

**Dott. Italo IOVINE**

## ***Privatizzazione penitenziaria e Prison Business: prospettive italiane***

**Sommario:** 1. Introduzione; 1.1. La scarsità di risorse pubbliche e il ricorso a modelli alternativi; 1.2. Finalità e metodo della ricerca; 2. Genealogia storica della detenzione produttiva; 2.1. Il vascello penale. La galera come carcere galleggiante; 2.2. La pena che rema. Il detenuto come forza motrice dello Stato; 2.3. Punire producendo. Lavoro forzato, disciplina e utilità pubblica; 2.4. Sovranità in affitto. Cessione, prestito e riassorbimento dei forzati; 2.5. Continuità oscure. Dalla galera al *Prison Business*; 3. Esperienze straniere di *Prison Business*; 3.1. Stati Uniti: il modello delle *private prisons*; 3.2. Regno Unito: *outsourcing* e partenariato pubblico-privato; 3.3. Francia, Spagna e Germania: sistemi ibridi e soluzioni parziali; 4. Il dibattito italiano; 4.1. Carenze strutturali e finanziarie del sistema penitenziario; 4.2. Vincoli costituzionali e principi inderogabili (art. 27 Cost.); 4.3. Il ruolo del trattamento rieducativo; 5. Profili processual-penalistici; 5.1. Impatto sull'esecuzione delle misure cautelari e detentive; 5.2. Garanzie difensive e responsabilità in contesto privatizzato; 5.3. Il controllo giurisdizionale sull'attività dei soggetti privati; 5.4. Soggetti privati e responsabilità giuridica; 6. Privatizzazione penitenziaria e diritti fondamentali; 6.1. Benefici prospettati: investimenti, efficienza, decongestione; 6.2. I rischi: disparità di trattamento e mercificazione della pena; 6.3. Sovranità statale, *accountability* e controllo democratico; 7. Conclusioni e linee di sviluppo.

**1. Introduzione.** Il carcere rappresenta uno dei luoghi nei quali più intensamente si misura la distanza tra proclamazione dei principi e loro concreta attuazione. Spazio per definizione sottratto allo sguardo pubblico, l'istituzione penitenziaria concentra al proprio interno nodi giuridici, politici e morali che interrogano direttamente la tenuta dello Stato di diritto. Nel momento in cui la pena detentiva si traduce in condizioni materiali incompatibili con la dignità della persona, il problema non è più soltanto organizzativo o finanziario, ma diviene questione di legalità costituzionale dell'esecuzione. È in questa zona di frizione tra principi e realtà che si colloca il dibattito sulla privatizzazione penitenziaria e sul cosiddetto *Prison Business*, fenomeno che sollecita una riflessione critica non riducibile a contrapposizioni ideologiche, ma da affrontare con strumenti giuridici rigorosi.

**1.1 La scarsità di risorse pubbliche e il ricorso a modelli alternativi.** Il sistema penitenziario italiano si confronta da anni con una condizione di strutturale insufficienza delle risorse pubbliche destinate all'esecuzione della pena detentiva<sup>1</sup>. Il sovraffollamento cronico degli istituti, le carenze di organico, l'obsolescenza delle strutture e la difficoltà di garantire standard trattamentali adeguati rappresentano manifestazioni di una crisi che non può più essere ricondotta a fattori contingenti o emergenziali. Tale situazione ha assunto una rilevanza giuridica autonoma, nella misura in cui le condizioni materiali della detenzione incidono direttamente sulla legittimità costituzionale e convenzionale dell'esecuzione penale. Le ripetute censure della Corte europea dei diritti dell'uomo hanno evidenziato come l'insufficienza strutturale dell'intervento pubblico possa tradursi in trattamenti incompatibili con il rispetto della dignità della persona detenuta<sup>2</sup>. In questo contesto, il ricorso a modelli organizzativi alternativi, fondati sul coinvolgimento di soggetti privati nella gestione di specifici segmenti del sistema penitenziario, viene prospettato come possibile risposta alla persistente scarsità di risorse finanziarie e organizzative dello Stato. Tuttavia, l'apertura al contributo dei privati non si presenta come soluzione neutra, poiché solleva interrogativi di particolare

---

<sup>1</sup> Relazione al Parlamento del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, 2022, p. 9 ss.

<sup>2</sup> Corte EDU, Torreggiani e altri c. Italia, 8 gennaio 2013.

delicatezza circa la compatibilità tra logiche di efficienza economica e funzione costituzionale della pena.

**1.2 Finalità e metodo della ricerca.** Muovendo da tali premesse, la presente ricerca si propone di analizzare criticamente il fenomeno della privatizzazione penitenziaria e del cosiddetto *Prison Business*, con particolare riferimento alla sua possibile declinazione nel contesto ordinamentale italiano. L'obiettivo non è quello di valutare la privatizzazione come alternativa in senso assoluto all'intervento pubblico, bensì di verificare se e in che misura il coinvolgimento di soggetti privati possa risultare compatibile con i principi costituzionali che governano l'esecuzione della pena, primo fra tutti quello sancito dall'articolo 27, terzo comma, della Costituzione<sup>3</sup>. Sotto il profilo metodologico, l'indagine adotta un approccio integrato, che combina l'analisi comparata delle esperienze straniere con l'esame dei vincoli costituzionali, convenzionali e processualpenalistici propri dell'ordinamento italiano. Particolare attenzione è dedicata alla dimensione dell'esecuzione penale e al ruolo del controllo giurisdizionale, quali snodi essenziali per valutare la legittimità di eventuali modelli organizzativi misti. La ricerca si colloca, dunque, in una prospettiva critica e selettiva, volta a individuare non soluzioni di importazione acritica, ma criteri e limiti per l'elaborazione di un modello di gestione penitenziaria che coniughi esigenze di efficienza e tutela dei diritti fondamentali.

**2. Genealogia storica della detenzione produttiva.** Il dibattito contemporaneo sul *Prison Business* tende spesso a collocare il fenomeno della funzionalizzazione economica della pena all'interno di una cornice di apparente novità, legata alla crisi dello Stato sociale, alla scarsità di risorse pubbliche e all'emersione di modelli gestionali di matrice privatistica. Una simile impostazione rischia tuttavia di occultare una dimensione più profonda e strutturale del problema, che affonda le proprie radici nella storia stessa delle istituzioni punitive. Prima ancora dell'affermazione del carcere moderno quale spazio architettonicamente definito e giuridicamente regolato, la pena detentiva si è manifestata attraverso dispositivi nei quali privazione della libertà, lavoro forzato e utilità pubblica risultavano inscindibilmente intrecciati.

In questa prospettiva, la ricostruzione genealogica della detenzione produttiva consente di leggere le odierne forme di *Prison Business* non come una frattura radicale rispetto al passato, bensì come la riemersione, in forme giuridicamente più sofisticate, di una logica antica di sfruttamento funzionale della pena. Il riferimento alle galere e ai sistemi di lavoro forzato navale permette di cogliere con particolare chiarezza tale continuità: il detenuto non era soltanto oggetto della sanzione, ma elemento strutturale di un apparato statale orientato alla produzione di utilità strategica ed economica. L'analisi storica che segue non persegue finalità descrittive o erudite, ma si propone di offrire una chiave di lettura critica indispensabile per comprendere i presupposti materiali e concettuali sui quali si innestano le moderne esperienze di esternalizzazione e mercificazione della pena, che saranno esaminate nei capitoli successivi.

