioni che impediscano al soggetto di svolgere attività o di avere rapporti personali *che possono occasionare il compimento di altri reati*» (corsivi aggiunti)).

182 In questo senso, alla proposta comunque del tutto condivisibile della Camera penale di Milano accolta dalla Giunta dell'Unione Camere penali italiane nel Congresso straordinario tenutosi a Reggio Calabria dal 4 al 6 ottobre 2024 (ora in *Sist. pen.*, 21 ottobre 2024, *sistemapenale.it*), nella misura in cui non quantifica la richiesta di «una congrua riduzione della pena da scontare in proporzione al tempo trascorso dall'istanza di misura alternativa», potrebbe esprimere più eccesso di cautela che di coraggio.

183 *Ex* art. 657 c.p., anche laddove sostituita. Non sembra ostare a tale conclusione quanto statuito da Cass. pen., sez. I, 19 gennaio 2024 (ud. 12 ottobre 2023), n. 2356, in relazione al *diverso tema* della computabilità del presofferto ai fini del calcolo dei limiti di pena per l'applicazione delle pene sostitutive: con motivazione, peraltro, incentrata proprio sulla circostanza che tale valutazione sia estranea alla competenza del giudice *di cognizione*.

del condannato precedente alla condanna[184] e quello successivo alla presa in carico[185], ma *non* quello intercorrente fra queste due date. Del resto, in senso contrario, un'eventuale recidiva non mancherebbe certo di dispiegare effetti solo perché realizzata nel periodo di attesa: anche sotto questo profilo, il "libero sospeso" non gode di alcun privilegio.

Non a caso, del resto, nell'affidamento in prova l'«osservazione della personalità»[186] non riguarda mai una *progressione trattamentale*[187], bensì, semplicemente, il «comportamento»[188] e il «concreto recupero sociale», anch'esso a sua volta «desumibile da comportamenti rivelatori del positivo evolversi della sua personalità»[189]. Valorizzando tali aspetti con riferimento al periodo antecedente alla presa in carico, pertanto, non si realizzerebbe alcun *vulnus* dei contenuti *osservazionali* della misura: è, anzi, contrario a qualsiasi logica di responsabilizzazione, propria degli istituti probatori, prevedere che del comportamento del libero sospeso durante l'attesa *non si debba in alcun modo tenere conto a suo favore*[190].

184 Ai fini della concessione del beneficio, *ex* art. 47, c. 2 ss., L. 354/1975.

185 Ai fini dell'esito della misura, *ex* art. 47, c. 12, L. 354/1975, ma anche per la determinazione della pena detentiva residua da espiare in caso di revoca, come statuito da Corte cost. 15 ottobre 1987 (dep. .29 ottobre 1987), n. 343.

186 Art. 47, c. 2, L. 354/1975.

187 In questo senso, nel sottrarre l'ammissibilità all'affidamento in prova del condannato non collaborante all'usuale regime di retroattività delle norme di esecuzione, già Corte cost. 12 febbraio 2020 (dep. 26 febbraio 2020), n. 32, osservava incidentalmente la differenza tra il riscontro di una «già realizzata progressione trattamentale», che può ipotizzarsi solo nei confronti del condannato detenuto, e gli «elementi che consentirebbero, nel merito, di addivenire a una pronuncia favorevole all'interessato», per esempio «in considerazione della regolare condotta serbata in regime cautelare, del principio di risarcimento del danno effettuato, della positiva situazione socio-familiare e lavorativa», elementi che possono invece tutti osservarsi anche rispetto al condannato in sospensione dell'esecuzione e, quindi, in libertà.

188 Art. 47, c. 3, 3*bis* e 3*ter*, nonché art. 72 c. 2 lett. b), L. 354/1975.

189 *Ex* art. 47, c. 9, L. 354/1975, ai fini della concessione della detrazione di pena di cui all'articolo 54 della medesima legge.

