



Studi Urbinati, A

Scienze giuridiche, politiche ed economiche

Journal homepage: <https://journals.uniurb.it/index.php/studi-A/index>

ISSN: 2464-9325; e-ISSN: 1825-1676



CITATION

Gabrielli, C. (2025). Il lavoro penitenziario strumento di risocializzazione e antidoto alla recidiva. *Studi Urbinati, A - Scienze Giuridiche, Politiche Ed Economiche*. <https://doi.org/10.14276/1825-1676.5000>

DOI

10.14276/1825-1676.5000

RECEIVED

2025-04-24

ACCEPTED

2025-09-23

PUBLISHED

2025-09-25

PEER REVIEW HISTORY

double blind review

COPYRIGHT

2025 © The Authors



This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original author and source are credited.

Il lavoro penitenziario strumento di risocializzazione e antidoto alla recidiva

Chiara Gabrielli (Università degli Studi di Urbino Carlo Bo)

chiara.gabrielli@uniurb.it

ABSTRACT

Involving incarcerated individuals in work activities is, for the legislator, an ethically unavoidable and constitutionally necessary task to ensure the rehabilitative function of the sentence, as well as an effective means of preventing a return to illegality after the execution phase. The goal is still far from being achieved, for the reasons addressed in the article, although the renewed attention of the Ministry of Justice and the National Council for the Economy and Labour, along with the operational strategy developed, could lead to important new employment opportunities.

Coinvolgere i soggetti detenuti in un'attività di lavoro costituisce per il legislatore un compito a un tempo eticamente ineludibile, costituzionalmente necessario per assicurare la funzione risocializzante della pena ed efficace per impedire il ritorno all'illegalità al termine della fase di esecuzione. Il traguardo è ancora lontano dall'essere raggiunto, per le ragioni affrontate nel contributo, ma la rinnovata attenzione del Ministero della Giustizia e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e la comune strategia operativa elaborata potrebbero produrre nuove importanti opportunità di occupazione.



1906
UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI URBINO
CARLO BO

SBA
SETTORE
BIBLIOTECHE
DI ATENEO

CHIARA GABRIELLI

*Il lavoro penitenziario strumento di
risocializzazione e antidoto alla recidiva*

ABSTRACT

Coinvolgere i soggetti detenuti in un'attività di lavoro costituisce per il legislatore un compito a un tempo eticamente ineludibile, costituzionalmente necessario per assicurare la funzione risocializzante della pena ed efficace per impedire il ritorno all'illegalità al termine della fase di esecuzione. Il traguardo è ancora lontano dall'essere raggiunto, per le ragioni affrontate nel contributo, ma la rinnovata attenzione del Ministero della Giustizia e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e la comune strategia operativa elaborata potrebbero produrre nuove importanti opportunità di occupazione.

Involving incarcerated individuals in work activities is, for the legislator, an ethically unavoidable and constitutionally necessary task to ensure the rehabilitative function of the sentence, as well as an effective means of preventing a return to illegality after the execution phase. The goal is still far from being achieved, for the reasons addressed in the article, although the renewed attention of the Ministry of Justice and the National Council for the Economy and Labour, along with the operational strategy developed, could lead to important new employment opportunities.

PAROLE CHIAVE

Carcere, lavoro, risocializzazione, recidiva

KEY WORDS

Prison, work, rehabilitative function, recidivism

CHIARA GABRIELLI*

*IL LAVORO PENITENZIARIO STRUMENTO DI
RISOCIALIZZAZIONE E ANTIDOTO ALLA RECIDIVA*

SOMMARIO: 1. Guardare alla realtà del carcere. 2. Le ragioni ideali e pragmatiche a favore del lavoro penitenziario. 3. Le difficoltà nell'ordinamento penitenziario “materiale”. 4. Gli scenari futuri.

1. Guardare alla realtà del carcere

Rivolgo anzitutto un ringraziamento non formale ai curatori di questa occasione di confronto, importante perché invita studiosi di diverse discipline e operatori della giustizia i quali hanno rivolto, da differenti punti di vista, il loro sguardo verso la realtà del carcere a condividere esperienze, percorsi, progetti e proposte.