**2.1 Il vascello penale. La galera come carcere galleggiante.** Prima della stabilizzazione del carcere moderno quale istituzione architettonicamente chiusa e territorialmente fissa, la pena detentiva si esprimeva attraverso forme mobili e funzionali di privazione della libertà, tra le quali la galera occupa una posizione centrale<sup>4</sup>. L'imbarcazione penale non costituiva un semplice mezzo navale adibito a scopi militari o commerciali, bensì un vero e proprio spazio punitivo organizzato, nel quale custodia, lavoro forzato e disciplina corporale risultavano strutturalmente integrati<sup>5</sup>. La galera operava come carcere galleggiante, sottratto ai confini territoriali tradizionali e capace di rendere la pena immediatamente produttiva, ponendo il detenuto in una condizione di assoggettamento totale al potere sovrano<sup>6</sup>. In tale contesto, la detenzione non assumeva la forma di

---

<sup>3</sup> Art. 27, co. 3, Cost.; Corte cost., sent. n. 343/1993.

<sup>4</sup> A. ZYSBERG, *Les galériens. Vie et destin des forçats dans la France d'Ancien Régime*, Paris, 1987.

<sup>5</sup> J.-M. CARBASSE, *Histoire du droit pénal et de la justice criminelle*, Paris, 2000.

<sup>6</sup> P. SPIERENBURG, *The Prison Experience*, Amsterdam, 1991.

una sospensione temporanea della libertà personale, ma si traduceva in una messa a disposizione continuativa del corpo del condannato, destinato a soddisfare esigenze strategiche dello Stato. La storiografia penalistica ha evidenziato come queste istituzioni navali anticipino, sotto il profilo funzionale, il carcere moderno, rivelando una continuità strutturale tra punizione e sfruttamento produttivo della forza-lavoro detenuta<sup>7</sup>.

**2.2 La pena che rema. Il detenuto come forza motrice dello Stato.** Nel sistema delle galere, il detenuto non rappresentava un soggetto passivo della pena, bensì un elemento essenziale del dispositivo punitivo. Il corpo del forzato, incatenato al remo, era parte integrante dell'apparato statale di guerra e di controllo dei traffici marittimi<sup>8</sup>. La pena si configurava come forma estrema di appropriazione pubblica della forza-lavoro, nella quale la distinzione tra sanzione e produzione risultava sostanzialmente annullata<sup>9</sup>. Il lavoro forzato non aveva carattere accessorio o rieducativo, ma costituiva l'essenza stessa dell'afflizione, misurata in termini di resistenza fisica e rendimento produttivo<sup>10</sup>. La disciplina del corpo, esercitata attraverso ritmi di lavoro disumani e punizioni esemplari, rispondeva a una razionalità eminentemente politica, volta a massimizzare l'utilità del condannato fino al suo esaurimento. Come evidenziato dalla riflessione foucaultiana, tali pratiche anticipano le tecnologie disciplinari moderne, collocando il corpo del detenuto al centro dell'esercizio del potere punitivo<sup>11</sup>.

**2.3 Punire producendo. Lavoro forzato, disciplina e utilità pubblica.** La galera realizza uno dei primi esempi storicamente compiuti di pena produttiva, nella quale l'afflizione penale è inseparabile dalla generazione di utilità pubblica<sup>12</sup>. Il lavoro forzato diviene il fulcro della sanzione, trasformando la condanna in una prestazione continuativa imposta dallo Stato<sup>13</sup>. In questo schema, la legittimazione della pena non si fonda esclusivamente sulla colpevolezza del reo, ma anche sulla sua capacità di compensare il danno sociale attraverso l'impiego coatto delle proprie energie<sup>14</sup>. La dimensione disciplinare assume un ruolo centrale, poiché solo attraverso il controllo rigoroso del corpo e del tempo è possibile garantire l'efficienza del sistema punitivo-produttivo<sup>15</sup>.

La galera si configura così come spazio di sperimentazione di una razionalità penale orientata all'utilità, nella quale la distinzione tra giustizia criminale e amministrazione economica risulta significativamente attenuata<sup>16</sup>.

**2.4 Sovranità in affitto. Cessione, prestito e riassorbimento dei forzati.** Un profilo di particolare rilievo riguarda la prassi della cessione temporanea dei forzati tra Stati e poteri navali, in funzione delle esigenze militari ed economiche<sup>17</sup>. In assenza di una flotta adeguata o di un bacino penale sufficiente, alcuni Stati ricorrevano al prestito dei detenuti ad altre potenze, che li impiegavano come forza motrice sulle proprie galere<sup>18</sup>. Al termine del servizio, i forzati venivano restituiti al sistema punitivo originario, spesso in condizioni fisiche compromesse. Pur mancando una formalizzazione giuridica in senso moderno, tale prassi realizza una forma embrionale di esternalizzazione della funzione custodiale e lavorativa della pena, con conservazione formale della sovranità punitiva e riassorbimento finale della responsabilità statale<sup>19</sup>. La dottrina storica ha messo

---

<sup>7</sup> A. PADOA SCHIOPPA, *Storia del diritto in Europa*, Bologna, 2007.

<sup>8</sup> D. ROCHE, *La culture des apparences*, Paris, 1989.

<sup>9</sup> R. MUCHEMBLE, *L'invention de l'homme moderne*, Paris, 1988.

<sup>10</sup> M. IGNATIEFF, *A Just Measure of Pain*, London, 1978.

<sup>11</sup> M. FOUCAULT, *Surveiller et punir*, Paris, 1975.

<sup>12</sup> D. GARLAND, *Punishment and Modern Society*, Oxford, 1990.

<sup>13</sup> J. BEATTIE, *Crime and the Courts in England*, Princeton, 1986.

<sup>14</sup> P. GROSSI, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 1995.

<sup>15</sup> A. Corbin – J.-J. Courtine – G. Vigarello (a cura di), *Histoire du corps*, vol. I, Paris, 2005.

<sup>16</sup> M. FOUCAULT, *Il potere psichiatrico. Corso al Collège de France (1973–1974)*, Milano, 2004.

<sup>17</sup> A. ZYSBERG, *La chiourme. Galériens et forçats en Méditerranée*, Paris, 2002.

<sup>18</sup> J. MEYER, *La France et la Méditerranée au XVIIe siècle*, Paris, 1991.

in luce come queste pratiche abbiano contribuito a plasmare una concezione flessibile e funzionale della pena, svincolata dal territorio e orientata all'utilità strategica<sup>20</sup>.