190 L'eventuale attestazione di attività di volontariato spontaneamente intraprese dal condannato potrebbe essere valutata al momento della presa in carico, come del resto gli uffici dell'esecuzione penale esterna già fanno per prassi. Come pure si potrebbe prevedere che i liberi sospesi che ne facciano spontaneamente richiesta possano prestare lavoro di pubblica utilità, senza però introdurre alcun obbligo in quel senso. È essenziale, infatti, che la *possibilità* di tali contenuti non li trasformi in requisiti taciti per una valutazione positiva del comportamento tenuto durante il periodo di attesa della presa in carico, come pure del periodo di prova eventualmente residuo. In relazione a entrambi i periodi, infatti, si deve rammentare che il *focus* complessivo dell'istituto dell'affidamento in prova – al netto dei profili di afflizione indiretta che questa può comportare, come, per esempio, il divieto di espatrio e le ricadute

Resta, così, priva di qualunque fondamento l'obiezione che chi scontasse l'affidamento in prova *in attesa di esservi ammesso* sarebbe, seppur involontariamente, *più fortunato* di chi fosse invece tempestivamente preso in carico. A ben vedere, gli unici elementi *carenti* nell'esperienza del primo sono proprio quelli astrattamente previsti *a suo favore*[191]: supporto nella ricerca di una soluzione abitativa, anche tramite progetti di *housing sociale*; supporto nel conseguimento o nella conservazione della sostenibilità economica della vita in libertà, anche tramite opportunità di impiego retribuito o di formazione mirata; supporto alla rielaborazione critica del fatto di reato, attraverso l'individuazione delle cause che hanno condotto alla sua commissione. Pertanto, con riferimento a questi contenuti *di supporto*, sarebbe opportuna la creazione di corsie preferenziali per la presa in carico delle richieste presentate dai detenuti, ma anche da inoccupati o da quanti altri presentino motivata richiesta di accedervi, in modo simile a quanto già previsto per l'affidamento in prova terapeutico[192].

A queste condizioni, l'affidamento in prova potrebbe essere introdotto anche come pena sostitutiva: vi ambirebbe, a quel punto, solo chi davvero preferisca porre termine alla propria difesa in sede giudiziale e desideri dare corso *quanto prima* all'esecuzione[193]. Certamente, le altre pene sostitutive potrebbero risultarne *fagocitate* e, in particolare, potrebbero alla fine esserci assai meno lavoratori di pubblica utilità a disposizione dei potenziali enti convenzionati. Si tratterebbe però di una evenienza da salutare con favore, giacché indurrebbe a ponderare con maggiore cautela l'opzione di ricorrere al lavoro utile *gratuito* in tutte quelle ipotesi in cui si possano

in termini di progettualità relative allo stato di incertezza circa la propria condizione giuridica futura – *non* è la risposta ritorsivo-afflittiva alla commissione del reato, bensì l'accompagnamento supportivo e osservazionale di una riorganizzazione esistenziale volta a non ripeterlo.

191 Art. 47, c. 9, L. 354/1975.

192 *Ex* art. 94 D.P.R. 309/1990.

193 Irragionevole, infatti, con riferimento a questa ipotesi, il sospetto di eccessivo clemenzialismo espresso in D. Guidi, *La riforma delle "pene" sostitutive*, in *Leg. pen.*, 2023, p. 245 ss.: a parità di pena, se un beneficio è concesso al termine del processo a chi abbia esperito tutte le sue difese, non c'è motivo di non accordarlo a chi decida invece di acconsentirvi in un grado precedente, di fatto rammostrando acquiescenza alla pronuncia giudiziale e volontà di avviare precocemente il percorso di reinserimento. Sul potenziale rilievo di situazioni personali nella scelta della pena sostitutiva, con riferimento però alla semilibertà, M. Bortolato, *Percorsi alternativi alla pena detentiva nel giudizio di sorveglianza. I "liberi sospesi" e gli effetti della riforma Cartabia*, in *Sist. pen.*, 28 febbraio 2023, *sistemapenale.it*, p. 5.

invece progettare opportunità di reinserimento lavorativo *retribuite* per i detenuti, per gli affidati in prova e per i liberi sospesi inoccupati, per le *ordinarie* assunzioni dei quali potrebbero pure accordarsi i medesimi benefici fiscali e previdenziali oggi previsti per i soli ristretti.

Chi temesse che la soluzione qui proposta vada a rappresentare una sospensione condizionale nascosta[194] o addirittura una *non-pena*[195], avrebbe una sola strada da percorrere: battersi per l'aumento delle risorse degli uffici di esecuzione penale esterna, in modo che tutti i richiedenti affidamento, già soggetti alle conseguenze afflittive della condanna, siano anche chiamati tempestivamente a interloquire, a farsi supportare e a farsi osservare *in itinere*[196].