Il riferimento allo sguardo in relazione al carcere non è causale: sottintende anzitutto un rimando simbolico al titolo *Bisogna aver visto*, scelto dal giurista Piero Calamandrei per un vibrante intervento di denuncia della condizione del carcere, pubblicato sulla rivista di politica e letteratura *Il Ponte* nel 1949 e ancora di tragica attualità. Non solo: il carcere solitamente resta al di fuori del campo visivo collettivo. È una realtà relegata ben oltre i confini dell’abitato cittadino, come se non fosse “un pezzo di città”, per citare lo slogan efficace (*Carcere un pezzo di città*) di una campagna di sensibilizzazione promossa nel 2019 dall’associazione Antigone, con l’obiettivo di includere anche i sindaci nell’elenco delle autorità che ai sensi dell’art. 67 ord. penit. hanno il diritto di visitare gli istituti di pena¹. È una realtà tendenzialmente trascurata dall’informazione, se non per dare conto

* Università degli Studi di Urbino Carlo Bo

¹ Nel convincimento che «quando carcere e territorio comunicano fra loro, quando esistono dei trasporti che non isolano gli istituti di pena ma che consentono a familiari e volontari di recarvisi facilmente, quando i cittadini si rendono conto che il carcere è un pezzo di città, quando sul territorio esistono servizi territoriali adeguati, aumentano le chance che la pena non sia solo un momento di esclusione».

con accenti sensazionalistici di fallimenti di misure alternative alla detenzione sfociati in fughe o in eventi delittuosi. Come pure, è una realtà troppo spesso assente dalle priorità dell'agenda politica e legislativa. Coerentemente, d'altra parte, con una rimozione sempre più diffusa delle varie declinazioni in cui oggi si manifestano il disagio, la marginalità sociale, oggetto di rimozione, quando non di criminalizzazione.

La riflessione tematicamente molto articolata cui ci invita questo convegno pone invece il carcere, meritoriamente, al centro dell'attenzione, intrecciando sensibilità, competenze e proposte, invitandoci, anche attraverso il bel titolo scelto, a entrare "in carcere". Un invito che sottintende una consapevolezza: il carcere che riesce a essere luogo di diritti è quello che non viene lasciato solo. Abbandonato a sé stesso il carcere non solo non rappresenta quel luogo di "convalescenza sociale" in cui preparare le condizioni per il ritorno del detenuto alla vita libera, il proficuo reinserimento nella comunità, ma può fatalmente diventare un lager, dove si sperimentano abusi, torture fisiche, psicologiche. Il carcere di Trapani, teatro del più recente brutale episodio di violenze sui detenuti – purtroppo non il primo, temo non l'ultimo – era uno spazio dimenticato da tutti, uno spazio di fatto abbandonato dallo Stato; erano abbandonati a loro stessi gli agenti della polizia penitenziaria, la direzione era esercitata una volta a settimana da un dirigente assegnato ad altro carcere. Non c'erano psichiatri, psicologi né assistenti sociali. Suppliva la ASL periodicamente, per non più di una volta a settimana².

Proprio l'idea di una «istituzione totale»³ che non deve essere lasciata sola è alla base del progetto di terza missione del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Urbino Carlo Bo dedicato alla casa circondariale di villa Fastiggi di Pesaro. Un progetto ponte tra comunità carcere e società – in tempi di muri simbolici e concreti questa immagine è particolarmente significativa – rivolto alla promozione del lavoro all'esterno dei detenuti, favorendo le condizioni per il loro inserimento lavorativo all'interno di imprese e di cooperative sociali.

² L. ABBATE, *Il carcere come un lager*, in *La Repubblica*, 21 novembre 2024.

³ L'espressione si deve a E. GOFFMAN, *Asylums. Essays on the social situation of mental patients and other inmates*, New York 1961.

2. Le ragioni ideali e pragmatiche a favore del lavoro penitenziario

Molte, e tutte importanti, possono essere le risorse attivabili, diverse possono essere le azioni praticabili nell'intento di contribuire a rompere quell'isolamento esistenziale drammaticamente sperimentato da chi vive la realtà penitenziaria.

Si è scelto il lavoro perché rappresenta strumento a un tempo eticamente ineludibile, costituzionalmente necessario e pragmaticamente efficace. Si è scelto, in particolare, il lavoro all'esterno perché, se è vero in generale che ai sensi dell'art. 20 comma 3 ord. penit. il lavoro del detenuto deve riflettere nell'organizzazione e nei metodi quello praticato nella società libera⁴, al fine di fargli acquisire una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative e agevolarne il reinserimento sociale, la prestazione lavorativa all'esterno, disciplinata dall'art. 21 ord. penit., è indubbiamente dotata della più spiccata valenza risocializzante: consentendo a un soggetto normalmente emarginato dalla comunità sociale di sperimentare la «totale immersione [...] nell'ambiente lavorativo libero»⁵, condividendone orari e ritmi⁶, confrontandosi quando è ancora in fase di esecuzione di pena con gli stimoli e le difficoltà di un reale contesto professionale, sviluppando abilità in grado di affrontarli. È presente e vivo, evidentemente, in chi ha elaborato questo progetto il monito del giurista tedesco Gustav Radbruch, ripreso da Andrea Pugiotto: «la ricetta di rendere sociale il soggetto antisociale inserendolo in contesti asociali è efficace quanto quella di insegnare a nuotare fuori dall'acqua»⁷.

