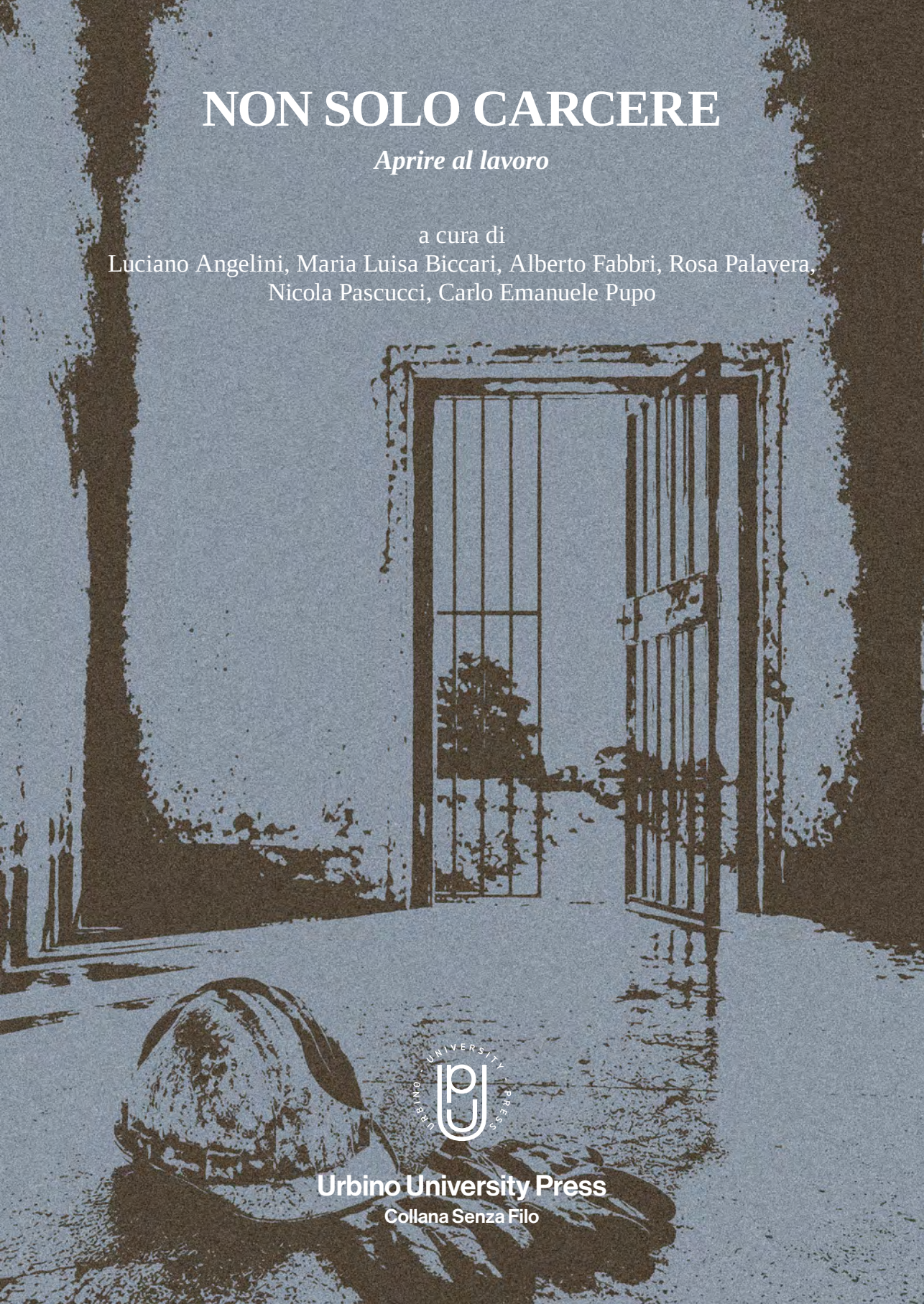
NON SOLO CARCERE

Aprire al lavoro

a cura di
Luciano Angelini, Maria Luisa Biccari, Alberto Fabbri, Rosa Palavera,
Nicola Pascucci, Carlo Emanuele Pupo



Urbino University Press
Collana Senza Filo


URBINO · UNIVERSITY · PRESS

1506
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO CARLO BO
UUP URBINO UNIVERSITY PRESS

Il volume raccoglie gli scritti presentati in occasione del Progetto di supporto al reinserimento lavorativo dei detenuti della Casa circondariale di Pesaro Villa Fastiggi, finanziato dall'Università degli Studi di Urbino Carlo Bo nell'ambito delle iniziative di terza missione.