Sarebbe, peraltro, una battaglia doppiamente meritoria. Innanzitutto, contribuirebbe a scongiurare il rischio che, abbandonati a sé stessi, i condannati *falliscano la prova*: rischio *esistenziale* e, quindi, mai risibile (anche se ogni ipotesi *quantitativa*, valutabile in termini di consistenza del rischio per la sicurezza dei consociati, richiederebbe di confrontare i tassi di revoca per recidiva tra i liberi sospesi rispetto ai presi in carico)[197].

194 Così, con riferimento però all'ipotesi del solo allargamento della sua operatività *anche* in funzione di pena sostitutiva, E. Dolcini, *Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia*, in *Sist. pen.*, 2 settembre 2021, *sistemapenale.it*: «una sanzione vuota di contenuti, sempre meno idonea a prendere il posto di pene detentive di medio ammontare, come previsto dalla riforma».

195 Evidenzia questo pericolo con riferimento alla percezione serpeggiante nel pubblico dell'attuale impostazione dell'affidamento in prova, P. Buffa, *"In quel campo ci sono le rose": ovvero dei limiti all'evoluzione penitenziaria, tra scelte politiche e posture individuali*, in M. Caredda, G. Fiorelli, P. Gonnella, A. Massaro, A. Riccardi, M. Ruotolo, S. Talini (a cura di), *L'esecuzione penale. Linee evolutive nella dimensione costituzionale. Atti della II Spring School del Centro di ricerca "Diritto penitenziario e Costituzione - European Penological Center". Ventotene 12-15 giugno 2023*, Napoli, 2024, p. 309 ss., p. 317.

196 Così, del resto, anche la dianzi menzionata proposta della Camera penale di Milano; sotto questo profilo, condivisibili le preoccupazioni espresse già con riferimento all'impostazione attuale in M. Romano, *Non punibilità, estinzione del reato, riforma Cartabia*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2024, p. 437 ss., p. 462 ss.

197 In questo senso, S. Carnevale, *Il tempo perduto e il tempo ritrovato: questioni aperte in materia di sospensione dell'ordine di esecuzione*, cit., p. 192 ss. Preoccupazioni simili sono del resto state espresse anche con riferimento all'affidamento in prova nel suo complesso: cfr. *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150*, cit., p. 365: «D'altra parte, spesso nella prassi l'affidamento in prova al servizio sociale, nei confronti dei soggetti ammessi dalla libertà, è una misura non correlata a particolari obblighi e prestazioni trattamentali, che può risultare debole sul piano dei contenuti positivi e delle potenzialità rieducative». L'ipotesi, tuttavia, è completamente priva di riscontro. Si rammenta come nel 2017, ossia appena prima del segnale di allerta lanciato dall'Associazione Antigone circa il *boom* di applicazioni del lavoro di pubblica utilità ([Editoriale],

Ma c'è di più: il potenziamento degli uffici di esecuzione penale esterna, mercé la riduzione del numero dei liberi sospesi, eviterebbe pure l'opposto rischio di imbarazzo per l'ordinamento nell'eventualità che masse di condannati esclusi dalla sospensione condizionale riescano nondimeno a *rieducarsi da sé*: non però in forza di una fiducia che lo Stato abbia lucidamente deliberato di accordare loro (il che costituirebbe un successo per tutti), ma per effetto del suo sistematico ritardo nell'occuparsene.

5.3. Insegnare la pena (e le sue alternative).

Infine, per i Colleghi di accademia, un sommesso invito a promuovere, pubblicizzare, incentivare con ogni mezzo e *spinta gentile* gli insegnamenti di diritto penitenziario, di esecuzione penale, di giustizia riparativa, come pure, anche propedeuticamente rispetto a quelli, la trattazione del sistema sanzionatorio all'interno dei corsi di diritto penale sostanziale e procedurale, nonché delle diverse declinazioni del lavoro *in executivis* nei programmi di diritto del lavoro. Lo studio di queste materie è fondamentale per almeno tre motivi.

In primo luogo, *presentifica* il carcere nella comunità studentesca: costruisce, in altre parole, una cultura dell'inclusione che sappia andare oltre all'alterità del contiguo, al dissimile *del banco a fianco*. È un esercizio per la mente e per il cuore, dimostrando che quest'ultimo può dilatarsi anche a partire dal confronto con le nude norme.

