

**LA FINE DEL “SISTEMA INFINITO”:**  
**IL SISTEMA CARCERARIO**

## Indice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 – Introduzione</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2 – La situazione del sistema carcerario in Italia</b>       | <b>4</b>  |
| 2.1 – Il problema del sovraffollamento                          | 6         |
| 2.2 – La carenza di personale                                   | 9         |
| 2.3 – La disciplina del lavoro in carcere                       | 10        |
| 2.4 – Tipologia di lavoro e di corsi nelle carceri              | 14        |
| 2.5 – Esempi di attività lavorative nelle carceri italiane      | 15        |
| <b>3 – La situazione del sistema carcerario nel mondo</b>       | <b>19</b> |
| 3.1 – L’Unione Europea  | 19        |
| 3.2 – La Francia  | 20        |
| 3.3 – Gli Stati Uniti d’America                                 | 23        |
| <b>4 – Il PNRR</b>  | <b>26</b> |
| 4.1 – Gli interventi previsti dal Piano Nazionale Complementare | 26        |
| 4.2 – La Commissione sull’Architettura Carceraria               | 27        |
| 4.3 – Le iniziative promosse dal Ministero della Giustizia      | 29        |
| <b>5 – La proposta di Spazio Aperto</b>                         | <b>31</b> |
| 5.1 – La proposta   | 31        |
| 5.2 – L’impatto per il sistema Paese                            | 37        |
| <br>Fonti   | <br>38    |

## 1 – Introduzione

L'avanzamento socioculturale di una società si misura nella sua capacità di evolvere verso sistemi socialmente “più giusti” e capaci di garantire – anche a chi nel proprio percorso di vita abbia sbagliato – la possibilità di trovare una nuova strada, che non termini necessariamente nell'emarginazione, nella privazione della dignità, ma soprattutto nella recidiva.

Questo principio è tanto più importante se applicato alla realtà del sistema carcerario.

L'Italia è la patria di Beccaria, Verri, Muratori e Manzoni, solo per citare alcuni dei letterati che più di altri si sono spesi per far sì che la vita delle carceri si svolgesse entro i minimi criteri della dignità sociale, con il preciso scopo di mostrare al detenuto una via di redenzione e di rieducazione. Tuttavia, come talvolta accade, il pensiero trova con difficoltà la via per trasformarsi in azione pratica, nonostante la guida tracciata da menti illuminate.

Partendo da queste considerazioni Spazio Aperto ha intrapreso un'analisi di contesto, che ha portato alla redazione di questo lavoro con lo specifico obiettivo di provare a migliorare, ove possibile, l'attuale impianto di gestione del sistema carcerario italiano, nella speranza di realizzare un modello che possa favorire maggiormente la rieducazione e il reinserimento del detenuto nella società.

Tale modello, fondato su un insieme di proposte di modifica dell'impianto normativo, avuto riguardo alla sostenibilità economica, nasce dalla consapevolezza che le risorse pubbliche (economiche, strutturali ed umane), spesso non garantiscono a pieno l'efficacia del percorso rieducativo per il detenuto, su cui si fonda l'esecuzione penale di ispirazione costituzionale.

Difatti la Costituzione della Repubblica Italiana, all'Articolo 27, sancisce che: ***“La responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato. Non è ammessa la pena di morte.”***

Su questo articolo della Costituzione trova a sua volta fondamento la Legge 26 luglio 1975 n. 354 *“Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà”* (di seguito alternativamente Ordinamento Penitenziario, oppure O.P.), che oggi costituisce il *corpus* normativo vigente in materia di esecuzione penale e che può essere sintetizzato attraverso l'enunciazione dei principi cardine che lo compongono, come di seguito brevemente sintetizzato:

- Il riconoscimento dei diritti della persona, anche privata della libertà;
- Il principio di differenziazione fra detenuti imputati in attesa di giudizio e detenuti condannati;
- La rieducazione del detenuto attraverso un trattamento individuale costituito da istruzione, dal lavoro e da attività culturali, ricreative e sportive;
- L'introduzione di misure alternative alla carcerazione: regime di semilibertà, affidamento in prova ai centri di servizio sociale per adulti, detenzione domiciliare;
- La presenza di specifici presidi a tutela di alcolisti, tossicodipendenti e malati in gravi condizioni;
- Il controllo della Magistratura di sorveglianza durante l'esecuzione della pena.

Proprio dall'analisi di tali principi emerge chiaro come il Legislatore abbia voluto dare un ruolo centrale ed indispensabile alla rieducazione del detenuto, in particolare attraverso la conduzione di una vita comunitaria e di relazioni all'interno del carcere, che permetta anche il mantenimento dei rapporti familiari e incentivi i legami con il mondo produttivo, culturale e sportivo.

Purtroppo, nonostante l'aspirazione chiara alla rieducazione e al reinserimento nella vita sociale del detenuto, oggi assistiamo all'attuazione di quello che sembra essere un “**sistema infinito**” in cui il detenuto, a causa delle condizioni gestionali e sociali in cui vive all'interno degli istituti penali, è naturalmente portato alla recidiva e quindi di nuovo al carcere, senza possibilità alcuna di redenzione.

Alla luce di tutto ciò questo lavoro non vuole essere un semplice testo di denuncia, ma ha piuttosto l'ambizione di tracciare una soluzione che possa spezzare il “sistema infinito”, proponendo elementi di novità sia legislativi che culturali, che possano permettere all'Italia di attuare un deciso passo in avanti verso una piena reintegrazione del detenuto nella società.

## 2 – La situazione del sistema carcerario in Italia

In Italia ad oggi sono presenti in totale **189 istituti di pena**.

Il vigente ordinamento prevede una suddivisione degli istituti carcerari posto sotto la supervisione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (di seguito alternativamente D.A.P.) del Ministero della Giustizia così articolata:

- **Case Circondariali:** istituti di custodia cautelare destinati ai detenuti in attesa di giudizio;
- **Case di Reclusione:** istituti di esecuzione penale destinati ai detenuti condannati in via definitiva.

Va altresì ricordato che a queste due fattispecie si aggiungono due ulteriori tipologie di istituti di pena destinate ai detenuti sottoposti ad una misura di sicurezza detentiva:

- **Case di Lavoro;**
- **Colonie Agricole.**

Queste due ultime tipologie di istituti, create nel 1931 e differenziate per la tipologia di lavoro, a seconda cioè della natura agricola o industriale/artigianale delle attività svolte al loro interno, sono destinate a soggetti che sono stati dichiarati delinquenti abituali, professionali o per tendenza, con lo specifico intento di “riadattare gli internati alla vita sociale” tramite il lavoro forzato e obbligatorio.

Nonostante l’obbligatorietà del lavoro detentivo sia stata abolita dall’Art. 20 dell’Ordinamento Penitenziario, questi istituti continuano ad esistere in Italia e ad oggi ospitano circa 280 detenuti in tutto il Paese che, come già detto, non devono scontare una pena derivante da un reato, bensì sono soggetti a misure di sicurezza derivanti dalla loro “pericolosità sociale”.

All’interno dei diversi istituti i detenuti sono suddivisi in categorie definite “omogenee” e stabilite in ragione della loro pericolosità.

A partire dalla Circolare D.A.P. n. 3359/5808 del 21 aprile 1993 si sono susseguite una serie di norme che hanno definito l’attuale regime penitenziario suddiviso nei seguenti circuiti:

- **Custodia Attenuata** – Sezioni o interi istituti riservati a particolari fattispecie di detenuti non ritenuti di elevata pericolosità o allarme sociale, come tossicodipendenti o detenute madri alle quali si cerca di permettere una esistenza all’interno del carcere il meno traumatica possibile soprattutto per la presenza dei loro bambini.
- **Media Sicurezza** – Ovverosia le normali sezioni di detenzione dei detenuti “comuni”.
- **Alta Sicurezza** – Questa categoria coinvolge tutti i detenuti imputati o condannati per reati le cui fattispecie sono previste nella prima parte del primo comma dell’Art. 4 bis dell’Ordinamento Penitenziario: associazione mafiosa, associazione in materia di stupefacenti e sequestro di persona a scopo d’estorsione.

La circolare del D.A.P. n. 3619/6069 del 21 aprile 2009 ha ulteriormente suddiviso il circuito dell’alta sicurezza in tre sotto-circuiti:

- **Alta Sicurezza 3 (A.S. 3)** in cui si trovano i detenuti che hanno rivestito un ruolo di vertice nelle organizzazioni criminali dedite allo spaccio di stupefacenti;
- **Alta Sicurezza 2 (A.S. 2)** in cui sono custoditi “soggetti imputati o condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, anche internazionale, o di eversione dell’ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza”;

- **Alta Sicurezza 1 (A.S. 1)** in cui sono collocati i “detenuti ed internati appartenenti alla criminalità organizzata di tipo mafioso, nei cui confronti sia venuto meno il decreto di applicazione del regime di cui all’Art. 41 bis dell’O.P.”;

Ad oggi si contano circa 9400 detenuti sottoposti al regime dell’Alta Sicurezza.

- **“Regime 41 bis”** – denominato anche “Carcere Duro”. Questa categoria di regime detentivo speciale è stata introdotta con D.L. 306/1992 a seguito delle stragi di Capaci e via D’Amelio, con lo specifico obiettivo di inasprire il trattamento sanzionatorio di cui sono destinatari i soggetti che, legati a cosche mafiose e di criminalità organizzata in genere, sono di particolare pericolosità sociale.

Per questo specifico regime, sono state istituite 11 sezioni ad altissima sorveglianza all’interno di altrettanti istituti penitenziari in cui sono oggi reclusi 732 detenuti (3 appartenenti alle Brigate Rosse, 1 Anarchico e i restanti per Mafia).

Si rileva inoltre l’esistenza di **“circuiti informali”** o **“circuiti riservati”**, che sono istituiti con lo specifico scopo di evitare aggressioni o sopraffazioni verso particolari tipologie di detenuti (ex forze dell’ordine, autori di crimini sessuali e detenuti transessuali). In tali casi l’amministrazione penitenziaria dispone la creazione di sezioni apposite con lo scopo di “rispondere alle esigenze di tutela di determinate categorie di detenuti per motivi oggettivamente esistenti ancorché talora connessi a caratteristiche soggettive dei ristretti”.

Proprio la complessità del sistema degli istituti di pena, che grava sulle casse dello Stato per oltre 3 miliardi di spesa annua, costituisce uno degli aspetti che contribuisce a rendere l’intero sistema spesso inefficiente nel suo scopo principale: la rieducazione e il reinserimento dei detenuti nella società.

## **2.1 – Il problema del sovraffollamento**

Oggi i 189 istituti di pena presenti in Italia garantiscono una capienza regolamentare di **51.178 unità** (pari allo 0,09% della popolazione residente nel Paese), ma secondo il Ministero di Giustizia al 31 marzo 2024 risultavano detenute 61.049 persone (delle quali il 4,3% donne e il 31,3% di cittadinanza non italiana), ovvero **ben 9.871 persone in più rispetto al limite di capienza.**

Già nel corso del 2021, dopo il calo delle presenze dovuto alla pandemia, le presenze negli istituti di pena del Paese sono tornate a crescere. Dalla fine del 2020 ad oggi la crescita è stata di oltre 7.000 unità, con un incremento medio dello 0,4% al mese, ma se si guarda alla crescita degli ultimi 12 mesi questa presenta un valor medio pari a 0,7% al mese. Conseguentemente **il tasso di affollamento medio risulta essere pari al 110,6%** (calcolato sui posti ufficiali, ma pari al 119% se si tiene conto dei posti realmente disponibili).

Con riguardo alla capienza degli istituti carcerari il sito del Ministero della Giustizia precisa che i posti sono calcolati sulla base del criterio per cui la superficie delle celle singole non può essere minore di 9 mq, mentre per le celle multiple sono previsti 5 mq aggiuntivi per ciascun detenuto.

Il sito specifica altresì che il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali “situazioni transitorie” che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato, ovvero non rappresenta le possibili situazioni di fatiscenza o ristrutturazione, tali per cui gli spazi sono di fatto ulteriormente ridotti.

Lo stesso sito del Ministero di Giustizia precisa anche che: 8.095 sono i detenuti in attesa di primo giudizio, 6.699 sono i condannati non definitivi (appellanti e ricorrenti) e ben **42.511 sono i condannati definitivi** a cui si aggiungono i 280 internati nelle case di lavoro e colonie di lavoro.

Le statistiche mostrano come:

- circa il 40% dei soggetti è alla prima carcerazione;
- circa il 60% è stato detenuto almeno un'altra volta;
- circa il 20% è stato detenuto almeno altre cinque volte.

**Parimenti si rileva altresì che il tasso di recidiva è aumentato passando da 1,9 reati per detenuto nel 2008 all'odierno tasso di 2,4 reati per detenuto.**

L'Italia oggi risulta di fatto uno dei paesi in Europa con il più basso numero di detenuti in relazione alla popolazione, ma tra i Paesi con il più alto tasso di sovraffollamento delle carceri, soprattutto se si tiene conto che esistono circa 40 strutture carcerarie chiuse per obsolescenza.

Secondo uno studio prodotto dall'Associazione Antigone, che oggi racchiude magistrati, operatori penitenziari, studiosi e cittadini interessati al tema della giustizia penale, su 84 istituti carcerari visitati:

- 15 istituti sono stati costruiti prima 1900 (pari al 18% del totale);
- 12 istituti sono stati costruiti tra il 1900 e il 1950 (pari al 14,5% del totale);
- 16 istituti sono stati costruiti tra il 1950 e il 1980 (pari al 19% del totale);
- 41 istituti sono stati costruiti dopo il 1980 (pari al 48,5% del totale).

Di questi molti erano conventi o caserme poi riadattati con conseguenti evidenti limiti costruttivi e spesso con l'impossibilità di ammodernamento e adeguamento ai moderni standard di detenzione.

La stessa Associazione Antigone ha evidenziato in particolare alcuni dati allarmanti legati all'obsolescenza di alcune strutture ancora in attività.

