

L'ESECUZIONE PENALE IN ITALIA: DAL CARCERE ALLE MISURE ALTERNATIVE

Irma Conti*

SOMMARIO: 1.- Il lavoro come fondamento costituzionale dell'esecuzione penale; 2.- Il quadro normativo di riferimento: dalle origini alle riforme più recenti; 3.- L'occupazione penitenziaria: analisi dei dati più recenti; 4.- Le criticità strutturali del lavoro penitenziario; 5.- Prospettive e possibili azioni: il ruolo del Garante nazionale; 6.- Osservazioni conclusive.

1.- Il lavoro come fondamento costituzionale dell'esecuzione penale

La Costituzione italiana pone il lavoro quale fondamento della propria architettura valoriale fin dai primi articoli, culminando con il disposto dell'art. 4, ove si afferma solennemente che «la Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto». Tale precetto acquista una valenza del tutto peculiare nel contesto dell'esecuzione penale, laddove il binomio lavoro-rieducazione trova il proprio fondamento nell'art. 27, terzo comma, Cost., che impone alle pene di tendere alla rieducazione del condannato.

Nel regime penitenziario, il lavoro è stato storicamente concepito in termini di aggravio sanzionatorio; tuttavia, a seguito di un processo evolutivo di lunga durata, esso è stato progressivamente rideclinato secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, ispirata ai principi di libertà e dignità umana, nonché di umanizzazione delle pene. In tale prospettiva, il carcere si è trasformato in luogo dell'ordinamento costituzionale nel quale tutti i diritti fondamentali, individuali e collettivi, non solo esistono, ma devono essere effettivamente garantiti.

Il segno più evidente di tale mutamento valoriale risiede nel passaggio semantico – e sostanziale – dalla formula “detenuto-lavoratore” a quella di “lavoratore-detenuo”: una distinzione che non è meramente lessicale, ma riflette la gerarchia di valori espressa dalla Legge fondamentale, ponendo la persona e la sua dignità di lavoratore al centro dell'esperienza detentiva, prima ancora della condizione di ristretto.

* Avvocata cassazionista, componente del Collegio del Garante Nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale.

2.- Il quadro normativo di riferimento: dalle origini alle riforme più recenti

L'ordinamento penitenziario del 1975 e il d.lgs. n. 124/2018

L'adeguamento dell'ordinamento penitenziario al dettato costituzionale è avvenuto dapprima con la legge 26 luglio 1975, n. 354 (Ordinamento Penitenziario), che ha segnato il definitivo abbandono della concezione meramente afflittiva del lavoro – riconducibile al Regolamento del 1931 – trasformandolo in strumento finalizzato alla rieducazione e al reinserimento sociale del condannato. Un secondo, fondamentale momento riformatore è rappresentato dal d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124, che ha introdotto sostanziali modifiche all'art. 20 ord. penit., rafforzando la volontarietà dell'adesione al percorso lavorativo e il raccordo con la disciplina del lavoro nella società libera.

I contenuti essenziali della disciplina vigente

Il lavoro penitenziario, nella sua attuale configurazione normativa, deve necessariamente fare proprie le caratteristiche che contraddistinguono il lavoro nella società libera. L'art.

20 ord. penit. garantisce, in particolare:

- La previsione di una remunerazione adeguata;
- Il rispetto dei limiti sulla durata delle prestazioni lavorative;
- La garanzia del riposo festivo e del riposo annuale retribuito;
- La tutela assicurativa e previdenziale.

Sul versante retributivo, l'art. 22 ord. penit. stabilisce che i detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria percepiscano una remunerazione pari ai 2/3 di quanto previsto dai contratti collettivi nazionali di lavoro di riferimento. Due significativi adeguamenti – di circa l'80% ciascuno – sono stati operati, rispettivamente, nel 2017 e nel 2019, colmando parzialmente il divario accumulatosi nel corso di un lungo periodo di stagnazione retributiva.

Il profilo della tutela giurisdizionale ha conosciuto un significativo ampliamento a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 341/2006, che ha ridistribuito le competenze tra magistratura di sorveglianza e giudice del lavoro ordinario, consentendo al detenuto di adire quest'ultimo per la tutela dei propri diritti retributivi e previdenziali.

Sul piano degli incentivi per i datori di lavoro esterni, la L. 22 giugno 2000, n. 193 (c.d. legge Smuraglia), ricomprendendo il detenuto nel profilo di "persona svantaggiata", riconosce al datore di lavoro la facoltà di fruire di una parziale riduzione delle aliquote contributive per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale, costituendo così uno strumento importante – ancorché non pienamente sfruttato – di apertura verso il mercato del lavoro esterno.

