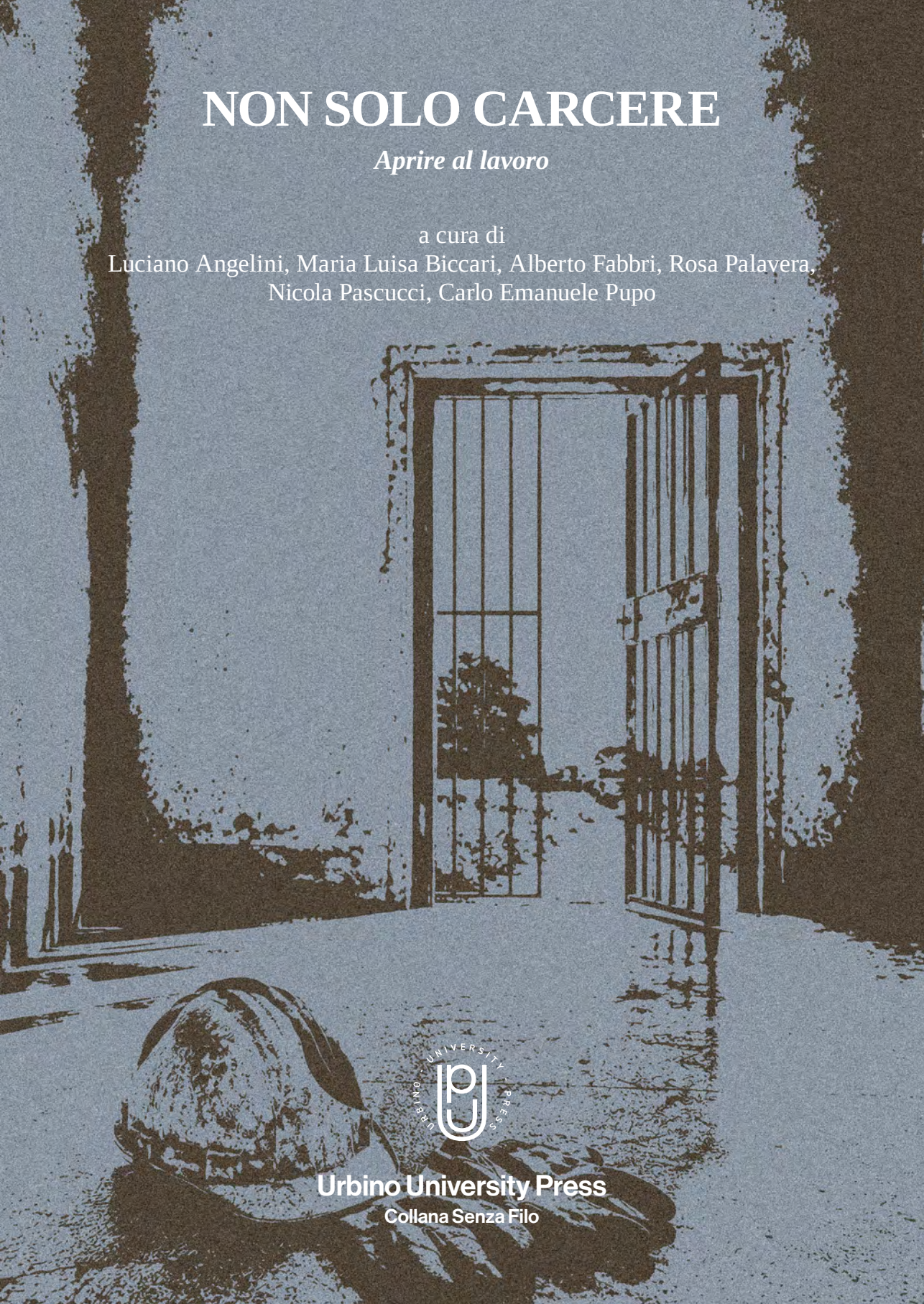
NON SOLO CARCERE

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

DIGNITÀ NEL LAVORO CARCERARIO E OPPORTUNITÀ PER LE IMPRESE[1]

Francesca Malzani
Università degli Studi di Brescia
Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro

PREMESSA: LO SCENARIO DI RIFERIMENTO

Al 30 aprile 2026 erano 64.436 i detenuti negli istituti di pena (dati del ministero della Giustizia) a fronte di 46.318 posti disponibili. La capienza regolamentare sarebbe di 51.265, secondo gli osservatori, tra cui Antigone, ma quasi 5000 spazi sono inagibili. Ci sono più di 18mila persone detenute in eccesso rispetto ai posti disponibili, con un tasso di sovraffollamento medio del 139,1% che in alcuni istituti supera il 200%. Sono aumentate anche le presenze di detenuti stranieri che, dopo anni di calo, sono 19.740, il 31,6%[2].