In particolare, ha riscontrato che al 31 gennaio 2024:

- Il Tasso di sovraffollamento maggiore riguardava le regioni:
  - Lombardia (143%);
  - Puglia (147,2%);
  - Gli istituti più affollati sono risultati essere Lucca (190,0%), Milano San Vittore (185,4%); Varese (179,2%), Bergamo (178,8).

- Nel 43,8% degli istituti visitati non erano garantiti i 3 metri quadri calpestabili per ogni detenuto;
- Nel 6,3% degli istituti visitati erano presenti celle con riscaldamento non funzionante;
- Nel 75% degli istituti non era garantita l'acqua calda tutto il giorno e in ogni periodo dell'anno;
- Nel 56,3% degli istituti non era presente la doccia nelle celle.

Tali condizioni di assoluta precarietà e degrado hanno indubbiamente contribuito a far sì che nelle carceri italiane nel 2021 si siano verificati 57 suicidi e che **nel 2022 si sia raggiunto il tristissimo primato di 85 suicidi** (il precedente primato risaliva al 2009 con 72 suicidi), di cui 16 nei primi 10 giorni di detenzione, 34 nei primi 6 mesi di detenzione e 35 oltre i primi 6 mesi di detenzione, con una media quindi di 14,7 casi di suicidi ogni 10.000 detenuti, contro una media di 0,7 casi di suicidio ogni 10.000 abitanti liberi in Italia.

A ciò si aggiunge quanto rilevato dal Garante Nazionale dei Detenuti che ha riportato il verificarsi di oltre **11.300 episodi di autolesionismo nel 2021**, avvenuti in particolare nelle carceri con maggior grado di sovraffollamento.

Alla fine del 2023 si sono tolte la vita in carcere 68 persone. Gli istituti in cui si sono registrati più suicidi sono Torino, Terni, Regina Coeli a Roma e San Vittore a Milano: in ognuno di questi istituti nell'anno passato si sono uccise 4 persone.

Nel 85,3% dei casi il suicidio è avvenuto per impiccamento, nel 5,9% per asfissia con bombola da gas, nel 4,4% per sciopero fame. L'età media di quanti si sono tolti la vita era 40 anni e tra costoro 15 non avevano più di 30 anni. Nel frattempo, nel corso del 2023, negli istituti visitati dall'Associazione Antigone, si sono registrati in media ogni 100 detenuti 16,3 atti di autolesionismo, 2,3 tentati suicidi, 2,3 aggressioni ai danni del personale e 4,6 aggressioni ai danni di altre persone detenute.

Per questo motivo il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa nella riunione del 5-7 giugno 2023, anche a seguito di due condanne da parte della Corte europea dei diritti umani (le cui sentenze sono vincolanti a norma dell'art. 46 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo), ha chiesto all'Italia di rendere conto della situazione delle carceri italiane con particolare riguardo alle azioni poste in essere ed atte a prevenire i suicidi.

**Purtroppo, la situazione non sembra migliorare per l'anno in corso, al 13 marzo 2024 sono infatti già 23 i suicidi registrati nelle carceri italiane dall'inizio dell'anno (con una media di 1 suicidio ogni 3 giorni).**

Conseguentemente, qualora questi eventi drammatici dovessero proseguire con la frequenza con cui si stanno verificando, l'anno 2024 potrebbe superare il triste primato del 2022 e vedere un numero mai registrato di suicidi all'interno delle mura carcerarie.



## 2.2 – La carenza di personale

Per comprendere la difficile situazione che si vive all'interno delle mura carcerarie il dato sul sovraffollamento deve essere letto unitamente a quello sulla carenza cronica di personale.

Con Legge n. 395 del 15 dicembre 1990 la Polizia Penitenziaria è stata istituita corpo civile, sotto la direzione del Ministero di Giustizia, presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Oltre la smilitarizzazione, la legge ha attribuito a tale personale un ruolo più dinamico, come si legge all'Art. 5, secondo cui il corpo di polizia penitenziaria “partecipa, anche nell'ambito di gruppi di lavoro, alle attività di osservazione e di trattamento rieducativo dei detenuti e degli internati”.

Secondo l'ultimo rapporto dell'Associazione Antigone, la polizia penitenziaria rappresenta la figura professionale maggiormente presente all'interno delle carceri italiane con una percentuale pari all'83,6% sul totale dei dipendenti, contro una media europea che si colloca al 69,3%.

Conseguentemente in Italia si ha un rapporto pari a circa una unità di polizia penitenziaria ogni 2 detenuti, seppure la stessa presenti una carenza di organico del 12% circa in base quanto dichiarato da alcune sigle sindacali.

Parimenti si riscontra una carenza degli educatori che operano all'interno delle carceri con 803 unità a fronte delle 923 previste come riportato dall'Associazione Antigone; pertanto, il sistema dispone in media di 1 educatore ogni 71 detenuti.

Ovviamente numeri così esigui delle due figure professionali che più di tutte svolgono un ruolo centrale all'interno delle carceri (Educatori e Polizia Penitenziaria) fanno sì che sia sempre più difficile avviare percorsi di recupero e di reinserimento dei detenuti, se non fosse per il mirabile e preziosissimo lavoro portato avanti dalle tante associazioni di volontari che operano nel settore.

Per il prezioso lavoro svolto e per le condizioni lavorative di forte stress a cui sono sottoposti preme inoltre ricordare l'attività di coloro che si occupano della custodia, della sorveglianza e delle traduzioni dei detenuti in “Regime 41 bis”, ovvero il personale del Gruppo Operativo Mobile (G.O.M.) della Polizia Penitenziaria, costituito da un corpo scelto composto da circa 600 unità tra personale operativo e amministrativo.

Il G.O.M. opera alle dirette dipendenze del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, il quale può disporre direttamente l'impiego per fronteggiare situazioni di emergenza e particolare pericolo, oltre che svolgere appunto i compiti relativi alla custodia dei detenuti sottoposti a “Regime 41 bis”. A tal riguardo, come accennato, è fondamentale ricordare il grande sacrificio che questi agenti compiono nel loro servizio: si pensi ad esempio che il personale del Corpo impiegato nei dodici Reparti Operativi Mobili (R.O.M.) viene spostato di sede circa ogni sei mesi, per motivi di sicurezza legati all'indice di pericolosità dei detenuti.

### **2.3 – La disciplina del lavoro in carcere**

La disciplina internazionale, europea e nazionale in materia penitenziaria considera il lavoro carcerario il principale strumento di rieducazione del detenuto che l'ordinamento ha a propria disposizione.

Ciò emerge, a livello sovranazionale, dalle “Regole minime per il trattamento dei detenuti” dell'ONU e dalla Raccomandazione R (87) 3 sulle “Regole penitenziarie europee”, che considerano il lavoro come elemento positivo di trattamento e di formazione.

A livello nazionale è la Legge 26 luglio 1975, n. 354 sull'Ordinamento Penitenziario, a sancire che il lavoro costituisce un elemento indispensabile del così detto “trattamento penitenziario” e che pertanto deve esserne assicurata la possibilità di svolgimento al detenuto, fatti salvi i casi di impossibilità per malattia.

In via preliminare, va ricordato che il rapporto di lavoro carcerario può ricondursi allo schema del comune rapporto di lavoro poiché in esso si riscontrano gli elementi tipici del rapporto di lavoro subordinato (l'obbligo della prestazione di fare, la subordinazione, la collaborazione, la continuità o disponibilità nel tempo del prestatore all'impresa altrui e l'onerosità). Questo non significa non riconoscere la specificità del rapporto di lavoro penitenziario, che deve tenere conto delle esigenze organizzative, disciplinari e di sicurezza proprie dell'ambiente carcerario e la cui regolamentazione può conoscere delle varianti o delle deroghe rispetto alla disciplina del rapporto di lavoro in generale. L'arduo compito di trovare un punto di equilibrio tra le differenti esigenze in gioco è quindi rimesso alla su citata normativa di settore.

L'O.P., agli articoli da 20 a 25, detta una specifica disciplina per il lavoro carcerario, completata dal nuovo regolamento di esecuzione D.P.R. 30 giugno 2000, n° 230 (“Reg. Esec.”), articoli dal 47 al 57.

In particolare, la norma prevede che la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale debbano essere favorite in ogni modo e che a tal fine, possono essere organizzati e gestiti, all'interno e all'esterno dell'istituto, lavorazioni e servizi attraverso l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti. Inoltre, la normativa consente che tali attività possano essere organizzate e gestite direttamente da enti pubblici o privati.

La legge in esame stabilisce due principi cardine della materia: il primo è che il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è remunerato; il secondo è quello per cui l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera, con l'obiettivo di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale.

Più nel dettaglio, per quanto concerne il primo principio, oggi è trasversalmente riconosciuto, e confermato dalla legislazione vigente, che il lavoro carcerario non è più un fattore di aggravata afflizione, ma è considerato lavoro in senso stretto. Conseguentemente il rapporto di lavoro subordinato, si affianca allo stato di detenzione distinguendosi.

In relazione al compenso spettante al detenuto, l'O.P. prevede che la remunerazione riconosciuta ai detenuti che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari ai 2/3 del trattamento economico previsto dai contratti collettivi. Inoltre, si prevede che dalla remunerazione spettante siano prelevate le somme dovute a titolo di risarcimento del danno e di rimborso delle spese di procedimento, seppure in ogni caso deve essere riservata a favore dei condannati una quota pari a tre quinti dello stipendio percepito. Alla luce di ciò, sebbene la normativa vigente equipari la remunerazione per il lavoro svolto in favore dell'amministrazione penitenziaria con quella esterna, la retribuzione del lavoratore in carcere può comunque risultare inferiore a quella del lavoratore libero che eserciti la stessa attività. Applicando le riduzioni appena ricordate, infatti, è possibile che al soggetto sia riconosciuta una remunerazione di gran lunga inferiore rispetto alla norma e ciò potrebbe risultare diseducativo e controproducente per il detenuto. Tale circostanza prospetta, inoltre, una potenziale violazione del principio costituzionale dell'equa retribuzione.

Quanto al principio secondo cui l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera, lo stesso si esplica in tutti quei diritti riconosciuti ai lavoratori in conseguenza all'attività lavorativa prestata. Il primo elemento di difficoltà nell'attuazione di questo principio risiede nel fatto che nella trattazione dei diritti del detenuto-lavoratore si distinguono le posizioni di coloro che sono ammessi al lavoro all'esterno, rispetto a coloro che svolgono un lavoro intramurario. La normativa penitenziaria, infatti, nel riconoscere alcuni diritti si riferisce esclusivamente ai lavoratori che prestano la propria opera fuori dallo stabilimento carcerario. Si fa riferimento all'articolo 48, comma 11, del Reg. Esec., secondo cui solo i detenuti ammessi al lavoro all'esterno possono esercitare *“i diritti riconosciuti ai lavoratori liberi, con le sole limitazioni che conseguono agli obblighi inerenti alla esecuzione della misura privativa della libertà”*. Da tale previsione discende l'applicabilità ai detenuti ammessi al lavoro esterno della legislazione lavoristica comune, che comprende: il diritto al rispetto della qualifica, all'indennità di anzianità e di disoccupazione, il diritto di sciopero e di partecipare ad assemblee sindacali sul luogo di lavoro, la durata indeterminata del contratto di lavoro e il divieto di licenziamento se non per giusta causa.

In mancanza di una analoga previsione per i detenuti che lavorano all'interno del carcere, si ritiene che i diritti non esplicitamente riconosciuti dovrebbero ritenersi esclusi. In particolare, la normativa

penitenziaria ha riconosciuto al detenuto lavoratore il diritto alla limitazione della durata delle prestazioni, il diritto al riposo festivo e la tutela assicurativa e previdenziale, mentre nulla disponeva in ordine al godimento delle ferie annuali. Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale, dichiarando l'incostituzionalità del mancato riconoscimento del diritto al riposo annuale retribuito. Tale pronuncia rappresenta un passo in avanti nel percorso di riconoscimento dei diritti al detenuto-lavoratore.

Si evidenzia tuttavia che il problema, risolto dalla Corte costituzionale per quanto riguarda il diritto alle ferie, si pone particolarmente anche per altri diritti, tra cui i diritti sindacali riconosciuti dalla Costituzione e il cui esercizio non appare di per sé incompatibile con lo stato di detenzione.

La disparità di trattamento tra le diverse categorie di detenuti lavoratori sembra essere giustificata da esigenze di sicurezza, che vengono di volta in volta valutate e decise in ragione dello status del detenuto (in attesa di giudizio e/o definitivo) dal direttore dell'istituto penitenziario, piuttosto che dal magistrato di sorveglianza. L'ammissione al lavoro all'esterno presuppone una valutazione da cui deve emergere che le esigenze di sicurezza non siano più tali da legittimare una forte compressione dei diritti. Tuttavia, ci si chiede se le esigenze di sicurezza possano rappresentare il parametro corretto a cui agganciare la parità di trattamento tra le diverse categorie di lavoratori detenuti in termini di diritti riconosciuti agli stessi in quanto lavoratori.

Da quanto esposto emerge che alcune carenze presenti sul piano del riconoscimento dei diritti e delle tutele del lavoro carcerario sono state nel tempo colmate; tuttavia, permangono ancora delle differenze tra il lavoro libero e il lavoro carcerario, e all'interno di quest'ultimo tra lavoro intramurario in favore dell'amministrazione penitenziaria e quello svolto all'esterno.

Quanto alle politiche atte a promuovere lo svolgimento di attività di lavoro da parte dei detenuti, particolare rilevanza è da attribuirsi alla Legge n. 193 del 22 giugno 2000 "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti" (di seguito alternativamente "**Legge Smuraglia**", con riferimento al primo firmatario della proposta di legge sottoscritta dai senatori Smuraglia, Fumagalli Carulli e Manconi).

Il provvedimento legislativo, infatti, in attuazione all'Articolo 27 della Costituzione che prescrive una funzione anche rieducativa e di reinserimento sociale della pena, prevede la concessione di sgravi contributivi e fiscali per le imprese che affidano ai detenuti prestazioni lavorative.