⁴ A tal fine vengono garantite per via legislativa le tutele fondamentali che caratterizzano il lavoro: la definizione dell'orario, il riposo festivo, la tutela assicurativa e previdenziale. Per la sollecitazione a regolare il lavoro carcerario in modo da assimilarlo il più possibile a quello libero cfr. la Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987.

⁵ E. FASSONE, *Sfondi ideologici e scelte normative nella disciplina del lavoro penitenziario*, in V. GREVI (a cura di), *Diritti dei detenuti e trattamento penitenziario*, Bologna 1981, 177.

⁶ M. BORTOLATO, *Note sul lavoro in carcere fra vecchie certezze e nuove provocazioni*, in *Questione Giustizia* 2 (2015) 102-106.

⁷ 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*, Roma 2013, 257.

Creare occasioni di lavoro per un soggetto in esecuzione di pena – dicevo poc’anzi – è un compito, in primo luogo, eticamente ineludibile: nessun ordinamento che voglia dirsi civile può rassegnarsi all’idea che quel tempo di restrizione della libertà costituisca un tempo vuoto, inerte, privo di significato, sottratto alla speranza, scandito da una «immota clessidra senza sabbia»⁸, quando invece dovrebbe rappresentare – per statuto costituzionale – una fase di graduale superamento di una intuibile «fragilità sociale»⁹, attraverso la progressiva riconquista di una identità e la ricostruzione di un ruolo.

Non solo. Offrire opportunità di lavoro a chi è detenuto vuol dire attivare un antidoto straordinariamente efficace contro il ritorno all’illegalità una volta terminato il periodo di reclusione. Si registra un divario abissale tra il tasso di recidiva registrato in relazione alla popolazione carceraria nel suo complesso e quello che si ottiene limitando l’osservazione statistica ai detenuti che hanno potuto usufruire di un contratto di lavoro: si passa dal 70% al 2%. Lo confermano le esperienze di altri Stati: la Norvegia, 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%, e un significativo tasso di occupazione agli ex detenuti. Significa che non torna a delinquere chi non ha bisogno di farlo, chi all’uscita dal carcere individua una alternativa percorribile, intravede spazi e opportunità di reinserimento. Offrendo occasioni di lavoro a chi è detenuto, quindi, non solo si incrementa il grado di civiltà del Paese – e sarebbe già un traguardo importante – ma si accresce anche il livello di sicurezza di cui può godere la collettività e si contribuisce altresì a realizzare quelle condizioni di stabilità sociale «che propiziano attività imprenditoriali, attraggono capitali, creano le basi per una proficua cooperazione»¹⁰.

Infine, l’impegno per favorire il lavoro di chi è detenuto è costituzionalmente necessario, sulla base di un reticolato normativo che trova riferimenti inequivoci disseminati nella nostra Carta fondamentale. Un reticolato normativo solido e cristallino, a volerlo leggere con attenzione.

⁸ La metafora è tratta da G. GIOSTRA, *La proposta Giachetti resta l’unica luce sul carcere ma serve subito una correzione*, in *Il Dubbio*, 16 aprile 2024.

⁹ L’espressione è di F. MALZANI, *Il lavoro (e la disoccupazione) dei detenuti tra norme, giurisprudenza e prassi applicative*, in *Il lavoro e la giurisprudenza* 11 (2021) 1038-1044.

¹⁰ R. MASTROTOTARO, *Crisi del welfare e ineffettività della funzione rieducativa della pena*, in *Processo Penale e Giustizia* 2 (2019) 1495-1509.

In primo luogo, viene in rilievo l'art. 1 Cost., in cui è il lavoro a fondare la Repubblica democratica, «primario tra i beni primari»¹¹, dunque strumento non esclusivamente rivolto a procurare mezzi di sussistenza ma necessario tramite per l'affermazione della personalità individuale, garantendo quella pari dignità sociale evocata dall'art. 3 comma 1 Cost. Inoltre, rileva l'art. 4 comma 1 Cost., in cui il lavoro è riconosciuto come diritto per tutti i cittadini, senza prevedere distinzioni tra liberi e ristretti. Il carcere forgiato dalla Costituzione imperniata saldamente sulla centralità della persona è un luogo in cui chi è ristretto conserva il diritto all'esercizio dei propri diritti – tra questi quello al lavoro – fatte salve soltanto le limitazioni puntualmente giustificate dalle esigenze della vita detentiva. L'esecuzione della pena non può mai essere attuata, in altri termini, attraverso modalità che producano conseguenze afflittive supplementari, aggiuntive rispetto a quelle già insite nella privazione della libertà personale. Lo ha nitidamente affermato, in più occasioni, la Corte costituzionale¹², secondo cui «l'estensione e la portata dei diritti dei detenuti può [...] subire restrizioni di vario genere unicamente in vista delle esigenze di sicurezza inerenti alla custodia in carcere», in assenza delle quali «la limitazione acquisterebbe unicamente un valore afflittivo supplementare rispetto alla privazione della libertà personale, non compatibile con l'art. 27, terzo comma, Cost.»; lo ha ribadito con particolare incisività Mauro Palma, infaticabile presidente del collegio Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale dal 2016, anno della sua istituzione, fino al gennaio 2024: «si entra in carcere perché si è puniti, non perché si deve essere puniti»¹³.