**2.5 Continuità oscure. Dalla galera al *Prison Business*.** La ricostruzione storica delle galere consente di individuare una linea di continuità funzionale con le moderne forme di *Prison Business*<sup>21</sup>. In entrambi i casi, la pena detentiva viene concepita come risorsa produttiva e gestibile, suscettibile di valorizzazione economica. Se nel contesto pre-moderno tale logica si manifestava in forma brutale e immediata, nelle esperienze contemporanee essa riemerge attraverso strumenti contrattuali e retoriche dell'efficienza<sup>22</sup>. La discontinuità è dunque prevalentemente formale: mutano i linguaggi e le tecniche, ma permane l'idea del detenuto come fattore di produzione<sup>23</sup>. Questa genealogia consente di ridimensionare la pretesa novità dei modelli privatistici contemporanei, mostrando come la funzionalizzazione economica della pena rappresenti una costante storica, strutturalmente in tensione con i principi garantisti dello Stato costituzionale<sup>24</sup>.

**3. Esperienze straniere di *Prison Business*.** Il confronto con le esperienze straniere costituisce un passaggio imprescindibile per comprendere la portata e le implicazioni del fenomeno della privatizzazione penitenziaria.

L'analisi comparata consente infatti di osservare come il ricorso ai privati nella gestione del carcere non sia una scelta neutra, ma il riflesso di precise opzioni politico-criminali e istituzionali.

Attraverso l'esame dei modelli sviluppatisi in ordinamenti differenti, emergono approcci profondamente eterogenei, che oscillano tra forme di privatizzazione integrale e soluzioni più caute e selettive. In questo passaggio si propone di ricostruire tali esperienze non in chiave descrittiva, ma critica, al fine di evidenziare punti di forza, limiti e ricadute sistemiche dei diversi modelli, ponendo le basi per una valutazione della loro eventuale compatibilità con l'ordinamento italiano.

**3.1 Stati Uniti: il modello delle *private prisons*.** L'esperienza statunitense costituisce il paradigma più avanzato e, al contempo, più controverso di applicazione del modello di privatizzazione penitenziaria.<sup>25</sup>

A partire dagli anni Ottanta, l'adozione di politiche criminali fortemente repressive, incentrate sull'inasprimento sanzionatorio e sull'uso estensivo della pena detentiva, ha determinato un incremento strutturale della popolazione carceraria, ponendo il sistema pubblico in una condizione di cronica insufficienza gestionale<sup>26</sup>. In tale contesto, il ricorso alle *private prisons* è stato presentato come risposta pragmatica all'emergenza detentiva, attraverso l'affidamento a soggetti privati della costruzione e della gestione degli istituti di pena<sup>27</sup>.

Questo slittamento ha prodotto una trasformazione profonda della funzione detentiva, progressivamente ricondotta a una logica contrattuale e di performance, nella quale il detenuto rischia di essere considerato come unità di costo e, indirettamente, come fonte di profitto<sup>28</sup>.

Numerosi studi empirici hanno evidenziato come la gestione privata incida negativamente sugli *standard* di sicurezza interna, sulla formazione del personale e sull'accesso ai servizi sanitari e trattamentali, con una compressione sistematica delle garanzie sostanziali<sup>29</sup>.

---

<sup>19</sup> M. PORRET, *Le crime et ses circonstances. De l'esprit de l'arbitraire au siècle des Lumières*, Genève, 1995.

<sup>20</sup> M. SBRICCOLI, *Storia del diritto penale e della giustizia*, Milano, 2009.

<sup>21</sup> D. GARLAND, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Chicago, 2001.

<sup>22</sup> A. LERMAN – V. WEAVER, *Arresting Citizenship. The Democratic Consequences of American Crime Control*, Chicago, 2014.

<sup>23</sup> M. ALEXANDER, *The New Jim Crow. Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*, New York, 2010.

<sup>24</sup> N. CHRISTIE, *Crime Control as Industry*, London, 1993.

<sup>25</sup> A. DOLOVICH, *State Punishment and Private Prisons*, in *Duke Law Journal*, 55, 2005, p. 437 ss.

<sup>26</sup> D. GARLAND, *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*, Oxford University Press, 2001, p. 132 ss.

<sup>27</sup> M. GOTTSCHALK, *The Prison and the Gallows*, Cambridge University Press, 2006, p. 201 ss.

<sup>28</sup> A. DOLOVICH, *Privatization and the Constitution*, in *UCLA Law Review*, 2005, p. 589 ss.

Sul piano teorico, il modello statunitense solleva interrogativi radicali circa la compatibilità tra esercizio del potere punitivo e logiche di mercato, mettendo in discussione il fondamento pubblico e sovrano della pena<sup>30</sup>.

**3.2 Regno Unito: *outsourcing* e partenariato pubblico-privato.** Il modello britannico di privatizzazione penitenziaria si caratterizza per un approccio meno radicale rispetto a quello statunitense, fondato prevalentemente su forme di *outsourcing* e partenariato pubblico-privato<sup>31</sup>. In tale assetto, lo Stato conserva formalmente la titolarità della funzione punitiva, affidando ai soggetti privati la gestione di specifici servizi o, in alcuni casi, l'amministrazione complessiva di singoli istituti sotto stringi meccanismi di monitoraggio pubblico<sup>32</sup>.

Questa impostazione riflette una concezione più prudente della privatizzazione, volta a coniugare esigenze di efficienza gestionale con il mantenimento di standard minimi di legalità e controllo democratico<sup>33</sup>. Tuttavia, anche nel sistema inglese emergono criticità strutturali, in particolare con riferimento alla tendenza alla standardizzazione del trattamento e alla riduzione degli spazi di individualizzazione dell'esecuzione penale<sup>34</sup>. La contrattualizzazione dell'esecuzione introduce, inoltre, una complessa ibridazione tra poteri pubblici e obbligazioni privatistiche, che rischia di attenuare la chiarezza del quadro delle responsabilità giuridiche e delle garanzie riconosciute ai detenuti<sup>35</sup>.

**3.3 Francia, Spagna e Germania: sistemi ibridi e soluzioni parziali.** Negli ordinamenti dell'Europa continentale prevalgono modelli di privatizzazione parziale, fondata su una netta distinzione tra funzioni indelegabili e servizi strumentali<sup>36</sup>.

In Francia, Spagna e Germania la gestione della sicurezza interna, delle decisioni incidenti sulla libertà personale e del trattamento giuridico del detenuto resta saldamente in capo allo Stato<sup>37</sup>.

L'intervento dei soggetti privati è circoscritto a settori accessori quali la manutenzione delle strutture, la ristorazione, l'assistenza sanitaria e la formazione personale<sup>38</sup>. Questa impostazione riflette una concezione fortemente pubblicistica dell'esecuzione penale, nella quale la pena è considerata espressione diretta della sovranità statale e non mera prestazione di servizio<sup>39</sup>. Dal punto di vista sistemico, tali modelli appaiono maggiormente compatibili con i principi costituzionali e con l'esigenza di un controllo giurisdizionale effettivo sull'esecuzione, riducendo il rischio di mercificazione della pena<sup>40</sup>.

**4. Il dibattito italiano.** Il tema della privatizzazione penitenziaria assume, nel contesto italiano, una valenza particolarmente sensibile, in quanto si innesta su un sistema costituzionalmente orientato alla funzione rieducativa della pena. A differenza di altri ordinamenti, il dibattito interno non può prescindere dai vincoli posti dalla Costituzione e dalla giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, che delimitano in modo stringente lo spazio di intervento del legislatore dall'amministrazione. In questo punto si analizzano le principali linee del confronto dottrinale e istituzionale sviluppatosi in Italia, mettendo in luce le tensioni tra esigenze di efficienza, scarsità di

---

<sup>29</sup> Bureau of Justice Assistance, *Private Prisons in the United States*, Washington D.C., 2019.