La determinazione dei predetti benefici era, tuttavia, subordinata all'emanazione di un apposito decreto interministeriale che ne stabilisse le misure (Articolo 1, c. 3-bis). Il Decreto Interministeriale n. 148 del 24 luglio 2014 individua ad oggi le agevolazioni previste dal citato intervento legislativo.

Si tratta di uno strumento con doppio beneficio economico e ad alto tasso sociale ed etico: nel dettaglio, il quadro normativo in esame prevede agevolazioni di natura contributiva e fiscale per le cooperative

e/o imprese che assumono detenuti o internati all'interno degli istituti penitenziari, detenuti o internati lavoratori all'esterno del carcere (ai sensi dell'Articolo 21 dell'O.P.) e detenuti o internati semiliberi.

Sebbene siano trascorsi ben 22 anni dalla relativa entrata in vigore, la "Legge Smuraglia" risulta, ad oggi, ancora poco conosciuta e, di conseguenza, poco applicata. Rappresenta un'opportunità per i detenuti per cambiare vita e avere una prospettiva lavorativa già durante il periodo in cui scontano la pena; e, d'altro canto, le imprese potrebbero occupare quei posti di lavoro per i quali è complicato trovare personale, tutto ciò a condizioni agevolate. Non sottovalutando, poi, che per la comunità il loro recupero si traduce in riduzione dei reati da recidiva e nel consequenziale aumento della sicurezza.

Quanto agli **sgravi contributivi**, la "Legge Smuraglia" dispone la riduzione del 95% delle aliquote per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute per i detenuti assunti all'interno degli istituti penitenziari da parte di imprese private e cooperative o ammessi al lavoro all'esterno.

Il beneficio fiscale consiste in un credito d'imposta per ogni assunto (nei limiti del costo sostenuto) di 520,00 euro al mese per i detenuti e di 300,00 euro per chi è in semilibertà.

In caso di lavoratori assunti con **contratto di lavoro a tempo parziale**, il credito d'imposta spetta in misura proporzionale alle ore prestate. Lo sgravio fiscale è inoltre previsto:

- per i **18 mesi successivi** alla cessazione dello stato detentivo per i detenuti ed internati che hanno beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno, se il rapporto di lavoro è iniziato mentre il soggetto era ristretto;
- per i **24 mesi successivi** alla cessazione dello stato detentivo nel caso di detenuti ed internati che non hanno beneficiato della semilibertà o del lavoro all'esterno.

La norma prevede delle regole affinché i detenuti possano svolgere l'attività, sia dentro che fuori dagli istituti di pena. Per assumerli è necessario stipulare un'apposita convenzione con la Direzione dell'istituto penitenziario e presentare una dichiarazione di interesse (anche con indicazione nominativa) alla direzione del carcere. La durata del contratto deve essere di almeno 30 giorni e la retribuzione non inferiore a quanto disposto dai contratti collettivi nazionali del lavoro.

Possono accedere alle agevolazioni anche le imprese che svolgono attività di formazione nei riguardi dei detenuti, a patto che, subito dopo la formazione, ci sia un'assunzione di durata almeno tripla rispetto al periodo di formazione stesso, e per il quale l'impresa ha goduto dello sgravio. Una condizione essenziale è che il rapporto di lavoro abbia inizio mentre il soggetto si trovi in stato di detenzione. Sono previste agevolazioni anche per i diciotto mesi successivi all'uscita dal carcere, per chi ha beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno.

Al fine di comprendere la portata della "Legge Smuraglia" basti pensare che al 2023 **ben 538 soggetti sono stati ammessi per usufruire delle agevolazioni fiscali di cui 255 imprese e 183 cooperative sociali per un totale di 10,5 milioni di euro concessi** su un totale di 15,1 milioni di euro disponibili.

## **2.4 – Tipologia di lavoro e di corsi nelle carceri**

Le statistiche e i dati disponibili dimostrano come l'attività lavorativa per i detenuti sia principalmente rivolta ad attività all'interno dell'istituto di detenzione stesso.

Difatti, come si evince dai dati resi pubblici dal Ministero della Giustizia, la maggior parte dei detenuti svolge lavori all'interno degli istituti di pena per conto dell'amministrazione penitenziaria e solo in parte minoritaria per associazioni di settore o aziende private.

Da questa situazione derivano conseguenze negative sia sulla quantità e qualità del lavoro svolto dai detenuti, sia sul loro percorso di rieducazione che su quello di reinserimento.

Le statistiche riportano come la popolazione carceraria sia divisa in egual modo tra detenuti che hanno meno di 40 anni (45%) e detenuti che hanno tra 40 e 60 anni (45%), mentre il restante 10% ha più di 60 anni.

Le medesime statistiche mostrano che sul campione rilevato al 31 dicembre 2023 tra tutti i detenuti:

- il 1,4% è analfabeta;
- il 30% circa dispone della licenza di scuola media;
- il 10,0% circa ha un titolo di studio di scuola media superiore o di scuola professionalizzante;
- il 1,0% circa è laureato.

Tali statistiche mostrano inoltre come ad oggi circa 5.200 detenuti sul totale degli oltre 60.000 sono iscritti ad un percorso di formazione come di seguito ripartito:

- circa 2.000 sono iscritti a scuole primarie (elementari o medie inferiori);
- circa 2.000 sono iscritti a istituti di secondo livello (scuole superiori);
- circa 1.200 sono iscritti a lauree triennali.

Infine, si rileva come **circa 17.000 detenuti lavori per l'amministrazione penitenziaria in attività domestiche** (quasi un detenuto ogni tre).

Va però fatto notare come di questi molti lavorano per poche ore al giorno o pochi giorni al mese, anche in ragione della limitatezza dei fondi a disposizione per le attività domestiche.

Si rileva come invece sia in leggero aumento il numero di quanti lavorano per altri datori di lavoro: 2.608 detenuti alla fine del 2022, per arrivare a 2.848 detenuti al 30 giugno 2023.

Tuttavia, questo dato è in parte fuorviante: se si escludono i semiliberi ed i detenuti in Articolo 21 dell'O.P. che lavorano fuori dal carcere, **le persone che in carcere lavorano per datori di lavoro diversi dalla amministrazione penitenziaria sono in poco più di 1.000 e tra costoro meno di 200 lavorano per aziende private, mentre tutti gli altri lavorano per cooperative sociali.**

## **2.5 – Esempi di attività lavorative nelle carceri italiane**

In un sistema così radicalmente deficitario, nel quale il possibile ricorso alla iniziativa privata come risorsa è ancora visto con estrema diffidenza, gli esempi virtuosi sono purtroppo affidati a singole iniziative di volontariato o di aziende che guidate da manager illuminati, hanno creato singoli progetti di reinserimento attraverso il lavoro. Siamo difatti ancora lontanissimi da un sistema se non efficiente quantomeno accettabile, ma le iniziative esistenti, per quanto ancora sporadiche, slegate e molto limitate in termini numerici, sono estremamente interessanti.

A tal riguardo, senza voler fare torto a quanti operano in questo delicato settore, appare doveroso richiamare talune iniziative per mostrare esperimenti e tentativi tesi a superare l'attuale situazione completamente deficitaria del lavoro carcerario.

### **Padova**

La Cooperativa sociale “Giotto” nasce a Padova nel 1986, dalla iniziativa di un gruppo di laureandi e neolaureati in Scienze Forestali e Agraria, con lo specifico intento di veicolare lavoro a chi, per i più svariati motivi, si trovasse in difficoltà.

Nel 1991 la cooperativa partecipò ad una gara indetta dalla amministrazione penitenziaria per la pulizia e la manutenzione delle aree verdi interne alla Casa di Reclusione “Due Palazzi” di Padova. Nell'attesa dell'esito, ai responsabili della cooperativa venne un'idea, che, come raccontano gli stessi, sembrò quasi banale, ma che fu il preludio di un grande progetto. La cooperativa propose al direttore del carcere di utilizzare direttamente i detenuti per la cura delle aree verdi presenti all'interno della struttura formandoli e dando loro anche una specifica professionalità. La sfida venne accettata e prese l'avvio un primo corso di giardinaggio che vide coinvolti 20 detenuti con i quali venne realizzato il “Parco didattico”, una sorta di aula all'aperto dove il lavoro si impara facendo.

Successivamente la Cooperativa sociale “Giotto” intraprese una nuova iniziativa sperimentale dando avvio alla produzione di manichini di carta pesta per l'alta moda in alcuni spazi non utilizzati del carcere. Varie sono state le attività portate avanti nel corso degli anni dalla cooperativa: nel 2005 iniziò la gestione del *call center* e prese avvio l'assemblaggio delle valigie Roncato e la lavorazione dei gioielli Morellato; nel 2009 in collaborazione con Infocert venne aperto il laboratorio per la digitalizzazione dei documenti cartacei e l'assemblaggio e programmazione delle *pen drive* “Business key” per la firma digitale; negli stessi mesi iniziò anche il montaggio di biciclette con Esperia per i marchi Bottecchia, Fondriest, Torpado e altri; nel 2012 sostenne e accompagnò la Cooperativa sociale 153 nell'avvio di un progetto di agricoltura sociale presso la Casa Circondariale “Capanne” di Perugia, che prevede con il coinvolgimento di detenuti in misura alternativa la produzione di frutta, ortaggi di stagione e carni di pollame nei terreni di pertinenza dell'istituto di pena, da commercializzare nel mercato locale.



Oggi l'attività di punta, tra le molteplici, è certamente divenuta quella della Pasticceria Giotto: un laboratorio di alta pasticceria all'interno del carcere dal 2005, cui si è successivamente affiancato un reparto di confezionamento e logistica e il coinvolgimento di oltre 200 detenuti che sono stati guidati in un percorso formativo e professionalizzante nell'arte pasticceria. Oggi i prodotti della pasticceria sono venduti in oltre 250 punti vendita, *on-line* e perfino esportati all'estero; il panettone qui prodotto è da anni nella *top-ten* della rivista Gambero Rosso.

### Bologna

FiD - Fare Impresa in Dozza – Impresa sociale S.r.l. è nata nel maggio 2012 all'interno della Casa Circondariale di Bologna, dall'idea del Presidente della società Giorgio Italo Minguzzi, il quale è riuscito a creare uno mix tra formazione professionale, istituzioni e tre giganti della Packaging Valley come G.D., IMA, e Marchesini Group. L'idea che ha mosso tale progetto si fondava su 5 punti:

- 1) Realizzare l'iniziativa rapidamente e senza dipendere, quanto a scelte e durata dal pubblico, attraverso la realizzazione di un'impresa privata, con capitale immesso da privati in grado di condividere il progetto e che percepissero il valore etico di ciò che si proponevano di fare;
- 2) Far sentire i detenuti che avessero partecipato al progetto dei veri e propri lavoratori;
- 3) Produrre beni assolutamente uguali a quelli prodotto normalmente fuori dal carcere;
- 4) Disporre di una organizzazione di natura aziendale;
- 5) Garantire che i detenuti potessero svolgere, non appena ritornati in libertà, un'attività conforme a quella precedentemente svolta in carcere, possibilmente senza soluzione di continuità.

Sulla base di questi presupposti è stata realizzata un'officina assolutamente uguale a quella presente negli impianti delle aziende sostenitrici, in cui i detenuti – a seguito di un corso di formazione iniziale – sono stati da subito assunti con un contratto a tempo indeterminato eguale al CCNL Metalmeccanici, così che una volta usciti dal carcere potessero continuare a lavorare nelle stesse imprese.

Ad oggi 13 detenuti, affiancati da cinque *tutor* (operai in pensione) lavorano nell'officina con orario completo dal lunedì al venerdì.

### Verona

Il Progetto “Alfresco – Il fuori dentro”, nasce grazie alla collaborazione della direzione della casa circondariale di Verona con la Cooperativa Panta Rei, la Fondazione San Zeno e la Fondazione Esodo, ed è finalizzato a fornire nuove opportunità lavorative e di reinserimento sociale ai detenuti ed alle detenute dell'istituto partendo dall'esperienza pregressa della Cooperativa Panta Rei che già da tempo produceva e realizzava “Gli Invasà”: marmellate e confetture realizzate utilizzando come materie prime



frutta e verdura buona ma che viene scartata dalla grande distribuzione, formando e favorendo l'inserimento nel mondo lavorativo di persone con patologie psichiatriche più o meno gravi.

Tale esperienza è stata quindi estesa all'interno delle mura carcerarie coinvolgendo detenuti e detenute attraverso la stipula di un'apposita convenzione che ha permesso di realizzare due laboratori: uno nella sezione maschile ed uno in quella femminile della casa circondariale, per la realizzazione di prodotti da immettere sul mercato.

Presso il reparto femminile è stato quindi avviato il progetto “Imbandita – La tavola del riscatto” che accoglie 15 detenute ogni anno all'interno di un moderno laboratorio di trasformazione alimentare che produce marmellate, confetture e conserve da vendere e distribuire sul territorio. Parimenti nella sezione maschile è stato avviato dall'ottobre 2022 “Pasta d'Uomo - Mai stati così buoni”, un laboratorio completo di forno per la realizzazione di pane e lievitati dolci.

### Lecce

Nel 2007, presso la Casa Circondariale Borgo San Nicola di Lecce, prende vita il progetto “Made in carcere” grazie all'iniziativa della Cooperativa sociale Officina Creativa, creata dall'ex manager Luciana Delle Donne, che nella sezione femminile crea il primo laboratorio sartoriale, con l'idea di formare ed assumere le detenute per creare capi di alta sartoria con l'utilizzo di tessuti di scarto.

Lo scopo principale di Made in Carcere è di diffondere la filosofia della “seconda opportunità” per le donne detenute e della “doppia vita” per i tessuti: costi bassi, formazione e tirocinio, nuove possibilità, queste le parole chiave, nel pieno rispetto del principio dell’“economia circolare”.

Con i pezzi di stoffa “di scarto” donati da aziende *partner* del progetto si creano e si mettono in commercio prodotti ed accessori che fanno tendenza.