Secondariamente, per tale via si contribuisce alla tessitura di una rete informata, formata e sensibilizzata, anche tra i futuri giuristi *non penitenziaristi*: consulenti del lavoro, esperti in risorse umane, commercialisti, consulenti d'impresa, avvocati di parte civile. Ma anche fra quanti abbandoneranno del tutto le materie giuridiche, per diventare decisori pubblici, datori di lavoro, operatori del terzo settore in ambiti non nativamente a contatto con le realtà carcerarie. In altre parole, si orientano le nuove generazioni a creare quel contesto di fiducia diffusa e di disponibilità relazionale senza il quale la "rieducazione" dei condannati è inutile prima che impossibile.

Cresce una nuova idea della pena, cit.) e quando il fenomeno dei liberi sospesi aveva verosimilmente già raggiunto il suo picco, i casi di revoca per le misure alternative alla detenzione nel loro insieme erano scesi al 6% e le revoche per recidiva ne rappresentavano una quota del tutto marginale sotto il profilo statistico: cfr. Camera dei deputati, *Doc. CCXI n. 5. Relazione sull'amministrazione della giustizia (Anno 2017)*, Roma, 2018, p. 691.

Infine, lo studio di ogni branca del diritto propizia il discernimento di vocazioni professionali nell'ambito della società da essa regolato. Ebbene, chi avrà convinto anche un solo studente ad occuparsi seriamente, in qualunque ruolo, non solo degli accusati e delle vittime, ma anche dei *condannati* avrà cambiato la sorte di centinaia di vite. Senza contare il contributo che potrebbe derivarne, per il tramite già menzionato del fecondo laboratorio della prassi, in termini di elaborazione di strategie autenticamente innovative di risposta al reato.

Tirando le somme, si può dire che *ne varrebbe la pena*: i corsi (o quanto meno i contenuti) correlati all'universo carcerario, all'esecuzione penale e alle sue alternative meriterebbero di essere considerati all'interno degli insegnamenti *obbligatori*. Già a livello culturale, sarebbe un messaggio "forte e chiaro". Ma il lettore avrà inteso che chi scrive confida nella libera interlocuzione con i discenti: non credendo affatto nella coercizione, *nemmeno dei piani di studi*.

NON È UNA CONCLUSIONE… LE LUNGHE RADICI DI UN ETERNO PROBLEMA

Marina Frunzio
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Professoressa ordinaria di Diritto romano e fondamenti del diritto europeo

1. È difficile trovare un istituto delle società antiche tanto distante dal modello corrispondente degli ordinamenti sociali moderni e contemporanei quale il carcere. Distante nella sua strutturazione, ovviamente, ma soprattutto nelle sue finalità e nelle sue ragioni profonde. Intanto, va subito precisato che non esiste, sino almeno al XVI secolo, un'idea del carcere assimilabile a quella odierna, di istituto, cioè, privativo della libertà personale a scopo punitivo. Sin dall'antica Grecia, esso piuttosto realizza la funzione di luogo deputato alla custodia preventiva in attesa della pena vera e propria. Ne è testimonianza luminosa la detenzione di Socrate nel Pritaneo, ove rimase nei trenta giorni antecedenti l'assunzione della cicuta[1].

