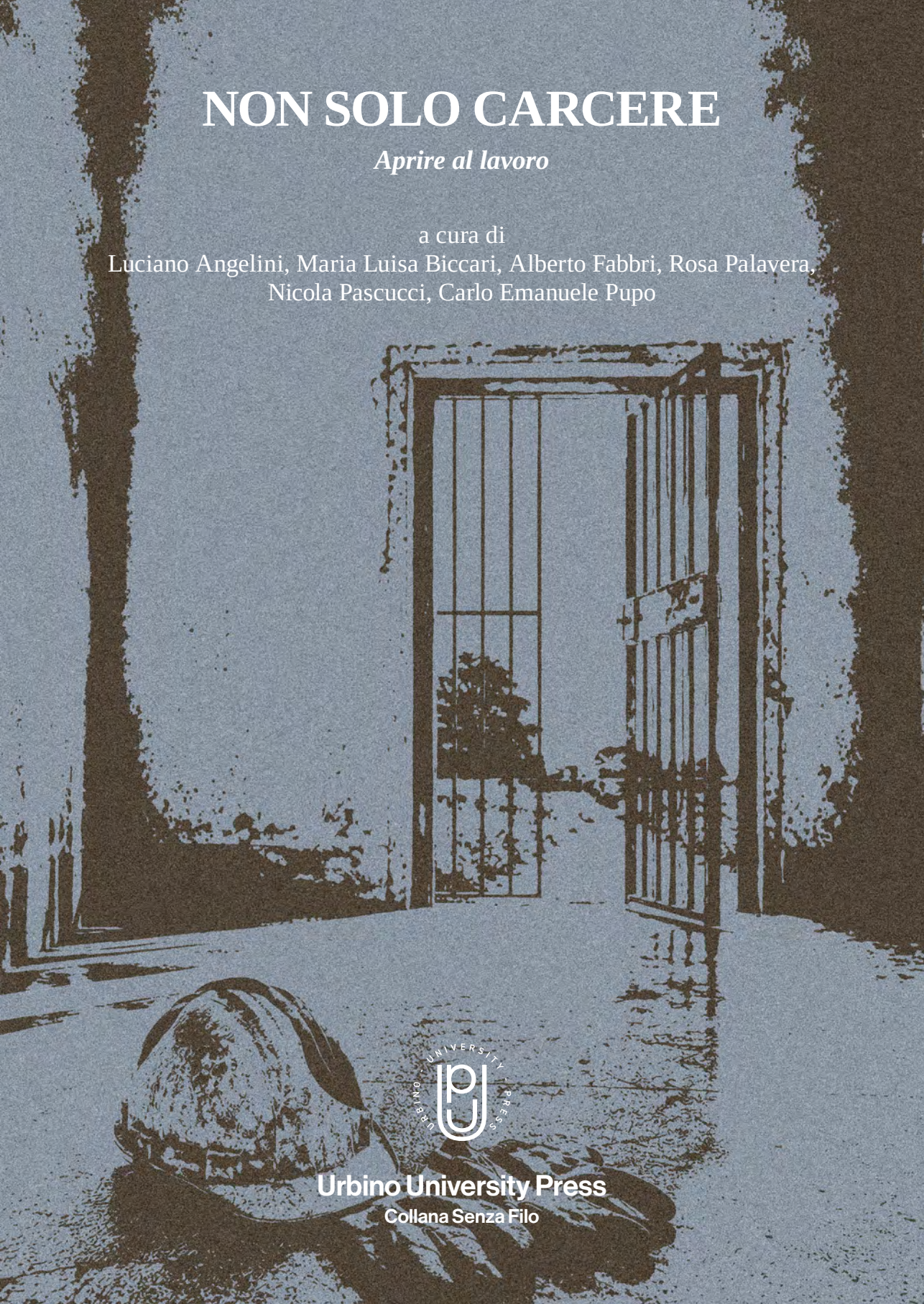
NON SOLO CARCERE

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

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.