Nel 2024, le persone che si tolte la vita durante la detenzione sono state 91, più 146 che hanno perso la vita in carcere per motivi di altra natura; nel 2025 le persone che si tolte la vita durante la detenzione sono state 82.

I dati sulle misure alternative alla detenzione consegnano uno spaccato altrettanto per poter formulare una valutazione complessiva sui futuri interventi normativi. Al 15 marzo 2025 erano 97.000 i detenuti che fruiscono di misure alternative al carcere e di misure di comunità a cui fa da corollario meno del 1% di recidiva, mentre la recidiva è del 70% per chi sconta l'intera pena in carcere.

Il 62% dei detenuti in Italia ha già subito almeno una carcerazione precedente, sebbene la percentuale si riduca al 2% per chi abbia un percorso lavorativo strutturato. Il lavoro assume, in tale scenario, un ruolo

1 Il presente contributo riproduce l'intervento al Convegno *Lavoro e carcere: un'opportunità per le imprese* (Pesaro, 11 dicembre 2024), corredato di note bibliografiche essenziali.

2 Cfr. Antigone, *Senza Respiro*, XXI Rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia, presentato il 29 maggio 2025, secondo cui si tratta della percentuale più alta risale al 2007 (37,5%). Le Regioni con più detenuti stranieri sono Lombardia (20,8%), Lazio (12%), Piemonte e Emilia-Romagna (9,8%), Toscana (7,9%) e Veneto (7,3%). Alcuni istituti superano il 50% di presenza straniera: Sondrio (73%) e Trieste (70,2%). Le nazionalità più rappresentate: Marocco (21,9%), Romania (10,9%), Tunisia (10,9%), Albania (9,7%) e Nigeria (5,3%).

di riscatto e reiserimento sociale, e uno strumento di abbattimento della recidiva[3]. Tuttavia, solo il 33% dei detenuti è attualmente impiegato in attività lavorative, di questi solo l'1% lavora per imprese private. Risulta, pertanto, di fondamentale importanza costruire reti di operatori economici che vogliano raccogliere la sfida di investire sulla popolazione detenuta, anche grazie ai benefici economici (contributivi e fiscali) riconosciuti dalla legislazione in vigore.

1. IL LAVORO NEL TRATTAMENTO

Quando si discute di lavoro carcerario va da subito sgombrata l'idea, purtroppo spesso radicata nel pensiero comune, che qualunque attività volta a occupare il tempo e a combattere una «situazione di ozio avvilente»[4] possa essere idonea alle finalità assegnate al *trattamento* dalle norme dell'ordinamento penitenziario (d'ora in poi o.p.)[5].

Tra gli strumenti indicati per realizzare tali obiettivi, ai sensi dell'art. 15 o.p.[6], il lavoro è forse quello più rilevante (insieme alla formazione professionale, alla scolarizzazione ove non preesistente o nel prosieguo degli studi[7], ecc.) e, pur senza pretesa di stilare una graduatoria di valore, il più vocato al reinserimento in risposta alla *ratio* dell'art. 27 della Costituzione e in stretto legame con gli artt. 1, 2, 4 e 35 della Carta.

Questo contributo parte dall'assunto che il lavoro carcerario non sia dissimile dal lavoro libero e attinga, per la propria aggettivazione (dignitoso, sicuro, non discriminatorio, retribuito in modo equo), ai precetti costituzionali e a ciò, come ho già avuto modo di osservare[8], faccia seguito il corredo di protezione (contrattuale, previdenziale, ecc.) da destinare ai

3 Cnel, *Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere*, 2024.

4 G. Pera, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *FI*, 1971, ora in *Scritti di Giuseppe Pera*, Milano, Giuffrè, 2007, 292.