1 Si tratta di un'opinione ampiamente condivisa in letteratura, da ultimo, R. Cardilli, *Problemi generali di diritto penale attraverso il diritto romano*, Torino 2025, 46 ss. Un'ipotesi diversa è suggerita in A. Lovato, *Il carcere nel diritto penale romano. Dai Severi a Giustiniano*, Bari 1994, spec. 197. Non posso che limitarmi in questa sede ad alcune indicazioni bibliografiche di massima, stante l'ampiezza, non misurabile, della secolare bibliografia sul tema: W. Rein, *Das Criminarecht der Römer von Romulus bis auf Justinianus*, Leipzig 1844; S. Di Marzo, *Storia della procedura criminale romana. La giurisdizione dalle origini alle XII Tavole*, Palermo 1898, rist. anastat. in *Antiqua* 44, 1986; Th. Mommsen, *Das römische Strafrecht*, Leipzig 1899; C. Ferrini, *Diritto penale: teorie generali*, Milano 1899; B. Albanese, s.v. *Illecito* (storia), in *ED*. XX, 1970, 50 ss.; G. Crifò, *Principi di diritto penale romano*, in *Labeo* 19, 1973, 365 ss.; L. Garofalo, *Appunti sul diritto criminale nella Roma monarchica e repubblicana*, Padova 1973; E. Cantarella, *I supplizi capitali in Grecia e a Roma*, Milano 1991; M.A. Messana, *Riflessioni storico-comparative in tema di carcerazione preventiva (a proposito di D. 48,19,8,9 – Ulp. 9 De off. Proc.)*, in *AUPA*. XLI, 1991, 63 ss.; M. Balzarini, *Il problema della pena detentiva nella tarda repubblica: alcune aporie*, in *Il problema della pena criminale tra filosofia greca e diritto romano. Atti del deuxième colloque de philosophie pénale*, Cagliari 20/22 aprile 1989, a cura di O. Diliberto, Napoli 1993, 373 ss.; B. Santalucia, *Studi di diritto penale in Roma antica*, Roma 1994; C. Venturini, *Processo penale e società politica nella Roma repubblicana*, Pisa 1996; L. Garofalo, *Concetti e vitalità del diritto penale romano*, in *Iuris vincula. Studi in onore di M. Talamanca* IV, Napoli 2001, 73 ss.; L. Peppe, *Riflessioni intorno all'esecuzione personale in diritto romano*, in *AUPA*. LIII, 2009, 115 ss.; M.F. Cursi, *Roman Delicts and the Construction of Fault*, in Th. A.J. MacGinn, ed. by, *Obligations in Roman Law: past present and future*, University of Michigan 2012, 296 ss.; G. Valditara, *Riflessioni sulla pena nella Roma repubblicana*, Torino 2015; C. Venturini, *Scritti di diritto penale romano* II, Padova 2015, 1113 ss.; M.F. Cursi,

La stessa origine etimologica del segno pare concentrarsi sul concetto di "trattenimento", di misura concepita per evitare la fuga del reo, così depone, ad esempio, Varr. *de lingua latina*, V. 151 Goetz-Schoel:

> *Arx ab arcendo, quod is locus munitissimus urbis, a quo facillime possit hostis prohiberi. Carcer a coercendo, quod exire prohibentur. In hoc pars quae sub terra Tullianuma, ideo quod additum a Tullio rege. Quod Syracusis, ubi de causa custodiuntur, vocantur latomiae...*

Arce da *arcere*, cioè arginare, difendere, poiché è il luogo più protetto dall'Urbe, dal quale con grande facilità il nemico può essere respinto. Carcere da *coercere*, cioè contenere, poiché è il luogo da cui è vietato uscire. In questo, la parte che è sottoterra è il Tulliano, in ragione del fatto che esso fu costruito dal re Servio Tullio. Ciò che a Siracusa sono chiamate latomie, cioè cave di pietra dove si custodiscono le persone per la causa ... [2]

Interessante, dunque, è che il carcere, con larga probabilità, non fu, in epoca antica, percepito come esso stesso una punizione, ma, potrebbe dirsi, quale 'momento transitorio' in attesa della pena vera e propria, anche se non per questo privo di una sua ferocia e, non di rado, totale disumanità. L'assenza, in specie, di misure – anche se pur minimamente – concepite per garantire una reclusione a misura di uomo è poi, come noto, da collegarsi al fatto che sovente si trattava di uomini ridotti in stato di schiavitù, dunque non considerati, almeno sino al diffondersi dello stoicismo imperiale e dunque del cristianesimo, come delle persone, ma delle *res*. Tale caratterizzazione, come giustamente rilevato in tempi recentissimi, assume un valore di grande importanza, perché «espressione di una mentalità secondo

Gli illeciti privati, in M.F. Cursi, a cura di, *XII Tabulae. Testo e commento* II, Napoli 2018, 561 ss.; M.L. Navarra, *Carcerazione preventiva e presunzione d'innocenza in una costituzione giustinianea (C.I. 9.4.6)*, in *Rivista di Diritto Romano* XXIV, 2024, 161 ss. Ulteriori ragguagli bibliografici in R. Cardilli, *Problemi generali* cit. Sulla celebre vicenda di Socrate che scelse egli stesso la reclusione in attesa della condanna, Plat., *Apologia di Socrate*, Palermo 1994, corredato dalla lucida e ampia introduzione di Luciano Canfora.

