

MODIFICHE ALLA LEGGE 26 LUGLIO 1975 N. 354 IN MATERIA DI CONCESSIONE DEI BENEFICI AI DETENUTI E INTERNATI

di Gianfranco Martiello
(*Professore associato di diritto penale,
Università degli Studi di Firenze*)

Sommario: 1. La previsione della lettera *a*, tra finalità politico-criminali e reali prospettive applicative. – 2. La previsione amministrativa della lettera *b*.

1. Strettamente collegato alle innovazioni contenute nell'art. 26 del d.l. n. 48/2025 – che, come si ricorderà, ha inserito nel codice penale il delitto di «Rivolta all'interno di un istituto penitenziario» (art. 415-bis) e dotato la figura criminosa dell'art. 415 di una precipua aggravante “penitenziaria” – appare il disposto dell'art. 34 lett. a del medesimo decreto d'urgenza. Tale previsione normativa, infatti, provvede ad includere entrambe tali fattispecie di nuovo conio nell'elenco di quelle che, in sede di esecuzione, producono in capo al detenuto o all'internato che le abbia commesse gli effetti «ostativi» contemplati dall'art. 4-bis co. 1-ter Op.

Siffatta ulteriore e graffiante propaggine sanzionatoria della quale il novellatore ha voluto munire le anzidette previsioni criminose degli artt. 415 co. 2 e 415-bis Cp non poteva che trovare un'accoglienza assai critica in dottrina, considerato che, come a suo tempo riferito, quest'ultima aveva già vivacemente censurato, prima ancora, proprio l'introduzione in sé di tali due *nova* legislativi (v. retro, sub art. 26). Ed invero, coerentemente con la posizione in tale sede assunta, la quasi totalità di coloro che si sono poi espressi sulla previsione normativa dell'art. 34 lett. a ha riconosciuto in essa l'espressione di una rinnovata «vigorìa autoritaria»¹, latrice di un «vero e proprio surplus di afflittività del trattamento sanzionatorio minacciato, [che] oper[a] in funzione squisitamente deterrente»². In sostanza, ci si troverebbe di fronte ad una «norma particolarmente infelice e rivelatrice di una volontà politica di esasperato

¹ Cfr. in questi termini V. Manes, *L'ossessione securitaria*, in *dirittodidifesa.eu* (14.3.2025), 4.

² V. segnatamente A. Martufi, *Il carcere ai tempi della “controriforma”: D.L. sicurezza ed esecuzione penale*, in *DPP* 2025, 890.

repressivismo della violenza in carcere»³, la quale, in prospettiva funzionale, potrebbe addirittura «finir[e] con l'aggravare la già drammatica situazione di sovraffollamento che sta inesorabilmente affliggendo le carceri italiane», le quali avrebbero bisogno, «più che di dure risposte repressive, di ascolto della realtà, di quella presenza dello Stato che si concretizza di una maggiore azione di assistenza, di prevenzione e di recupero, in favore della realtà della detenzione che è stata, al contrario, irresponsabilmente abbandonata al suo destino»⁴.

Non v'è dubbio che la disposizione qui in commento sia intesa a produrre «un complessivo effetto intimidatorio» sui detenuti⁵, a sua volta funzionalmente inteso a salvaguardare quella sorta di “ordine pubblico penitenziario” a favore del quale il legislatore della novella ha profuso, come segnalato, vistosi sforzi. Non è certo un caso, difatti, che ad attivare i rigori dell'ostatività siano questa volta due ipotesi criminose – appunto quelle degli artt. 415 co. 2 e 415-bis Cp – espressamente destinate ad avere una ambientazione carceraria, che risulta senz'altro eccentrica rispetto a quella per così dire “ordinaria” nella quale sono destinate ad operare, quanto meno di norma, le altre fattispecie incriminatrici contemplate dal richiamato art. 4-bis co. 1-ter Op.