5 Il 4 giugno 2026, il Consiglio dei ministri ha approvato, in esame preliminare, il testo attuativo della delega contenuta nell'art. 37 del c.d. D.L Sicurezza n. 48/2025 (conv. con l. n. 80/20025) che introduce alcune modifiche al d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, in materia di organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario; si attende il testo definitivo.

6 N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario: luci, ombre e prospettive di una disciplina da rimeditare*, in *Jus online*, n. 5, 2024, 178 ss.

7 D. Latella, *La natura dell'istruzione universitaria nel sistema penitenziario: diritto del detenuto o elemento del «trattamento rieducativo»?*, in *Arch. Pen*., n. 2, 2025, 1 ss.

8 F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Torino, Giappichelli, 2022.

lavoratori-detenuti. Si muove, pertanto, dall'idea di lavoro carcerario assimilabile a quello libero, senza alcuna deviazione rispetto al suo schema causale; se si vuole parlare di specialità, la si deve intendere come suggeriva Napoli[9], secondo cui vi sono rapporti di lavoro a *disciplina speciale* che, pur non deviando dalla causa tipica del contratto (lo scambio lavoro *vs* retribuzione)[10], necessitano di modulazioni in ragione di peculiari caratteristiche che spesso attengono alla natura del datore di lavoro (lavoro pubblico, lavoro domestico, a cui aggiungerei il lavoro carcerario, soprattutto quello reso per l'Amministrazione penitenziaria). Sul punto, pronunce della Cassazione[11] offrono un un chiaro *manifesto* sull'equiparazione tra lavoro carcerario – anche quello a favore dell'Amministrazione penitenziaria – e lavoro libero, sancendo che la causa tipica del rapporto di lavoro resta centrale anche nel lavoro intramurario e non viene alterata dalla finalità di reinserimento sociale[12].

La Costituzione, infatti, tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35)[13] mettendo al centro la persona e la sua dignità (art. 2). L'art. 35, secondo Napoli[14], in continuità con il pensiero di Treu[15], offre la "saldatura" tra l'art. 1 Cost. e la legislazione del lavoro e permette di superare l'idea che «il lavoro da tutelare sia il lavoro subordinato e particolarmente quello della classe operaia»[16].

9 M. Napoli, *Contratto e rapporti di lavoro oggi*, in A. Occhino (a cura di), *Rileggendo "Contratto e rapporti di lavoro oggi" di Mario Napoli*, Milano, Vita e Pensiero, 2017, 3 ss. e spec. 25 proprio in merito al lavoro dei detenuti.

10 Non ritengo, infatti, che si debba utilizzare la schema dei contratti a causa mista, inserendo la rieducazione e il trattamento, a cui è tenuto lo Stato tramite l'Amministrazione penitenziaria, nello scambio (cfr. F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., 56 ss.).

11 Cass. 23 febbraio 2025, n. 4741; Cass. 5 gennaio 2024, n. 396. M. Sferrazza, M. Surace, *La tutela previdenziale del lavoro in carcere. riflessioni a margine della sentenza n. 396/2024 della Corte di Cassazione*, in *Mass. Giur. lav*., n. 1, 2025, 53 ss.

12 Ribadisce la tipicità della causa negoziale del lavoro carcerario, Trib. Milano 19 settembre 2024, n. 7184.

13 Sulla portata della norma che tutela il lavoro come espressione della persona, cfr. A. Perulli, T. Treu, *In tutte le sue forme e applicazioni*, Torino, Giappichelli, 2022.

14 M. Napoli, *Le norme costituzionali sul lavoro alla luce dell'evoluzione del Diritto del lavoro*, in *Jus*, 2008, 67.

15 T. Treu, *Art. 35*, in Branca (dir.), *Commentario della Costituzione*. *Rapporti economici*, t. I, Bologna, Zanichelli, 1979.

16 *Ibidem*, 68 ss., sull'evoluzione della disciplina di tutela per il lavoro autonomo.

L'art. 20, comma 3, o.p. dispone, altresì, che «l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale»[17]. Il lavoro serve, soprattutto nella prospettiva del reinserimento, per costruire «una situazione alternativa allo stato di povertà»[18], talvolta motore, insieme alla non inclusione sociale e all'assenza di politiche di supporto da parte dello Stato, dell'attività delittuosa.