2 Sul Tulliano, si veda, *ex multiis*, *Carcer Tullianum. Il Mamertino al Foro Romano*, a cura di A. Russo, P. Fortini, in *Bibiotheca Archeologica* 74, 2022. La struttura dell'ambiente constava di una stanza sovrastante, illuminata da un foro nel soffitto e un sotterraneo, cosa che ha fatto anche supporre la possibilità che i detenuti attendessero il verdetto nella camera superiore per poi essere gettati nel locale sottostante dove morivano di stenti o in seguito a strangolamento.

la quale il carcere non è una sanzione, ma un momento spaziale e temporale interlocutorio, mai definito né punitivo»[3]. Si tratta di una mentalità che mira a salvare, almeno per l'epoca più risalente, un sistema punitivo fondato su sanzioni individuate anche come riscontri di ordine religioso e improntate, pertanto, non solo e tanto alla salvaguardia della singola comunità cittadina, ma soprattutto a preservare un ordine che doveva incentrarsi sul rispetto e la sacralità degli antichi *mores*.

2. Ma tali rilievi non sono ancora sufficienti a spiegare l'articolazione ideologica a base della scelta del carcere come strumento di custodia. Il fatto è che, soprattutto nella scelta dei luoghi detentivi, si insinuano esigenze di carattere economico che si innervano sul tessuto sociale e lo nutrono per secoli. Penso, innanzitutto, rifacendomi a studi decennali sulle economie antiche, alla schiavitù come fenomeno non tanto ideologico, ma di stabilizzazione del sistema economico, tema anche esso caro e comune a tutte o quasi le società antiche.

Senza voler necessariamente aprire il dibattito, in questa sede impossibile, sulla funzione del servo secondo le visioni marxiste e neo-marxiste della storia socio-giuridica, – basterebbe pensare agli studi di Max Weber[4] e di Moses Finley[5] – è certamente un dato di ampia significazione che talune forme di custodia preventiva precedano l'applicazione di diverse misure detentive, le quali non rappresentano tanto l'esito di un razionale processo di valutazione del reato, ma il prodotto di esigenze del tutto autonome rispetto ad esso.

L'irrogazione, ad esempio, della *damnatio ad metalla*, la cui diffusione sarà notevole a partire dall'epoca imperiale[6], non sempre costituisce il prodotto di una precisa visione punitiva fine a se stessa, quanto la risposta alla crescente apertura di miniere di argento e di oro, con una costante e mai

3 R. Cardilli, *Problemi generali* cit., 50.

4 Soprattutto, ricordo, M. Weber, *Die Römische Agrargeschichte in ihrer Bedeutung für das Staats- und Privatrecht*, Berlin 1891; *Die protestantische Ethik und der "Geist" des Kapitalismus* in *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, 1904-1905 (=*Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Tübingen 1920-1921).

5 M.I. Finley, *The Ancient Economy*, California University Press, 1973.

6 In argomento, A. Cherchi, *Riflessioni sulla condizione giuridica delle metallariae nel tardo impero. A proposito di C. 11.7 (6) .7*, in *AUPA*. LIX, 2016, 209 ss.

sedata necessità di lavoratori, costretti a vivere in condizioni di straordinaria drammaticità[7]. In altri momenti, invece, essa fu utilizzata ampiamente come misura punitiva nei confronti di particolari categorie di rei e, *in primis*, dei cristiani. Diversi gli spaccati che sono giunti a noi delle condizioni del lavoro dei condannati nelle miniere dell'Impero, tutti tali da restituirci non solo la chiara idea dei contorni del lavoro servile, ma anche dell'incessante richiesta di manodopera da gettare nelle viscere della terra, senza alcuna realistica aspettativa di vita[8].

Come altrettanto emblematico il dato per cui, ancora nell'ultima fase del diritto classico, un giurista come Ulpiano non eviti di continuare ad affermare che il carcere non serve a punire, ma a contenere gli uomini, D. 48.19.8.9, Ulp. 9 *de off. procons*.:

> *carcer enim ad continendos homines, non ad puniendos haberi debet.*

Il carcere, infatti, non ha lo scopo di punire gli uomini, ma di contenerli, regola poi confermata in età giustinianea.