Ciò vero, non è detto, però, che alle intenzioni (iper)sanzionatorie del legislatore corrisponda poi, sul versante applicativo, una congruente realtà pratica. A tale riguardo, occorre infatti ricordare che, come ben noto, il comma 1-ter dell'art. 4-bis Op ha introdotto nel sistema delle ostatività penitenziarie quella di così detta «seconda fascia», la quale – giova soltanto ciò qui evidenziare – subordina la concessione di certi benefici ed alternative carcerarie alla circostanza che «non vi siano elementi tali da far ritenere la sussistenza di collegamenti con la criminalità organizzata, terroristica o eversiva» del detenuto o dell'internato. La previsione, difatti, è chiaramente intesa ad impedire che soggetti ancora collegati a tali e pericolosi ambienti criminali possano sfruttare l'eventuale riconoscimento di uno spazio di libertà (ad esempio: lavoro esterno, permessi premio, liberazione condizionale, ecc.) per ritessere, in realtà, i precedenti legami malavitosi⁶. Tanto ricordato, non appare allora del tutto peregrina

³ Così, F. Palazzo, *Decreto sicurezza e questione carceraria*, in *sistemapenale.it* (1.5.2025), 6.

⁴ In questi termini si è espressa la delibera del 30 settembre 2024 assunta dalla Giunta dell'Unione delle Camere Penali Italiane (UCPI) a proposito del d.d.l. AC n. 1660, spec. 3.

⁵ L'espressione è di F. Fiorentin, *Reato commesso in detenzione, effetti negativi su tutti i benefici*, in *GD 2025* (17), 55.

⁶ Su tale regime ostativo, sia sufficiente in questa sede il rinvio, per tutti, a V. Manca, *Regime ostativo ai benefici penitenziari. Evoluzione del “doppio binario” e prassi applicative*, Milano 2020, 185 ss., ed a O. Bruno, *Art. 4-bis*, in *Commentario alla disciplina penitenziaria*, a cura di A. Scalfati, Pisa 2025, 179 ss., nonché, nella più recente manualistica penitenziaria, quello a C. Fiorio, *Il “doppio binario” penitenziario*, in F. Fiorentin, C. Fiorio, *Diritto*

l'osservazione di chi ha puntualizzato come la tendenziale separatezza che il legislatore ha introdotto tra i membri di tali associazioni ed il resto della popolazione detenuta, principalmente attuata per mezzo dei così detti «circuiti di alta sicurezza», induca a «pensare che eventuali condotte di “disobbedienza” punibile saranno più verosimilmente poste in essere da reclusi comuni»⁷: il che, per vero, sembra confermato anche dalla percezione – sebbene superficiale – di buona parte dei fenomeni di rivolta carceraria riscontrati nel nostro Paese. Ma solo il tempo, chiaramente, potrà fornire risposte certe.

2. Di tenore assai diverso risulta, invece, la lettera b dell'art. 34 in commento, la quale contiene una norma emendativa della legge sull'ordinamento penitenziario di carattere amministrativo, finalizzata, almeno nelle intenzioni, ad accelerare l'ammissione del detenuto o dell'internato al lavoro in convenzione. La novella qui in rilievo, infatti, inserisce nel procedimento di stipula delle predette convenzioni con soggetti pubblici o privati o con cooperative sociali, disciplinato dall'art. 20 Op, un espresso termine decisorio di «sessanta giorni dal ricevimento della proposta» entro il quale il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria deve esprimersi nel merito della proposta stessa, dettando eventualmente le prescrizioni all'uopo ritenute necessarie: il che si pone come passaggio indispensabile per la definitiva approvazione della proposta stessa.

Almeno in linea di principio, tale innovazione non può che salutarci favorevolmente, mirando essa «a dare certezza sui tempi del perfezionamento della convenzione con gli enti coinvolti nel processo lavorativo in ambito penitenziario, con riflessi anche sulle opportunità di lavoro offerte ai detenuti e internati»⁸. Tale finalità, infatti, non può che apprezzarsi, tanto più ove si consideri che l'attività lavorativa come noto costituisce – insieme probabilmente all'istruzione – la principale, se non la più

penitenziario e giustizia riparativa, Piacenza 2023, 285 ss. ed a P. Corvi, *I regimi differenziati*, in *Manuale di diritto penitenziario*², a cura di G. Forti, F. Giunta, G. Varraso, Milano 2024, 272 ss.