L'efficacia rieducativa e riabilitativa del progetto è tutta nei numeri di Made in Carcere, che accoglie i lavoratori anche alla fine del periodo di reclusione, con un tasso di recidiva e di rientro in carcere delle partecipanti vicino allo zero. Nello *staff*, attualmente composto da 40 persone tra detenuti e incensurati, sono inclusi gli “Articolo 21”, vale a dire coloro che ricevono l'autorizzazione dall'autorità giudiziaria competente a lavorare all'esterno durante una parte della giornata.

Le donne di Made in Carcere non sono le sole a dedicarsi al progetto, perché a pochi passi da “La Maison”, così viene chiamato il laboratorio nel reparto femminile, subito fuori dal reparto, c'è quella che viene chiamata “Cittadella tessile”. Qui lavorano i detenuti uomini che raccolgono le materie prime, tagliano i capi e si occupano della loro distribuzione in altre carceri italiane. Tutti i detenuti sono regolarmente contrattualizzati e stipendiati.

Oggi il progetto – che è arrivato a coinvolgere oltre 200 persone – è presente in ben sei istituti penitenziari: Lecce, Bari, Trani, Taranto, Matera e, in collaborazione con un'altra cooperativa,

nell'istituto minorile di Bari Fornelli dove, grazie anche al sostegno di Fondazione Poste Italiane e di Fondazione Megamark, è stato anche avviato un primo progetto nel mondo del *food* con la produzione di “Scappatelle”, biscotti con certificato biologico vegano.

### Roma

“Fine Pane Mai” è una caffetteria, una bottega, la prima panetteria in Italia e forse in Europa nata tra le mura di un carcere con vendita aperta al pubblico, ma è anche una breccia nel muro di cinta di una prigione, quella di Rebibbia nella periferia est di Roma.

La Terza Casa Circondariale di Rebibbia è un istituto a custodia attenuata per tossicodipendenti, abusatori, e da poco anche per tutte le altre forme di dipendenza, compresa quella da gioco d'azzardo che comprende circa quaranta detenuti tossicodipendenti.

L'idea nasce nel 2014 dalla proposta e dal confronto tra la direzione del carcere e un ex detenuto, Claudio Punti (ex terrorista appartenente alle Brigate Rosse condannato a 32 anni) che nel 2005 finì di scontare la propria pena, e iniziò a lavorare come cuoco.

Prima di aprire e lavorare nella bottega di “Fine pane Mai”, i detenuti hanno frequentato, grazie ai fondi della Regione Lazio, per sei mesi, un corso per panificatori e poi i successivi aggiornamenti. Furono oltre 20, quelli di Rebibbia, che alla fine ottennero la qualifica. L'iniziativa, del costo complessivo di oltre 2 milioni di euro, è stata finanziata con 800mila euro della Cassa delle ammende del Dipartimento Amministrazione Penitenziaria, il resto grazie ad un cofinanziamento con Panifici Lariano e Farchioni Olii, che pagano oggi gli stipendi, le materie prime ed hanno completamente allestito il punto vendita che si trova in una parte del carcere proprio lungo le mura di recinzione a pochi passi dalla porta carraia dell'istituto di detenzione.

Il laboratorio e il punto vendita si sviluppano su due piani, per una grandezza complessiva di oltre 225 metri quadrati. Nella bottega e nei laboratori lavorano ad oggi otto detenuti, con regolare contratto di lavoro, ma l'idea è di incrementare il fatturato e di assumere venti unità, coinvolgendo come commesse anche le detenute della sezione femminile. Degli otto detenuti, 2 sono stranieri e 6 italiani; l'età varia dai 30 ai 45 anni, tutti con pene abbastanza lunghe legate a reati per rapina, droga o spaccio.

A fare da *tutor*, supervisore e da responsabile del forno, è lo stesso Claudio Punti.

La bottega è aperta tutti i giorni dalle 6 del mattino alle 20, ma i detenuti iniziano il turno già dalla notte, preparando il pane e imbustando le porzioni, mentre un secondo gruppo, specializzato nel reparto gastronomia, lavora con attrezzature *ad hoc* nel reparto superiore del laboratorio.

La reazione del pubblico è stata molto positiva, c'è stata infatti un'ottima risposta sia da parte del territorio limitrofo che da parte di tutti i dipendenti che lavorano nel plesso di Rebibbia, sia maschile che femminile, che grazie al passaparola hanno iniziato ad “acquistare in bottega”.

### **3 – La situazione del sistema carcerario nel mondo**

Nell'analizzare la situazione del sistema carcerario nel resto del mondo si è deciso di volersi focalizzare sulla situazione degli USA e dell'Europa, ben consci che il tema della gestione carceraria in molti dei paesi del globo è oggetto di ampie critiche per le condizioni disumane applicate in talune strutture.

Senza voler dimenticare quanti soffrono per le condizioni di vita in “carceri-lager” sparsi in tutto il mondo sotto la gestione di regimi più o meno democratici, questo lavoro vuole provare ad analizzare alcuni dei casi considerati “più virtuosi” e quindi dare una propria visione attraverso una proposta, nella speranza che questi esempi siano da faro per l'intera umanità verso modelli “più giusti”.

Per questo prima di accingerci ad analizzare gli esempi presi in esame ci permettiamo di rivolgere un pensiero di vicinanza, seppure angosciato e carico di compassione, a tutti coloro che nel mondo vivono in condizioni di reclusione.

#### **3.1 – L'Unione Europea**

Il “Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti” (di seguito alternativamente CPT), è un organo del Consiglio d'Europa che cerca di prevenire i casi di tortura o di trattamenti inumani o degradanti sul territorio dei 47 Stati che hanno firmato la “Convenzione europea per la prevenzione della tortura e delle pene o trattamenti inumani o degradanti”, creata nel 1987.

L'Italia ha ratificato la Convenzione per la prevenzione della tortura nel 1988 a cui è seguita la sottoscrizione di due protocolli addizionali nel 1993.

Il CPT è un organismo composto da esperti indipendenti che vede la partecipazione di un membro per ciascuno Stato sottoscrittore, eletto dal Comitato dei Ministri, il quale partecipa al CPT non in rappresentanza del proprio Stato, ma fornendo un servizio per le proprie capacità individuali al fine di garantire l'indipendenza e l'imparzialità del Comitato stesso.

Il CPT oggi vigila sulle condizioni delle carceri dei paesi sottoscrittori attraverso visite all'interno degli istituti di detenzione e pubblica annualmente un rapporto complessivo sulle sue attività.

Il CPT non è un organo ispettivo, ma la sua attività si basa sul principio della cooperazione con le autorità nazionali e sul principio di riservatezza.

Pertanto, i rapporti e le risposte fornite dalle autorità del Paese coinvolto in una ispezione sono inizialmente riservati e solo successivamente resi pubblici, se il Governo interessato lo richiede.

Conseguentemente ogni Stato ha la facoltà di richiedere la pubblicazione del rapporto del CPT, corredato dalle proprie risposte alle diverse situazioni riscontrate: ad oggi, la maggior parte degli Stati ha scelto di autorizzare la pubblicazione di tali documenti.

Sempre dal Consiglio d'Europa dipende il progetto SPACE - *Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe* che dal 1983 raccoglie e testimonia la situazione degli istituti penitenziari negli stati membri del Consiglio.

Secondo il rapporto SPACE del 2022, al 31 gennaio 2021 erano detenute negli stati membri del Consiglio 1.414.172 persone, ovvero una media di 102 persone ogni 100.000 abitanti (a fronte della media italiana di circa 90 persone ogni 100.000 abitanti).

Il rapporto in particolare analizza la questione del sovraffollamento, rilevando come il problema sia particolarmente presente in paesi come la Romania, San Marino, Grecia, Cipro, Belgio e Turchia in cui il sovraffollamento supera del 25% la media europea; seppure questi stati siano da presso seguiti da Italia, Francia, Inghilterra, Ungheria, Svezia, Repubblica Ceca, Austria, Danimarca, Serbia, Moldavia e Slovenia, in cui il problema è comunque rilevante con un valore medio di sovraffollamento compreso tra il 5 e 25% superiore alla media europea.

Purtuttavia al fine di analizzare lo specifico aspetto della gestione carceraria, nel voler mostrare modelli diversi da quello italiano, si è deciso in particolare di focalizzarsi sull'analisi del modello realizzato dalla Francia tra i paesi comunitari e quello implementato dagli Stati Uniti d'America.

### **3.2 – La Francia**

Condannata nel 2020 dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (di seguito alternativamente CEDU) per l'eccessivo sovraffollamento carcerario, la Francia, a seguito anche del sopraggiungere dell'emergenza Covid-19, ha adottato norme atte a ridurre tale fenomeno, **attraverso l'utilizzo più esteso della liberazione anticipata per i detenuti a fine pena** (per coloro i quali avevano un residuo di pena inferiore a due mesi).

Inoltre, poco dopo la dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19, il governo francese ha inviato una circolare a tutti i tribunali per chiedere di rimandare le detenzioni per i condannati a pene brevi e di applicare la carcerazione preventiva soltanto ai casi più gravi.

Conseguentemente nel corso del 2020 la popolazione carceraria è scesa dai 72.575 detenuti del 15 marzo 2020, fino a raggiungere i 58.695 detenuti il primo luglio 2020.

Ciò nonostante, tolte le norme transitorie a seguito del venir meno della pandemia da Covid-19, le detenzioni sono tornate a salire fino a raggiungere il 31 dicembre 2022 il record storico di **72.836 detenuti a fronte di 60.698 posti disponibili**, ovvero un **sovraffollamento medio pari al 120%** (a tal riguardo si precisa che nei centri di custodia cautelare si sono raggiunti addirittura valori dell'ordine del 150-200% di sovraffollamento).

Seppure in queste drammatiche condizioni l'ordinamento francese (Articoli 717-3 e D432-1 e seguenti del codice di procedura penale francese) stabilisce che ai detenuti deve essere garantito un lavoro volontario e non obbligatorio.

In particolare, l'Articolo D432-2 del codice di procedura penale francese sancisce che: “***Devono essere adottate le disposizioni necessarie per garantire che ai detenuti sia fornito un lavoro produttivo sufficiente ad occupare la durata normale di una giornata lavorativa.***”

Per questo nel 2018 il Ministero di Giustizia ha creato **L'Agenzia per il lavoro di interesse generale e l'integrazione professionale** (di seguito alternativamente ATIGIP), il cui scopo è “*réparer le passé, préparer l'avenir*” (“riparare il passato, preparare il futuro”), motto coniato con lo specifico obiettivo di:

- Combattere l'inattività carceraria visto che solo il 28% dei detenuti aveva accesso al lavoro in stato di detenzione;
- Promuovere il reinserimento e ridurre la recidiva visto che il 59% delle persone che uscivano dal carcere, secondo le statistiche francesi, venivano ricondannate entro 5 anni dal rilascio;
- Sviluppare alternative alla detenzione in particolar modo attraverso il Servizio Civile (*Le travail d'intérêt général* – TIG) (avendo dimostrato che seppure TIG fosse stato attuato solo per il 3,5% delle condanne emesse, in verità nell'80% di questi casi la recidiva fosse ampiamente inferiore ai casi in cui non fosse stato attivato).

Per questo l'agenzia ha avviato la promozione di tre distinti percorsi volti a favorire il reinserimento e quindi abbattere la recidiva da parte dei detenuti, attraverso:

- 1) Il lavoro in carcere;
- 2) Il TIG per attività sociali di interesse pubblico;
- 3) La realizzazione di percorsi di formazione per il reinserimento.

In particolare, per quanto attiene al lavoro in carcere esiste la possibilità per i detenuti di essere impiegati in uno degli oltre **600 Laboratori di produzione** (di cui 48 gestiti direttamente dall'agenzia ATIGIP) a cui le aziende possono esternalizzare parte della propria attività lavorativa.

Questi laboratori, che occupano una superficie industriale complessiva che assomma a 210.000 m<sup>2</sup>, sono distribuiti negli istituti penitenziari di tutto il paese e operano nei più svariati settori tra cui: la lavorazione del legno, la lavorazione del pellame, la realizzazione di dotazioni per la sicurezza, le lavorazioni di carpenteria metallica, l'imballaggio, *call center*; la stampa e rilegatura, l'agricoltura, le produzioni digitali.

Il sito dell'Agenzia riporta che ad oggi oltre 350 aziende si avvalgono di questa modalità di cooperazione con gli istituti carcerari, sottolineando come questa modalità di collaborazione promuova di fatto una

produzione di qualità, etichettata per l'appunto “*made in France*”, attraverso il lavoro virtuoso dei detenuti che vi sono impiegati.

Sempre il sito dell’Agenzia spiega come agli aspetti organizzativi della gestione dei laboratori avvengano secondo due distinte modalità:

- 1) La **Gestione Pubblica**: se lo stabilimento è gestito dall'amministrazione penitenziaria.  
In questo caso l'attività delle aziende è inquadrata in un contratto di concessione con il quale l'amministrazione penitenziaria mette a disposizione un laboratorio e operatori preposti alla realizzazione delle loro produzioni, ma è l'amministrazione penitenziaria stessa che paga gli stipendi ai detenuti che lavorano, fatturandoli poi alla società concessionaria.
- 2) La **Gestione Delegata**: se lo stabilimento è affidato a una società privata che risulta essere titolare di un contratto di gestione a tempo determinato.  
In questo caso sono le aziende, titolari del contratto di gestione, a controllare direttamente l’offerta di lavoro dei detenuti nei laboratori e supervisionano le attività di subappalto in base agli ordini dei clienti esterni.

**In tutti e due i casi gli aspetti inerenti alla sicurezza all’interno del carcere sono sempre demandati al Corpo di Polizia Penitenziaria**, rendendo il modello francese un “**modello misto**” rispetto a quelli più classici rappresentati delle carceri integralmente private o integralmente pubbliche presenti negli altri stati.