NON SOLO CARCERE

Aprire al lavoro

a cura di
Luciano Angelini, Maria Luisa Biccari, Alberto Fabbri, Rosa Palavera,
Nicola Pascucci, Carlo Emanuele Pupo

NON SOLO CARCERE
Aprire al lavoro

a cura di Luciano Angelini, Maria Luisa Biccari, Alberto Fabbri, Rosa Palavera, Nicola Pascucci, Carlo Emanuele Pupo

Comitato scientifico
Presidente: prof. Glauco Giostra (Sapienza Università di Roma).
Componenti: prof. Gianni Loy (Università degli Studi di Cagliari); prof. Stefano Fiore (Università degli Studi del Molise); prof. Marco Parisi (Università degli Studi del Molise); prof. Alberto De Pra (Università degli Studi di Padova)

Progetto grafico
Mattia Gabellini

Referente UUP
Giovanna Bruscolini

In copertina
L'immagine di copertina è stata realizzata con l'ausilio di IA, su prompt testuale © 2026 Marina Frunzio

[Print] ISBN 9791257650117
[PDF] ISBN 9791257650094
[ePub] ISBN 9791257650100

Le edizioni digitali dell'opera sono rilasciate con licenza Creative Commons Attribution 4.0 - CC-BY, il cui testo integrale è disponibile all'URL:
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/



Le edizioni digitali online sono pubblicate in Open Access su:
https://press.uniurb.it/index.php/UrbinoUP

© Gli autori per il testo, 2025, 2026
© 2026, Urbino University Press
Via Saffi, 2 | 61029 Urbino
Sito web: https://uup.uniurb.it/ | e-mail: uup@uniurb.it

L'edizione cartacea del volume può essere ordinata in tutte le librerie fisiche e online ed è distribuita da StreetLib (https://www.streetlib.com/it/)

I saggi qui raccolti hanno ricevuto una valutazione positiva da parte di esperti del settore, mediante un processo di *double blind peer review*.

Sommario

9
Non è un’introduzione
Alessandro Bondi

Capitolo I
Per un carcere *extrema ratio*: attualità e prospettive

31
Il nome della giustizia è Dignità
Luciano Eusebi

47
Un carcere *extrema ratio*?
Tentativi e contraddizioni del legislatore alla prova dei fatti
Nicola Pascucci

57
Carcere “altro” e carcere “minimo”: il presupposto della pericolosità nella prospettiva del carcere *extrema ratio*
Silvia Cecchi

73
L’*extrema ratio* che non c’è: due scenari europei
Lorenzo Bernardini

95
Il carcere come illusoria panacea
Sergio Sottani

103
Appunti sul carcere come *extrema ratio*
Guido Colaiacovo

111
Molte ombre e una fioca luce sull’esecuzione penale a cinquant’anni dall’ordinamento penitenziario
Lina Caraceni

Capitolo II
Per un carcere risocializzante: la centralità del lavoro

137
Carcere e lavoro: il buio dietro e oltre le sbarre
Piera Campanella

155
L'Utopia necessaria di un carcere fondato anche sul lavoro
Riflessioni a margine di un mesto anniversario
Chiara Gabrielli

171
Lavorare e formarsi in carcere
Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale delle persone detenute
Luciano Angelini

201
Lavoro e carcere
Antonia Menghini

219
Dignità nel lavoro carcerario e opportunità per le imprese
Francesca Malzani

229
Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero
Francesca Marinelli

239
Lavoro intramurario e *desistance*: quali condizioni?
Luisa Ravagnani

Capitolo III
Per un'effettiva valorizzazione del lavoro penitenziario: voci da dentro e da fuori le sbarre