Quando il principio lavorista fa ingresso anche in carcere – e lo fa «con tutta la sua forza dirompente [...] rendendolo un luogo diverso da quello che storicamente era stato»¹⁴ – si coniuga idealmente al principio di risocializzazione del condannato, enunciato dall'art. 27 comma 3 Cost.: il lavoro

¹¹ G. ZAGREBELSKY, *Fondato sul lavoro. La solitudine dell'art. 1*, Torino 2013, 14.

¹² Corte cost., 7 giugno 2013, n. 135. In precedenza, la Corte costituzionale rilevava come il detenuto, «pur privato della maggior parte della sua libertà, ne conserva sempre un residuo, che è tanto più prezioso in quanto costituisce l'ultimo ambito nel quale può espandersi la sua personalità individuale» (Corte cost., 24 giugno 1993, n. 349).

¹³ M. PALMA, *La privazione della libertà: il proprio nome, il proprio tempo*, in Giustizia Insieme (2 luglio 2024).

¹⁴ Così D. CHINNI, *Il diritto al lavoro nell'esecuzione penale. Principi costituzionali e sviluppi legislativi*, in Diritto Penale Contemporaneo (15 luglio 2019).

per il detenuto non è mera distrazione, non rappresenta uno dei possibili rimedi all'ozio, ma assume una precisa identità funzionale: serve a prepararne, accompagnarne, favorirne il suo reinserimento nella società libera, qualificando «in termini di laica risocializzazione» il «concreto, pericolosamente ambiguo, di rieducazione»¹⁵.

Rispetto ai “lavoratori detenuti” – espressione di gran lunga preferibile a “detenuti lavoratori”, ad attestare una priorità anche valoriale – la Costituzione conferisce al legislatore un duplice mandato vincolante, dal quale «il lavoro emerge come un diritto, addirittura rafforzato per i detenuti rispetto ai cittadini liberi»¹⁶.

L’art. 3 comma 2 Cost. impegna l’ordinamento sia a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che si frappongono all’attuazione piena del diritto al lavoro di cui all’art. 4 Cost., sia a realizzare quelle opportunità concrete di risocializzazione che connotano la funzione costituzionale della pena. Sussiste un «obbligo tassativo per il legislatore di tenere non solo presenti le finalità rieducative della pena, ma anche di predisporre tutti i mezzi idonei a realizzarle e le forme atte a garantirle»¹⁷, affermava già nel 1974 la Corte costituzionale, cogliendo il legame robusto che intercorre tra l’art. 27 comma 3 e l’art. 3 comma 2 Cost.

In attuazione di questo mandato, la disciplina penitenziaria non solo riconosce espressamente il lavoro come elemento qualificante del trattamento del detenuto, che si affianca a istruzione, formazione professionale, partecipazione a progetti di pubblica utilità, religione, attività culturali, ricreative e sportive. Ma impegna a compiere un preciso sforzo: ai fini del trattamento rieducativo, salvo casi di impossibilità, al condannato e all’internato è assicurato il lavoro, afferma l’art. 15 comma 2 ord. penit. Un lavoro privo di carattere afflittivo, volontario, necessariamente remunerato, tale da rispecchiare nell’organizzazione e nei metodi quello praticato nella società libera, nell’intento di «far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale». Un lavoro declinato

¹⁵ R. DE VITO, A. TERZI, *Il lavoro in carcere: premio o castigo. Riflessioni a partire dal riconoscimento della NaSpI*, in Questione Giustizia (5 febbraio 2024).

¹⁶ G. CAPUTO, *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti*, in Costituzionalismo 2 (2025) 1-41, che lo definisce come diritto a una configurazione contrattuale e previdenziale uguale a quella di tutti gli altri lavoratori.