In questo contesto, al fine di tutelare i detenuti che decidono di intraprendere un percorso lavorativo, il 1° Maggio 2022 è entrato in vigore il decreto attuativo (*Décr. n° 2022-655 du 25 avr. 2022, JO 26 avr.*) della **Legge per la Fiducia nell’Istituto Giudiziario** (*Loi n° 2021-1729, du 22 décembre 2021, pour la confiance dans l’institution judiciaire*), che regola il lavoro in carcere andando a modificare lo *status* dei detenuti che lavorano, così da rafforzare i loro diritti e soprattutto promuovere il loro reinserimento professionale.

Con questo decreto attuativo è stato introdotto il **Contratto di Lavoro Carcerario**, che dal 1° gennaio 2023 ha sostituito tutte le previgenti forme contrattuali che normalmente venivano sottoscritte unilateralmente con il detenuto. In particolare, il nuovo Contratto di Lavoro Carcerario ha lo scopo di avvicinare il più possibile le condizioni di esercizio del lavoro in carcere a quelle che i detenuti vivranno una volta scarcerati, introducendo:

- la previsione di un periodo di prova;
- la garanzia di una **retribuzione minima salariale**;
- la definizione di un orario di lavoro stabile;

- la specifica del carico di lavoro settimanale e quindi la possibilità di avere un contratto a tempo pieno o a tempo parziale.

La riforma mira inoltre – nel lungo periodo – ad introdurre ulteriori diritti per i detenuti tra cui: il diritto alla pensione, il diritto alla formazione, il diritto alla copertura dei rischi professionali e anche il diritto alla disoccupazione ove si manifestasse alla fine dell’attività lavorativa in carcere.

Ad ultimo la riforma rafforza le prerogative e le modalità di intervento dell’Ispettorato del Lavoro in carcere, definisce l’ambito e le competenze della Medicina del Lavoro in stato di detenzione, introduce misure tese a combattere la discriminazione e le molestie, ma soprattutto **introduce una specifica fattispecie di appalti pubblici riservati** (oltre a quelli già previsti per gli operatori economici che impiegano lavoratori disabili e svantaggiati o alle imprese dell’economia sociale e solidale) per quelle aziende che si avvalgono del lavoro carcerario.

### **3.3 – Gli Stati Uniti d’America**

Su una popolazione totale di 333,3 milioni di persone, al primo trimestre 2022 gli Stati Uniti d’America vedevano un significativo decremento dei propri detenuti rispetto agli anni precedenti, che passavano da oltre 2,3 milioni a circa 1,9 milioni divisi su oltre 7.000 carceri (di cui circa 1.600 prigioni di stato, 122 prigioni federali, circa 3.200 prigioni locali e 1.300 carceri minorili, oltre ad ospedali psichiatrici, prigioni militari e prigioni nelle riserve indiane) con un costo per l’intero sistema che si aggira intorno ai 182 miliardi di dollari l’anno.

Quasi 5 milioni di americani sono stati in prigione, molti dei quali per delle infrazioni lievi e gli afroamericani finiscono in galera a un tasso cinque volte superiore a quello dei bianchi.

La piaga del sovraffollamento, delle precarie condizioni in cui sono a volte rinchiusi i detenuti e dei decessi in prigione flagella il paese (dal 2000 al 2019 i decessi in cella sono aumentati dell’11%).

Basti pensare che solo nel 2023 è stata chiusa definitivamente “The Boat” (la Barca), come chiamavano gli agenti della polizia penitenziaria e i detenuti la chiatta, ancorata nel Bronx a sud di New York, alta 5 piani che dal 1992 ospitava 800 detenuti di media e massima sicurezza, in cui ai detenuti era concessa un’ora d’aria sul ponte e per il resto del giorno l’unica luce naturale che potevano ricevere filtrava attraverso i minuscoli oblò dei dormitori.

Si tenga inoltre presente che negli USA esistono strutture di detenzione completamente private: 27 stati e il governo federale nel 2023 hanno recluso presso 158 carceri private 96.730 detenuti, ovvero all’incirca l’8% della popolazione carceraria totale statale e federale.

A tal riguardo si rileva che il 25 gennaio 2021 il presidente Joe Biden ha emesso un ordine esecutivo per impedire al Dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti di rinnovare ulteriori contratti con carceri



private. Tuttavia, la maggior parte delle strutture carcerarie afferiscono ai singoli stati, pertanto la citata ordinanza ha interessato solamente le carceri federali.

La caratteristica che più di tutte connota il sistema statunitense è legata all'impiego in attività lavorative dei propri detenuti. Difatti, circa metà dei detenuti delle carceri USA sono impiegati in attività lavorative che normalmente si distinguono in tre tipologie:

- 1) Lavori interni all'istituto penitenziario;
- 2) Lavori per le cosiddette "Industrie Carcerarie Federali";
- 3) Lavori per aziende esterne.

Rispetto alla prima fattispecie si rileva come il lavoro svolto all'interno dell'istituto sia simile a quello svolto dai detenuti in Italia nell'ambito dei servizi accessori al funzionamento del carcere (ristorazione, pulizie, ecc.).

Particolare attenzione va invece posta sul sistema delle **"Industrie Carcerarie Federali" (*Federal Prison Industries – FPI Inc.*)**, che assume il nome commerciale di UNICOR: una società *for profit* controllata dal governo e fondata dal Congresso Federale nel 1934, che, sotto la direzione del *Federal Bureau of Prisons*, opera senza alcun aggravio per le casse federali e ha il compito di ridurre la recidiva tra i detenuti attraverso il lavoro, producendo prodotti e offrendo servizi *in primis* rivolti alle agenzie del governo federale.

Le statistiche presentate dal *Federal Bureau of Prisons* mostrano come i detenuti che abbiano svolto un programma di lavoro all'interno di UNICOR riportino una percentuale inferiore del 24% di recidiva durante la loro vita post carceraria nei successivi 12 anni di osservazione, nonché una probabilità maggiore del 14% di trovare un impiego.

Ad oggi UNICOR produce oltre 80 tra servizi (*contact center e help desk*, disegnatori CAD, stampa, distribuzione, *data entry e media conversion*, logistica) e prodotti industriali (tessile, elettronica, energetica, industria del legno, industria della plastica, riparazione di veicoli, metallurgia) per un totale di oltre 17.000 prodotti/servizi.

Il 50% della produzione di UNICOR è rivolta al Dipartimento della Difesa, mentre il restante 50% è suddiviso tra altre amministrazioni centrali, tra cui i Dipartimenti dell'Agricoltura, della Sicurezza Nazionale, di Giustizia, dei Trasporti, del Tesoro, nonché l'Ufficio Federale delle Prigioni o il Servizio Postale.

Va fatto altresì presente che a fronte di 1\$ di generato attraverso la fornitura di beni e servizi, il 78% è speso per l'acquisto di materie prime e attrezzature per il funzionamento delle industrie (in particolare metà di questi acquisti sono fatti da imprese piccole o svantaggiate), il 18% è utilizzato per coprire le



spese del programma (in particolare gli stipendi del personale civile che forma e supervisiona i detenuti), il 4% circa, ovvero 4 *cents*, è utilizzato per ripagare gli obblighi finanziari dei detenuti verso chi ha subito il danno (si stima che il “guadagno” del detenuto sia compreso tra 23 *cents* e 1,15 dollari l’ora).

Difatti il Programma di Responsabilità Finanziaria dei Detenuti (*Inmate Financial Responsibility Program - IFRP*) garantisce che i detenuti che abbiano obblighi finanziari contribuiscano con il 50% del loro guadagno in modo tale che quel denaro possa essere utilizzato per pagare le multe ordinate dal tribunale, le tasse di carcerazione e coprire i costi della giustizia riparativa verso le vittime.

Secondo il *report* annuale relativo all’anno fiscale 2021 di UNICOR, a fronte di 16.315 detenuti impiegati (in flessione rispetto ai 18.000 previsti a causa del Covid-19) di cui almeno il 30% con un fine pena pari a tre anni, sono state generate vendite per 404.1 milioni di dollari con un guadagno netto complessivo di 4.5 milioni di dollari.

Le ultime stime fornite dal *Federal Bureau of Prisons* mostrano come siano 25.000 detenuti che chiedono di accedere a UNICOR.

Analizzando l’ultima fattispecie del lavoro per aziende terze si ricorda come il principale programma è costituito dal **PIECP (*Prison Industry Enhancement Certification Program*)**, avviato nel 1979, insieme ad altri due programmi: l’American Legislation Exchange Council e il Prison-Industries Act.

In particolare, il programma federale PIECP, esteso anche alle prigioni federali nel 2012, permette ai detenuti di poter lavorare presso aziende private a fronte del riconoscimento del salario minimo federale con due obiettivi principali:

1. fornire ai detenuti competenze lavorative che ne favoriscano il reinserimento, combattendo l’inattività carceraria;
2. permettere al detenuto di generare dei ritorni economici che possano dare un contributo alla società, contribuire a compensare il costo della carcerazione, risarcire le vittime di reati e le loro famiglie.

L’attuazione del programma PIECP è sotto la diretta responsabilità del Direttore dell’Ufficio di Assistenza Giudiziaria del dipartimento di Giustizia degli Stati Uniti d’America, che verifica quali amministrazioni soddisfano i requisiti obbligatori per accedere al programma. Ad oggi sono 175 le compagnie private coinvolte.

L’introduzione del lavoro carcerario nel settore privato, i programmi PIECP, ALEC e il Prison-Industries ACT hanno contribuito in modo sostanziale allo sviluppo del sistema carcere-industria: basti pensare che **nel 2021 sono stati generati 2,09 miliardi di dollari tra beni e servizi dall’ecosistema del lavoro carcerario a fronte di retribuzioni per i detenuti nettamente inferiori rispetto ai lavoratori degli stessi comparti, normalmente comprese appena tra 0,30 e 1,30\$ l’ora.**

## 4 – Il PNRR

Il Piano Nazionale Riprese e Resilienza (di seguito alternativamente PNRR) approvato nel 2021 per rilanciare il Paese a seguito della pandemia da COVID-19, insieme al Piano Nazionale Complementare (di seguito alternativamente PNC) varato dal Governo con lo stanziamento di risorse integralmente italiane, prevede lo stanziamento di ingenti risorse per affrontare il problema del sovraffollamento nelle carceri del Paese.

### 4.1 – Gli interventi previsti dal Piano Nazionale Complementare

Il Piano Nazionale Complementare prevede uno specifico investimento per un totale di 132,9 milioni di euro per la “Costruzione e miglioramento dei padiglioni e degli spazi dei penitenziari per adulti e minori”. Tale attività rientra all’interno della Missione Inclusion e Coesione - Componente: Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore.

Come è possibile leggere dal sito del Governo dedicato al PNRR e al PNC *“la misura intende costruire nelle aree già a disposizione dell’amministrazione penitenziaria 8 nuovi padiglioni "modello" destinati ai detenuti adulti, per combattere il sovraffollamento e potenziare le aree per la riabilitazione. Mettere in sicurezza quattro penitenziari per i minorenni, garantendo anche l’efficienza energetica, per ampliare gli spazi destinati alle attività educative e di formazione professionale”*.

Nella descrizione si presentano gli interventi come *“coerenti ed in continuità con il programma di modernizzazione ed efficienza del sistema giudiziario italiano”*, ricordando come *“nella nostra Costituzione, la punizione deve ispirarsi ai principi dell’umanità e concentrarsi sulla rieducazione e sul reinserimento”*. In ragione di ciò l’attività è descritta come necessaria per conseguire 3 benefici:

- Garantire la salute e la riabilitazione dei detenuti adulti e minori;
- Prevenire fenomeni di recidiva, violenza, e suicidio;
- Rispettare le norme internazionali sui diritti dell'uomo.

Il Legislatore ha quindi previsto due sub-investimenti da realizzarsi entro metà del 2026:

- 1) Realizzazione di 8 nuovi padiglioni “modello”, destinati ai detenuti adulti;
- 2) Adeguamento strutturale ed efficientamento energetico per 4 istituti penali per i minorenni.

I due sub-investimenti dovranno essere attuati secondo un preciso cronoprogramma che prevede:

- a) Entro dicembre 2022 approvazione di almeno il 50% dei progetti definitivi da porre a base di gara per il sub-investimento 1 e il 75% per il sub investimento 2;
- b) Entro dicembre 2023 almeno il 50% dei contratti di appalto stipulato;
- c) Entro dicembre 2024 avvio del 100% dei cantieri previsti;
- d) Entro dicembre 2026 piena operatività delle strutture.

Dal monitoraggio effettuato dalla Ragioneria Generale del Ministro dell'Economia e delle Finanze al III trimestre 2023 risulta un “parziale conseguimento degli obiettivi” sulla base di quanto comunicato dall'amministrazione risulta: per 4 interventi su 8 intervenuta stipula contratto appalto (50%); per 6 interventi su 8 intervenuta aggiudicazione definitiva (75%). Mentre non risulta raggiunto l'obiettivo di aggiudicazione definitiva per 2 CUP per un finanziamento PNC di 10,5 milioni ciascuno per un totale di 21 milioni di euro. Si riscontrano in ogni caso disallineamenti rispetto alle risultanze del sistema di monitoraggio.

Ciò stante da fonti di giornale si apprende che è in corso un maxi piano di ristrutturazione che vede sbloccati **21 interventi per un totale di 166 milioni**, tra cui l'intervento principale è rappresentato dalla **costruzione del nuovo carcere di San Vito al Tagliamento, dove a fronte di un investimento pari a 41 milioni di euro si realizzerà una struttura da 300 posti** (il carcere sarà realizzato nell'area dell'ex-caserma Dall'Armi a seguito della sentenza del Consiglio di Stato del 29 dicembre 2022 che ha sbloccato il contenzioso per la realizzazione).

Difatti il Ministro della Giustizia Carlo Nordio ha recentemente presentato un piano per combattere la piaga del sovraffollamento che vede la creazione di 2.262 nuovi posti per i detenuti, ma anche azioni collaterali tra cui: accordi bilaterali con stati stranieri per ospitare i nostri detenuti, percorsi per affidare alle cooperative i detenuti prossimi all'uscita, un freno alla detenzione cautelare.