253
Economia sociale, imprese sociali e lavoro in carcere
Il ruolo decisivo dell'impresa sociale nell'inserimento lavorativo dei detenuti.
Elisabetta Righini

269
Il lavoro carcerario: normativa, attuazione e criticità
Stefano Camassa

277
Mercato del lavoro e lavoratori detenuti: criticità e prospettive
Vincenzo Lamonaca

289
Carcere e impresa: culture organizzative a confronto
Roberto Bezzi

301
Carcere e lavoro. Prerequisiti e criticità
Gabriele Terranova

311
Un'urgenza: il lavoro
Padre Francesco Maria Acquabona

315
La speranza delle persone detenute. Le possibilità in carcere
Daniela Minelli

317
Sperare, agire, progettare
Chiaroscuro su finalità rieducativa della pena e lavoro *in executivis*
Rosa Palavera

371
Non è una conclusione… Le lunghe radici di un eterno problema
Marina Frunzio

IL LAVORO CARCERARIO: NORMATIVA, ATTUAZIONE E CRITICITÀ

Stefano Camassa
Associazione Nazionale dei Consulenti del Lavoro
Membro del Centro Studi Nazionale ANCL e del Comitato scientifico ASRI

PREMESSA

I principi costituzionali italiani incentrano sul lavoro la costruzione della dignità e della libertà dei cittadini.

L'art. 1 fonda la Repubblica italiana sul lavoro. L'art. 27, poi, prevede che la pena abbia anche un fine rieducativo, oltre che afflittivo, di *chance* per il reinserimento nella società. Possiamo, quindi, dire che il detenuto inizia il suo cammino verso la libertà ripartendo dall'inserimento lavorativo.

Il regime di semilibertà o alcune sperimentazioni lavorative sono, anche, sotto un profilo pragmatico, ma in ogni caso connesso con la dignità dei detenuti, un rimedio contro il cronico sovraffollamento della popolazione carceraria. Negli istituti penitenziari, ad esempio, di Torino, Alessandria e Saluzzo sono state create una torrefazione ed una caffetteria mobile; nel carcere di Bollate è stato realizzato un progetto di ippoterapia poi replicato nel carcere di Opera; in provincia di Lecce è nato uno *store* di *e-commerce* con manufatti prodotti da detenute e detenuti; nel carcere di Busto Arsizio opera un'azienda di Arcore che impiega detenuti nella produzione di articoli dolciari pensati per soggetti con intolleranze alimentari.

Gli esempi, anche di successo imprenditoriale, oltre che umano, non mancano. Ma qual è il contesto normativo?

1. FONTI ED EVOLUZIONE NORMATIVA

1.1. La legge 26 luglio 1975, n. 354

Si è detto in premessa dell'impianto costituzionale che fa da cornice al tema affrontato. Il primo intervento normativo, in ordine cronologico, risale alla Legge 26 luglio 1975, n. 354. Il provvedimento, movendo dai principi co-

stituzionali anzidetti, disciplina l'ordinamento penitenziario. Dall'articolo 20 all'articolo 25-ter vengono regolamentati gli aspetti attinenti al lavoro e alla previdenza dei detenuti.

Si parte dal principio in base al quale gli istituti penitenziari debbono organizzare occasioni per il lavoro e la formazione professionale dei detenuti, chiarendo che il lavoro non deve avere carattere afflittivo (superamento dei lavori forzati) e dà diritto ad una remunerazione.

Attraverso un sistema di convenzioni, le amministrazioni possono coinvolgere soggetti pubblici e privati sia nella formazione dei detenuti sia nella produzione di beni e servizi nonché nella rete di commercializzazione, all'esterno, di quanto prodotto.

I detenuti, poi, possono chiedere di essere ammessi, a titolo gratuito, a progetti di pubblica utilità a vantaggio «*dello Stato, regioni, province, comuni, comunità montane, unioni di comuni, aziende sanitarie locali, enti o organizzazioni, anche internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato, sulla base di apposite convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 47, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230*».

