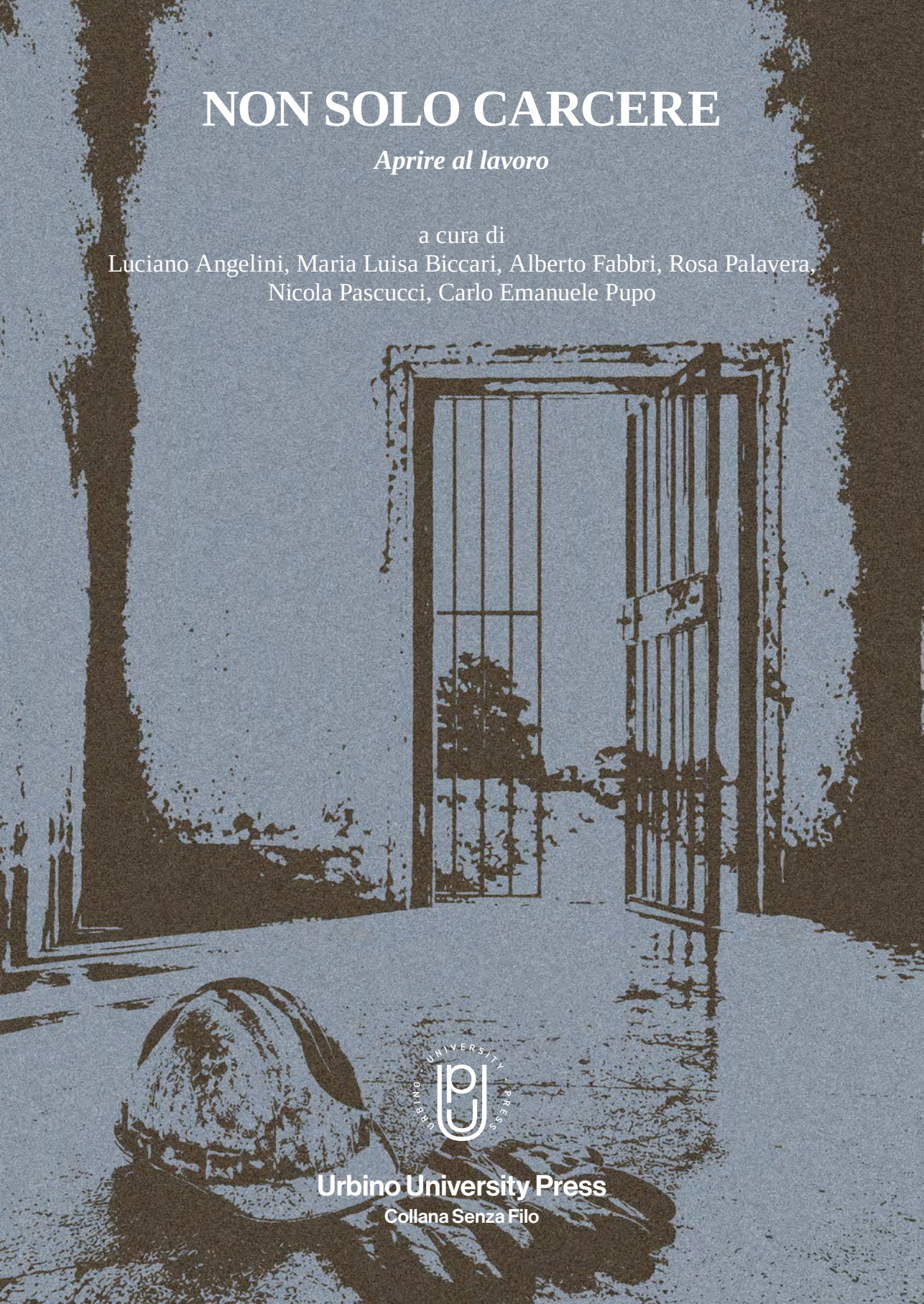
NON SOLO CARCERE

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

LAVORARE E FORMARSI IN CARCERE

Diritti, agevolazioni economiche e (nuove) politiche per il reinserimento sociale delle persone detenute[1]

Luciano Angelini
Università degli Studi di Urbino Carlo Bo
Ricercatore di Diritto del lavoro

1. CARCERE E LAVORO: UNA "SIMBIOSI" STRATEGICA

Molti aspetti colpiscono il giuslavorista che vuole correttamente approcciare la complessa realtà delle persone che lavorano o si formano durante la reclusione. Tra questi c'è innanzitutto la constatazione di quanto sia stretto il vincolo che da tempi risalenti – già dalla formazione degli Stati nazionali e dallo sviluppo della prima produzione capitalista – lega (quasi a farne idealmente un'endiadi) il carcere al lavoro; il carcere, sia sotto il profilo architettonico che di "formazione sociale", viene addirittura immaginato facendo propria la struttura e l'organizzazione dei primi grandi opifici. Insomma, almeno agli inizi, il carcere, ce lo ricorda la più autorevole letteratura[2], appare plasmato come fosse una sorta di "casa lavoro" dove, grazie alla supremazia punitiva che in esso vige, praticata su una manodopera davvero a buon mercato composta prevalentemente da sottoproletari provenienti dalle classi più povere della società (ladruncoli, mendicanti, vagabondi, prostitute, giovani sbandati) – da sfruttare economicamente, ma forse ancor più da correggere e da addomesticare – è esercitabile un potere di controllo e comando quasi senza limiti. Peraltro, se la logica imperante è quella del castigo, non è tuttavia radicalmente esclusa quella della premialità, su cui però occorre ben intendersi: se lavorare diventa un premio, il re-

1 Il presente contributo riproduce con qualche piccola modifica un'anticipazione pubblicata inJus online, 2025, 5, p. 155 ss.

2 D. Melossi - M. Pavarini, *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario*, Bologna, 1977; M. Ignatieff, *Le origini del penitenziario. Sistema carcerario e rivoluzione industriale*, Milano, 1978; G. Caputo, *Carcere senza fabbrica: povertà, lavoro forzato, welfare*, Pisa, 2020.

cluso potrà farlo soltanto se si comporterà bene, terrà una buona condotta, rispetterà le regole dell'istituzione cui è assoggettato. In un tale contesto, il lavoro, obbligatorio e almeno parzialmente afflittivo, parte consustanziale dello stesso trattamento punitivo, più che socialmente utile, produttivo, professionalizzante (come ogni buon giurista oggi si attenderebbe che fosse), finirà immiserito dentro mansioni faticose, impegnative, monotone e alienanti, imposte da condizioni di reclusione non altrimenti governate[3].

In Italia, dopo l'abolizione dei lavori forzati, la scelta del Codice penale Zanardelli, che aveva riconosciuto il lavoro come parte obbligatoria e afflittiva delle pene restrittive, sarà confermata anche dal Codice penale Rocco. Ben presto queste norme si trovano tuttavia immerse in un contesto valoriale profondamente mutato dai principi della nostra Costituzione (Artt. 3, 4, 36) e delle carte internazionali e sovranazionali che corredano la prestazione lavorativa di molti inalienabili diritti. Per quanto riguarda specificamente la natura delle pene, rispetto alla dimensione polifunzionale che inevitabilmente assumono, occorre sottolineare che soltanto la rieducazione del reo, tutt'altro che casualmente, viene richiamata dai nostri costituenti (Art. 27 c. 3)[4].