<sup>30</sup> J. SIMON, *Governing through Crime*, Oxford University Press, 2007, p. 189 ss.

<sup>31</sup> N. PADFIELD, *Beyond the Binary: Private and Public Punishment*, in *Modern Law Review*, 76, 2013, p. 516 ss.

<sup>32</sup> HM Inspectorate of Prisons, *Private Prisons: A Review*, London, 2019.

<sup>33</sup> A. LIEBLING, *Moral Performance and Inhuman Treatment*, in *Punishment & Society*, 13, 2011, p. 530 ss.

<sup>34</sup> R. MORGAN, *Imprisonment and the Penal System*, Oxford University Press, 2012, p. 247 ss.

<sup>35</sup> N. PADFIELD, *Text and Context*, Cambridge University Press, 2011, p. 301 ss.

<sup>36</sup> C. LAZERGES, *La prison en Europe*, Dalloz, 2014, p. 89 ss.

<sup>37</sup> A. PRITZWITZ, *Strafvollzug und Grundrechte*, C.H. Beck, 2010, p. 154 ss.

<sup>38</sup> Consejo General del Poder Judicial, *Informe sobre el sistema penitenciario*, Madrid, 2018.

<sup>39</sup> S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, 2002, p. 117 ss.

<sup>40</sup> G. FIANDACA, *Giurisdizione e pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 487 ss.

risorse e tutela dei diritti fondamentali. L'obiettivo è quello di chiarire se e in che misura l'apertura a modelli organizzativi alternativi possa essere ricondotta entro un quadro di compatibilità costituzionale, senza alterare la natura pubblica e garantista dell'esecuzione penale.

**4.1 Carenze strutturali e finanziarie del sistema penitenziario.** Il dibattito italiano sulla privatizzazione penitenziaria si inserisce in un contesto segnato da una crisi strutturale persistente del sistema carcerario, caratterizzato da sovraffollamento, obsolescenza delle strutture e carenze di personale<sup>41</sup>. Tali criticità non rappresentano un fenomeno contingente, ma il risultato di un'espansione progressiva del diritto penale sostanziale e di un uso ancora prevalente della pena detentiva quale risposta ordinaria al conflitto sociale<sup>42</sup>.

Le ripetute condanne subite dall'Italia in sede sovranazionale hanno evidenziato come le condizioni materiali della detenzione incidano direttamente sulla legalità dell'esecuzione penale, trasformando un problema organizzativo in una questione di diritti fondamentali<sup>43</sup>. In questo scenario, la privatizzazione viene talvolta proposta come strumento di decongestione e razionalizzazione della spesa pubblica, nella convinzione che l'apporto di capitali e competenze private possa supplire alle inefficienze dell'amministrazione penitenziaria<sup>44</sup>.

Tuttavia, una simile impostazione rischia di affrontare la crisi esclusivamente sul piano gestionale, eludendo le sue radici strutturali e normative e trascurando le implicazioni sistemiche che investono l'esecuzione della pena<sup>45</sup>.

**4.2 Vincoli costituzionali e principi inderogabili (art. 27 Cost.).** L'articolo 27, terzo comma, della Costituzione costituisce il perno assiologico dell'intero sistema penitenziario italiano, imponendo che la pena non possa consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e debba tendere alla rieducazione del condannato<sup>46</sup>.

Tale principio assume natura immediatamente precettiva e vincola non solo il legislatore, ma anche l'amministrazione penitenziaria e il giudice dell'esecuzione nella conformazione concreta del trattamento detentivo<sup>47</sup>. La privatizzazione integrale della gestione carceraria si porrebbe in evidente tensione con questo assetto, nella misura in cui rischierebbe di ridurre l'esecuzione della pena a una prestazione di servizio regolata da criteri di efficienza economica<sup>48</sup>. La giurisprudenza costituzionale ha più volte ribadito che la funzione punitiva, in quanto esercizio di potere sovrano, non è liberamente delegabile a soggetti privati, dovendo restare ancorata a un controllo pubblico effettivo<sup>49</sup>.

Ne consegue che qualsiasi ipotesi di coinvolgimento del privato deve essere valutata alla luce del nucleo inderogabile dei principi costituzionali, che delimitano uno spazio invalicabile per la contrattualizzazione dell'esecuzione penale<sup>50</sup>.

**4.3 Il ruolo del trattamento rieducativo.** Il trattamento rieducativo rappresenta il fulcro dell'esecuzione penale e il principale parametro di legittimità costituzionale della pena detentiva<sup>51</sup>. Esso presuppone un approccio personalizzato, interdisciplinare e progressivo, fondato sulla conoscenza della personalità del detenuto e sull'integrazione tra intervento trattamentale e controllo giurisdizionale<sup>52</sup>.

---

<sup>41</sup> Relazione al Parlamento del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, 2022, p. 41 ss.

<sup>42</sup> G. FIANDACA – E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Zanichelli, ult. ed., p. 861 ss.

<sup>43</sup> Corte EDU, *Torreggiani e altri c. Italia*, 8 gennaio 2013.

<sup>44</sup> DAP, *Relazione sull'amministrazione penitenziaria*, Roma, 2021.

<sup>45</sup> S. MOCCIA, *Crisi del carcere e sistema penale*, Jovene, 2015, p. 97 ss.

<sup>46</sup> Art. 27, co. 3, Cost.

<sup>47</sup> Corte cost., sent. n. 343/1993.

<sup>48</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992, p. 203 ss.

<sup>49</sup> Corte cost., sent. n. 26/1999.

<sup>50</sup> S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, 2002, p. 117 ss.

<sup>51</sup> S. MOCCIA, *Trattamento penitenziario e Costituzione*, Jovene, 2008, p. 142 ss.

La riduzione del trattamento a standard minimi, funzionali al contenimento dei costi, rischierebbe di svuotare la finalità rieducativa della pena, trasformandola in mera custodia afflittiva<sup>53</sup>.

In questa prospettiva, l'ingresso di soggetti privati nella gestione di segmenti dell'esecuzione può risultare compatibile con il sistema costituzionale solo se rigidamente circoscritto ad attività strumentali e sottoposto a un controllo pubblico penetrante<sup>54</sup>. Diversamente, il rischio è quello di una frammentazione del percorso rieducativo e di una perdita di coerenza tra decisione giudiziaria e concreta attuazione della pena<sup>55</sup>.

**5. Profili processual-penalistici.** La riflessione sulla privatizzazione penitenziaria non può dirsi completa senza un'analisi delle sue ricadute sul piano processuale e, in particolare, sull'esecuzione delle misure cautelari e delle pene detentive. È in questa dimensione che si misura concretamente la tenuta del principio di legalità, inteso non solo come conformità alla legge, ma come effettività delle garanzie giurisdizionali poste a presidio della libertà personale. Il coinvolgimento di soggetti privati nella gestione dell'esecuzione solleva interrogativi cruciali circa la titolarità delle responsabilità, l'efficacia dei rimedi e il ruolo del giudice dell'esecuzione e della sorveglianza.