#### **4.2 – La Commissione sull'Architettura Carceraria**

All'interno di questo processo si è inserita l'attività della **Commissione sull'Architettura Carceraria**, istituita con D.M. 12 gennaio 2021 del Ministero di Giustizia, con lo specifico obiettivo di predisporre uno o più progetti architettonici di *“riqualificazione delle strutture carcerarie per allineare sempre di più i luoghi dell'esecuzione penale intramuraria alla funzione costituzionale di responsabilizzazione del detenuto in una reale visione di reinserimento sociale e recupero personale”*.

La Commissione, prendendo le mosse dal lavoro avviato durante gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale del 2015, ha inteso contribuire alla ridefinizione degli spazi carcerari, come parte integrante della modalità di esecuzione della pena, provando a superare il concetto del carcere come risposta unica a qualsivoglia trasgressione.

Nel far ciò la Commissione ha operato nel ridefinire la qualità dello spazio di esecuzione della sua funzione riabilitativa, in un'ottica di dignità degli ambienti distanziandosi in maniera netta dalla visione afflittiva e contenitiva del passato.

Così facendo la Commissione ha avviato una riflessione sul concetto e sulle tipologie di “spazio” che si rendono indispensabili per conseguire un efficace percorso di re-inserimento, declinandolo in quattro specifici ambiti:

- Lo spazio della propria soggettività: luogo autorganizzato del detenuto;
- Lo spazio delle proprie affettività: necessario al mantenimento degli affetti del detenuto;
- Lo spazio della comunicazione collettiva: dalle attività di espressione culturale agli spazi per l'istruzione, formazione, lo sport, nonché lo spazio per consumare collettivamente il pasto;
- Lo spazio dell'osservazione e del mantenimento di ordine e sicurezza, attraverso un processo di sicurezza dinamica, l'interazione delle diverse figure professionali che devono essere capaci di osservare le dinamiche delle persone in esecuzione penale, orientando le azioni dei singoli e re-indirizzandole ove ne esista la necessità.

Nel far ciò la Commissione ha mostrato come questi ambiti non siano il frutto di un processo lezioso ed accademico, ma derivino direttamente dall'analisi degli articoli della Costituzione.

L'analisi svolta dalla stessa Commissione ricorda in particolare come *“la Costituzione echeggia il diritto agli spazi già all'articolo 4, che riconosce a tutti i cittadini (detenuti o non detenuti che siano) il diritto al lavoro: perché questo sia esercitato occorre uno spazio adeguato ove sia possibile svolgerlo, il lavoro”*.

Richiama altresì quanto sancito dal primo capoverso dell'Art. 12 della Legge sull'Ordinamento Penitenziario: *“Negli istituti penitenziari, secondo le esigenze del trattamento, sono approntate attrezzature per lo svolgimento di attività lavorative, di istruzione scolastica e professionale, ricreative, culturali e di ogni altra attività in comune”*.

Dal lavoro della Commissione nasce una proposta di un format riferito ad un istituto di detenzione maschile di 200 persone in cui viene definito non solo il rapporto con il contesto circostante, il trattamento e la riabilitazione (inteso come l'insieme dei bisogni materiali, di benessere, di affettività, di socialità, e di realizzazione), la sicurezza (attiva e passiva), ma dove vengono anche considerati:

- gli spazi dell'abitare;
- gli spazi dell'affettività;
- gli spazi per il lavoro, la formazione e lo studio;
- gli spazi religiosi, culturali, ricreativi e sportivi.

Purtroppo, i lavori della Commissione, seppur preziosissimi nel ridefinire l'architettura carceraria secondo i più moderni *standard*, non hanno affrontato l'analisi economica, non hanno tenuto conto, in altre parole, dei costi di realizzazione e più in genere dei costi gestionali del *format* ipotizzato.

Analizzando il lavoro della Commissione nel dettaglio si nota come la stessa, all'interno della sezione dedicata alla descrizione degli spazi per il lavoro, abbia rilevato:

- *Le necessità infrastrutturali del lavoro in carcere vanno identificate già nel processo di pianificazione dell'istituto. Perciò il masterplan del carcere deve includere la programmazione dei luoghi di lavoro.*

- *Le loro caratteristiche, sia che essi riguardino industria, artigianato, agricoltura o commercio, sono influenzate da elementi che appartengono alle caratteristiche dell'istituto: tipologia dell'istituto; categoria di detenuti; livello di rischio; vulnerabilità di gruppi; livello di sicurezza; probabilità di espansione; livello di tecnologia; stato degli impianti; personale totale; presenza di personale qualificato; disponibilità di materiali da costruzione e manodopera; posizione geografica; vincoli di sito; legislazione nazionale e altri standard.*

Appare quindi evidente fin da ora lo stretto connubio che deve esistere tra la struttura propria del carcere e l'insediamento industriale (o artigianale o ancora agricolo) che si intende realizzare per favorire il percorso rieducativo del detenuto.

Tutto ciò premesso, in base alle notizie liberamente accessibili sulla rete, sembra che il lavoro della Commissione, che prevede la realizzazione di carceri ispirati al *format* progettato, non troverà per ora applicazione.

Difatti, come indicato precedentemente, il Piano Nazionale Complementare prevede solamente la realizzazione di **8 padiglioni (la capienza iniziale prevista era di 120 posti poi ridotta a 80)**, con una stima di costo di realizzazione complessivo di **10.575.000,00 euro** ciascuno.

Purtuttavia si rileva come l'Ufficio Tecnico del DAP abbia sottoposto alla Commissione il progetto per la realizzazione dei suddetti padiglioni al fine di ottenere indicazioni migliorative, ricevendo il 31 marzo 2021 il parere della Commissione.

#### **4.3 – Le iniziative promosse dal Ministero della Giustizia**

##### **Il Memorandum “Lavoro carcerario”**

Il 24 giugno 2022 l'allora Ministro della Giustizia, Marta Cartabia, l'allora Ministro dell'Innovazione Tecnologica, Vittorio Colao, sigillarono il Memorandum “Lavoro carcerario”.

Il progetto mirava ad offrire ai detenuti opportunità professionali di formazione specialistica nei settori delle telecomunicazioni, con i trattamenti economici previsti dai CCNL vigenti per gli operai specializzati.

Le attività previste si sviluppavano in due ambiti specifici entrambi legati al settore delle telecomunicazioni e dell'ICT:

- la rigenerazione degli apparati terminali di rete, a cui hanno aderito Fastweb, Linkem, Tiscali, Sky, Telecom Italia, Vodafone e Windtre;
- la realizzazione di reti di accesso telecomunicazioni con Open Fiber, Sielte e Sirti, attraverso la posa vera e propria della fibra.

Lo scorso 8 ottobre i primi sette detenuti, su nove già abilitati con specifici corsi di formazione, sono usciti dal carcere di Torino “Lorusso e Cotugno, per essere impiegati dal gruppo SIRTII nella posa e giunzione delle reti in fibra ottica.

Quello di Torino è solo il primo degli istituti penitenziari coinvolti nel progetto.

Altri istituti sono già stati individuati per ospitare laboratori che si occuperanno del ricondizionamento dei modem di rete dismessi dalle abitazioni: Bologna, Cagliari, Catania, Frosinone, Lecce e Roma.

In questo filone si inseriscono le esperienze di aziende come Cisco, Linkem e Digital360 che hanno già da tempo e indipendentemente avviato processi tesi a favorire il reinserimento attraverso il lavoro carcerario.

### **L'accordo Ministero della Giustizia – CNEL**

In data 13 giugno 2023 il Ministro della Giustizia Carlo Nordio e il Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (di seguito alternativamente CNEL) Renato Brunetta hanno sottoscritto un accordo tra le due istituzioni che, come si legge nel testo del documento stesso, è teso a promuovere *“una collaborazione orientata a 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”*. Inoltre nell'ambito dell'attuazione del Programma della XI Consiliatura e in esecuzione dell'accordo su citato, l'Assemblea del CNEL nella seduta del 19 marzo 2024 ha approvato con voto unanime un documento di osservazioni e proposte che prevede l'istituzione di un **“Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale”**, che ha lo specifico compito di promuovere la cooperazione interistituzionale per favorire l'occupabilità dei detenuti e auspicabilmente ridurre la recidiva.

In particolare, il 16 aprile 2024 è stata indetta dal CNEL una giornata dal titolo **“Recidiva Zero” – Studio, formazione e lavoro in carcere: dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema in carcere e fuori dal carcere**, in cui sono state coinvolte le diverse realtà economiche, sociali, imprenditoriali, del terzo settore, delle fondazioni bancarie, nonché ovviamente il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale e il Dipartimento Affari Penitenziari del Ministero della Giustizia.

Scopo dell'iniziativa è quello di valorizzare le diverse iniziative, i modelli e le competenze sviluppate nel tempo, analizzando le singole esperienze legate al lavoro carcerario, analizzando altresì gli ostacoli, le criticità e le implicazioni di ciascuna di esse, per poter giungere all'implementazione di un **“sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale”**, come previsto dal lavoro preliminare della Conferenza Unificata Stato Regioni adottato in data 28 aprile 2022.

## **5 – La proposta di Spazio Aperto**

La disamina fin qui condotta mostra i tanti tentativi oggi in atto nel Paese tesi a migliorare da un lato le condizioni di vita dei detenuti e dall'altro volti a favorire processi di reinserimento attraverso la formazione e il lavoro, con lo specifico obiettivo di contrastare il fenomeno della recidiva a vantaggio *in primis* del detenuto medesimo, ma al contempo dell'intero sistema Paese.

**Spazio Aperto, alla luce delle tante esperienze positive oggi esistenti nel panorama nazionale, è dell'opinione che la collaborazione *Stato – privato* possa essere un' efficace modalità sia per spezzare il “sistema infinito” della recidiva attraverso il lavoro quale strumento di reinserimento e valorizzazione delle abilità dell'individuo, sia per tentare di stipulare una sorta di “patto sociale” tra chi “ha sbagliato” e, il cittadino quale contribuente, il sistema produttivo e l'ordinamento della giustizia del nostro Paese.**

Purtuttavia dalla disamina effettuata non si riscontra l'esistenza di un modello che in maniera strutturata e unitaria possa superare le tre principali problematiche che affliggono le carceri italiane e che ricordiamo essere:

- Il sovraffollamento carcerario che oggi si attesta al 119% in ragione dei posti realmente disponibili nelle strutture detentive;
- Le condizioni di vita precarie dettate dall'obsolescenza delle strutture (tenuto conto che oltre il 50% sono state realizzate secondo vecchi schemi prima del 1980 e hanno oltre 40 anni);
- La difficoltà a strutturare percorsi tesi al reinserimento attraverso l'attività lavorativa a causa della molteplicità degli attori coinvolti nel processo.

### **5.1 – La proposta**

Pur riconoscendo l'altissimo valore sociale e l'importantissimo lavoro ad oggi svolto da più realtà del terzo settore attraverso iniziative volontaristiche, Spazio Aperto ritiene che il coinvolgimento di un “**Imprenditore Sociale**” possa favorire la realizzazione di un progetto su più ampia scala con maggior beneficio per i detenuti e l'intera collettività nel tentativo di affrontare in maniera corale e unitaria le tre problematiche su indicate.

Pensare infatti di operare con un approccio imprenditoriale, coniugando cioè l'ottimizzazione dei costi e dei ricavi di un'attività industriale affiancata alla gestione amministrativa dell'istituto di detenzione, permettendo a un ampio numero di detenuti di operare all'interno di un impianto industriale, potrebbe essere la strada per un reale reinserimento del detenuto e al contempo essere la garanzia di condizioni



di vita più decorose durante l'esecuzione della pena, nonché – non ultimo – essere garanzia di una effettiva riabilitazione della dignità del detenuto.

Conseguentemente questa proposta vuole provare a delineare un “**nuovo modello**” che provi a fornire una soluzione capace di dare una risposta alle tre problematiche in maniera unitaria, attraverso il coinvolgimento di 3 attori:

## 1) L'Imprenditore Sociale

Il coinvolgimento di un attore privato potrebbe non solo permettere di realizzare nuove strutture nel rispetto dei più moderni *standard* architettonici, ma potrebbe anche garantire una più attenta gestione amministrativa delle medesime strutture nel tentativo di conseguire l'efficientamento economico nella gestione delle stesse.

In particolare, il binomio *Imprenditore – Fondazione di Origine Bancaria* (di seguito indicati come l'*Imprenditore Sociale*<sup>1</sup>) potrebbe rappresentare quel soggetto capace di sostenere un investimento per la realizzazione di un nuovo modello di “struttura di detenzione” così composta:

- **Struttura Detentiva** da realizzarsi in accordo con le indicazioni stilate dalla Commissione per l'Architettura Carceraria del Ministero della giustizia, che avrebbe il fine di garantire la creazione di un istituto che permetta il rispetto dei diritti fondamentali del detenuto e al contempo garantire agli agenti di Polizia Penitenziaria di poter operare all'interno di ambienti decorosi, a misura d'uomo, ma soprattutto sicuri;
- **Struttura Industriale** da realizzarsi all'interno del perimetro della struttura detentiva nel rispetto degli *standard* di sicurezza richiesti ai sensi di legge, ma al contempo funzionale allo svolgimento delle attività lavorative previste.

Tale realizzazione dovrà essere integralmente sostenuta economicamente dal binomio *Imprenditore – Fondazione di Origine Bancaria* in accordo con quanto ad oggi previsto dall'Art. 43 del Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 – “Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività”, secondo cui le Fondazioni di Origine Bancaria (ovvero altri enti pubblici o con fini non lucrativi) possono partecipare alla realizzazione di strutture carcerarie con il finanziamento di almeno il 20% del costo di investimento.

La proposta avanzata dall'*Imprenditore Sociale* potrà essere presentata al Ministero della giustizia e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per la sottoscrizione di un Accordo di Partenariato in cui ai due ministeri andrà l'onere di coordinare le attività amministrative necessarie a favorire la realizzazione della nuova Struttura nelle modalità indicate al successivo punto 3 della Proposta.