Per l'effettivo riconoscimento di una rieducazione necessariamente incardinata sul lavoro come viatico indispensabile di qualunque strategia di reinserimento sociale che si intenda adottare, dovremo però attendere la riforma penitenziaria del 1975 (v., in part., l'Art. 15 dell'Ordinamento Penitenziario, d'ora in poi ord. penit.)[5]. Una riforma che, dopo lotte e battaglie culturali segnate da una ostinata determinazione, e grazie alla prospettiva di risocializzazione realizzabile prevalentemente attraverso il lavoro, ha innanzitutto eliminato molte delle ambiguità che la riconosciuta finalità rieducativa aveva comunque consentito di alimentare. Per mettere le perso-

3 A. Terzi - R. De Vito, *Il lavoro in carcere: premio o castigo? Riflessioni a partire dal riconoscimento della NASpI*, in *Questione* Giustizia, 1-2 (2025); I. di Spilinbergo, *Il lavoro è libertà (anche per i reclusi)*, in *Variazioni su Temi di Diritto del lavoro*, 2 (2022), p. 315 ss.

4 Sui principi costituzionali, con particolare attenzione alla funzione rieducativa del lavoro: A. Menghini, *Carcere e Costituzione. Garanzie, principio rieducativo e tutela dei diritti dei detenuti*, Napoli, 2022; G. Fiandaca, *Commento all'art. 27, comma 3 Cost.*, in G. Branca - A. Pizzorusso (diretta da), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1991.

5 A. Menghini, *Lavoro e carcere*, in *questo Volume*; D. Chinni, *Il diritto al lavoro nell'esecuzione penale. Principi costituzionali e sviluppi legislativi*, in S.T. M. Ruotolo (cura di), *Dopo la riforma. I diritti dei detenuti nel sistema costituzionale*, Napoli, 2019, pp. 11-50.

ne davvero in grado di rientrare nella società acquisendo una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative, l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono sempre più riflettere quelli del lavoro libero, anche aprendo il carcere a soggetti imprenditoriali, pubblici o privati che siano. Un lavoro che se per i reclusi non perde (ancora) il carattere dell'obbligatorietà – un'obbligatorietà da intendersi sempre più rivolta all'Amministrazione e non tanto al detenuto – deve tuttavia smettere definitivamente i panni dell'afflittività ed essere pienamente tutelato (orario, riposo festivo, prestazioni assicurative e previdenziali, remunerazione).

Purtroppo, nonostante la riforma, il lavoro dei reclusi continuerà ad essere avvinto dalle vecchie (intramontabili?) logiche della punizione e della premialità piuttosto che riconosciuto come risorsa essenziale all'interno di un effettivo percorso di risocializzazione. Anche per quanto concerne l'obbligatorietà, se essa viene formalmente "archiviata" per l'ordinamento penitenziario (con i provvedimenti del 2018[6]), rimane tuttavia (minacciosamente) all'interno del Codice penale: l'inadempimento volontario di attività lavorative costituisce una infrazione disciplinare; il lavoro non assume i connotati del vero e proprio diritto, essendo accessibile "salvo casi di impossibilità" (Art. 15 ord. penit.) tutt'altro che eccezionali, a fronte di una congerie di fattori diversi per natura ed effetti, tra cui anche le risorse da destinare alla retribuzione, come stoicamente attestano gli esiti delle statistiche che registrano una quota stabilmente inferiore al 30% della popolazione ristretta coinvolta in attività comunque lavorative.

Questo brevissimo *excursus* introduttivo su come si sia già fin dagli inizi stabilito il nesso necessario e indissolubile tra carcere e lavoro dovrebbe aiutarci a fare nostre alcune coordinate valoriali necessarie ad approfondire correttamente le complesse questioni (giuridiche e non) che lo attraversano. Le direttrici su cui orientarsi sono soprattutto due. La prima ci impone di considerare come anche il lavoro carcerario, in tutte le forme e le tipologie in cui legittimamente può svolgersi, non può mai rinunciare

6 Sulla questione dell'obbligo di lavoro per i detenuti: F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, in *Working Paper-IT CSDLE "Massimo D'Antona"*, 2014, 234, p. 7 ss; N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento giudiziario: luci, ombre e prospettive di una disciplina da rimeditare*, *cit.* p. 178 ss, in part. p. 180 ss. Sulle modifiche introdotte dalla novella del 2018 all'Ordinamento penitenziario, S. Caponetti, *Lavoro, carcere ed uguaglianza*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2019, 2, p. 243 ss.

a essere dignitoso: una dignità che solo i diritti effettivamente riconosciuti a coloro che lo svolgono può garantire. La seconda, che essendo il lavoro (dignitoso) parte irrinunciabile del trattamento di risocializzazione e di contenimento della recidiva, esso non può non essere assegnato a tutti i reclusi in grado di accedervi, agendo sulle criticità e sugli impedimenti di qualsiasi ordine e grado che non consentono di incrementare gli attuali (insufficienti) livelli occupazionali, sia migliorando l'effettivo utilizzo dei contributi economici messi a disposizione e delle agevolazioni (normative e fiscali) previste dalle normative vigenti, sia potenziando il coordinamento istituzionale delle reti territoriali di imprese pubbliche e private per una progettualità più efficace e soprattutto sostenibile.

1.1. L'accesso al lavoro e alla formazione della popolazione carceraria: un'istantanea su dati insufficienti da interpretare con realistico disincanto

Come riferisce un recentissimo report del CNEL sullo stato della detenzione in Italia (Recidiva zero, II Edizione, 17 giugno 2025), rispetto ad un numero di detenuti pari a 62.476, quelli che lavorano sono il 34,3%, con una variazione positiva durante il ventennio 2004-2024 pari al 44,6% (da 14.686 a 21.235 unità, + 5,8% fra il 2023 e il 2024). Di questi, la quota alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, stabilmente superiore all'80%, si è attestata nel 2024 all'85,1% (con una crescita nel ventennio 2004-2024 pari al 48,6%, incrementata nell'ultimo anno del 6%). Molto interessante è anche la distribuzione degli occupati fra le differenti tipologie di lavoro a disposizione dei detenuti: la maggior concentrazione ovviamente si registra nei servizi d'istituto (il 70,7%), il 5,4% lavora in istituto per conto di cooperative o imprese, il 5,3%, essendo in regime di semilibertà, lavora in proprio o per conto di datori di lavoro esterni; il 5% si occupa della manutenzione dei fabbricati. Per quanto riguarda la partecipazione ai corsi di formazione professionale, nel 2024, gli iscritti sono stati 4.459 (pari al 7,2% del totale dei detenuti); in aumento anche la quota dei promossi sui frequentanti che si attesta all'87,5% (era l'83,5% nel 2019). Merita di essere infine segnalato, per la valenza professionalizzante che oggettivamente esprime, anche il dato sugli iscritti ai corsi di laurea attivati dalle Università aderenti alla Conferenza Nazionale dei Delegati dei Ret-

tori per i Poli Universitari Penitenziari (CNUPP), che raggiunge (nell'a.a. 2023-2024) i 1509 detenuti, toccando la soglia delle 1.707 unità (in cui rientrano coloro che sono in affidamento presso comunità, coinvolti in misure alternative o in libertà da fine pena e nelle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza)[7].