¹⁷ Corte cost., 4 luglio 1974, n. 204.

secondo modalità alternative, differenziate per il luogo in cui sono destinate a svolgersi, per la natura autonoma o subordinata, per l'identità del datore di lavoro: l'amministrazione penitenziaria, ma anche le imprese pubbliche e private e le cooperative sociali, le quali possono impiegare lavoratori detenuti in locali concessi in comodato dalle direzioni oppure in luoghi esterni a carcere (art. 21 ord. penit). Un lavoro che il legislatore, nell'eseguire il mandato costituzionale, promuove e sostiene con incentivi lungimiranti all'assunzione di detenuti o internati, ben consci delle resistenze, delle diffidenze, delle difficoltà connesse alle caratteristiche e al mutamento rapido della popolazione carceraria, che termina di scontare la pena o viene trasferita. La legge 22 giugno 2000, n. 193, nota come "legge Smuraglia", per prima riconobbe vantaggi non trascurabili, in termini di agevolazioni contributive e di crediti di imposta, per le cooperative sociali che assumono detenuti o internati e sgravi contributivi per le imprese pubbliche o private che impiegano manodopera carceraria nella produzione di beni o servizi organizzata all'interno degli istituti¹⁸.

3. Le difficoltà nell'ordinamento penitenziario "materiale"

Uno strumento a un tempo eticamente ineludibile, costituzionalmente necessario e pragmaticamente efficace, si diceva, eppure... Potrebbe essere questa la parola chiave del progetto urbinate di Terza missione. Eppure l'accesso al lavoro per i detenuti soffre finora di un cronico problema di scarsa effettività, in termini sia di quantità sia di qualità dell'offerta. Nella realtà dell'ordinamento penitenziario, il lavoro è un'occasione che un numero esiguo di detenuti può cogliere, e che «quasi mai presenta quelle caratteristiche indispensabili per esprimere effettivamente la valenza risocializzante che gli sarebbe propria»¹⁹ guardando al dover essere normativo. L'ultimo *report* disponibile restituisce una percentuale di detenuti coinvolti in attività lavorative nel 2023 pari al 33%, ma ad affievolire gli entusiasmi è la scomposizione di questo dato aggregato. Soltanto l'1% è impiegato

¹⁸ Benefici che si protraggono per un periodo di 18 o 24 mesi dopo il rilascio del detenuto, a condizione che il rapporto di lavoro proseguia all'esterno con lo stesso datore di lavoro.

¹⁹ P. BRONZO, *Lavoro e risocializzazione*, in La Legislazione Penale (12 novembre 2018) 1-8.

infatti presso imprese private²⁰ e soltanto il 4% presso cooperative sociali; la quota di gran lunga più significativa degli occupati lavora alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. In questa percentuale, peraltro, rientrano anche quei detenuti che lavorano soltanto per poche ore al giorno o al mese, nell'ambito di una turnazione imposta dall'impossibilità di assicurare un'esperienza lavorativa completa a tutti. Per lo più si tratta di lavoratori adibiti a servizi di istituto, essenziali nella gestione pratica dello stesso, ovvero a mansioni che si caratterizzano per una minore qualificazione professionale²¹ e per un limitato sviluppo di relazioni interpersonali, con la grave controindicazione di vedere ridotte le opportunità di acquisire competenze e abilità professionali²².

Cosa fare. Intanto, guardare all'interno e all'esterno del carcere, avere un'attenzione multifocale.

Rimuovere in primo luogo gli ostacoli interni al carcere. Esiste un indubbio dato di contesto: il carcere sovraffollato penalizza qualunque iniziativa trattamentale. Il sovrappiù cronico degli istituti penitenziari – che nel 2013 determinò una pagina umiliante per il nostro Paese, lo sarebbe per ogni Paese che volesse dirsi civile, ovvero la condanna dell'Italia per la violazione dell'art. 3 C.e.d.u.²³, che vieta trattamenti inumani e degradanti – è ben lontano dall'essere stato sconfitto. Intuibilmente ciò

²⁰ Ad esempio, nella preparazione e nella vendita di prodotti.

²¹ Come lavanderia, distribuzione del vitto, raccolta degli ordini per l'acquisto allo spaccio. Quanto alle mansioni più ambite, anche perché meglio retribuite, di cuoco e addetto alla manutenzione ordinaria di fabbricati (idraulico, imbianchino, muratore), mancando l'occasione della formazione, sono riservate a coloro che all'ingresso in carcere erano già in possesso di queste abilità e competenze.