---

<sup>1</sup> Con riferimento alla nozione di “Imprenditore Sociale” qui utilizzata, in essa è altresì da ricomprendersi la cordata di imprenditori, composta ad esempio da soggetti operanti nel settore dell'edilizia e nel settore industriale che sarà oggetto dell'attività d'impresa. La citata nozione non è da confondersi con colui che esercita l'Impresa Sociale così come definita dal D.Lgs. n. 112 del 2017 e ss.mm.ii.



Tutti gli oneri gestionali della struttura, sia in relazione alle attività detentive, sia a quelle lavorative saranno in capo all'*Imprenditore Sociale*, ivi incluse le attività formative dei detenuti in relazione alla tipologia di lavoro svolta, con la sola eccezione della Polizia Penitenziaria che resterà alle dipendenze esclusive del Dipartimento Affari Penitenziari del Ministero della giustizia.

A fronte dell'investimento che l'*Imprenditore Sociale* dovrà sostenere per la realizzazione prima e la conduzione poi della Struttura, verrà sottoscritto un Accordo all'interno del quale verranno riconosciuti dallo Stato i seguenti 3 benefici:

- **Concessione Demaniale:** in relazione al terreno su cui realizzare la Struttura.

Tale concessione si sostanzierà nella possibilità da parte dell'*Imprenditore Sociale* di utilizzare un terreno demaniale per la realizzazione della Struttura, scelto tra i terreni messi a disposizione dall'Agenzia del Demanio.

- **Concessione Edilizia:** in relazione alla realizzazione della Struttura.

Tale concessione sarà rilasciata in “conferenza dei servizi” sotto l’egida del Ministero della giustizia e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con la Regione ospitante. La concessione includerà tutte le autorizzazioni necessarie a garantire un *iter* snello e rapido per la realizzazione della struttura e sarà accompagnata dalla previsione di un credito d’imposta in ragione dell’investimento sostenuto sia per la realizzazione della Struttura Detentiva, che della Struttura Industriale, ivi inclusi gli investimenti materiali necessari alla produzione.

Il periodo in cui l'*Imprenditore Sociale* godrà di un credito d’imposta sarà pari a tutto il periodo di progettazione e realizzazione dell’investimento come dichiarato in fase di presentazione della domanda e sarà pari ad una percentuale tale da rendere l’investimento fortemente incentivante tenuto conto degli oneri e dei tempi correlati alla formazione della forza lavoro e conseguentemente all’entrata a regime dell’impianto produttivo. A tal riguardo pur immaginando iniziative similari al cosiddetto “Bonus 110 %”, visto che le singole iniziative saranno soggette ad avviso pubblico e quindi saranno un numero predefinito, si ritiene che lo strumento più giusto e la relativa percentuale di sgravio potrà essere fissata dai competenti organi del Ministero dell’economia e delle finanze, anche alla luce della necessità di dover garantire all'*Imprenditore Sociale* un adeguato incentivo alla realizzazione dell’iniziativa.

- **Beneficio Fiscale:** in relazione all’attività produttiva della Struttura.

Tale defiscalizzazione, in analogia con quanto già avviene per le Zone Franche Urbane di cui all’Art. 1 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 e ss.mm.ii., sarà legata alla Struttura sia in relazione all’attività lavorativa svolta dai detenuti, sia rispetto ai beni prodotti all’interno della Struttura stessa (trasporto, distribuzione, vendita).

Vista l'alta valenza sociale dell'iniziativa si ritiene che i benefici di cui alle Zone Franche Urbane (esenzione dalla imposta sui redditi; esenzione dall'imposta regionale sulle attività produttive; esenzione dell'imposta municipale propria; esonero del versamento dei contributi previdenziali ed assistenziali sulle retribuzioni da lavoro) potranno essere ulteriormente estesi auspicabilmente alla completa defiscalizzazione dell'insediamento.

A tal riguardo si ritiene che la Concessione Demaniale potrà essere di durata almeno cinquantennale o comunque legata al punto di pareggio del piano industriale avanzato dall'*Imprenditore Sociale* maggiorato di un congruo periodo di tempo che garantisca un adeguato ritorno economico; conseguentemente il beneficio fiscale sarà garantito per un tempo pari alla durata della Concessione Demaniale diminuito del tempo impiegato alla realizzazione dell'infrastruttura.

Il perdurare della concessione e del beneficio dovrà essere soggetto a continua attività di monitoraggio e verifica da parte del Ministero di giustizia e del Ministero dell'economia e delle finanze: il primo deterrà l'onere di verificare l'adeguatezza delle condizioni della Struttura nel tempo, nel rispetto delle disposizioni di legge e dell'accordo di partenariato; il secondo il rispetto dei requisiti alla base della concessione del beneficio fiscale.

## 2) Il Detenuto

Il detenuto, esclusivamente su base volontaria, potrà richiedere il trasferimento all'interno della struttura per l'intero periodo di detenzione o per una parte di esso, comunque per un periodo non inferiore a quello preventivamente ritenuto necessario dall'*Imprenditore Sociale* per formazione dello stesso, maggiorato di un congruo periodo di attività lavorativa.

L'allontanamento dalla struttura dovrà altresì essere garantito in caso di provvedimenti disciplinari o nel caso in cui sia in pericolo l'incolumità stessa del detenuto.

Durante la permanenza all'interno della Struttura il detenuto avrà la possibilità di essere formato e successivamente potrà lavorare all'interno della stessa, previa sottoscrizione di un contratto di lavoro il cui monte ore e la cui retribuzione dovrà essere in linea con i corrispettivi Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

A fronte dell'impiego nella Struttura Industriale il detenuto, come lavoratore, vedrà riconosciuti:

- **Un corrispettivo mensile** che sarà ipoteticamente così suddiviso:
  - Quota di Mantenimento pari ad 1/5 del totale: da destinarsi all'abbattimento delle spese di mantenimento del detenuto stesso;
  - Quota Riparativa pari ad 1/5 del totale: da destinarsi alle vittime del reato (commesso dal detenuto) al fine di "rimediare" alle conseguenze lesive della condotta tenuta dal

detenuto, nonché a copertura delle obbligazioni civili, pene pecuniarie e spese di giustizia verso lo Stato.

- Quota Familiare pari ad 1/5 del totale: da destinarsi al nucleo familiare o ai congiunti più prossimi del detenuto (non oltre il secondo grado di parentela), al fine di contribuire al loro sostentamento. Da destinarsi al detenuto in caso non disponga di congiunti.
- Quota di Accantonamento pari ad 1/5 del totale: da accantonare quale risparmio gestito, che verrà riconosciuto al detenuto al termine della pena per il futuro reinserimento. Tali accantonamenti saranno gestiti dalla Fondazione di Origine Bancaria nelle more del termine della pena e consegnate al detenuto al termine della stessa.
- Quota Personale pari ad 1/5 del totale: da destinarsi per le spese personali correnti del detenuto all'interno della Struttura.
- **Contributi previdenziali** che saranno riconosciuti in maniera paritetica a quanto previsto dal Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro di riferimento per lo specifico impiego del detenuto all'interno della Struttura Industriale, in maniera che lo stesso possa costruire un proprio percorso previdenziale per l'avanzare dell'età.

Di fatto le attività lavorative non saranno svolte all'interno del carcere, ma all'interno dell'impianto di produzione, con conseguente assimilazione al lavoro extra-murario, così da garantire l'applicabilità della legislazione lavoristica atta a garantire: il diritto al rispetto della qualifica, all'indennità di anzianità e di disoccupazione, il diritto di sciopero e di partecipare ad assemblee sindacali sul luogo di lavoro, la durata indeterminata del contratto di lavoro e il divieto di licenziamento se non per giusta causa.

### 3) Lo Stato

Sarà congiuntamente in capo al Ministero della giustizia e al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, in qualità di capofila della Pubblica Amministrazione, la definizione delle procedure atte ad avviare l'iter autorizzativo per la realizzazione delle nuove strutture, fino alla sottoscrizione dell'Accordo di Partenariato con l'*Imprenditore Sociale*.

L'Accordo di Partenariato dovrà altresì disciplinare tutti gli ulteriori aspetti necessari alla realizzazione e conduzione della Struttura, ivi inclusi:

- L'individuazione e la concessione dei terreni previo coinvolgimento dell'Agenzia del Demanio;
- La perimetrazione degli ambiti oggetto di defiscalizzazione previo coinvolgimento del Ministero dell'economia e finanze;

- L'attivazione della “conferenza dei servizi” per il rilascio delle autorizzazioni con gli enti locali interessati previo coinvolgimento della Regione su cui la Struttura insisterà;
- L'importo da corrispondere per la gestione del singolo detenuto;
- Il rapporto con il Corpo di Polizia Penitenziaria.

In merito a quest'ultimo punto si sottolinea la necessità di far permanere in capo allo Stato, attraverso il Corpo di Polizia Penitenziaria, afferente al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della giustizia:

- L'esecuzione dei provvedimenti restrittivi della libertà personale;
- La garanzia dell'ordine pubblico e la tutela della sicurezza all'interno delle Strutture;
- La partecipazione alle attività di osservazione e trattamento dei detenuti;
- La vigilanza del rispetto delle condizioni di lavoro da parte dell'*Imprenditore Sociale*, nonché la vigilanza – di concerto con il Corpo della Guardia di Finanza – sugli aspetti gestionali inerenti all'intera Struttura trasferiti in capo all'Imprenditore Sociale.

Tale attività non potrà in alcun caso essere condotta dall'*Imprenditore Sociale* o da altro soggetto terzo e sarà sempre affidata al Ministero della giustizia, quale garante del rispetto dei diritti del detenuto. Non da ultimo lo Stato garantirà il superamento della dicotomia oggi esistente in termini di diritti e retribuzioni, tra il lavoro intramurario, svolto all'interno degli istituti di detenzione, e quello svolto all'esterno, garantendo al detenuto che opererà all'interno della struttura di poter godere integralmente dei diritti oggi propri solo di quei detenuti che prestano la propria attività lavorativa fuori del carcere.

Si precisa sin da ora che, seppure sulla base delle informazioni liberamente reperite da *internet* si possa stimare la spesa necessaria per la realizzazione di un istituto di detenzione capace di accogliere 200 detenuti in circa 30 milioni di euro, Spazio Aperto non ha realizzato una simulazione del piano di investimenti, poiché lo stesso sarebbe indissolubilmente legato alla tipologia di attività industriale che l'*Imprenditore Sociale* penserà di realizzare.

Parallelamente anche la valutazione circa la compatibilità del modello proposto rispetto alla disciplina eurounitaria in materia di “Aiuti di Stato”, fermo restando gli evidenti obiettivi di inclusione e coesione sociale insiti nelle finalità dello stesso, potrà essere effettuata solo una volta individuato lo specifico settore industriale.

L'implementazione del modello qui proposto dipenderà dal buon esito di uno specifico studio di fattibilità realizzato anche sulla base della scelta del settore industriale individuato dall'*Imprenditore Sociale*.

## **5.2 – L’impatto per il sistema Paese**

Spazio Aperto ritiene che la costruzione e conduzione di nuovi istituti di detenzione realizzati secondo il modello qui descritto possa avere un significativo impatto positivo per il *sistema Paese* sintetizzabile nei seguenti punti:

- 1) Garantire il superamento dell’annosa problematica del sovraffollamento che oggi vivono le carceri italiane, senza impegnare ulteriori risorse pubbliche;
- 2) Permettere la realizzazione di nuovi luoghi di detenzione che siano strutturati nel rispetto degli standard minimi abitativi per la reclusione dei detenuti, così come indicato dalla Commissione per l’Architettura Carceraria del Ministero della giustizia;
- 3) Definire una nuova *governance* nella gestione della struttura carceraria che tenga sin dall’inizio conto del processo di reinserimento attraverso l’attività lavorativa dei detenuti;
- 4) Liberare risorse pubbliche non più necessarie per la realizzazione di nuove strutture o l’ammodernamento delle strutture carcerarie esistenti, così che tali risorse possano essere reindirizzate alla valorizzazione del Corpo di Polizia Penitenziaria, anche sotto forma di incremento economico stipendiale a riconoscimento dell’importante lavoro svolto;
- 5) Fornire al detenuto una via per superare l’immobilismo, quell’ “aria ferma” in cui trascorre le proprie giornate, attraverso un percorso volto al reinserimento nella società per tramite del lavoro in piena attuazione dei dettami della Costituzione;
- 6) Promuovere il valore della dignità umana e sociale del detenuto combattendo il fenomeno della depressione, dell’autolesionismo e dei suicidi in carcere;
- 7) Combattere in concreto il fenomeno della recidiva e quindi spezzare quel “**sistema infinito**” che vede troppo spesso i detenuti alternarsi tra brevi periodi di libertà e successivi periodi di detenzione, fornendo loro un’alternativa di vita basata sul lavoro;
- 8) Migliorare la percezione del cittadino nei confronti di “*chi ha sbagliato*” attraverso l’impegno di quest’ultimo all’interno del sistema produttivo del Paese,
- 9) Permettere che il detenuto possa contribuire, attraverso il lavoro, alle spese connesse alla detenzione, e al contempo al sostentamento proprio e dei suoi familiari;
- 10) Partecipare in maniera attiva alla troppo spesso disattesa “giustizia riparativa”.