2. LA SUFFICIENZA DELLA RETRIBUZIONE NEL LAVORO CARCERARIO E LA LOTTA ALLE NUOVE POVERTÀ

Nel Rapporto Caritas[19] sulla povertà del giugno 2024 già emergeva che la stessa è ormai un fenomeno strutturale, multidimensionale e multiforme (in cui si incrociano più aree di bisogno). Circa 2 milioni 234mila famiglie risultavano in stato di povertà assoluta (impossibilità di accedere a beni e servizi essenziali: cibo, vestiario, abitazione, spese sanitarie); 13 milioni 391mila persone (pari al 22,8% della popolazione) sono a rischio povertà ed esclusione sociale. Tra i soggetti monitorati risalta una fragilità occupazionale, che si declina non solo in disoccupazione (48,1%) ma altresì in "lavoro povero" (23%)[20].

Ciò che colpisce è, pertanto, il tema ormai ricorrente della povertà anche per chi ha un'occupazione[21] e dell'insufficienza della retribuzione, in contrasto con l'art. 36 Cost. Il rispetto dei principi di proporzionalità e sufficienza è necessario per garantire a chi lavora un'esistenza libera e dignitosa, rinsaldando il costante rapporto con l'art. 2 della Carta.

17 L'assimilazione èincìvocata anche dalle fonti internazionali (cfr. le la Raccomandazioni del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987, del 11 febbraio 2006, e del 1° luglio 2020) sulle regola penitenziarie europee. Sul ruolo dell'Oil, cfr. A. Sitzia, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione Internazionale del lavoro*, Padova University Press, 2023, 72 ss.

18 M. Napoli, *Povertà vecchie e nuove e diritto del lavoro*, in *Jus*, 2006, 62.

19 Caritas, *La povertà in Italia. Report statistico nazionale*, giugno 2024.

20 Secondo il Rapporto, tra i lavoratori poveri si contano per lo più: persone di cittadinanza straniera (65%); uomini (51,6%) e donne (48,4%); genitori (78%) e coniugati (52,1%); impiegati in professioni non qualificate; domiciliati presso case in affitto (76,6%).

21 Cfr. i contributi pubblicati in B. Caruso (a cura di), *Il lavoro povero «sans phrase»*, Bologna, Il Mulino, 2024.

L'inveramento di tali condizioni è uno spartiacque imprescindibile per parlare di un lavoro che sia dignitoso e, nel caso dei lavoratori-detenuti, sempre più proiettato verso il mercato libero, uscendo dalla rete di protezione offerta dalle cooperative sociali che gravitano intorno al carcere.

La situazione per questi lavoratori è, però, più articolata, dipendendo dal tipo di lavoro a cui hanno accesso.

Nel lavoro c.d. domestico dei detenuti assistiamo, ai sensi dell'art. 22 o.p., alla falcidia retributiva (decurtazione di 1/3), ossia all'applicazione del tetto dei 2/3 del trattamento previsto dai contratti collettivi, che costituisce uno degli scollamenti più evidenti dal dettato dell'art. 36 Cost. Ciò avviene, in particolare, sotto il profilo della sufficienza: l'art. 22 o.p. fa riferimento, infatti, solo alla proporzione della retribuzione alla quantità e qualità del lavoro prestato e rinuncia al presidio fondamentale dell'equità della stessa[22]. Tale previsione (la falcidia) andrebbe ovviamente rivista[23], a maggior ragione perché la Cassazione[24] ha da tempo riscontrato una inidoneità di alcuni contratti collettivi di categoria a presidiare i principi sanciti nell'art. 36 Cost.: la proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (criterio positivo di carattere generale) e la sufficienza (limite negativo invalicabile e assoluto) volta ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa). La frammentazione della rappresentanza

22 Il contenzioso sui differenziali retributivi nel lavoro carcerario c.d. domestico ha ripreso vigore negli ultimi anni; di recente la Cassazione si è espressa sulla decorrenza della prescrizione (Cass. 25 giugno 2024 n. 17476; confrome Cass, 23 febbraio 2025, n. 4741). La premessa da cui muove la Corte è condividbile ossia che il meccanismo della turnazione, e in particolare la riassegnazione successiva a un periodo di attività, sfugge al dominio e alla volontà del lavoratore-detenuto; tuttavia prosegue sostenendo che la prescrizione dovrebbe decorrere dalla cessazione del rapporto che, però, non coincide con la scarcerazione/fine pena. La fine del «rapporto unitario di lavoro», secondo la Suprema Corte, dovrebbe essere individuato dall'Amministrazione, ad es. per motivi di età, condizioni di salute. Tale discrezionalità genera un'ulteriore incertezza sul *dies a quo* della decorrenza e un *vulnus* nell'accesso alla giustizia del lavoratore-detenuto.