I dati a nostra disposizione sul numero dei detenuti che riescono ad accedere a un'attività lavorativa/formativa non sono purtroppo in grado di assicurarci, come sarebbe invece necessario, la piena comprensione di quanto siano complesse le dinamiche che governano queste due leve davvero fondamentali per il reinserimento sociale e la tutela della dignità delle persone ristrette. Dato per scontato l'auspicio su cui non è possibile non convenire, ovvero che si possano comunque moltiplicare le occasioni per praticare un'attività lavorativa e/o formativa degna di questo nome, sarebbe necessario disporre di ben altre informazioni sulle condizioni di reale occupabilità della popolazione carceraria grazie alle quali individuare obiettivi realistici e, soprattutto, programmare politiche attive mirate sia durante che dopo la fine della reclusione[8].

Se la percentuale degli occupati rispetto alla popolazione carceraria non costituisce un dato realmente significativo rispetto a ciò che potrebbe davvero servire nel senso sopra auspicato, ci conferma tuttavia un trend in crescita costante, con esiti gravemente insoddisfacenti di fronte alle più che legittime aspettative di riscatto delle persone ristrette, che ci costringe a prendere atto che la maggioranza degli attuali 62 mila detenuti un vero lavoro non è realisticamente in grado di svolgerlo. Al di là di quanti sono sottoposti a percorsi trattamentali che rendono molto difficoltoso l'accesso (ad esempio, i 9.400 ristretti nei reparti di alta sicurezza), il resto della popolazione carceraria è comunque attraversata da un coacervo di fragilità, tra cui le più gravi sono sicuramente quelle di ordine sanitario, come dipendenze (da droga, alcol, gioco, psicofarmaci), malattie psichiatriche o invalidità fisiche, a volte legate soltanto all'inevitabile invecchiamento

7 Per approfondire, D. Latella, *La natura dell'istruzione universitaria nel sistema penitenziario: diritto del detenuto o elemento del "trattamento rieducativo*? in *Archivio penale*, 2025, 2, p. 1 ss.

8 Evidenzia le criticità strutturali del sistema, soprattutto la carenza di una profilazione sistematica della popolazione detenuta, G. Caputo, *Il lavoro penitenziario tra disoccupazione e ineffettività: un'analisi quantitativa del fenomeno*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2025, 2.

delle persone[9]. Anche i detenuti stranieri, quasi un terzo del totale, sono soggetti difficilmente occupabili: pur essendo in prevalenza giovani, molti hanno subito violenze e soprusi indicibili con inevitabili conseguenze di ordine psicologico e comportamentale, altri non parlano l'italiano, non hanno frequentato corsi di istruzione, non possiedono neppure quelle basilari conoscenze e abilità necessarie per essere inseriti anche nelle attività lavorative più elementari[10].

Dunque, le decine di migliaia di detenuti in più candidabili ad un'occupazione, di cui si potrebbe supporre l'esistenza leggendo superficialmente le statistiche, semplicemente non esistono! Più che l'aumento *sic et simpliciter* dei livelli occupazioni delle persone ristrette, la strategia da perseguire – senza tacere i tanti dubbi sulla possibilità che se ne possano davvero realizzare i presupposti nelle condizioni date – dovrebbe essere quella di puntare a rafforzarne l'occupabilità in vista soprattutto del fine pena, attraverso la messa a regime di un vero e proprio sistema di politiche attive diversificate, mirate, quasi personalizzate, adottando un modello strutturato sulla falsariga di quello utilizzato per il collocamento degli svantaggiati e dei portatori di disabilità. L'obiettivo sarebbe la realizzazione di una sorta di "mappatura dinamica" delle risorse umane che il carcere può mettere a disposizione (anche per il lavoro all'esterno, che senza dubbio costituisce la *best practice*) e della loro possibile valorizzazione in termini di professionalità e competenze, facilitando la progettazione di iniziative imprenditoriali (*intra* ed *extra moenia*) economicamente e socialmente sostenibili, rispetto alle quali le Amministrazioni penitenziarie dovrebbero assumersi l'impegno di garantirne nel tempo la prosecuzione, assicurando al lavoro l'assoluta prevalenza rispetto alle altre esigenze trattamentali che dovessero nel frattempo emergere (trasferimento, orari, flessibilità, adeguata disponibilità dei luoghi e della loro funzionale agibilità) (ma su questo, sub § 3.2).

9 Più che di inidoneità al lavoro, in molti di questi casi si dovrebbe parlare di una vera e propria "inidoneità al carcere", trattandosi di persone ristrette "plurisvantaggiate" da trasferire altrove, in comunità o in luoghi comunque adeguati a prendersi carico della loro condizione.

10 Il 23% dei detenuti stranieri (4.580 persone) ha seguito corsi di alfabetizzazione e apprendimento dell'italiano, in ciò supportati da 338 mediatori culturali. Hanno frequentato i percorsi di iscrizione di I e II livello, nell'anno scolastico 2023-24, poco più di 19 mila detenuti (pari al 31,3%): il titolo è stato conseguito, per il I livello, dal 56,9%, mentre per il II livello, dal 34,6%, la più bassa quota di successo a partire dal 2018.

Un sistema di politiche attive così strutturato consentirebbe di assicurare una vera occupazione a tutti i detenuti potenzialmente in grado di svolgerla, magari prevedendo un percorso di formazione a ciò direttamente finalizzato. Al di là di un prevedibile incremento dei detenuti che attualmente lavorano alle dipendenze di soggetti esterni (cooperative sociali e imprese private), che oggi si attesta intorno alle 3000 persone (il 5% del totale), si opererebbe piuttosto sulla qualità del lavoro e sulle sue reali potenzialità risocializzanti, orientando in modo più mirato e consapevole almeno una parte di quelle "risorse umane" che oggi sono indistintamente impiegate nei servizi di istituto (*amplius*, § 2). Si tratta di diciottomila reclusi, poco meno di un terzo del totale, impegnati in un insieme di attività sicuramente importanti per la vita del carcere e per alleggerire le condizioni di detenzione, ma di per sé scarsamente qualificate, saltuarie, improduttive, poco remunerate, non legate a professionalità realmente spendibili al di fuori. E ciò senza condividere il giudizio severo che tanti esprimono sul lavoro domestico, denunciandone la natura assistenzialistica e diseducativa: quelle alle dipendenze delle Amministrazioni sono attività irrinunciabili a cui occorre piuttosto restituire piena dignità attraverso il riconoscimento degli stessi diritti che spetterebbero se fossero svolte da persone libere, a cominciare dal garantire una loro apprezzabile continuità e una retribuzione proporzionata e sufficiente. Nel carcere, ancor più che altrove, il lavoro assume connotazioni valoriali particolari che ne impongono una declinazione necessariamente al plurale, da tutelare in tutte le sue forme e le sue applicazioni, come ben ci ricorda anche la nostra Carta costituzionale (Art. 35 c. 1)[11].