**Per tutti questi motivi Spazio Aperto crede fermamente che l’attuazione della Proposta qui presentata potrebbe realmente contribuire alla “fine del sistema infinito”, e così permettere a quanti tra di noi hanno sbagliato di tornare a partecipare come Cittadini attivi alla vita della nostra Repubblica.**

## Fonti

- [1] [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST459008](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST459008)
- [2] [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_12\\_1.wp?facetNode\\_1=0\\_2&facetNode\\_3=0\\_2\\_14&facetNode\\_2=3\\_1&previousPage=mg\\_1\\_12&contentId=SPS1189479](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.wp?facetNode_1=0_2&facetNode_3=0_2_14&facetNode_2=3_1&previousPage=mg_1_12&contentId=SPS1189479)
- [3] <https://www.antigone.it/news/3530-suicidi-in-carcere-antigone-tre-in-poche-ore-un-26enne-a-pavia-un-20enne-a-teramo-e-un-33enne-a-secondigliano-il-totale-e-di-23-da-inizio-anno>
- [4] <https://www.poliziapenitenziaria.it/public-post-l-italia-degli-sprechi-40-carceri-costruite-e-inutilizzate-951-asp/>
- [5] <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/1990/12/27/090G0421/sg>
- [6] <https://www.osservatoriodiritti.it/tag/antigone/>
- [7] [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?facetNode\\_1=1\\_5\\_44&contentId=SS\\_T613925&previousPage=mg\\_1\\_14](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=1_5_44&contentId=SS_T613925&previousPage=mg_1_14)
- [8] <https://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/01-politiche-internazionali/>
- [9] [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_0\\_3.page?previousPage=mg\\_14\\_7](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_0_3.page?previousPage=mg_14_7)
- [10] <http://www.ristretti.it/arecstudio/lavoro/norme/diritti.htm>
- [11] <https://www.antigone.it/tredicesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/04-diritto-al-lavoro/>
- [12] [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?facetNode\\_1=1\\_5\\_44&contentId=SS\\_T376124&previousPage=mg\\_1\\_14](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=1_5_44&contentId=SS_T376124&previousPage=mg_1_14)
- [13] <https://discrimen.it/wp-content/uploads/Fortunato-Evoluzione-della-disciplina-in-tema-di-misure-alternative-alla-detenzione.pdf>
- [14] <https://www.poliziapenitenziaria.it/carceri-italiane-3/>
- [15] <https://www.rapportoantigone.it/diciottesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/la-casa-di-lavoro-e-la-colonia-agricola/>
- [16] <https://www.gnewsonline.it/torino-escono-dal-carcere-per-la-posa-della-fibra/>
- [17] <https://www.sistemapenale.it/it/documenti/rapporto-space-i-2021-carcere-consiglio-deuropa>
- [18] <https://www.unicor.gov/publications/corporate/UnicorPIECP.pdf>
- [19] [https://www.bop.gov/inmates/custody\\_and\\_care/unicor\\_about.jsp?msclkid=46cbb553bb3c11ecba9ec691cd845fde](https://www.bop.gov/inmates/custody_and_care/unicor_about.jsp?msclkid=46cbb553bb3c11ecba9ec691cd845fde)
- [20] [https://www.unicor.gov/publications/reports/FY2021\\_AnnualMgmtReport.pdf](https://www.unicor.gov/publications/reports/FY2021_AnnualMgmtReport.pdf)
- [21] <https://www.atigip-justice.fr/>

- [22] [https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/wp-content/uploads/2021/05/12.-ANTIGONE\\_XVIIrapporto\\_AltaSicurezza.pdf](https://www.rapportoantigone.it/diciassettesimo-rapporto-sulle-condizioni-di-detenzione/wp-content/uploads/2021/05/12.-ANTIGONE_XVIIrapporto_AltaSicurezza.pdf)
- [23] <https://pagellapolitica.it/articoli/numeri-grafici-carceri-italia-sovrappollamento>
- [24] [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14.page?selectedNode=0\\_2\\_7](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14.page?selectedNode=0_2_7)
- [25] <https://www.ildubbio.news/carcere/sovrappollamento-leempio-francese-e-la-liberazione-anticipata-speciale-spskwt13>
- [26] <https://www.ildubbio.news/cronache/parigi-come-roma-le-carceri-francesi-sono-al-collasso-p2n01s19>
- [27] <https://www.irpa.eu/lesternalizzazione-delle-funzioni-di-ordine-il-caso-delle-carceri/>
- [28] [https://fr.wikipedia.org/wiki/Prison\\_en\\_France](https://fr.wikipedia.org/wiki/Prison_en_France)
- [29] <https://www.atigip-justice.fr/news/article/reforme-travail-penitentiaire>
- [30] <http://www.marche-public.fr/Marches-publics/Definitions/Entrees/Marches-reserves.htm>
- [31] <http://www.justice.gouv.fr/prison-et-reinsertion-10036/travail-en-detention-13015/>
- [32] <https://www.legifrance.gouv.fr/dossierlegislatif/JORFDOLE000043370376/>
- [33] <https://www.travail-prison.fr/>
- [34] <http://www.lab-ip.net/le-carceri-francesi-lesperienza-del-modello-di-gestione-mista/>
- [35] [https://www.legacoop.veneto.it/page/leggi\\_news/563/il-modello-vincente-della-cooperativa-giotto-al-centro-di-una-ricerca-internazionale](https://www.legacoop.veneto.it/page/leggi_news/563/il-modello-vincente-della-cooperativa-giotto-al-centro-di-una-ricerca-internazionale)
- [36] [https://www.pasticceriagiotto.it/it\\_IT/](https://www.pasticceriagiotto.it/it_IT/)
- [37] <https://cdooperesociali.org/wp-content/uploads/2015/05/Save-the-date-Carcere-e-Lavoro-definitivo.pdf>
- [38] <https://epale.ec.europa.eu/it/blog/fare-impresa-dozza-lazienda-meccanica-entra-carcere>
- [39] [https://www.ansa.it/emiliaromagna/notizie/2022/10/21/carcere-lofficina-dentro-la-dozza-qui-e-come-la-liberta\\_35d39b77-9e69-4026-9c0f-6092c6085df1.html](https://www.ansa.it/emiliaromagna/notizie/2022/10/21/carcere-lofficina-dentro-la-dozza-qui-e-come-la-liberta_35d39b77-9e69-4026-9c0f-6092c6085df1.html)
- [40] <https://epale.ec.europa.eu/it/blog/fare-impresa-dozza-lazienda-meccanica-entra-carcere>
- [41] [http://informa.comune.bologna.it/iperbole/media/files/so\\_1.2016\\_minguzzi.pdf](http://informa.comune.bologna.it/iperbole/media/files/so_1.2016_minguzzi.pdf)
- [42] <https://www.napolitoday.it/attualita/papa-casula-detenuiti-carcere-secondigliano.html>
- [43] <https://www.gnewsonline.it/i-detenuiti-di-secondigliano-preparano-paramenti-per-il-papa/>
- [44] [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_2\\_3\\_0\\_3.page#](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_2_3_0_3.page#)
- [45] <https://www.veronaserait/attualita/fuori-dentro-carcere-detenuiti-alfresco-trasformazione-alimenti-3-dicembre-2022.html>
- [46] <https://www.madeincarcere.it/chi-siamo/>
- [47] <https://www.madeinjail.org/la-storia/>



- [48] <https://www.rollingstone.it/politica/made-in-carcere-la-sartoria-sostenibile-nel-carcere-di-lecce/606075/>
- [49] <https://www.gnewsonline.it/made-in-carcere-compie-15-anni-modello-dimprenditoria-riparativa-e-rigenerativa/>
- [50] <https://www.pianetapane.it/a-roma-rebibbia-fine-pane-mai-la-prima-panetteria-che-sfonda-le-mura-del-carcere/>
- [51] <https://www.cittanuova.it/fine-pane-mai-la-panetteria-dei-detenuiti/?ms=003&se=025>
- [52] <https://www.ilfattoquotidiano.it/2017/08/17/fine-pane-mai-la-bottega-di-rebibbia-dove-detenuiti-preparano-pizza-e-dolci-apriamo-una-breccia-nelle-mura-del-carcere/3766708/>
- [53] [https://www.ilmessaggero.it/roma/storie/apre\\_roma\\_la\\_prima\\_panetteria\\_gestita\\_da\\_detenuiti-2413614.html](https://www.ilmessaggero.it/roma/storie/apre_roma_la_prima_panetteria_gestita_da_detenuiti-2413614.html)
- [54] <https://sociale.corriere.it/fine-pane-mai-i-detenuiti-del-carcere-di-rebibbia-diventano-panettieri/>
- [55] <https://www.gnewsonline.it/torino-escono-dal-carcere-per-la-posa-della-fibra/>
- [56] [https://torino.repubblica.it/cronaca/2022/02/13/news/detenuiti\\_nelle\\_case\\_dei\\_torinesi\\_per\\_installare\\_la\\_fibra\\_optica\\_il\\_progetto\\_di\\_linkem-337598698/](https://torino.repubblica.it/cronaca/2022/02/13/news/detenuiti_nelle_case_dei_torinesi_per_installare_la_fibra_optica_il_progetto_di_linkem-337598698/)
- [57] <https://www.amnotizie.it/2023/10/12/polizia-penitenziaria-evidenti-le-carenze-di-organico/>
- [58] [https://www.unicor.gov/About\\_FPI\\_Programs.aspx](https://www.unicor.gov/About_FPI_Programs.aspx)
- [59] [https://www.unicor.gov/publications/reports/FY2021\\_AnnualMgmtReport.pdf](https://www.unicor.gov/publications/reports/FY2021_AnnualMgmtReport.pdf)
- [60] <https://worthrises.org/blogpost/the-corporate-exploitation-of-prison-labor-reaches-deep-into-the-supply-chain>
- [61] [https://www.bop.gov/inmates/custody\\_and\\_care/unicor\\_about.jsp?msclkid=46cbb553bb3c11ecba9ec691cd845fde](https://www.bop.gov/inmates/custody_and_care/unicor_about.jsp?msclkid=46cbb553bb3c11ecba9ec691cd845fde)
- [62] <https://unicor.gov/>
- [63] [https://www.bop.gov/inmates/custody\\_and\\_care/unicor\\_about.jsp?msclkid=46cbb553bb3c11ecba9ec691cd845fde](https://www.bop.gov/inmates/custody_and_care/unicor_about.jsp?msclkid=46cbb553bb3c11ecba9ec691cd845fde)
- [64] <https://www.hSDL.org/?view&did=862466>
- [65] <https://bja.ojp.gov/program/prison-industry-enhancement-certification-program-piecp/news>
- [66] [https://wp.unil.ch/space/files/2022/05/Aebi-Cocco-Molnar-Tiago\\_2022\\_SPACE-I\\_2021\\_FinalReport\\_220404.pdf](https://wp.unil.ch/space/files/2022/05/Aebi-Cocco-Molnar-Tiago_2022_SPACE-I_2021_FinalReport_220404.pdf)
- [67] <https://www.coe.int/en/web/cpt/-/council-of-europe-anti-torture-committee-publishes-report-on-its-2020-visit-to-germany>
- [68] [https://www.bop.gov/inmates/custody\\_and\\_care/work\\_programs.jsp](https://www.bop.gov/inmates/custody_and_care/work_programs.jsp)



- [69] <https://www.coe.int/it/web/portal/-/france-anti-torture-committee-deplores-conditions-of-detention-prison-overcrowding-and-lack-of-psychiatric-beds>
- [70] <https://www.coe.int/it/web/cpt/about-the-cpt>
- [71] <https://pagellapolitica.it/articoli/litalia-e-lunica-al-mondo-che-non-costruisce-carceri-ma-toglie-reati>
- [72] <https://discrimen.it/wp-content/uploads/Fortunato-Evoluzione-della-disciplina-in-tema-di-misure-alternative-alla-detenzione.pdf>
- [73] <https://www.intersezionale.com/2022/06/21/16154/>
- [74] <https://www.sistemapenale.it/it/documenti/rapporto-space-i-2021-carcere-consiglio-deuropa>
- [75] [https://www.prisonpolicy.org/reports/pic2024.html?c=pie&gad\\_source=1&gclid=Cj0KCCQjw2uivBhCXARIsACMvIU3xweEQHBETP6io8AcA\\_8Gd\\_kZ5MbFShEQhgigOam6ARIBWTFbfIZUaAikPEALw\\_wcB](https://www.prisonpolicy.org/reports/pic2024.html?c=pie&gad_source=1&gclid=Cj0KCCQjw2uivBhCXARIsACMvIU3xweEQHBETP6io8AcA_8Gd_kZ5MbFShEQhgigOam6ARIBWTFbfIZUaAikPEALw_wcB)
- [76] <https://www.sentencingproject.org/reports/private-prisons-in-the-united-states/>
- [77] <https://www.criminon.org/who-we-are/groups/criminon-international/what-is-the-scope-of-private-prisons-in-the-us/#:~:text=As%20of%20June%202023%2C%20the,state%20and%20federal%20prison%20population>
- [78] <https://www.rainews.it/video/2023/10/new-york-dopo-trentanni-chiude-the-boat-lultima-nave-carcere-degli-stati-uniti-49eb5d96-7006-472d-8823-52a095afd574.html>
- [79] <https://www.theguardian.com/us-news/2022/jun/15/us-prison-workers-low-wages-exploited>
- [80] [https://www.prisonpolicy.org/reports/pic2024.html?c=pie&gad\\_source=1&gclid=Cj0KCCQjw2uivBhCXARIsACMvIU3xweEQHBETP6io8AcA\\_8Gd\\_kZ5MbFShEQhgigOam6ARIBWTFbfIZUaAikPEALw\\_wcB](https://www.prisonpolicy.org/reports/pic2024.html?c=pie&gad_source=1&gclid=Cj0KCCQjw2uivBhCXARIsACMvIU3xweEQHBETP6io8AcA_8Gd_kZ5MbFShEQhgigOam6ARIBWTFbfIZUaAikPEALw_wcB)
- [81] <https://www.ilsole24ore.com/art/carceri-fondi-il-maxi-piano-ristrutturazione-sbloccati-21-interventi-un-totale-166-milioni-AFxin8WB>
- [82] [https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita\\_istituzionali/monitoraggio/piano\\_nazionale\\_per\\_gli\\_investimenti\\_complementari\\_al\\_pnrr/](https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/attivita_istituzionali/monitoraggio/piano_nazionale_per_gli_investimenti_complementari_al_pnrr/)
- [83] <https://www.dirittoegiustizia.it/doc/9892979>
- [84] <https://www.vita.it/idee/mettiamo-in-carcere-le-imprese-digitali/>
- [85] <https://www.cnel.it/Comunicazione-e-Stampa/Notizie/ArtMID/1174/ArticleID/3545/RECIDIVA-ZERO>