**5.1 Impatto sull'esecuzione delle misure cautelari e delle pene detentive.** L'ipotesi di una privatizzazione, anche solo parziale, della gestione penitenziaria incide direttamente sull'esecuzione delle misure cautelari personali e delle pene detentive, ambiti nei quali la legalità processuale deve trovare piena e coerente attuazione<sup>56</sup>.

L'esecuzione della custodia cautelare, pur collocandosi nella fase antecedente al giudicato, partecipa a pieno titolo delle garanzie proprie dell'esecuzione penale, in quanto comporta una compressione anticipata della libertà personale<sup>57</sup>. In tale prospettiva, l'affidamento a soggetti privati di segmenti rilevanti dell'esecuzione rischia di introdurre una frattura tra la decisione giudiziaria e le modalità concrete di attuazione della misura, compromettendo l'unitarietà del circuito cautelare<sup>58</sup>.

Analoghe criticità emergono con riferimento all'esecuzione della pena detentiva, nella quale il giudice dell'esecuzione e il tribunale di sorveglianza sono chiamati a garantire la conformità del trattamento ai principi di legalità e rieducazione<sup>59</sup>. La presenza di operatori privati, se non rigorosamente circoscritta, può rendere più opaco il rapporto tra autorità giudiziaria e amministrazione penitenziaria, incidendo sulla trasparenza delle decisioni incidenti sullo *status libertatis* del detenuto<sup>60</sup>.

**5.2 Garanzie difensive e responsabilità in un contesto privatizzato.** L'ingresso di soggetti privati nella gestione dell'esecuzione penale pone delicati problemi in ordine alla tutela delle garanzie difensive del detenuto e all'individuazione dei soggetti responsabili di eventuali violazioni<sup>61</sup>. In un sistema tradizionalmente improntato alla responsabilità pubblica dell'amministrazione penitenziaria, la sovrapposizione tra poteri pubblici e obbligazioni privatistiche rischia di generare zone d'ombra, nelle quali la titolarità degli obblighi di garanzia risulta attenuata o frammentata<sup>62</sup>.

Tale frammentazione incide direttamente sull'effettività dei rimedi giurisdizionali, rendendo più complesso l'accesso alla tutela dinanzi al giudice dell'esecuzione e al tribunale di sorveglianza<sup>63</sup>

---

<sup>52</sup> G. SPANGHER, *Esecuzione penale e giurisdizione*, Giappichelli, 2016, p. 61 ss.

<sup>53</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990, p. 176 ss.

<sup>54</sup> Consiglio d'Europa, *European Prison Rules*, 2020.

<sup>55</sup> G.L. GATTA, *Esecuzione penale e legalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1123 ss.

<sup>56</sup> G. SPANGHER, *Esecuzione penale e giurisdizione*, Giappichelli, 2016, p. 45 ss.

<sup>57</sup> G. TONINI, *Manuale di procedura penale*, Giuffrè, ult. ed., p. 1029 ss.

<sup>58</sup> L. KALB, *Misure cautelari personali*, Giappichelli, 2018, p. 311 ss.

<sup>59</sup> G.L. GATTA, *Esecuzione penale e legalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1123 ss.

<sup>60</sup> Corte cost., sent. n. 26/1999.

<sup>61</sup> A.A. DALIA – M. FERRAIOLI, *Manuale di diritto penitenziario*, Giuffrè, 2020, p. 281 ss.

<sup>62</sup> S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, 2002, p. 133 ss.

<sup>63</sup> G. FIANDACA, *Giurisdizione e pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 487 ss.

. Sul piano processuale, si pone inoltre il problema della riconducibilità delle condotte lesive al perimetro dell'azione amministrativa, condizione necessaria per l'attivazione dei controlli giurisdizionali tipici dell'esecuzione penale. In assenza di un chiaro inquadramento pubblicistico dell'attività svolta dai privati, il rischio è quello di una diluizione della responsabilità, con conseguente indebolimento delle garanzie difensive riconosciute alla persona detenuta<sup>64</sup>.

**5.3 Il controllo giurisdizionale sull'attività dei soggetti privati.** Il controllo giurisdizionale costituisce il presidio essenziale della legalità dell'esecuzione penale e rappresenta il principale argine contro derive arbitrarie o meramente efficientistiche<sup>65</sup>.

Nel sistema italiano, tale controllo si realizza attraverso la giurisdizione di sorveglianza, chiamata a garantire che l'esecuzione della pena si svolga nel rispetto dei diritti fondamentali e delle finalità rieducative<sup>66</sup>. L'eventuale coinvolgimento di soggetti privati impone una riconfigurazione degli strumenti di controllo, affinché l'attività esternalizzata resti pienamente assoggettata al sindacato del giudice<sup>67</sup>. In mancanza di un'esplicita qualificazione pubblicistica delle funzioni esercitate dai privati, si rischia una sostanziale sottrazione di ampi segmenti dell'esecuzione al controllo giurisdizionale effettivo<sup>68</sup>. Ne deriva l'esigenza di preservare, anche in presenza di modelli organizzativi misti, il carattere inderogabile della giurisdizione sull'esecuzione penale, quale elemento strutturale dello Stato di diritto<sup>69</sup>.

**5.4 Soggetti privati e responsabilità giuridica.** Il coinvolgimento di soggetti privati nell'ambito dell'esecuzione penale solleva un problema centrale, spesso lasciato sullo sfondo nel dibattito sulla privatizzazione penitenziaria, relativo ai criteri di imputazione della responsabilità giuridica per le violazioni dei diritti fondamentali della persona detenuta<sup>70</sup>. In un sistema fondato sulla riserva pubblica dell'esercizio del potere punitivo, la pluralità degli attori coinvolti nella gestione di segmenti dell'esecuzione rischia di determinare una frammentazione delle responsabilità, con conseguente attenuazione delle garanzie sostanziali e processuali. Come evidenziato dalla dottrina comparata, la dissociazione tra esercizio del potere coercitivo e responsabilità per i suoi effetti costituisce uno dei principali fattori di criticità nei modelli che prevedono un ampio coinvolgimento dei soggetti privati<sup>71</sup>. In particolare, parte della letteratura statunitense ha messo in luce come la gestione privata delle strutture detentive tenda a produrre una separazione artificiale tra il soggetto formalmente titolare del potere punitivo e quello che esercita, in concreto, funzioni determinanti sulle condizioni di detenzione, con il rischio di schermare lo Stato rispetto alle violazioni effettivamente subite dai detenuti<sup>72</sup>. Secondo tali impostazioni critiche, il problema non si esaurisce nella qualità dei servizi erogati, ma investe la riconfigurazione dei rapporti giuridici tra Stato, detenuto e operatore privato, incidendo direttamente sull'effettività dei rimedi giurisdizionali disponibili<sup>73</sup>. La moltiplicazione dei centri operativi, in assenza di una chiara qualificazione pubblicistica delle attività svolte, rende infatti più complessa l'individuazione del soggetto responsabile e può tradursi in un indebolimento concreto della tutela dei diritti fondamentali.

