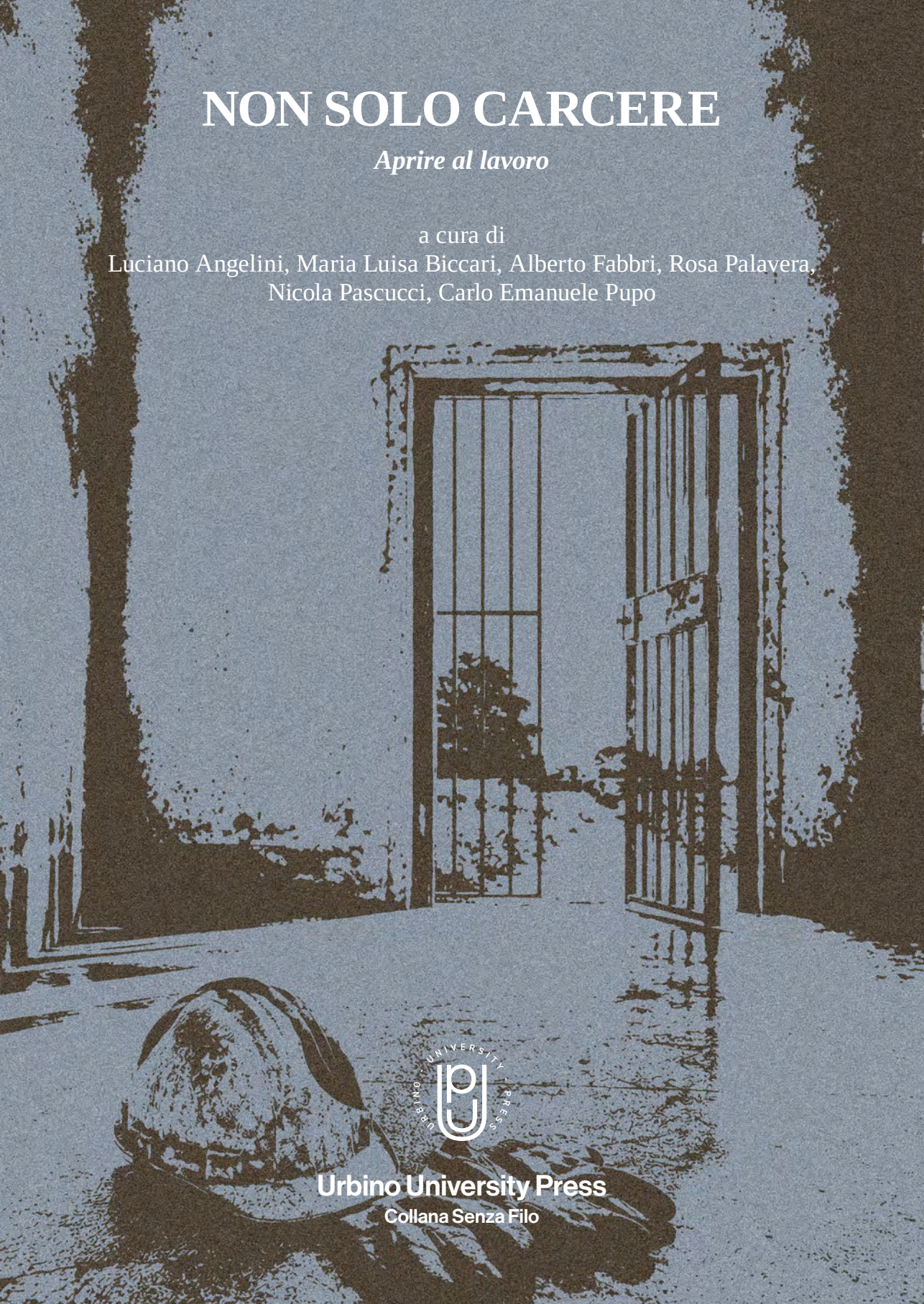
NON SOLO CARCERE

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

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.