Se dunque è vero che «il carcere come spazio e tempo interlocutorio in attesa del giudizio o della irrogazione della sanzione è espressivo di una mentalità nella quale prevale il momento afflittivo nella irrogazione della pena e la sua funzione comunitario-deterrente, al fine di radicare la

7 F. Salerno, *'Ad metalla'. Aspetti giuridici del lavoro in miniera*, Napoli 2003. Sulle concrete condizioni dei minatori, si hanno notizie dalla *Lex metallis dicta* di epoca adrianea e dalla *Lex metalli Vipascensis* (I-II sec. d.C.), su cui S. Lazzarini, *Lex metallis dicta: studi sulla seconda tavola di Vipasca*, Roma 2001.

8 Molte testimonianze provengono dal mondo della poesia e della letteratura latina. Per il periodo augusteo, già si evidenzia un notevole ricorso al lavoro nelle miniere, come forma di condanna alla schiavitù. Sul punto si possono leggere i toccanti versi di Lucrezio, *De rer. nat*., VI, 806 ss.: "E non vedi che proprio dentro la terra nasce lo zolfo, e si rapprende il bitume, dall'odore disgustoso: dove infine inseguono gli uomini vene d'oro e d'argento, nel profondo, scrutando col ferro i recessi della terra, quali odori emana Scaptensula, già dal sottosuolo? Quali veleni possono emanare le miniere d'oro! Come rendono i visi degli uomini, il loro colore! E non vedi, e non senti, che di solito muoiono presto, e che spazio di vita viene meno a costoro, che forza grande della necessità costringe a tale fatica? Tutti questi vapori emana dunque la terra, e lì spira fuori all'esterno, nell'aperto cielo". Fa da eco a Lucrezio la *Naturalis Historia* di Plinio in cui, in più luoghi, la condizione dei minatori è disumanizzata per il soddisfacimento dei *vitia* e della *luxuria* dei ricchi. Nelle descrizioni pliniane, ha rilevato I. Lana, *Sapere, lavoro e potere in Roma antica*, Napoli 1990, 463 ss., gli uomini non sono quasi mai individuati come soggetti, ma in base alle attività che li contraddistinguono: me ne sono occupata, senza alcuna velleità di completezza, in M. Frunzio, *Lavorare ai tempi di Vitruvio*, Roma 2014, 72 ss.

persecuzione penale nella dimensione sociale[9]», non vanno trascurati, a mio giudizio, molteplici aspetti socio-culturali ed economici. La cui persistenza, nel corso dei secoli, appare favorita proprio dalla concezione del carcere come una sorta di pre-pena, simbolicamente adottata anche perché funzionale all'applicazione di misure afflittive del tutto diverse tra loro e non radicate, ancora fino in fondo, in un organizzato e oggettivo sistema di reati cui corrispondere.

Ne costituisce, credo, una lucida dimostrazione una testimonianza, sempre di Ulpiano, D. 48.19.6. 2, 9 *de off. procons.*:

> *Nunc genera poenarum nobis enumeranda sunt, quibus praesides adficere quemque possint, et sunt poenae, quae aut vitam adimant aut servitutem iniungant aut civitatem auferant aut exilium aut coercitionem corporis contineant.*

Andiamo adesso ad enumerare i generi di pene che i presidi possono infliggere e sono pene o che tolgono la vita o che impongono la schiavitù o che sottraggono la cittadinanza oppure che comportano l'esilio o la coercizione fisica[10].

L'evidente e ovvia mancanza di un sistema predefinito cui rifarsi risulta logica conseguenza dell'esposizione di Ulpiano che prova a porre ordine, ancora ai suoi tempi, tra una varietà di misure tra loro diverse e diversamente irrogate, utilizzando una sorta di enumerazione quasi a titolo esemplificativo. Da rilevare oltretutto, la diversa gravità delle stesse, determinata anche in ragione di specifici contesti storici e a misura della volontà dei governanti.

Una connotazione dunque ideologica quella romana antica, ma anche profondamente pervasa da diversi e non tutti sempre facilmente comprensibili per noi, percorsi economici, logiche di potere, suggestioni culturali e filosofiche.