Anche nel contesto europeo, caratterizzato da modelli di coinvolgimento del privato generalmente più circoscritti, è stato sottolineato come ogni forma di partecipazione dei soggetti

---

<sup>64</sup> S. MOCCIA, *Esecuzione penale e diritti fondamentali*, Jovene, 2019, p. 254 ss.

<sup>65</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992, p. 214 ss.

<sup>66</sup> Corte cost., sent. n. 97/2021.

<sup>67</sup> G. SPANGHER, *Giurisdizione di sorveglianza e diritti*, Giappichelli, 2018, p. 89 ss.

<sup>68</sup> Consiglio d'Europa, *Report of the CPT on Italy*, 2020.

<sup>69</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990, p. 183 ss.

<sup>70</sup> G. SPANGHER, *Esecuzione penale e giurisdizione*, Giappichelli, 2016, p. 61 ss.

<sup>71</sup> A. LIEBLING, *Moral Performance, Inhuman Treatment and Prison Management*, in *Punishment & Society*, 13, 2011, p. 530 ss.

<sup>72</sup> A. DOLOVICH, *State Punishment and Private Prisons*, in *Duke Law Journal*, 55, 2005, p. 437 ss.

<sup>73</sup> A. DOLOVICH, *Privatization and the Constitution*, in *UCLA Law Review*, 52, 2005, p. 589 ss.

privati all'esecuzione penale debba essere accompagnata da una rigorosa imputazione pubblica delle attività svolte, al fine di evitare zone d'ombra sul piano della responsabilità giuridica<sup>74</sup>.

In mancanza di tale imputazione, il detenuto rischia di trovarsi esposto a una pluralità di soggetti operativi senza che risulti immediatamente individuabile il titolare dell'obbligo di tutela, con conseguenze dirette sull'accesso ai rimedi giurisdizionali e sulla loro effettività. Sotto il profilo processuale, la questione assume rilievo decisivo, poiché la tutela dei diritti in fase esecutiva presuppone la possibilità di ricondurre le condotte lesive a un centro unitario di responsabilità, idoneo a rispondere dinanzi al giudice dell'esecuzione e della sorveglianza<sup>75</sup>. Ne discende l'esigenza di ancorare ogni forma di coinvolgimento dei soggetti privati a criteri normativi che assicurino la piena riconducibilità dell'attività svolta all'amministrazione penitenziaria, quale titolare esclusiva della funzione esecutiva della pena. In questa prospettiva, l'unitarietà della responsabilità pubblica non costituisce un limite all'innovazione organizzativa, ma una condizione imprescindibile per la tenuta costituzionale dell'esecuzione penale. L'esperienza comparata conferma, infatti, che solo mantenendo saldo il nesso tra potere e responsabilità è possibile evitare che il coinvolgimento dei soggetti privati produca effetti distorsivi incompatibili con i principi dello Stato di diritto<sup>76</sup>.

**6. Privatizzazione penitenziaria e diritti fondamentali.** La riflessione sulla privatizzazione penitenziaria incontra il suo banco di prova decisivo nel rapporto con i diritti fondamentali della persona detenuta. È su questo terreno che le promesse di efficienza e razionalizzazione devono misurarsi con i limiti invalicabili posti dall'ordinamento costituzionale e convenzionale, pena la trasformazione dell'esecuzione penale in una dimensione meramente gestionale. La tensione tra logiche organizzative e tutela dei diritti non rappresenta un effetto collaterale del *Prison Business*, ma ne costituisce il nodo strutturale, destinato a incidere sulla legittimità stessa di ogni ipotesi di coinvolgimento dei privati.

**6.1 Efficienza gestionale e tutela della dignità della persona detenuta.** L'efficienza gestionale è frequentemente evocata quale principale argomento a favore della privatizzazione penitenziaria, nella prospettiva di una riduzione dei costi e di un miglior utilizzo delle risorse disponibili<sup>77</sup>. Tuttavia, nell'ambito dell'esecuzione penale, l'efficienza non può essere assunta come criterio autonomo o prevalente, dovendo sempre essere funzionalizzata alla tutela della dignità della persona detenuta<sup>78</sup>. La dignità, quale valore fondativo dell'ordinamento costituzionale, permea l'intera disciplina dell'esecuzione della pena e impone che le condizioni materiali della detenzione non si traducano in trattamenti degradanti o disumanizzanti<sup>79</sup>. In questa prospettiva, modelli organizzativi orientati prioritariamente al contenimento dei costi rischiano di comprimere gli standard minimi di vita detentiva, incidendo negativamente sull'accesso ai servizi sanitari, trattamentali e rieducativi<sup>80</sup>. Ne deriva che ogni valutazione sull'efficienza gestionale deve essere subordinata a un controllo rigoroso di compatibilità con i diritti fondamentali, pena lo svuotamento del significato costituzionale della pena detentiva<sup>81</sup>.

**6.2 Rischi di mercificazione della pena e disparità di trattamento.** Uno dei rischi maggiormente segnalati dalla dottrina critica è quello della mercificazione della pena, intesa come trasformazione della detenzione in bene economicamente sfruttabile<sup>82</sup>. In tale scenario, la presenza

---

<sup>74</sup> C. LAZERGES, *La prison en Europe*, Dalloz, 2014, p. 112 ss.

<sup>75</sup> G.L. GATTA, *Esecuzione penale e legalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1123 ss.

<sup>76</sup> N. PADFIELD, *Text and Context. Sentencing and Penal Reform*, Cambridge University Press, 2011, p. 301 ss.

<sup>77</sup> S. CASSESE, *Lo Stato e il mercato*, Laterza, 2011, p. 98 ss.

<sup>78</sup> Corte cost., sent. n. 349/1993.

<sup>79</sup> Art. 3 CEDU; Corte EDU, *Kudła c. Polonia*, 26 ottobre 2000.

<sup>80</sup> A. LIEBLING, *Prison Life and Moral Performance*, in *Punishment & Society*, 2011, p. 530 ss.

<sup>81</sup> S. MOCCIA, *Esecuzione penale e diritti fondamentali*, Jovene, 2019, p. 301 ss.

<sup>82</sup> A. DOLOVICH, *State Punishment and Private Prisons*, in *Duke Law Journal*, 2005, p. 437 ss.

di incentivi economici legati al numero dei detenuti o alla durata della detenzione può produrre effetti distorsivi, incidendo indirettamente sulle politiche penali e sull'uso della pena detentiva<sup>83</sup>. La mercificazione della pena si riflette altresì sul piano dell'eguaglianza, nella misura in cui modelli gestionali differenziati possono determinare disparità di trattamento tra detenuti ospitati in istituti diversi, pur a fronte di situazioni giuridiche omogenee<sup>84</sup>. Questa frammentazione contrasta con il principio di uguaglianza sostanziale e con l'esigenza di uniformità del trattamento penitenziario, che costituisce un presupposto essenziale della legalità dell'esecuzione<sup>85</sup>. Il rischio sistemico è quello di una progressiva erosione del carattere pubblico della pena, con la conseguente perdita della sua funzione di garanzia nei confronti della persona detenuta<sup>86</sup>.