²² La combinazione tra la scarsità della risorsa del lavoro penitenziario e la sua forte appetibilità per il detenuto è «un mix pericoloso», osservano DE VITO, TERZI, *Il lavoro in carcere* cit.: distribuire tra i detenuti la possibilità di essere impiegati all'interno del carcere, formando elenchi di detenuti da assegnare al lavoro individuando i posti di lavoro ai quali possono essere assegnati, stabilendo criteri per l'avvicendamento, compiti che l'art. 20 comma 4 ord. penit. attribuisce ad apposita commissione, «vuol dire utilizzare uno dei più potenti strumenti di governo del carcere», potendo attuare «le logiche della premialità e del castigo (rimaste avvinghiate al lavoro penitenziario) per i fini più disparati, dalla configurazione del detenuto modello – quello a cui andrà il lavoro prima di altri o con più frequenza di altri – alla garanzia di obbedienza, dalla tacitazione delle rivendicazioni alla surrogazione di ulteriori risorse trattamentali».

²³ Corte eur. dir. uomo, Sez. II, Causa Torreggiani e altri c. Italia, 8 gennaio 2013.

limita fortemente la possibilità concreta per i detenuti di svolgere attività lavorative e di formazione.

Nelle carceri italiane drammaticamente sovraffollate esistono spazi dedicati al lavoro e alla formazione che risultano inutilizzati. Dei 164 istituti su cui si hanno informazioni, emerge la presenza di 627 spazi a disposizione. Per il 58% sono ambienti attivi e utilizzati, il 42% non è utilizzato, malgrado gli spazi si presentino in condizioni che vanno da discreto a ottimo. E ancora: in generale, si registra una 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. Un dato incoraggiante è l'inserimento di 45 nuovi direttori. Ma sono molto limitate, e andrebbero potenziate, le risorse umane all'interno dell'amministrazione penitenziaria dotate di competenze tecniche e manageriali.

Lavorare fuori dal carcere. Indispensabili accorgimenti appaiono l'esplorazione del contesto esterno di prossimità e la collaborazione con il tessuto socio-economico del territorio: imprese, cluster industriali, operatori del terzo settore. Essenziale per garantire adeguatamente il diritto al lavoro delle persone detenute – sottolineava la Relazione presentata al Parlamento nel marzo 2024 dall'allora Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, Giovanni Russo – è la capacità dell'amministrazione penitenziaria di avvicinare la realtà penitenziaria al territorio, favorendo il coinvolgimento delle realtà produttive, avviando percorsi di collaborazione con i maggiori consorzi del mondo della cooperazione, «impegnandosi a far coincidere gli interessi imprenditoriali delle cooperative e/o delle imprese con valori sociali ed etici tipici dell'attività di recupero della persona in esecuzione penale»²⁴. È anche, e forse prima di tutto, una operazione di natura culturale: perché nessuna riforma normativa può dare frutti e nessuna buona prassi può attecchire se non trova una collettività preparata, in ascolto, inclusiva.

Allo stesso tempo, è essenziale creare una *governance* multilivello, composta da più attori a livello locale e nazionale, obiettivo su cui si concentrano da qualche tempo le energie del Ministero della Giustizia, da

²⁴ *Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti ai sensi dell'art. 20 ultimo comma della legge 26 luglio 1975 n. 35*, in Sistema penale (22 settembre 2024).

cui dipende il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, e del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

Esiste una gamma variegata di meritorie esperienze di promozione del lavoro dei detenuti – in differenti settori produttivi: dalla tecnologia al manifatturiero, dal tessile alla meccanica al settore alimentare. Ma sono spesso iniziative discontinue, precarie, limitate nell'orizzonte temporale, condizionate dalla riduzione delle risorse pubbliche destinate alle remunerazioni²⁵, come pure dal venire meno dei finanziamenti da parte di fondazioni e di enti locali che le supportano; per lo più si tratta di progetti isolati, puntiformi, caratterizzati da una dimensione molto ridotta, anche dal punto di vista del numero dei detenuti coinvolti. Lasciati a sé stessi, i progetti di reinserimento lavorativo finiscono per dipendere dal contributo e dalle opportunità che offrono i singoli territori, riflettendone fatalmente la disparità di risorse socio-economiche. I non molti progetti caratterizzati da maggiore stabilità nel tempo e da un numero più consistente di detenuti coinvolti si concentrano in alcune aree del Paese. Il panorama è piuttosto disomogeneo: la vitalità progettuale di alcuni territori non ha ancora contagiato l'intero Paese, non si è diffusa alla totalità delle realtà penitenziarie. Anche l'accesso ai benefici previsti dalla “legge Smuraglia” appare geograficamente differenziato: nel 2022 ha riguardato per il 65% imprese e cooperative presenti in quattro regioni: Lombardia, Veneto, Friuli Venezia-Giulia e Trentino-Alto Adige²⁶.