2. O È DIGNITOSO O NON È (ANCHE PER I RECLUSI). SUL "LAVORO DOMESTICO" ALLE DIRETTE DIPENDENZE DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

Non è possibile affrontare il tema del lavoro carcerario e dei diritti che lo rendono dignitoso senza dare conto delle differenti tipologie (di lavoro) cui i reclusi possono accedere, ciascuna con le proprie peculiarità, vincoli, cri-

11 F. Malzani, *Dignità nel lavoro carcerario e opportunità per le imprese*, in *questo Volume*. Per approfondire, F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, Torino, 2022.

ticità e potenzialità[12]. Rispetto alle forme di lavoro penitenziario (subordinato, autonomo, a domicilio) previste dalla l. n. 354 del 1975[13], occorre innanzitutto distinguere il lavoro reso all'esterno (*extra moenia*, Art. 21 ord. penit.) da quello svolto dentro il carcere: infatti, mentre il lavoro esterno non solleva particolari problemi sotto il profilo della dignità e del riconoscimento dei diritti (gli stessi dei lavoratori liberi), è il lavoro intramurario (o *intra moenia*), non tanto quello alle dipendenze di cooperative sociali o imprese incentivate dagli sgravi contributivi e fiscali della c.d. "legge Smuraglia" (su cui, § 3.1), ma piuttosto quello c.d. "domestico", alle dirette dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, che desta più di qualche preoccupazione. Si tratta di una riflessione da sviluppare con particolare attenzione visto che il lavoro domestico assicura una quota assolutamente preponderante dell'occupazione della popolazione reclusa, come si è già avuto modo di constatare[14].

12 Oltre alla formazione professionale (Art. 19 ord. penit.), l'Ordinamento penitenziario prevede anche "attività affini" rispetto al lavoro inteso in senso stretto, ovvero il lavoro di pubblica utilità (Art. 20 ord. penit., introdotto dal decreto legislativo 124 del 2018) e le attività dei detenuti svolte a favore delle vittime dei reati da loro commessi (Art. 21 ord. penit, come modificato dal decreto legislativo 124 del 2018). Sulle attività di lavoro gratuite e volontarie, cfr.: V. Lamonaca, *Criticità e prospettive delle attività gratuite e volontarie svolte da detenuti e internati. Dal progetto Riordino archivi del Tribunale di Trani a Mi riscatto per Roma*, in *Bollettino A*dapt, *Working Paper*, 2018, 9; A Menghini, *Lavoro e carcere*, *cit*., la quale si rammarica perché, diversamente da quanto era stato proposto dalla Commissione Giostra, nessuno sconto di pena è stato previsto per i detenuti che si rendono disponibili allo svolgimento di attività lavorative gratuite e volontarie, alla stregua di quanto avviene in Spagna dove, per effetto della c.d. *redencion de pena par trabajo*, si prevede che anche il lavoro retribuito comporti una significativa riduzione della pena (con rapporto da 2:1).

13 Il lavoro "per proprio conto" consente ai detenuti e agli internati di esercitare attività artigianali, intellettuali e artistiche (Art. 2 c. 11 ord. penit.); esse sono soggette ad autorizzazione nel caso si sovrappongano a quelle svolte mediante lavoro ordinario oppure il lavoratore chieda per lo stesso un esonero. Come per il lavoro a domicilio − in punto di diritto ammissibile, Trib. Padova, 18 giugno 2020, n. 242 − si tratta di attività la cui esecuzione appare per lo più utopistica per la cronica carenza di spazi e condizioni idonee. La possibilità consentita dall'art. 49 c. 6 decreto legislativo 81 del 2015 (poi abrogato dal decreto-legge 25 del 2017) di avvalersi del lavoro accessorio (a favore anche delle Pubbliche amministrazioni) non ha trovato applicazione. Per approfondire: F. Malzani, *Il lavoro dei detenuti oltre la subordinazione*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2021, 4, p. 4 ss; C. Cordella, *Il lavoro in proprio nelle carceri*, M.G. Mattarolo - A. Sitzia (a cura di) *Il lavoro dei detenuti*, Padova, 2017, p. 63 ss.; N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario*, *cit.*, p. 190.

14 Per approfondire: F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria* e G. Mosconi, *Il lavoro dentro il carcere tra afflittività e trattamento: la prospettiva dei diritti*, entrambi in *Il lavoro dei detenuti*, *cit*., rispettivamente p. 53 ss. e p. 29 ss.; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, *cit*., p. 12 ss.

Semplificando, il lavoro domestico ricomprende una variegata congerie di attività (remunerate in misura pari a 2/3 del trattamento previsto dai contratti collettivi, *ex* Art. 22 ord. penit.) necessarie alla gestione ordinaria degli Istituti quali barberia, cucina, lavanderia, distribuzione dei pasti, sopravvitto, cui si aggiungono mansioni più ambite e maggiormente retribuite, ovvero idraulici, imbianchini, muratori (riconducibili all'acronimo MOF, Manutenzione Ordinaria Fabbricati)[15]. Mansioni, dunque, molto diverse tra loro, caratterizzate per lo più da uno scarso contenuto professionalizzante: le prime non preparano al reinserimento sociale; le seconde, sicuramente "spendibili" anche fuori dal carcere, possono essere svolte soprattutto da coloro che erano già in grado di farlo prima dell'entrata in carcere, essendo difficile (ma non impossibile, soprattutto per i condannati a lunghe pene detentive) essere a tal fine formati/addestrati durante la detenzione[16].

Occorre riconoscere che, seppur non professionalizzante e con scarsissimi effetti risocializzanti, il lavoro domestico garantisce attività tutte a loro modo importanti, per il buon andamento della gestione del carcere ma anche per la vita dei ristretti che riescono a guadagnare qualcosa, migliorare le loro condizioni di vita nella detenzione, alleggerire l'isolamento, destinare qualche risorsa ai parenti o al risparmio per il fine pena quando sarà[17]. Appetibili ma insufficienti rispetto alle disponibilità, la buona gestione di queste occasioni di lavoro costituisce uno strumento delicatissimo, una sorta di cartina al tornasole del "buon governo" del carcere che la legge affida alla Commissione *ex* Art. 20 c. 4 ord. penit., le cui funzioni spaziano dallo stilare elenchi dei detenuti da coinvolgere, all'individuare i posti di lavoro assegnabili e, soprattutto, allo stabilire i criteri per l'inevitabile avvicendamento delle persone in graduatoria[18]. Rispetto al lavoro

15 Nell'ambito del lavoro domestico rientrano anche le attività di produzione di beni di autoconsumo, realizzabile attraverso l'uso di beni e servizi dell'Amministrazione (ad esempio, i terreni agricoli); sfruttando un modello a "economia circolare", il lavoro finalizzato all'autoconsumo, oltre a incrementare l'occupazione dei detenuti, può avere un significativo impatto anche in termini di reinserimento post fine pena grazie alle competenze e alla qualificazione ottenuta durante la reclusione. Per approfondire, F. Malzani, *Il lavoro dei detenuti oltre la subordinazione*, *cit*., pp. 7 - 8.