Con le dovute cautele, anche in relazione ai percorsi di formazione professionale svolti, i detenuti possono essere ammessi al lavoro all'esterno, presso soggetti convenzionati.

Di particolare rilievo, anche per quanto analizzeremo in seguito, è l'art. 22. Lì si stabilisce che «La remunerazione per ciascuna categoria di detenuti e internati che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi».

La questione della riduzione è stata anche oggetto di rinvio alla Corte Costituzionale da parte di taluni giudici di merito, ma la Consulta non l'ha invalidata, pur pronunciandosi solo nel caso del lavoro alle dirette dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. Si approfondiranno in seguito, ad ogni buon conto, ulteriori profili di criticità della norma, per l'evenienza della terziarizzazione del lavoro carcerario, in relazione all'accesso a taluni benefici di natura fiscale e contributiva.

Giova, in sede di illustrazione e di commento della Legge 351/1975, rimarcare che sulla retribuzione spettante ai detenuti è possibile che lo Stato eserciti rivalsa per debiti a vario titolo del detenuto, risultando in ogni

caso intangibile ed impignorabile da ulteriori terzi la quota minima dei tre quinti. Tale quota, il c. d. «peculio», è depositata presso l'Istituto di pena (cfr. art. 25) ed è fruttifera di interessi al saggio legale.

1.2. La Legge 8 novembre 1991, n. 381 e la Legge 22 giugno 2000, n. 193 (c. d. Legge Smuraglia)



Esaminiamo ora altre due leggi che definiscono le agevolazioni per chi occupa detenuti ed enucleano un primo punto di criticità del *corpus* normativo.

La Legge 381/1991 ha introdotto e normato le cooperative sociali. Le stesse costituiscono una tipologia speciale di cooperative di produzione e lavoro. Le cooperative di produzione e lavoro, in linea generale, si propongono di trovare occasioni di lavoro per i propri soci, sicché il costo del lavoro sostenuto, per rispettare il fine mutualistico, deve essere per la maggior parte imputabile, per le prestazioni lavorative di tipo subordinato, ai soci (definiti, infatti, soci lavoratori). Nell'ambito delle cooperative sociali, il fine mutua-

listico è connaturato al campo di azione delle stesse, giacché statutariamente esse debbono rispondere ad almeno uno dei due seguenti requisiti:

a. Gestione di servizi socio-sanitari ed educativi;
b. gestione di attività in qualunque settore finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, che devono costituire almeno il 30% della forza lavoro.

Tra i lavoratori svantaggiati, secondo l'art. 4, comma 3-bis della L. 381, rientrano:

1. detenuti e internati negli istituti penitenziari;
2. ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari (oggi REMS);
3. condannati e internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354/1975 e successive modificazioni.

L'agevolazione consiste nella riduzione delle aliquote contributive impiegate ai fini previdenziali ed assistenziali e concernenti sia il datore di lavoro sia il lavoratore. Tale riduzione, inizialmente prevista nella misura dell'ottanta per cento, è stata successivamente elevata al novantacinque per cento.

Inoltre, l'art. 2 della Legge 193/2000 ha esteso il beneficio di cui sopra a tutti i datori di lavoro, pubblici e privati, che organizzino il lavoro all'interno delle carceri. Passaggio obbligato per tutti i datori di lavoro è la stipula di una convenzione con l'amministrazione penitenziaria interessata, nella quale venga anche stabilita la misura della retribuzione che non può essere «inferiore a quanto previsto dalla normativa vigente per il lavoro carcerario». Ossia non può essere inferiore a quanto previsto dai vigenti CCNL, ridotto ai due terzi. Si segnalano, per ulteriori approfondimenti, il DM Giustizia 9 novembre 2001, la Circolare INPS numero 134 del 25-7-2002, il Decreto 24 luglio 2014, n. 148, art. 8.

La Legge Smuraglia contiene, poi, un'altra importante misura agevolativa. Un credito d'imposta di euro 520 mensili in caso di assunzione di lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro esterno, ridotto ad euro 300 per i semiliberi, per tutta la durata del rapporto e per i diciot-

to mesi successivi al termine dello stato detentivo (elevati ai ventiquattro mesi successivi, laddove il detenuto non abbia beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno). Il contratto può anche essere a tempo determinato, purché non inferiore a 30 giorni. Qui però la norma regolamentare attuativa, ovvero il Decreto 148/2001, all'art. 3 pone un vincolo, ossia che i datori di lavoro «*corrispondano un trattamento economico non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di lavoro*».