23 Cfr. Cnel, art. 1 del disegno di legge (d'ora in poi d.d.l.) n. 1/2024, recante *Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale emanati dall'Autorità Giudiziaria*, 29 maggio 2024, che propone l'eliminazione del tetto e il rinvio al «trattamento economico e normativo complessivo previsto dal contratto collettivo nazionale, territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, applicato nel settore produttivo e per la zona e strettamente connessi con l'attività svolta».

24 Cass. 2 ottobre 2023, n. 27713.

conduce sempre più spesso a fenomeni di *dumping salariale*, anche non necessariamente in presenza di contratti c.d. pirata.

Fermo l'effetto dirompente sul lavoro domestico (per la falcidia di cui si diceva)[25], il tema riguarda anche il lavoro libero e, inevitabilmente, tocca quello reso dai detenuti per datori di lavoro esterni (cooperative o datori di lavoro *profit*), perché oggi non basta più nemmeno applicare la retribuzione definita dai contratti per essere certi di rispettare il principio di sufficienza della retribuzione e di dignità del lavoro.

3. OCCUPABILITÀ E SCELTA DEGLI INTERLOCUTORI ECONOMICI

Se le questioni riportate sono fondamentali nella definizione di un lavoro carcerario dignitoso, anche in termini di sufficienza della retribuzione, e per garantire effettiva tutela nei casi di perdita involontaria del lavoro, un tassello imprescindibile rimane la costruzione di opportunità di lavoro professionalizzante e sempre più proiettato verso il mercato libero.

È, quindi, più che mai necessario – anche nell'interesse delle imprese "sane" che si accostano al carcere – mutuare forme di controllo della genuinità della filiera e del rispetto delle condizioni di lavoro lungo le catene del valore, e nelle segmentazioni dei processi produttivi, che operi in due direzioni; sul versante della domanda e dell'offerta di lavoro e professionalità.

Sul versante della domanda – e per la tenuta di un sistema che auspica di assurgere a un modello economico in cui l'Amministrazione penitenziaria si possa rapportare a numerosi *stakeholder* – è dirimente la selezione degli interlocutori economici (imprese, cooperative) e la loro affidabilità, per generare un effetto positivo in termini reputazionali e di fiducia generalizzata.

Sul versante dell'offerta, si devono utilizzare strumenti genuini di formazione, bilancio delle competenze, selezione, organizzazione del lavoro affinché il lavoro sia trattamento (e non mera ergoterapia) ma anche, e soprattutto, ponte verso una effettiva rinascita e, sicuramente, un mezzo per abbattere la recidiva (insieme a politiche per la casa, di lotta alla povertà delle famiglie, di supporto ai minori nelle aree di fragilità sociale).

Un aspetto fondamentale riguarda, pertanto, gli interventi per incrementare il lavoro carcerario, in termini quantitativi e qualitativi. È molto

25 Sui differenziali retributivi del lavoratori detenuti, cfr. F. Malzani, La sufficienza della retribuzione nel lavoro carcerario: un test di resistenza sistemica, in Giur. It., n. 8-9, 2025, 1857 ss.

importante che nel dibattito sull'occupabilità dei lavoratori-detenuti si valorizzino forme contrattuali volte a una stabilizzazione del rapporto, cercando di ridurre o contenere i tirocini di reinserimento, le borse lavoro, il ricorso ai lavori di pubblica utilità *ex* art. 20 *ter* o.p. (che prevedono la totale gratuità della prestazione)[26]. Seppur si tratti di strumenti che possono fungere da viatico iniziale, perlomeno i primi due, tuttavia il rischio è quello di generare non solo forme di *dumping* sociale tra i detenuti ma anche di concorrenza sleale tra imprese legata all'abbattimento del costo del lavoro.

Il d.l. 11 aprile 2025, n. 48[27], con riguardo alle tipologie contrattuali, prevede la rimozione dei limiti di età nell'apprendistato professionalizzante – in genere riservato a soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni – per i condannati e gli internati ammessi a misure alternative alla detenzione nonché i detenuti assegnati al lavoro esterno *ex* art. 21 o.p.