16 A. Menghini, *Lavoro e carcere*, *cit*.

17 Cfr. A. Menghini, *Lavoro e carcere*, *cit*.

18 N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario*, *cit*., p. 183 ss.; V. Lamonaca, *L'assegnazione al lavoro: il ruolo della Commissione ex art. 20 o.p*., in *Lavoro Diritti Europa*, 2025, 2, in part. p. 6 ss. Il progetto di legge promosso dal Cnel e attualmente in discussione al Parlamento, rispetto alle Commissioni di Istituto (analogamente a quelle regionali) che ritiene

libero, la disciplina della distribuzione delle occasioni lavorative interne al carcere (attraverso la compilazione di due liste, una generica e una per qualifica) e delle risorse destinabili a garantire la remunerazione, è innanzitutto preordinata a dare corretta applicazione dei criteri previsti – anzianità di disoccupazione durante lo stato di detenzione, carichi familiari, abilità lavorative possedute – senza che possa esplicitamente evidenziarsi come obbiettivo anche quello (che dovrebbe stare maggiormente a cuore) della promozione dell'occupazione/occupabilità, fatta forse eccezione per la possibilità di individuare attività o posti di lavoro in deroga alle liste, ai quali, ad esempio per motivi di sicurezza, possono essere assegnati (*intuitu personae*) detenuti che abbiano realizzato una significativa progressione trattamentale. Analogo potere di deroga è assegnato anche al Direttore di Istituto (Art. 20 c. 7 ord. penit.)[19].

Soprattutto nell'esercizio dei poteri di deroga, nonostante le molte garanzie comunque inserite nelle norme che ne disciplinano la composizione e le funzioni (delle Commissioni), non è impossibile escludere che riemerga qua e là, più o meno consapevolmente, anche qualche "scoria" delle vecchie inaccettabili logiche che associano ancora l'accesso al lavoro a forme di castigo/premialità. Per il vero, nell'assegnare il lavoro ai detenuti, essendo il lavoro uno degli aspetti più qualificanti del trattamento, è bene ricordare come le Commissioni non possano esimersi dal dare piena attuazione ai principi che, in perfetta coerenza col dettato costituzionale, sono solennemente ribaditi dall'Ordinamento penitenziario, ovvero, la conformità a umanità, il rispetto della dignità della persona, l'assoluta imparzialità senza discriminazioni in ordine a sesso, identità di genere, orientamento sessuale, razza, nazionalità, condizioni economiche e sociali, opinioni politiche e credenze religiose, i diritti fondamentali, il reinserimento sociale secondo criteri di individualizzazione in rapporto alle specifiche condizioni degli interessati. Le Commissioni vanno dunque richiamate ad assicurare il rispetto della vigente disciplina antidiscriminatoria (in materia di lavoro), tenuto conto delle diverse e assai gravi vulnerabilità che attraversano tutta la popolazione carceraria, che non possono non essere riconosciute e prese

essere molto sottostimate nel ruolo e nelle funzioni, prevede che acquisiscano anche compiti di validazione delle procedure di certificazione delle competenze formative e professionali dei detenuti.

19 V. Lamonaca, *L'assegnazione al lavoro*, *cit*., p. 8 ss.

in carico da ogni datore di lavoro attraverso l'utilizzo di strumenti di rilevante efficacia come gli accomodamenti ragionevoli o le azioni positive. Si tratta di un impegno molto gravoso ma da cui non è possibile esimersi, che richiede conoscenze tecnico-giuridiche particolari, rispetto alle quali potrebbe risultare determinante riuscire a mettere a disposizione delle Commissioni figure con idonee competenze come quelle possedute dai *diversity manager* che già operano a supporto di molte grandi realtà aziendali private e pubbliche (su cui, § 3.2).

Dato per assodato il vincolo (esterno) imposto dalle risorse economiche messe a disposizione delle Amministrazioni penitenziarie, rispetto alle attività domestiche l'obiettivo da perseguire non può che essere quello di assicurare ai lavoratori le stesse tutele che spetterebbero se fossero svolte al di fuori dal carcere. Un obiettivo che non si può dire ancora pienamente raggiunto, soprattutto perché, almeno esplicitamente, la normativa richiama soltanto alcuni importantissimi diritti, come quelli all'orario di lavoro, al riposo festivo, alle ferie annuali retribuite, alla tutela assicurativa e previdenziale (Art. 20 c. 13 ord. penit.), agli assegni familiari (Art. 23 ord. penit.). Peraltro, al di là di ciò che formalmente recita il dettato normativo, è *communis opinio* che anche il lavoro domestico non possa non essere assimilato il più possibile al lavoro libero[20]: esso attinge allo stesso patrimonio di garanzie costituzionali previste per tutte le altre tipologie di lavoro, non devia dallo schema causale sinallagmatico lavoro *vs* retribuzione (nonostante l'immanente finalità di reinserimento sociale che necessariamente lo connota)[21], è soltanto destinatario di una disciplina con alcuni oggettivi profili di specialità giustificati dalle particolari condizioni in cui si svolge[22].

20 Un'assimilazione su cui insistono anche le fonti internazionali: A. Sitzia, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione Internazionale del lavoro*, Padova, 2023, p. 72 ss.

21 Esclude che si possa ricorrere allo schema dei contratti a causa mista, F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, *cit*., p. 56 ss. Si interroga sulla "particolare specialità" del lavoro dei detenuti rispetto al lavoro libero, F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, *cit*., p. 7 ss; ma vedi anche, in questo Volume, F. Marinelli, *Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero*, ad avviso della quale «l'abbattimento della tradizionale "frontiera" tra le due tipologie di lavoro possa rivelarsi controproducente, in primis, per gli stessi detenuti, quanto meno nell'attuale contesto storico-economico».

22 Sull'equiparazione fra lavoro carcerario (compreso quello alle dipendenze delle PA) e "lavoro libero", l'orientamento della giurisprudenza di legittimità sembra consolidato. Cfr.: S. Sferrazza, M. Surace, *La tutela previdenziale del lavoro in carcere. Riflessioni a margine della sentenza n. 396/2024 della Corte di Cassazione*, in *Massimario di giurisprudenza del* lavoro, 2025, 1, p. 53 ss.;

Rispetto al lavoro domestico, una delle questioni maggiormente dibattute è la decurtazione di 1/3 del trattamento previsto dai contratti collettivi, che determina una delle più evidenti cesure rispetto ai principi di proporzionalità e di sufficienza della retribuzione sanciti dall'Art. 36. L'Art. 22 ord. penit., infatti, nello stabilire il diritto alla retribuzione dei lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione, fa riferimento soltanto alla sua proporzione rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato, ma non anche alla sua sufficienza. Una decurtazione prevalentemente dettata dalla necessità di limitare gli effetti dell'insufficienza delle risorse rispetto ai reclusi disponibili a svolgere attività lavorativa, che priva il lavoro domestico del presidio fondamentale della sufficienza, il quale assicurerebbe anche al detenuto impiegato dall'Amministrazione penitenziaria la piena dignità della sua condizione lavorativa[23]!