**6.3 Sovranità statale, *accountability* e controllo democratico.** Il coinvolgimento di soggetti privati nella gestione penitenziaria incide direttamente sulla sovranità statale, in quanto investe l'esercizio di una funzione che costituisce espressione tipica del potere punitivo<sup>87</sup>. La cessione, anche parziale, di segmenti dell'esecuzione penale pone il problema dell'*accountability* democratica, nella misura in cui i meccanismi di responsabilità politica e amministrativa non operano nei confronti dei soggetti privati con la medesima intensità<sup>88</sup>. In assenza di strumenti di controllo stringenti e trasparenti, il rischio è quello di una attenuazione del controllo democratico sull'esecuzione della pena, con conseguente opacizzazione dei processi decisionali incidenti sui diritti dei detenuti<sup>89</sup>. La necessità di preservare un controllo pubblico effettivo si riflette, inoltre, sull'esigenza di mantenere la piena assoggettabilità dell'esecuzione al sindacato giurisdizionale, quale presidio ultimo della legalità<sup>90</sup>. Solo all'interno di una cornice che assicuri sovranità statale, responsabilità e controllo democratico può essere valutata la compatibilità di eventuali modelli organizzativi misti con i principi fondamentali dell'ordinamento<sup>91</sup>.

**7. Conclusioni e linee di sviluppo.** La questione della privatizzazione penitenziaria richiede di essere affrontata come problema di assetto istituzionale prima ancora che come opzione organizzativa. L'analisi svolta ha mostrato come il carcere rappresenti uno spazio nel quale il diritto è chiamato a misurarsi con condizioni materiali, vincoli amministrativi e scelte di politica pubblica che incidono direttamente sulla libertà personale. In tale ambito, le soluzioni strutturali non possono essere valutate esclusivamente in termini di efficienza o di sostenibilità economica, poiché esse riflettono una determinata concezione della pena e del ruolo dello Stato nella gestione della coercizione legittima. L'esecuzione della pena detentiva costituisce uno dei luoghi nei quali i principi costituzionali assumono una dimensione concreta e operativa. È qui che la legalità si traduce in organizzazione, in procedure, in standard di trattamento, e dove eventuali scelte di esternalizzazione producono effetti immediati e tangibili sulla posizione giuridica del detenuto. Il dibattito sulla partecipazione dei soggetti privati alla gestione penitenziaria si colloca all'interno di questa cornice, interrogando la capacità dell'ordinamento di coniugare esigenze di funzionalità del sistema con la tutela dei diritti fondamentali. Il ricorso a modelli organizzativi alternativi emerge spesso in contesti segnati da una persistente insufficienza di risorse e da una pressione costante sugli apparati pubblici. Tuttavia, l'esperienza comparata mostra come tali modelli incorporino sempre una specifica razionalità, che tende a incidere non solo sulle modalità di gestione, ma anche sul significato stesso della pena detentiva. Quando l'organizzazione del carcere è orientata prevalentemente a criteri di

---

<sup>83</sup> M. GOTTSCHALK, *The Prison and the Gallows*, Cambridge University Press, 2006, p. 201 ss.

<sup>84</sup> N. BOBBIO, *L'età dei diritti*, Einaudi, 1990, p. 176 ss.

<sup>85</sup> G.L. GATTA, *Esecuzione penale e legalità*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2019, p. 1123 ss.

<sup>86</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992, p. 203 ss.

<sup>87</sup> S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, 2002, p. 117 ss.

<sup>88</sup> S. CASSESE, *La globalizzazione del diritto*, Laterza, 2009, p. 143 ss.

<sup>89</sup> Consiglio d'Europa, *European Prison Rules*, 2020.

<sup>90</sup> Corte cost., sent. n. 97/2021.

<sup>91</sup> G. FIANDACA, *Giurisdizione e pena*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2015, p. 487 ss.

ottimizzazione economica, il rischio non è soltanto una riduzione degli standard materiali, ma una trasformazione più profonda del rapporto tra autorità pubblica e persona detenuta. Nel contesto italiano, queste dinamiche si innestano su un sistema costituzionale che attribuisce alla funzione rieducativa della pena un valore strutturale. La detenzione non può essere concepita come mera custodia, né come ambito neutro di sperimentazione organizzativa. Ogni intervento che incida sull'esecuzione penale deve essere valutato alla luce dei principi di dignità, uguaglianza e controllo giurisdizionale, che costituiscono il fondamento della legittimità della pena nello Stato di diritto. In questa prospettiva, la riflessione sulla privatizzazione penitenziaria non si esaurisce nell'alternativa tra apertura e chiusura al contributo dei privati, ma richiede una ricostruzione più articolata dei confini entro i quali tale contributo può essere ammesso senza alterare la natura pubblica della coercizione.

La questione centrale non riguarda tanto l'introduzione di nuovi modelli gestionali, quanto la definizione di criteri e limiti capaci di preservare la responsabilità pubblica sulla libertà personale e sull'attuazione della funzione rieducativa. La dimensione *de iure condendo* si colloca, dunque, come naturale prosecuzione di questa riflessione, nella misura in cui consente di interrogarsi sulle forme attraverso le quali l'ordinamento può evolvere senza rinunciare ai propri presupposti costituzionali. L'attenzione si sposta così dalla ricerca di soluzioni meramente efficientistiche alla costruzione di assetti normativi in grado di governare l'innovazione organizzativa, mantenendo salda la centralità della persona detenuta e il controllo pubblico sull'esecuzione della pena.

**7.1 Coordinate emerse.** L'analisi svolta consente di isolare alcune coordinate di fondo che attraversano l'intero dibattito sulla privatizzazione penitenziaria e ne definiscono i confini di legittimità<sup>92</sup>. Le esperienze straniere mostrano come il ricorso al privato nella gestione degli istituti di pena sia spesso presentato come risposta a crisi strutturali di sovraffollamento, carenza di risorse e inefficienza amministrativa<sup>93</sup>.

Tuttavia, laddove la privatizzazione assume forme estese o integrali, emergono criticità sistemiche ricorrenti: la prevalenza della logica del profitto sulla funzione rieducativa, la compressione degli standard trattamentali, la riduzione degli investimenti in personale e servizi essenziali, nonché il rischio di incentivi indiretti all'espansione della popolazione detenuta<sup>94</sup>.

Il cosiddetto *prison business* si configura, in tali contesti, non come semplice modello organizzativo alternativo, ma come trasformazione della detenzione in fattore economico, con effetti distorsivi sulle politiche penali e sulla tutela dei diritti fondamentali<sup>95</sup>. Da questa prospettiva, il dato comparato non fornisce modelli da importare, bensì elementi critici utili a delimitare ciò che, nell'ordinamento italiano, deve essere evitato più che emulato.