Quindi, il combinato disposto produce un'asimmetria critica, consentendo di applicare lo sgravio contributivo se, attraverso le convenzioni, si corrisponde ai detenuti una retribuzione non inferiore ai due terzi delle previsioni della contrattazione collettiva, mentre per l'applicazione del credito d'imposta si dovrebbe innalzare la retribuzione fino a tali limiti contrattuali.

Il problema non è, si badi bene, se sia possibile o lecito ridurre ai 2/3 la retribuzione dei lavoratori che lavorano all'interno delle carceri. Sia che lavorino alle dirette dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria sia che lavorino - purché all'interno - alle dipendenze di privati, la riduzione è lecita, come stabilito dall'art. 2 della Legge Smuraglia. L'articolo non è cioè inficiato di incostituzionalità, peraltro avendo riferimento a sentenze antecedenti alla Legge Smuraglia. La validità della riduzione è in altre parole pienamente lecita, nel limite del lavoro interno alle carceri. E, come è stato correttamente osservato[1], sorreggono tale conclusione criteri logici ed economici, poiché il lavoro carcerario:

- risente di una serie di limitazioni dettate dall'organizzazione interna degli istituti penitenziari, dagli altri elementi del trattamento e dalla condizione giuridica del lavoratore, colpito da provvedimento di limitazione della libertà personale (si pensi alle assenze a vario titolo che non consentono una continuità nella prestazione di lavoro quali quelle per motivi processuali; per colloqui con familiari, avvocati e magistrati; per la frequenza di corsi di istruzione e formazione; per l'espletamento delle pratiche religiose; per motivi sanitari);

1 V. A. Alcaro, *La retribuzione del lavoro penitenziario alle dipendenze degli enti terzi: la controversa disposizione dell'art. 2, l. 22 giugno 2000, n. 193, c.d. legge Smuraglia*, Bergamo, 2019.

- la manodopera detenuta appartiene spesso a fasce caratterizzate da bassissima scolarizzazione e formazione;
- i lavoratori detenuti e internati hanno una presenza temporanea e discontinua negli stabilimenti penitenziari;
- le variabili personali e le dinamiche interne alla vita di ogni istituto penitenziario incidono sul livello di produttività, con l'effetto di non renderlo uguale a quello del lavoratore in libertà;
- il lavoro risente delle necessità connesse al mantenimento dell'ordine e della sicurezza.

Tuttavia, il mancato rispetto dei minimi della contrattazione collettiva sembra precludere l'accesso al credito d'imposta.

2. ULTERIORI ASPETTI CRITICI

Meritano attenzione due ulteriori aspetti critici.

Il primo riguarda l'interruzione del rapporto di lavoro per la rimessione in libertà del detenuto. Su un aspetto secondario connesso alla questione è intervenuto l'INPS con il Messaggio 5 marzo 2019, n. 909, con il quale si dispone che spetti la NASpI ai lavoratori in caso di interruzione involontaria del rapporto di lavoro, svolto all'interno del carcere alle dipendenze di privati, rientrando tale ipotesi nella casistica di involontarietà della disoccupazione.

Ora, premesso che in verità il privato potrebbe offrire comunque occasioni di lavoro extra carcerarie, poniamo pure che la fine della pena interrompa il rapporto. Occorre innanzitutto osservare che non essendovi una risoluzione di diritto del contratto, la stessa debba essere in qualche modo sancita e notificata (concordare con risoluzione). Se il lavoratore non si dimette o non si addiviene ad una risoluzione per mutuo consenso, il rapporto dovrà essere risolto dal datore di lavoro. Sarebbe da eccepire l'eventuale integrazione delle dimissioni per fatti concludenti o ripiegare su un licenziamento per giusta causa, per prolungata assenza ingiustificata o per sopravvenuta causa di forza maggiore. In ogni modo si esprime l'idea che nella fattispecie non spetti il preavviso.