Una più consapevole e puntuale attenzione andrebbe inoltre prestata al rispetto della disciplina di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori. Una disciplina che, come accade per altre pubbliche amministrazioni, assume, anche nel caso da noi approfondito, una oggettiva specialità determinata dalle particolarissime condizioni di costrittività organizzativa in cui operano sia i lavoratori detenuti che il personale penitenziario, per entrambi i quali si realizzano i presupposti di una sorta di utile e strategica "alleanza" rispetto a quelli che si profilano essere gli "effetti cumulativi" derivanti dall'applicazione delle tutele a ciascuno rispettivamente spettanti[24]. Em-

F. Malzani, *La Naspi dei lavoratori detenuti: una questione (di giustizia) ancora aperta*, in *EQUAL*, 2024, 1, p. 25 ss; F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale: quali strumenti per favorire il lavoro carcerario*, in *Labor*, 2024, 6, p. 715 ss.

23 D. Chinni, *Il diritto al lavoro nell'esecuzione penale*, *cit.*, § 4; G. Caputo, *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti)*, in *Costituzionalismo.it*, 2 (2015), p. 1 ss, in part. p. 14 ss; I. di Spilinbergo, *Il lavoro è libertà (anche per i detenuti)*, *cit*., p. 332 ss; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, cit., p. 14 ss; F.Marinelli, *Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero*, *cit.*, sottolinea il paradossale effetto domino che l'equiparazione tra la retribuzione del lavoro "domestico" al lavoro libero determinerebbe in termine di ulteriore contrazione delle opportunità occupazionali per i detenuti.

24 In tema, F. Malzani, *La prevenzione dei rischi lavorativi negli istituti penitenziari*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2023, 3, p. 554 ss. Nelle strutture giudiziarie e penitenziarie, la disciplina prevenzionistica del d. lgs. n. 81/2008 è "mediata" dalle norme del decreto ministeriale 201 del 2014 che, invocate le particolari esigenze connesse ai servizi espletati e alle specifiche peculiarità organizzative e strutturali, consente una rimodulazione delle misure e degli adempimenti prescritti. Rispetto alla reale condizione di "benessere organizzativo" in cui operano i dipendenti dell'Amministrazione penitenziaria, con particolare attenzione agli appartenenti alla polizia (penitenziaria), si

blematica è, sotto questo aspetto, la stessa nozione di salute, intesa come condizione di benessere organizzativo (fisico, mentale, sociale) – compiutamente apprezzabile soltanto se valutato in una prospettiva funzionale e dinamica con le scelte gestionali adottate – che il direttore dell'Istituto/datore di lavoro per la sicurezza deve garantire a tutto il (suo) personale dipendente: le conseguenze che la qualità di tale benessere determinano sulla realizzazione di un clima favorevole alla migliore soddisfazione delle complesse esigenze trattamentali dei reclusi non credo necessitino di ulteriori considerazioni[25].

A proposito del principale obbligo prevenzionale incombente sul direttore/datore di lavoro, ovvero la valutazione di tutti i rischi presenti all'interno del carcere/luogo di lavoro, è evidente quanto tale valutazione permetta di acquisire una maggiore consapevolezza, ad esempio, di quali effetti la condizione di sovraffollamento determina su coloro che sono obbligati ad adempiere determinate attività lavorative; oppure, quanta attenzione occorre prestare nell'individuazione di adeguate misure di tutela per l'assegnazione di attività lavorative a soggetti particolarmente vulnerabili (nel lavoro domestico soprattutto, ma non esclusivamente) anche per l'attivazione della sorveglianza sanitaria[26]; per non parlare poi della rilevanza dei rischi interferenziali derivanti non soltanto dalla gestione degli appalti

vedano gli esiti di una interessante indagine (in attuazione del c.d. Ciclo delle *Performance*) condotta mediante la somministrazione di questionari *on-line* su iniziativa dell'Organismo interno di valutazione e promossa dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ai sensi dell'Art. 14 c. 5 decreto legislativo 150 del 2009: Ministero della Giustizia, *Benessere Organizzativo DAP 2014*.

25 In ambito carcerario, i fattori stressogeni che caratterizzano trasversalmente lo svolgimento di un'attività lavorativa assumono una incidenza ancora più rilevante. Per approfondire, S. Gambarino, *Stress lavoro-correlato, il lavoro a turni e notturno nelle Forze di Polizia*, in *Giornale Italiano di Medicina del Lavoro ed Ergonomia*, 2016, 38, p. 214 ss.: ripetitività del lavoro, disergonomie, sovraccarico di lavoro, mancanza di adeguata formazione, scarsa trasparenza nella comunicazione, nei ruoli, nelle prospettive di carriera, possono fortemente aumentare le probabilità di comportamenti prevaricatori e il disagio lavorativo. Per approfondire, si vedano anche: Issp, *Benessere organizzativo, complessità ed emergenza. Esiti della ricerca intervento sui climi organizzativi negli istituti penitenziari italiani*, in *Quaderni Istituto Superiore di Studi Penitenziari*, 2010, 7; A. Muschitiello - M. Lo Schiavo, *Malessere/benessere e ascolto organizzativo nel sistema penitenziario*, in *Spunti*, Rivista Studi APS, 2013, 16, p. 101 ss.

26 L'attività del medico competente, tenuto ad effettuare la sorveglianza sanitaria (ove prevista) sia nei confronti del personale dell'Amministrazione sia dei detenuti impiegati nel lavoro domestico, ove ben raccordata con la sorveglianza sanitaria, non può non impattare positivamente sulla tutela delle condizioni di salute all'interno del carcere: R.M. Gearaci, *Detenzione e tutela del diritto alla salute*, in *Processo Penale e Giustizia*, 4 (2019), p. 1010 ss.

intra moenia rispetto alle attività svolte dai lavoratori domestici, ma anche dalla presenza di datori di lavoro esterni per lo svolgimento di produzioni o servizi che coinvolgono comunque lavoratori detenuti[27].

Come noto, a benessere organizzativo e valutazione dei rischi, da tempo la dottrina riconosce grandi potenzialità nel contrasto alle discriminazioni, innanzitutto concorrendo a «rendere visibile l'invisibile», soprattutto rispetto a condotte e pratiche che arrivano ad assumere vere e proprie connotazioni sistemiche e di ordine strategico-organizzativo[28]. Imponendo ai datori di lavoro, nel valutare i rischi lavorativi, di tenere conto delle maggiori vulnerabilità delle persone riconducibili a fattori di carattere "soggettivo" quali il genere, l'età, la disabilità, la provenienza da altri paesi, la tipologia contrattuale utilizzata, la disciplina prevenzionistica esige (in via preventiva) che si presti molta attenzione a "differenze" che se non ben considerate finiranno per trasformarsi in diseguaglianze, minando il rispetto della dignità della persona che lavora specie in un contesto particolare com'è quello offerto da una popolazione carceraria segnata da fragilità gravi e diffuse[29].