Le esperienze incoraggianti non mancano, ma manca la sinergia operativa che potrebbe agire da moltiplicatore. Occorre un progetto nazionale di inclusione socio-lavorativa; occorre una rete interistituzionale stabile, di partenariato pubblico-privato. I progetti che si sono rivelati di successo

²⁵ Spesso in controtendenza con la crescita della popolazione penitenziaria, costringendo le amministrazioni penitenziarie a praticare riduzioni dell'orario di lavoro, mediante contratti part time e a tempo determinato.

²⁶ Risente di disparità anche la distribuzione delle risorse statali destinate al pagamento delle remunerazioni dei detenuti lavoranti per le Amministrazioni penitenziarie: poiché la stessa «non tiene conto del numero di istituti penitenziari e della consistenza del tessuto economico di ogni Regione», accade che «Regioni più fiorenti dell'Italia settentrionale hanno a disposizione quasi la metà del budget totale, mentre le Regioni del centro-sud del Paese, come la Campania e la Sicilia, che si collocano ai primi posti per il numero di detenuti e istituti penitenziari, possono contare su risorse molto più limitate», osserva R. MASTROTOTARO, *Crisi del welfare e ineffettività della funzione rieducativa della pena*, in Processo Penale e Giustizia (2019) 1495-1509.

dovranno essere individuati, collocati in una anagrafe, studiati, sostenuti, presi come modello di riferimento, esportati in realtà meno attrezzate, trasformati in progetti di impatto nazionale, in grado di impiegare un numero elevato di detenuti, con un orizzonte pluriennale. Va rafforzato ed esteso il contributo delle imprese: *Mettere le imprese in carcere* è lo slogan adottato del CNEL. I dati a disposizione attestano che finora i processi di reinserimento sono per lo più realizzati da cooperative sociali, mentre la presenza delle imprese è residuale, scoraggiata da lentezze burocratiche, assenza di interlocutori specializzati, scarsa professionalizzazione dei detenuti, come pure da una forte discrasia tra le iniziative di formazione professionale e la domanda di lavoro proveniente dalle imprese del territorio. Questi due binari invece devono essere allineati, avviando in primo luogo serie indagini sulle figure professionali richieste su ciascun territorio, così da adeguare a quelle richieste la formazione. Va instaurato anche un rapporto stabile con la Pubblica Amministrazione, che potrebbe essere un costante committente delle prestazioni erogate mediante il lavoro in carcere. Numerosi potrebbero i servizi che l'Amministrazione potrebbe affidare in *outsourcing* alle cooperative sociali e alle imprese che collaborano con il carcere, sostenendo così la domanda di lavoro qualificato diretta ai detenuti.

Per tutte queste azioni appare strategica la recente istituzione presso il CNEL di un Segretariato permanente, con il compito di coordinare l'azione sinergica dei diversi attori coinvolti, facilitare la connessione tra reti istituzionali, parti sociali, operatori del terzo settore, curare il raccordo operativo con la Cassa delle ammende, impegnata in una attività corposa di finanziamento dei progetti di reinserimento lavorativo, e con le cabine di regia territoriali previste in ciascuna Regione. Come pure è importante l'alleanza con Assolavoro, associazione nazionale delle agenzie per il lavoro, con quale il CNEL ha recentemente stipulato un accordo di collaborazione, perché promuova le opportunità lavorative all'interno del carcere e attivи altresì meccanismi strutturati di assistenza agli ex detenuti, nel periodo immediatamente successivo al rilascio dal carcere, quando si trovano di fronte al momento di reinserimento nella società; delicatissimo perché rappresenta un passaggio a una zona non protetta.

4. Gli scenari futuri

L'impressione è che sul tema del lavoro dei detenuti si registri in questo momento un rinnovato slancio operativo e legislativo, che ricorda il fervore degli Stati generali dell'esecuzione penale, una fase di confronto di ampio respiro, un momento di riflessione collettiva che diede idealmente avvio ai lavori della Commissione di riforma dell'ordinamento penitenziario: si trattò di un grande sforzo di ripensamento del sistema dell'esecuzione penale nel segno della Costituzione che avrebbe meritato maggiori fortune normative.

Ci auguriamo che questo vento favorevole spinga anche le vele del progetto di terza missione *Per villa Fastiggi*; un progetto che si pone in sintonia con le indicazioni emerse dal confronto promosso dal CNEL e dal Ministero della Giustizia, legati da un recente accordo interistituzionale «per diffondere le condizioni per un lavoro penitenziario formativo e professionalizzante, finalizzato all'utilizzo proficuo del tempo della reclusione e all'accrescimento delle competenze personali dei soggetti reclusi»²⁷; che per molti versi, anzi, le ha anticipate con lungimiranza.