3.- L'occupazione penitenziaria: analisi dei dati più recenti

Il quadro al 31 dicembre 2024

I dati più recenti del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, rilevati al 31 dicembre 2024, offrono una fotografia che, pur registrando un incremento assoluto del

Interventi

numero di lavoratori, evidenzia una percentuale di copertura ancora lontana dagli obiettivi che un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'esecuzione penale richiederebbe. Su una popolazione carceraria di 61.861 unità, solamente il 32,92% risulta effettivamente impiegato in attività lavorativa. Di questi, la netta maggioranza – l'84,47% – svolge la propria attività alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, mentre soltanto il 15,53% è impiegato da soggetti esterni.

Tabella 1 - *Detenuti lavoratori: confronto 2023-2024*

Data Rilevazione	Detenuti Presenti	Lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria	% sul tot.	Lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria.	% sul tot.	Tot. lavoratori / % presenti
31/12/2023	60.166	17.042	84,91%	3.029	15,09%	20.071 / 33,36%
31/12/2024	61.861	18.063	84,47%	3.172	15,53%	21.235 / 32,92%

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, elaborazione propria

Il trend 2020-2024

Un'analisi diacronica del quinquennio 2020-2024 consente di apprezzare le linee evolutive del fenomeno e di inquadrarne correttamente le tendenze. Il quadro complessivo che ne emerge è articolato: se da un lato si registra un incremento assoluto significativo dei lavoratori, dall'altro emergono segnali di criticità che meritano attenta considerazione.

Tabella 2 - *Trend occupazione penitenziaria 2020-2024*

Indicatore	Anno 2020	Anno 2024	Variazione
Lavoranti Dipartimento Amministrazione Penitenziaria	15.746	18.063	+2.317
Lavoranti non alle dipendenze del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria	2.191	3.172	+981
Totale lavoratori	17.937	21.235	+3.298
Posti disponibili – lavorazioni	2.205	2.365	+160
Posti occupati – lavorazioni	1.746	1.953	+207
Numero lavorazioni attive	249	277	+28
Iscritti a corsi professionali	1.279	4.459	+3.180
Corsi professionali attivati	117	393	+276

Fonte: Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, elaborazione propria

Il dato più incoraggiante del quinquennio è senz'altro l'esplosione dei corsi professionali: i corsi attivati sono passati da 117 a 393 (+276), con il numero di iscritti cresciuto da 1.279 a 4.459, con un incremento di oltre 3.180 unità. Tale tendenza segnala una crescente consapevolezza dell'importanza della formazione come leva di reinserimento.

Tuttavia, permangono criticità significative. In particolare, si registra, nell'arco del solo ultimo anno (2023-2024), un decremento di circa il 7% della percentuale di detenuti impiegati sul totale della popolazione ristretta (dal 33,36% al 32,92%), nonostante il numero assoluto di lavoratori sia aumentato di 1.164 unità. Tale dato è spiegabile con la crescita più rapida della popolazione detenuta rispetto all'offerta di lavoro disponibile.

4.- Le criticità strutturali del lavoro penitenziario

Il profilo retributivo

Nonostante gli adeguamenti operati nel 2017 e nel 2019, il profilo retributivo del lavoro penitenziario rimane un nodo irrisolto. La remunerazione pari ai 2/3 del CCNL di riferimento – già strutturalmente ridotta – rischia di risultare ulteriormente sperequata in ragione del tempo trascorso dall'ultimo aggiornamento. Un'adeguata remunerazione non è soltanto una questione di equità formale: essa è condizione necessaria affinché il lavoro penitenziario assolva alla propria funzione rieducativa, consentendo al detenuto di sviluppare un reale rapporto con il valore economico e sociale del lavoro.

La qualità e varietà delle opportunità lavorative

La gran parte delle attività svolte alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria si riduce a mansioni di basso profilo: distribuzione dei pasti, pulizia dei locali, servizio di lavanderia. Si tratta di attività che, più che fungere da viatico per un successivo reinserimento nel mercato del lavoro, rappresentano una mera fonte di sostentamento per il soddisfacimento dei bisogni primari, prive di quella valenza formativa e professionalizzante che il principio rieducativo richiederebbe.

La differenza tra lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione (18.063) e quelli alle dipendenze di soggetti esterni (3.172) è emblematica di questo squilibrio. Il lavoro all'esterno – ove non ricorrano ostacoli normative – rappresenta lo strumento più idoneo per esaltarne la funzione risocializzante e rieducativa di effettiva inclusione della persona nel pieno rispetto della sua dignità.