Un altro aspetto della disciplina di prevenzione da presidiare per il direttore/datore di lavoro è l'implementazione di un vero e proprio sistema fondato sulla collaborazione e sulla partecipazione di figure dotate di specifiche competenze, ovvero il responsabile dei servizi di prevenzione e protezione e il medico competente. Per quanto invece riguarda la consultazione/partecipazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze, il già citato

27 Per approfondire, F. Malzani, *La prevenzione dei rischi lavorativi negli istituti penitenziari*, *cit.*, pp. 569-570.

28 È la felice espressione utilizzata da R. Nunin, *Dignità e tutela della sicurezza sul lavoro. La normativa prevenzionistica nella prospettiva del diritto antidiscriminatorio*, in *Diritto e società*, Numero speciale, "Genere, Diversità, Discriminazioni tra società e istituzioni. Prospettive di ricerca e politiche trasformative", 2024, 1-2, pp. 217-218. Vedi anche: R. Nunin, *L'applicazione della normativa in materia di sicurezza sul lavoro come strumento di contrasto alle discriminazioni*, e A. Rosiello, *La sottile linea di confine tra violazione della normativa in materia di sicurezza e discriminazione quando si è in presenza di gruppi di lavoratori soggetti a rischi particolari*, entrambi in O. Bonardi (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Roma, 2017, rispettivamente p. 265 ss., p. 287 ss.

29 La disciplina prevenzionale, richiedendo una particolare attenzione nell'individuazione delle misure da adottare per i lavoratori stranieri, potrebbe offrire indicazioni importanti ai Direttori di Istituto su come favorirne l'occupazione. In tema, R. Nunin, *Sicurezza sul lavoro e lavoratori immigrati: profili regolativi e questioni ancora aperte a cinque anni dall'entrata in vigore del d. lgs. n. 81/2008*, in *Diritto, immigrazione, cittadinanza*, 2013, 4, p. 76 ss.

Regolamento del 2014, nel confermare la disciplina sui rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza per la polizia penitenziaria e i dipendenti amministrativi, esclude l'applicazione degli Artt. 47 e 50 per i lavoratori detenuti, senza sul punto operare alcun distinguo (che sarebbe stato doveroso) fra lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione e lavoratori assunti da datori di lavoro esterni. A meglio riflettere, in base ad una interpretazione di stretto diritto, il Regolamento non sembrerebbe formalmente escludere la possibilità di individuare forme di rappresentanza diverse da quella aziendale disciplinata dall'Art. 47, vale a dire quella territoriale (Art. 48) e/o di sito produttivo (Art. 49)[30]. Se così fosse, l'ostacolo sicuramente più difficile da superare riguarderebbe la non applicazione dell'Art. 50 che elenca le specifiche attribuzioni della rappresentanza (una volta individuata), cui si potrebbe forse sopperire riesumando il dettato dell'Art. 9 dello Statuto dei lavoratori, che riconosce(va) a quella speciale rappresentanza dei lavoratori due macro-funzioni, ovvero di avanzare proposte e di esercitare il controllo sulla corretta applicazione della disciplina prevenzionistica[31].

2.1. Lavoro domestico e accesso alla NASpI

Seppure non si tratti di questione esclusivamente connessa al lavoro alle dirette dipendenze dell'Amministrazione – ma su questa tipologia, con risvolti di particolarissimo rilievo – l'accesso alla NaSpI dei lavoratori reclusi ha costituito un vero e proprio banco di prova sia per verificare l'effettiva acquisizione della parità di trattamento tra il lavoro dei reclusi e quello dei "liberi", sia per riconoscere il fondamentale contributo della giurisprudenza nel far riconoscere i loro diritti[32].

30 L'Art. 2 c. 5 del Regolamento del 2014 recita che nei confronti dei detenuti e degli internati lavoratori non si applicano le disposizioni degli Artt. 47 e 50 del decreto legislativo 81 del 008 concernenti le modalità di designazione e le attribuzioni del rappresentante dei lavoratori per la sicurezza.

31 F. Malzani, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, *cit*., p. 60 ss.; F. Malzani, *La prevenzione dei rischi lavorativi*, *cit*., p. 570, sottolinea, condivisibilmente, come si tratti di una lettura restrittiva che si pone in contrasto con il principio dell'equiparazione tra lavoro carcerario e lavoro libero, non giustificata da presunte esigenze di sicurezza o di mantenimento dell'ordine interno agli istituti; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, *cit*., p. 234.

32 Analizza il contenzioso strategico in tema di accesso alla NASpI promosso dal Centro di ricerca "L'Altro Diritto", G. Caputo, *Lavoro carcerario e contenzioso strategico: l'esperienza de* "L'altro Diritto", in *Lavoro Diritti Europa*, 2025, 2.

Per quanto riguarda il primo aspetto, ci basti ricordare come la NASpI sia stata concepita e disciplinata per razionalizzare il sistema degli ammortizzatori sociali segnato dalla presenza di troppi strumenti a sostegno dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria, fonte di disparità di trattamento ingiustificate: essa costituisce, dunque, una misura universale destinata a tutti i lavoratori che possiedano i requisiti contributivi al verificarsi del rischio effettivamente assicurato (la perdita involontaria del posto di lavoro). In estrema sintesi, l'accesso allo strumento è consentito a tutti i lavoratori assoggettati alla contribuzione – tranne ai dipendenti a tempo indeterminato della pubblica amministrazione e agli operai agricoli, fatta eccezione per i dipendenti delle cooperative (dal 2022) –, ai quali sono imposte le stesse condizionalità per l'erogazione e riconosciuti trattamenti uniformi modulati esclusivamente sulle personali storie contributive[33]. Sul secondo aspetto, il ruolo della giurisprudenza, è doveroso rimarcare come in un arco di tempo ragionevolmente breve si è andato consolidando un orientamento che ne ha via via riconosciuto, pur con qualche inevitabile tentennamento e alcune zone d'ombra, l'accesso anche ai lavoratori reclusi, dopo che l'INPS, aderendo ad una circolare del DAP (cir. n. 3681/6131) del 19 novembre 2018, aveva sostenuto la natura intrinsecamente incompatibile della NASpI con il lavoro intramurario alle dipendenze dell'Amministrazione in quanto caratterizzato da specifiche finalità di riabilitazione, organizzato per turnazione gestita attraverso graduatorie, con cessazioni e intervalli predeterminati che di per sé escluderebbero la natura involontaria della conseguente disoccupazione[34].

La Corte di Appello di Catanzaro, Sez. lavoro, 15 giugno 2023 n. 112 (in sostanziale continuità con quelle di merito che l'hanno preceduta) e la successiva sentenza di Cassazione, Sez. lav., 14 marzo 2024.n. 369, che ne ha autorevolmente avallato i contenuti coerentemente con il dato normativo

33 Sulle tutele previste dall'Ordinamento italiano contro la disoccupazione, M. Miscione, *Le indennità di disoccupazione (NASpI, disoccupazione agricola, Diss-Coll)*, Torino, 2021.