Al contempo, grande attenzione deve essere dedicata alla formazione continua, assunto che vale tanto per i lavoratori-detenuti quanto per quelli liberi. Per evitare il *mismatch* tra domanda e offerta occorre, inoltre, impegnarsi nella costruzione delle *hard* e *soft skills* dei lavoratori (verrebbe da dire anche di alcune imprese), soprattutto nei settori soggetti a rapidi cambiamenti (es. il digitale)[28], al fine di ridurre il fisiologico disallineamento

26 L'art. 10 *bis*, l. n. 112/2024, di conversione del c.d. Decreto Carceri, interviene sull'art. 47 o.p., dedicato all'affidamento in prova ai servizi sociali, inserendo il nuovo comma 2 *bis* che prevede – in caso di assenza di occasioni esterne di reinserimento tramite lavoro dipendente o autonomo – l'ammissione a servizio di volontariato o attività di pubblica utilità, senza remunerazione. Sul punto già Cass. pen., Sez. I, 30 maggio 2024, n. 21593; Cass. pen., Sez. I, 12 settembre 2023, n. 37131, secondo cui il lavoro non costituisce un prerequisito indispensabile per l'applicabilità della misura che può essere concesa anche nei casi di cui all'art. 20 *ter* o.p.

27 Il d.l. assorbe il precedente d.d.l. n. 1660/2024, a firma Piantedosi, Nordio, Crosetto), *recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario*. Per quanto concerne i temi del lavoro carcerario, sono collocati nel Capo V (Norme sull'ordinamento penitenziario, artt. 34-37).

28 R. Zago, *Job Polarization, Skill Mismatch and Great Recession*, in *Banque de France Working papers*, n. 755, 2020, 6 ss. con riguardo ai settori tecnologici; sulla ineludibile conclusione che vede le categorie professionalmente più fragili esponenzialmente più esposte alle crisi occupazionali, per cui «*high-skill workers tend to be mismatched only temporarily, while mismatch is very persistent for low-skill workers*», 42.

delle competenze[29]. Come ricordava Napoli[30], «è significativo che l'interesse per le politiche attive del lavoro si risvegli nei periodi di crisi, mentre sarebbe opportuno occuparsene a mente fredda al fine di poterle utilizzare in caso di crisi».

Se ciò vale per il lavoro libero, vale a maggior ragione per quello dei detenuti, raramente presente nelle agende politiche o trattato in via emergenziale; eppure interventi su questo versante dell'offerta – che rimettano al centro la persona e valorizzino il principio di sussidiarietà orizzontale – sono più che mai necessari, al fine di addivenire all'obiettivo di un lavoro carcerario dignitoso[31].

4. I BENEFICI PER L'ASSUNZIONE DI LAVORATORI-DETENUTI.

L'art. 2, l. n. 193/2000 (c.d. legge Smuraglia), ha modificato il campo di applicazione dell'art. 4, comma 3 *bis*, della l. n. 381/1991 inserendo tra i soggetti svantaggiati, per cui si applicano i benefici contributivi, anche le persone detenute o internate che vengano assunte dalle cooperative per almeno un mese (o per un periodo pari al triplo della durata della formazione erogata dal datore di lavoro esterno). Gli incentivi spettano, altresì, ad aziende pubbliche o private che organizzino attività produttive o di servizi all'interno degli istituti penitenziari, impiegando persone detenute o internate, per i contributi dovuti a tali soggetti.

La decontribuzione è fissata per decreto al 95% ed è riconosciuta, nei casi di lavoro all'esterno *ex* art. 21 o.p. o semilibertà, che non abbia avuto inizio con attività *inframoenia*, alle sole cooperative sociali[32]. L'art. 35 del d.l. n. 48/2025 prevede ora l'estensione dei benefici contributivi alle ipotesi non previste (lavoratori in art. 21 o.p. o semiliberi assunti da datori non co-

29 G. Brunello, P. Wruuck, *Skill Shortages and Skill Mismatch in Europe: A Review of the Literature*, in *IZA - Institute of Labor Economics, Discussion Paper Series*, 2019, 18 ss. Sui costi collettivi del disallineamento, declinati in: individuali (basse retribuzioni e impoverimento delle competenze), per le imprese (minor produttività, costi di assunzione e formazione, aumento del *turn over*), per l'economia in generale (riduzione della produttività e aumento della disoccupazione e contestuale non ottimale allocazione delle risorse).