La copertura della popolazione ristretta

La mancata estensione del lavoro penitenziario alla totalità della popolazione ristretta costituisce una delle criticità strutturali più rilevanti. Al 31 dicembre 2024, circa il 67% della popolazione detenuta risulta privo di occupazione, con evidenti ricadute negative sia sul piano rieducativo che su quello della gestione quotidiana degli istituti. La legge Smuraglia¹ prevede agevolazioni contributive e fiscali per le imprese che assumono

¹ La Legge Smuraglia (193/2000) è finalizzata a promuovere il reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute.

La normativa incentiva sia la formazione professionale sia l'accesso a concrete opportunità di occupazione al lavoro, durante l'esecuzione della pena detentiva, così come nella fase post detentiva.

Per raggiungere queste finalità, la legge prevede specifici benefici o agevolazioni fiscali e contributive per le imprese - sia società di capitali o di persone, sia cooperative - che assumono al lavoro detenuti o internati, consentendo così che quest'ultimi partecipino attivamente alla funzione rieducativa della pena

Interventi

detenuti, estendibili anche dopo la scarcerazione. I benefici, inclusa una riduzione dei contributi fino al 95% e un credito d'imposta, continuano per 18 mesi dalla fine della detenzione se l'assunzione è avvenuta in regime di lavoro esterno (art. 21 ord. penit.) o semilibertà.

La sfida della popolazione detenuta multietnica

Il quadro delle criticità non sarebbe completo senza fare riferimento alla dimensione socio-culturale della popolazione detenuta. Il diversificato profilo multietnico che caratterizza oggi le carceri italiane determina un profondo disallineamento di base – linguistico, culturale e formativo – su cui risulta estremamente arduo costruire una comune piattaforma per l'avviamento al lavoro. Il *gap* linguistico, la carenza di elementari nozioni operative e l'assenza di esperienze lavorative strutturate finiscono per pregiudicare l'efficace dispiegamento di qualsiasi percorso rieducativo fondato sul lavoro e l'imminente pubblicazione sul sito del Ministero della Giustizia del provvedimento e delle linee guida².

5.- Prospettive e possibili azioni: il ruolo del Garante nazionale

Sulla scorta del quadro sinteticamente delineato, è possibile identificare alcune direttrici di azione che il Garante – quale soggetto istituzionale deputato alla tutela dei diritti delle persone private della libertà personale – sollecita con priorità, nella consapevolezza delle costanti aperture sociali amministrative e giurisprudenziali registrate nel settore, quali:

1. l'implementazione, nel circuito inframurario, di attività risocializzanti e culturali finalizzate al riallineamento linguistico e conoscitivo della popolazione detenuta, quale premessa indispensabile per l'accesso a un percorso lavorativo omogeneo ed efficace. La formazione linguistica di base va intesa non come mero strumento compensativo, ma come primo, irrinunciabile step del processo rieducativo;

2. l'ampliamento del catalogo delle opzioni lavorative mediante il potenziamento dei circuiti formativi e un raccordo strutturale con il mondo delle imprese esterne, così da impedire che il ricorso a mere attività di basso profilo possa assolvere all'adempimento di un indefettibile obbligo costituzionale;

contribuendo a promuovere una maggiore inclusione sociale e, conseguentemente, ridurre il rischio della recidiva. Le agevolazioni possono essere concesse alle imprese che assumono al lavoro detenuti o internati (art. 3 D.M. 148/2014) impiegandoli:

- in attività produttive gestite dalle stesse imprese all'interno dell'Istituto penitenziario, in quanto detenuti ammessi al lavoro all'interno (art. 20 ord. penit.);
- in attività produttive gestite dalle imprese all'esterno dell'Istituto penitenziario, in quanto detenuti ammessi al lavoro all'esterno (*ex art. 21 ord. penit.*);
- in attività produttive gestite dalle imprese all'esterno dell'Istituto penitenziario, in quanto detenuti ammessi al regime della semilibertà (*ex art. 48 ord. penit.*).