Un'altra questione rilevante attiene gli adempimenti in materia di obblighi per il collocamento mirato dei disabili. Da questo punto di vista,

la posizione di cooperative sociali e di altri datori di lavoro non appare bilanciata. La normativa in materia, infatti, esclude dalla base di computo, ai fini degli obblighi, i soci lavoratori di cooperative di produzione e lavoro, cosicché il problema resta per gli altri datori di lavoro, laddove si raggiunga la quota di quindici lavoratori computabili. Si segnala, peraltro, che molti detenuti potrebbero essere computabili in quota disabili, ma manca l'accertamento sanitario, difficilmente realizzabile, secondo le procedure di legge, durante lo stato di detenzione.

3. CONCLUSIONI E PROPOSTE

La possibilità oggi estesa a tutti i datori di lavoro di occupare all'interno dei penitenziari, con le procedure richieste dalla legge, lavoratori detenuti, richiederebbe un adeguamento degli strumenti normativi. L'ideale sarebbe intervenire con una disposizione, anche di iniziativa popolare, volta a disciplinare gli elementi critici sopra analizzati ed in particolare:

1. la definizione *ex lege* della cessazione del rapporto in caso di rimessione in libertà del lavoratore, non mettendo in discussione il diritto alla NASpI dell'ex detenuto, ma disciplinando con norma speciale la fattispecie di recesso ed esonerando il datore di lavoro dalla contribuzione correlata al licenziamento; Sono usciti due provvedimenti amministrativi dell'INPS uno a maggio 2026 e l'altro pochi giorni fa. Con la Circolare 20/05/2026, n. 59 l'INPS, andando nel senso auspicato, ha ammesso che possa esserci l'esonero del datore di lavoro, diverso dall'Amministrazione penitenziaria, dalla contribuzione NASpI, laddove l'interruzione del rapporto di lavoro escluda il datore di lavoro dal processo decisionale di estromissione del lavoratore (es. trasferimento ad altro carcere o anche remissione in libertà, ma solo se sia oggettivamente impossibile proseguire il rapporto di lavoro). Con Circolare 16/07/2026 n. 74, è stato ulteriormente ribadito che spetti la NASpI nel caso di scarcerazione per fine pena, di conclusione del progetto lavorativo, di trasferimento ad altro penitenziario e di ammissione a misure alternative alla detenzione in carcere. Ciò anche sulla scorta della Sentenza di Cassazione n.

396 del 05/01/2024, della Sentenza di Cassazione n. 13577 del 21/05/2025). In tali casi, ove l'Amministrazione Penitenziaria sia il diretto datore di lavoro, è anche dovuto il contributo NASpI. Non spetta la NASpI, invece, sulla scorta dell''ordinanza n. 5510 del 02/03/2025, della sentenza n. 13721 del 22/05/2025 e della sentenza n. 19746 del 16/07/2025 emesse dalla Cassazione, in caso di lavoro intramurario a rotazione, nei periodi di non lavoro a ciò attribuibili.

2. l'esclusione dalla base di computo, ai fini del collocamento mirato dei disabili, dei lavoratori detenuti ed occupati all'interno delle carceri;
3. il superamento della norma regolamentare che vincola l'accesso al credito d'imposta ad una retribuzione non inferiore a quella prevista dai CCNL, consentendo la riduzione fino a garantire i due terzi dei minimi contrattuali.

Nelle more di una riforma normativa, è però possibile agire da subito sul secondo e sul terzo punto. Attraverso la contrattazione di secondo livello è infatti possibile ipotizzare un percorso di gradualità retributiva per i soggetti detenuti occupati all'interno degli istituti previdenziali, al fine di garantire la disponibilità del credito d'imposta, escludendo al tempo stesso tali soggetti dalla base di computo del collocamento mirato dei disabili.

Le proposte qui sopra fornite non intendono in alcun modo discriminare i lavoratori detenuti, ma al contrario aiutare gli imprenditori che vogliano offrire una possibilità di riscatto ad una categoria di lavoratori evidentemente svantaggiati.