Anch'esso, infatti, è un progetto che guarda al contempo dentro e fuori dal carcere. Anzitutto, intende fornire informazioni sull'opportunità rappresentata dal lavoro all'esterno a detenuti, operatori e volontari del carcere, e sulle condizioni normative per l'accesso, veicolate attraverso materiale tradotto in più lingue: conoscere come presupposto per scegliere con consapevolezza. Coloro tra i detenuti che, possedendo i requisiti per l'accesso, avranno maturato la scelta di affrontare l'esperienza del lavoro all'esterno (massimo diciotto) avvieranno un percorso di supporto, gestito da una figura con competenze di psicologia del lavoro, che è stata individuata attraverso una procedura selettiva, e da due operatori provenienti dal Centro per l'impiego.

«Conosciamo poco e male il capitale umano che è nelle carceri. Una carenza che incide fortemente sugli esiti occupazionali. Di un detenuto su due non sappiamo il titolo di studio, nel segmento degli stranieri arriviamo a due su tre. Per un terzo della popolazione carceraria non abbiamo la storia professionale personale», ammetteva il presidente del CNEL, Renato

²⁷ Dal Primo Report – fase empirica per la costruzione del Quadro informativo.

Brunetta nell'aprile 2024²⁸. Un disegno di legge presentato dal CNEL opportunamente prevede il censimento delle competenze professionali e formative dei detenuti e degli internati e la profilazione attraverso i centri per l'impiego e gli altri soggetti accreditati²⁹.

Collocandosi nel solco di queste linee guida, il progetto prevede colloqui individuali per la profilazione delle competenze di cui i detenuti sono in possesso, per ricostruire il loro percorso di istruzione e di formazione, nonché le precedenti esperienze professionali, per verificare per coloro che non sono prossimi al fine pena la presenza di eventuali bisogni formativi speciali, riservando una particolare attenzione al mondo femminile, poiché dalle statistiche emerge come le donne detenute incontrino difficoltà ancora più rilevanti nell'inserimento lavorativo. In una fase successiva, il progetto prevede incontri di gruppo, soprattutto incontri motivazionali, di confronto e di preparazione ad affrontare il colloquio di selezione nell'impresa o nella cooperativa sociale.

La terza fase guarda alla realtà esterna al carcere: intende sensibilizzare rispetto alla valenza civile e sociale del lavoro all'esterno del carcere, ma soprattutto fornire informazioni mirate, tecniche, sui benefici associati alle realtà delle cooperative sociali e dell'impresa, alle loro associazioni di categoria, alle figure professionali che li affiancano nelle scelte strategiche: avvocati, consulenti del lavoro, commercialisti. Lascia ben sperare l'attenzione manifestata dagli Ordini professionali e la partecipazione ampia e attiva di professionisti ai due incontri formativi specifici svolti a Pesaro e a Urbino nei mesi scorsi. L'evento conclusivo, più corale, si svolgerà presso la sede di Confindustria a Pesaro e vedrà il confronto tra giuristi, operatori del carcere, figure del terzo settore, realtà associative.

In questo rinnovato contesto di rete, di collaborazione proattiva promossa da importanti attori istituzionali il progetto del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Urbino Carlo Bo può auspicabilmente beneficiare di nuovi entusiasmi e di nuove relazioni, vedere rinnovate le motivazioni che lo hanno animato e rafforzate le chance di rappresentare

²⁸ Relazione al convegno *Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere: dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema in carcere e fuori dal carcere*, 16 aprile 2024.

²⁹ Così il d.d.l. n. 1169, *Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale emanati dall'autorità giudiziaria*, presentato al Senato il 17 giugno 2024.

un'iniziativa duratura, destinata a consolidarsi. Esiste comunque sin da ora un luogo ideale in cui la comunità che anima il progetto *Per villa Fastiggi* può ritrovarsi: un sito destinato ad arricchirsi con le registrazioni degli eventi, gli approfondimenti giuridici, i report operativi.

Il termine carcere ha un anagramma, forse l'unico possibile dal punto di vista linguistico, sicuramente il più bello dal punto di vista ideale: cercare. Porta con sé l'idea di un impegno proiettato verso il futuro; un impegno di tutti, tanto più efficace quanto più condiviso.

Il carcere ha sempre qualcosa da insegnare. La voce autorevole di Filippo Turati si alzò il 18 marzo 1904 alla Camera dei Deputati per denunciare come le nostre carceri fossero «fabbriche di delinquenti, o scuole di perfezionamento dei malfattori»³⁰.

Sta a noi, allora, provare a costruire altre fabbriche e altre scuole.

³⁰ Il discorso fu in seguito pubblicato in un opuscolo dal titolo *Il cimitero dei vivi*.