² Per la corretta applicazione della Legge 193/2000, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha pubblicato le linee guida e gli allegati utili per gli Istituti penitenziari, le imprese e i Provveditorati regionali. <https://www.gnewsonline.it/legge-smuraglia-provvedimento-e-linee-guida/>

3. la valorizzazione del lavoro esterno e l'accelerazione delle misure alternative, diffondendo gli strumenti di incentivazione per i datori di lavoro privati e rafforzando le reti territoriali tra istituti penitenziari, enti locali e associazioni datoriali;

4. la risoluzione del problema strutturale del sovraffollamento, nella consapevolezza che l'avviamento al lavoro richiede spazi detentivi adeguati, laboratori attrezzati, sale didattiche e personale specializzato. Il "problema lavoro", per trovare soluzioni efficaci e ragionevoli, deve essere apprezzato alla luce delle note carenze di ordine generale che affliggono il sistema penitenziario nel suo complesso;

5. la digitalizzazione dei fascicoli della persona detenuta per una più adeguata gestione informatizzata delle informazioni sull'inserimento lavorativo delle persone detenute. È in fase di realizzazione il progetto volto a valorizzare il lavoro come leva di reinserimento sociale e di prevenzione della recidiva, promuovendo contesti organizzativi e operativi che ne amplifichino l'efficacia in coerenza con le politiche del Ministero della Giustizia. Il principio di inclusività – inteso come capacità concreta del sistema di accompagnare la persona sottoposta a misure penali verso percorsi effettivi di formazione, lavoro e reinserimento sociale – è tradotto nel progetto del Garante nazionale con modalità che rende accessibili, tempestive, coerenti e monitorabili le misure già previste dall'ordinamento nell'ambito dei processi che costituiscono l'esecuzione penale. L'obiettivo è di mettere a sistema, in un ecosistema che coinvolge una pluralità di attori con ruoli, linguaggi e responsabilità differenti (istituti penitenziari, UEPE/UIEPE, magistratura e cancellerie di sorveglianza, forze dell'ordine, servizi territoriali, sanità, enti locali, terzo settore, mondo produttivo) i dati e i processi che allo stato rappresentano un panorama caratterizzato da informazioni distribuite, flussi documentali non strutturati, duplicazioni, canali di scambio eterogenei e non governati, tempi procedimentali variabili e spesso incompatibili con la funzione rieducativa della pena e con la tempestività necessaria per rendere credibile un percorso di reinserimento socio-lavorativo.

6.- Osservazioni conclusive

Il lavoro penitenziario si pone, nella sua attuale configurazione normativa, come uno degli strumenti più significativi dell'esecuzione penale in Italia. La distanza tra le ambizioni del dettato costituzionale e la realtà quotidiana degli istituti penitenziari rimane considerevole, ma non incolmabile, è una sfida che non possiamo non cogliere per la società.

I dati del quinquennio 2020-2024 mostrano una tendenza di fondo positiva, testimoniata soprattutto nell'implementazione dei corsi di formazione professionale. Tali segnali incoraggianti vanno coltivati e rinforzati con azioni sistematiche, capaci di trasformare esperienze di eccellenza ancora episodiche in modelli replicabili su scala nazionale.

Occorre ribadire con forza che il lavoro penitenziario non è soltanto un diritto delle persone private della libertà: è uno strumento di protezione della collettività, nella misura in cui il reinserimento lavorativo costituisce uno dei fattori più potenti di prevenzione

Interventi

della recidiva. Investire nel lavoro penitenziario significa, in ultima analisi, investire nella sicurezza pubblica e nella coesione sociale.

Solo una sempre più capillare e motivata azione sul versante rieducativo e risocializzante potrà proiettare verso la formazione di popolazioni carcerarie pronte ad essere avviate verso il mondo del lavoro in termini costituzionalmente orientati: questa è, al tempo stesso, la sfida e la responsabilità condivisa delle Istituzioni, dell'Amministrazione penitenziaria e della società civile.

Principali riferimenti normativi:

- Costituzione della Repubblica italiana, art. 27, comma 3; art. 13.
- Legge 26 luglio 1975, n. 354 – Norme sull'ordinamento penitenziario e sull'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.
- Legge 10 ottobre 1986, n. 663 – Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e alla legge istitutiva del servizio sociale dei minorenni (c.d. legge Gozzini).
- Legge 27 maggio 1998, n. 165 – Modifiche all'art. 656 del codice di procedura penale ed alla Legge 26 luglio 1975, n. 354.
- Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla Legge 21 febbraio 2014, n. 10.
- Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 123 – Riforma dell'ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lett. a), d), i), l), m), o), r), t) e u), della Legge 23 giugno 2017, n. 103.
- Decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 – Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari.
- Legge 22 giugno 2000, n. 193 – Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti.
- Decreto 24 luglio 2025, n. 128 - Regolamento recante le disposizioni in materia di strutture residenziali per l'accoglienza e il reinserimento sociale dei detenuti.