⁷ Cfr. A. Martufi, *op. cit.*, 890. Di contrario avviso risulta, invece, F. Palazzo, *op. cit.*, 6, che così argomenta: «Oltre tutto, si può presumere che la loro ostatività sia difficile da superare, posto che i reati di rivolta carceraria o di istigazione a disobbedire alle leggi ben potranno essere commessi da soggetti privi di qualsiasi collegamento con la criminalità organizzata: così che non sarà facile ipotizzare quella condizione di insussistenza di collegamenti criminosi richiesta per essere ammessi ai benefici penitenziari».

⁸ Cfr., in questo senso, il «*Disegno di legge presentato dal ministro dell'interno (Piantedosi), dal ministro della giustizia (Nordio) e dal ministro della difesa (Crosetto). Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*», presentato il 22 gennaio 2024 (A.C. n. 1660), 22.

significativa componente del trattamento penitenziario (art. 15 Op), funzionale alla futura riammissione in società del detenuto e dell'internato⁹. Ma certo è, d'altra parte, che dalla previsione normativa *de qua* non si deve pretendere più di quanto essa è in grado fisiologicamente di offrire. Agendo "a valle" del procedimento, infatti, appare evidente come, di per sé, essa non possa giocoforza lenire il grave problema che affligge "a monte" il lavoro carcerario in convenzione, ossia la cronica insufficienza numerica dei soggetti esterni disposti ad offrirlo¹⁰, ai quali – ad onore del vero – si rivolgono comunque le misure di stimolo, anche fiscale, contenute nei successivi artt. 35 e 36 del decreto in esame (v. *infra*, sub artt. 35 e 36).

Su di un profilo, tuttavia, il legislatore avrebbe forse potuto dimostrarsi più risoluto ed efficace. Come è stato prontamente rilevato, infatti, il suddetto termine di novanta giorni riconosciuto al D.A.P. per pronunciarsi sulle convenzioni di inserimento lavorativo non risulta presidiato da alcuna sanzione, e si presenta, quindi, come meramente ordinatorio. Considerata la farraginosità dell'agire amministrativo, il carico di lavoro e la carenza di personale che da tempo affligge la Pubblica amministrazione, tale natura ordinatoria ha fatto preconizzare in dottrina che dall'imposizione di un siffatto argine temporale «difficilmente potrà derivare qualche reale impulso all'approvazione di accordi [con] i datori di lavoro esterni»¹¹: ma sarebbe un vero peccato se, considerata la delicatezza della materia, anche questo termine dovesse con il tempo auto-annoverarsi tra quelli rivelatisi "canzonatori", dei quali, malauguratamente, il nostro ordinamento è già sin troppo ricco.

⁹ Al riguardo, v. per tutti, anche in prospettiva storico-evolutiva, M. Pavarini, *La nuova disciplina del lavoro carcerario nella riforma dell'ordinamento penitenziario*, in *Il carcere "riformato"*, a cura di F. Bricola, Bologna 1977, 105 ss., A. Diddi, *Manuale di diritto penitenziario*³, Pisa 2022, 209 ss., nonché G. Forti, *Il trattamento*, in *Manuale di diritto penitenziario*³, a cura di G. Forti ecc., cit., 102 ss.

¹⁰ Sul problematico tema, v. ampiamente G. Caputo, *Carcere senza fabbrica: povertà, lavoro forzato e welfare*, Pisa 2020, 197 ss. e G. Chiola, *Il sistema carcerario italiano. Profili costituzionali*, Torino 2020, 140 ss.

¹¹ Così, A. Martufi, *op. cit.*, 898. Rileva inoltre F. Fiorentin, *op. cit.*, 56, che siffatto termine, in quanto di natura non perentoria, viepiù «non provoca alcuna conseguenza né la formazione del silenzio-assenso».