30 M. Napoli, *Riflessioni sul sistema della «dote lavoro» in Lombardia*, in *RDSS*, n. 1, 2012, 63.

31 F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale: quali strumenti per favorire il lavoro carcerario*, in *Labor*, n. 6, 2024, 715 ss. e spec. 723 ss.

32 Cfr. d.m. 24 luglio 2014, n. 148; Circolare Inps 15 febbraio 2019, n. 27.

operative che non abbiano avviato attività *inframoenia*), mentendo invariato il regime del credito d'imposta ai sensi dell'art. 3 della l. n. 193/2000[33].

Per favorire la prosecuzione dell'attività dopo la scarcerazione, la fruizione dei benefici perdura fino ai 18 o 24 mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo[34].

Nella proposta del Cnel, si prevede di inserire nel sistema di collocamento mirato i giovani in uscita dai c.d. Ipm (Istituti per minorenni). Ai sensi dell'art. 3 del d.d.l. n. 1/2024 avrebbero accesso alla quota di riserva di cui all'art. 18, comma 2, l. n. 68/1999, le ragazze e i ragazzi di età non inferiore ai 18 anni e non superiore ai 25 anni dimessi dagli Ipm e «che abbiano dimostrato partecipazione attiva all'opera di rieducazione attraverso la frequentazione con profitto dei corsi di formazione professionale di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 121/2018 e il conseguimento della relativa certificazione rilasciata dal competente soggetto attuatore o dalla direzione dell'istituto». Si individua, altresì, uno specifico "fondo per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale" [35], alimentato dai versamenti volontari effettuati dal sistema delle fondazioni bancarie a fronte del riconoscimento di un credito di imposta, in analogia a precedenti esperienze positive realizzate in via legislativa con il medesimo strumento (cfr. "Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile" e "Fondo per la Repubblica digitale").

Infine, nell'Accordo di metà giugno 2024 tra Ministero della Giustizia e Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali si prevede un investimento di 280 milioni di euro per reinserire al lavoro le persone detenute negli istituti penitenziari. I due dicasteri puntano a «promuovere lo sviluppo di attività formative e lavorative per le persone detenute o interessate da misure penali in varia forma; creare attività di supporto a minori e giovani adulti, che si trovino nel circuito della giustizia minorile; sviluppare un modello che

33 L'importo massimo previsto è di € 520 mensili per ogni detenuto assunto, per un periodo non inferiore a un mese, e per l'eventuale formazione (a condizione che dopo la formazione avvenga immediatamente l'assunzione e che la durata del contratto sia almeno il triplo di quella del periodo fromativo). In caso di assunzione di semiliberi l'importo massimo del credito d'imposta è di € 300.

34 L'estensione fino a 18 mesi riguarda i detenuti e internati che abbiano beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno ai sensi dell'art. 21 o.p., mentre l'estensione fino 24 mesi concerne chi non abbia fruito di tali opportunità.

35 Cnel, art. 1, d.d.l. n. 1/2024, cit. nella parte in cui propone la modifica dell'art. 75 o.p.

accompagni verso il reinserimento sociale, che offra opportunità lavorative e abitative alle persone in uscita dal circuito penitenziario, in esecuzione penale esterna o sottoposti a sanzioni di comunità», come si legge nella nota congiunta diffusa dai due ministeri a margine della firma del Protocollo.

L'Accordo dovrebbe portare alla realizzazione di una serie di interventi orientati a nuovi modelli di inclusione *infra* ed *extra* muraria: opportunità lavorative, formative e di inclusione, che li accompagneranno nel percorso di reinserimento, attraverso la promozione di competenze e iniziative di supporto, verso l'uscita dal sistema penale in condizioni di autonomia. Il Progetto di inclusione lavorativa si colloca all'interno del Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027[36].

36 Sul portale *web* del Ministero della Giustizia è pubblicata l'informativa sulla selezione dei progetti di inclusione lavorativa di persone detenute (Azione AMA DE) e di adulti in esecuzione penale esterna o sottoposti a sanzioni di comunità (Azione AMA ES). Nel marzo 2025 è stata nominata la Commissione preposta a valutare i Progetti presentati sulle due linee di intervento.