**7.2 Nucleo costituzionale inderogabile.** Nel contesto italiano, le coordinate emerse dall'analisi comparata si innestano su un assetto costituzionale particolarmente stringente, che individua nell'esecuzione penale un ambito di esercizio diretto del potere pubblico<sup>96</sup>. L'articolo 27, terzo comma, della Costituzione non si limita a enunciare un obiettivo programmatico, ma conforma in modo vincolante l'intera organizzazione della pena detentiva, subordinandola alla finalità rieducativa e al rispetto della dignità della persona privata della libertà<sup>97</sup>. Ne deriva l'esistenza di un nucleo costituzionale inderogabile, che comprende la titolarità pubblica della funzione custodiale, il controllo giurisdizionale effettivo sulle condizioni di detenzione e l'eguaglianza del trattamento penitenziario<sup>98</sup>. Qualsiasi ipotesi di esternalizzazione che incida su tali profili rischierebbe di alterare

---

<sup>92</sup> Sul valore sistemico della comparazione penitenziaria, v. A. DOLOVICH, *State Punishment and Private Prisons*, in *Duke Law Journal*, 2005, p. 437 ss.

<sup>93</sup> D. GARLAND, *The Culture of Control*, Oxford University Press, 2001, p. 132 ss.

<sup>94</sup> M. GOTTSCHALK, *The Prison and the Gallows*, Cambridge University Press, 2006, p. 201 ss.

<sup>95</sup> A. DOLOVICH, *Privatization and the Constitution*, in *UCLA Law Review*, 2005, p. 589 ss.

<sup>96</sup> S. CASSESE, *La crisi dello Stato*, Laterza, 2002, p. 117 ss.

<sup>97</sup> Art. 27, co. 3, Cost.; Corte cost., sent. n. 343/1993.

<sup>98</sup> G. SPANGHER, *Esecuzione penale e giurisdizione*, Giappichelli, 2016, p. 61 ss.

la natura stessa della pena, trasformandola da strumento di legalità costituzionale in prestazione di servizio regolata da logiche economiche<sup>99</sup>. Il limite non è, dunque, organizzativo ma assiologico: la libertà personale, una volta compressa, resta oggetto di una responsabilità pubblica non delegabile, che costituisce il presupposto della legittimità dell'intero sistema penitenziario<sup>100</sup>.

**7.3 Prospettive di riforma e *de iure condendo*.** Alla luce delle coordinate emerse e dei vincoli costituzionali individuati, il *de iure condendo* non può limitarsi a delimitare ciò che è precluso, ma deve individuare assetti normativi concretamente praticabili per il sistema penitenziario italiano<sup>101</sup>. In questa prospettiva, appare coerente ritenere che l'ordinamento possa aprirsi a forme strutturate di integrazione del contributo privato, a condizione che esse siano rigidamente circoscritte a funzioni strumentali e sussidiarie e non incidano, neppure indirettamente, sul nucleo essenziale della funzione punitiva. Un primo asse di intervento riguarda la dimensione infrastrutturale e tecnologica. Può essere configurato un modello di partenariato pubblico-privato finalizzato alla progettazione, costruzione e manutenzione degli istituti penitenziari, nonché allo sviluppo di sistemi tecnologici per la sicurezza passiva e la gestione logistica, mantenendo in capo all'amministrazione penitenziaria ogni decisione relativa alla custodia e all'organizzazione del trattamento<sup>102</sup>. In tale ambito, il coinvolgimento del privato risponde a esigenze di efficienza e modernizzazione senza alterare la titolarità pubblica del potere coercitivo.

Un secondo profilo concerne la sfera trattamentale e lavorativa, nella quale può risultare preferibile una integrazione regolata con soggetti privati e del terzo settore per la realizzazione di programmi di formazione professionale, lavoro intramurario ed extramurario e reinserimento sociale.

Tali interventi, se strutturati come strumenti di attuazione della finalità rieducativa e non come servizi sostitutivi della funzione pubblica, possono rafforzare l'effettività dell'articolo 27 della Costituzione, riducendo il rischio di una detenzione meramente afflittiva e favorendo percorsi individualizzati di responsabilizzazione. Un terzo asse, di natura sistemica, riguarda la necessità di una disciplina normativa unitaria dei rapporti tra amministrazione penitenziaria e soggetti privati. *De iure condendo*, risulta preferibile l'introduzione di una cornice legislativa specifica che definisca in modo tassativo: la tipologia delle funzioni potenzialmente esternabili, i criteri di selezione dei soggetti coinvolti, gli standard minimi di qualità dei servizi, i meccanismi di controllo pubblico e giurisdizionale, nonché i poteri di intervento e revoca immediata in caso di violazioni dei diritti fondamentali dei detenuti<sup>103</sup>. In questa prospettiva, l'*accountability* non può essere affidata esclusivamente a strumenti contrattuali, ma deve essere garantita da forme di controllo esterno effettivo, incluse verifiche indipendenti e la piena sindacabilità dell'attività esternalizzata da parte della giurisdizione di sorveglianza. Il coinvolgimento del privato deve così essere ricondotto entro una logica di sussidiarietà controllata, nella quale l'efficienza economica opera come mezzo e non come fine dell'esecuzione penale. Ne consegue che il modello auspicabile per l'ordinamento italiano non è quello del *prison business*, né quello di una privatizzazione surrettizia della pena, ma quello di un sistema penitenziario nel quale l'apporto esterno sia funzionale al rafforzamento della legalità costituzionale. La libertà personale, anche quando legittimamente compressa, resta oggetto di una responsabilità pubblica insostituibile: solo a partire da questo presupposto può essere costruito un modello di riforma capace di coniugare innovazione organizzativa e tutela dei diritti fondamentali<sup>104</sup>.

In una prospettiva applicativa, le considerazioni svolte consentono di individuare alcuni criteri-guida cui dovrebbe ispirarsi qualsiasi intervento riformatore in materia di esecuzione penitenziaria con coinvolgimento di soggetti privati. In primo luogo, risulta necessario preservare una chiara riserva

---

<sup>99</sup> G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Einaudi, 1992, p. 203 ss.

<sup>100</sup> Corte cost., sent. n. 26/1999.

<sup>101</sup> Art. 27, co. 3, Cost.; Corte cost., sent. n. 343/1993.

<sup>102</sup> S. CASSESE, *Lo Stato e il mercato*, Laterza, 2011, p. 98 ss.

<sup>103</sup> Consiglio d'Europa, *European Prison Rules*, 2020.

<sup>104</sup> S. MOCCIA, *Esecuzione penale e diritti fondamentali*, Jovene, 2019, p. 301 ss.

pubblica su tutte le decisioni incidenti direttamente sulla libertà personale, sul regime custodiale e sul trattamento giuridico del detenuto, escludendo forme di delega sostanziale anche indiretta.

In secondo luogo, ogni modello di integrazione con il privato dovrebbe essere strutturato secondo una disciplina legislativa unitaria, capace di evitare soluzioni frammentarie o meramente contrattuali, e fondata su standard di qualità verificabili, obblighi di trasparenza e meccanismi di controllo effettivo. Particolare rilievo assume, in questa prospettiva, la previsione di strumenti di intervento correttivo e di revoca immediata, attivabili in presenza di violazioni dei diritti fondamentali o di scostamenti significativi dagli obiettivi trattamentali. Infine, appare imprescindibile garantire la piena sindacabilità giurisdizionale delle attività esternalizzate, assicurando che l'articolazione organizzativa non si traduca in una riduzione dell'effettività delle tutele.

Solo entro tali coordinate può essere costruito un modello di riforma che utilizzi il contributo del privato come fattore di rafforzamento, e non di indebolimento, della legalità costituzionale dell'esecuzione penale.