3. E oggi? Ero partita rilevando la profonda differenza tra l'istituto carcerario attuale e quello del passato. Non nego l'affermazione, ma rilevo che,

9 R. Cardilli, *Problemi generali* cit., 51.

10 L'enumerazione del giurista circa le tipologie di pene sembra, in verità, alludere alle misure, quanto meno più di sovente, utilizzate in ambito provinciale, dove, peraltro e certo non è casuale, si dovevano trovare anche le più importanti cave e, soprattutto, le più ricche miniere imperiali.

sebbene diversamente, il disegno fonda ancora le sue basi su precisi orientamenti ideologici. La persecuzione penale, appannaggio esclusivo dello Stato, la finalità della logica privativa quale paradigma di tutto il penale, da tempo sono ritenuti da più parti espressione di logiche e di convinzioni da rivedere, come il tempo ha rivisitato il carcere stesso[11].

La traiettoria evolutiva del progresso umano non può, in ogni caso, evitare di muoversi nella direzione dello sviluppo della società in senso inclusivo e partecipato democraticamente[12]. Oltretutto, si rischia il grave paradosso che le strutture culturali del passato che debbono contestualizzarsi all'interno degli orizzonti tipici delle società meno evolute rispetto alle nostre, appaiano, proprio per questo, ben più giustificabili di quelle attuali[13]. Una strada di avanzamento e libera da ideologismi di stampo settecentesco – e questo non va mai dimenticato – a suo tempo ci è stata già indicata dal nostro stesso legislatore, quando, con rara lungimiranza, nell'art. 27 della Costituzione[14], ha rivelato il fondamento stesso della pena nella rieducazione del condannato[15].

Se vogliamo, allora, sentirci davvero distanti e riscattati da un passato ingombrante, intriso di odiosi disvalori, non vale ometterlo, ma dimostrare che siamo capaci, conoscendolo, di voltare pagina e di essere donne e uomini migliori.

11 Sulla scia di L. Risicato, *La riforma delle pene sostitutive tra molti pregi e qualche asimmetria*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 2023/2, 585 ss. parla di "ossessione carcerocentrica", R. Cardilli, *Problemi generali* cit., 52.

12 Imprescindibile la lettura della sferzante analisi di G. Colombo, *Il perdono responsabile. Perché il carcere non serve a nulla*, Milano 2013.

13 Sottolinea la necessità di una visione storicamente orientata, G. Fiandaca, *Punizione*, Bologna 2024.

14 Art. 27 Cost.: "... Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato".

15 La drammaticità della condizione attuale dei detenuti nelle carceri italiane è ben lungi dal realizzare le finalità previste nella nostra Carta costituzionale. Secondo il Rapporto 2025 della società Antigone, a giugno di quest'anno le persone detenute erano 62.728, di cui il 4% donne e il 31,6% straniere. Ma la effettiva capienza era di 46.717 posti, con un tasso, dunque, di sovraffollamento pari al 134%. Più dettagliato ancora il Rapporto *Senza respiro*, sempre del 2025.

Il volume collettaneo scaturisce dagli incontri organizzati nell'ambito di un progetto di terza missione del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Urbino e intende offrire alcuni spunti di riflessione interdisciplinare su un tema di attualità: la vita carceraria nella sua dimensione non solo statica, ma altresì dinamica, ossia nelle opzioni trattamentali e risocializzanti, con particolare riferimento alle attività lavorative. In particolare, dopo un inquadramento della pena detentiva come *extrema ratio*, l'attenzione è dedicata al ruolo centrale delle opportunità lavorative e del coinvolgimento attivo del territorio nei percorsi di reinserimento dei detenuti, come pure al rilievo della cura verso le concrete condizioni di lavoro dei detenuti nell'orizzonte della diffusione di un'autentica cultura della legalità, per concludere con alcune testimonianze raccolte sul campo. Il carattere trasversale dell'indagine ha l'obiettivo di raccogliere molteplici punti di vista, tutti incentrati sulla realtà carceraria come contesto di potenzialità sinergiche, orientate a promuovere la dignità della persona nell'interesse tanto della popolazione detenuta, quanto della comunità nel suo insieme.

[Print]
ISBN 9791257650117

[PDF]
ISBN 9791257650094

[ePub]
ISBN 9791257650100

uup.uniurb.it

1506
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO CARLO BO

UUP
URBINO UNIVERSITY PRESS

9 791257 650117