34 F. Malzani, *Il lavoro dei detenuti oltre la subordinazione*, *cit*., p. 9; F. Malzani, *Lavoro a favore dell'amministrazione penitenziaria Naspi: un orientamento da ripensare*, in *Responsabilità civile e* previdenziale, 2020, 2, p. 41 ss.; V. Lamonaca, *Il diritto alla Naspi del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza* sociale, 2020. 1, p. 196 ss.; A Sgroi, *Tutele per la disoccupazione e contrasto alla povertà tra previdenza e assistenza. Reddito di cittadinanza e condizionalità. Il caso del lavoro carcerario*, in *Labor,* 2021, 6, p. 637 ss.

interpretato alla luce dei principi costituzionali e delle carte internazionali, hanno disatteso entrambe le argomentazioni che più osterebbero al riconoscimento della NASpI per i reclusi, partendo dal presupposto che l'Amministrazione penitenziaria è tenuta a organizzare il lavoro senza attribuirgli alcun carattere afflittivo, con modalità e metodi il più possibile analoghi a quello esterno, così da poter "restituire" alla comunità una persona pienamente consapevole di tutte le regole che governano la convivenza civile, dei doveri, sicuramente, ma anche dei diritti (Art. 20 ord. penit.) [35].

Senza voler assolutamente disconoscere le inevitabili (e spesso assai significative) interferenze che il rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione subisce in ragione dell'ambiente carcerario in cui l'attività lavorativa si svolge, soprattutto a causa dei differenti regimi detentivi ai quali i lavoratori reclusi sono sottoposti (a ragione delle specifiche esigenze disciplinari e di sicurezza che implicano), la giurisprudenza ha da molto tempo ribadito che esse, non comportando mutamenti della natura e dell'oggetto del rapporto (di lavoro) o alterazioni della posizione soggettiva del recluso rispetto a quella di ogni altro lavoratore, non consentono differenze di trattamento, fatta eccezione per la determinazione dell'ammontare della remunerazione[36].

Circa l'eventuale denunciata insussistenza del requisito dello status di disoccupazione involontaria, determinata dal fatto che il lavoro domestico, organizzato in base a turni e graduatorie – che consentono a tutti coloro che possono e vogliono di accedervi – non preveda atti datoriali di dismissione, la sentenza catanzarese ne mette in evidenzia la natura discriminatoria in quanto fondata su una peculiarità del solo lavoro intramurario. Ciò che si deve apprezzare è esclusivamente il fatto che il rischio assicurato sia quello di una disoccupazione che il lavoratore subisce senza alternativa: come chiaramente affermato nella nota sentenza interpretativa di rigetto della Corte costituzionale, 6 giugno 1974, n. 160 (sul contratto a termine), ciò che rende la disoccupazione indennizzabile (ai sensi dell'Art. 38 Cost.)

35 Anche per una puntuale ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali, F. Malzani, *La Naspi dei lavoratori detenuti*, *cit*., p. 28 ss.

36 Sulla illegittimità del diniego della NASpI richiesta dal ricorrente ex detenuto che ha cessato l'attività *intra moenia* per fine pena, Trib. Milano, 10 aprile 2024, n. 1335, in *Massimario di giurisprudenza del* lavoro, 2025, 1, p. 184 ss., con nota di I. di Spilinbergo, *Il diritto alla Naspi per i detenuti: si consolida l'orientamento giurisprudenziale*.

è l'impossibilità oggettiva per il lavoratore di poter svolgere un'attività remunerata dalla quale trarre i mezzi di sussistenza per un certo periodo di tempo, indipendentemente dalla circostanza che la cessazione dell'attività lavorativa nel momento in cui si è avuto l'accesso all'assicurazione fosse certa in quanto connessa alla scadenza del termine apposto al contratto di lavoro. Dunque, per non discriminare il lavoro intramurario si deve riconoscere che, a stregua dell'Art. 20 c. 5 ord. penit., l'apposizione del termine soddisfa le ragioni/esigenze organizzative e gestionali dell'Amministrazione, analogamente a quanto avviene, solo per fare un esempio, per le cooperative agricole (a cui la legge n. 234 del 2021 ha espressamente esteso la NASpI), le quali molto spesso stipulano con i propri soci contratti di lavoro a termine attraverso graduatorie sia per le assegnazioni al lavoro che per le successive proroghe dell'iniziale durata.

La Corte di Catanzaro ha respinto anche un'altra insidiosa eccezione avanzata dall'INPS secondo la quale i lavoratori detenuti non sarebbero in grado di soddisfare la condizionalità di cui all'Art. 7 del d. lgs. n. 22 del 2015, ovvero che si tratti di «soggetti privi di impiego che dichiarano, in forma telematica (…) la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa e alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego». L'eccezione, che non può ragionevolmente riferirsi al mero (materiale) invio della dichiarazione per via telematica (per la quale, in verità, non si comprende perché dovrebbe risultare ostativo lo stato di detenzione, a meno che non ci si voglia riferire alle ambiguità della disciplina sulla connessione a internet), riguarda piuttosto l'effettiva disponibilità ad accedere e partecipare alle politiche attive del lavoro; una disponibilità da apprezzarsi considerando quali possibilità ogni assicurato ha di determinarsi in tal senso, con la conseguenza che sarà sempre giustificabile il motivo impeditivo di una partecipazione non riconducibile ad un atto volontario del lavoratore disoccupato (Art. 21 d. lgs. n. 150 del 2015). Se così non fosse, dovremmo ipotizzare la perdita del trattamento anche per i lavoratori e le lavoratrici comunque impossibilitate per ragioni del tutto contingenti o personali. Ciò che è richiesta è dunque una disponibilità valutabile sul piano della collaborazione con i servizi preposti, non misurabile su circostanze esterne e contingenti che rendono ogget-

tivamente e temporaneamente non realizzabili le iniziative che potrebbero essere proposte anche ad un lavoratore libero.

3. DENTRO E/O FUORI DAL CARCERE. SUL LAVORO ALLE DIPENDENZE DI IMPRESE PUBBLICHE E PRIVATE

Come si è detto, rispetto alle finalità rieducative e di reinserimento sociale che la normativa persegue attraverso il lavoro, le attività svolte alle dipendenze dell'Amministrazione, nonostante una rinnovata e permanente tensione al riconoscimento dei diritti per garantire alle persone che lavorano la loro piena dignità, possono dare un contributo oggettivamente limitato. Al contrario, rispetto alle stesse finalità, molto potrebbero le attività svolte alle dipendenze delle imprese pubbliche e private, e ancor più quelle attivate dalle cooperative sociali grazie alla loro particolare *expertise* su come intercettare e soddisfare al meglio le esigenze dei differenti mercati territoriali in cui operano. Peraltro, per tutte queste tipologie di rapporti non si pongono questioni di diritti o di parità di trattamento (con il lavoro dei liberi)[37]; le criticità che più si manifestano derivano principalmente da una serie di costrittività organizzative e di condizionalità negative con cui occorre fare i conti, di rilevanza e impatto diversi per le attività *intra moenia* e per quelle *extra moenia*, che incidono molto pesantemente nel mantenere così basse le percentuali degli occupati rispetto alla popolazione carceraria nel suo complesso[38].

Nell'*intra moenia*, le maggiori difficoltà sembrano concentrarsi sulla disponibilità di spazi adeguati, sull'accessibilità dei luoghi, sulle tipologie di lavorazioni da svolgere, sulle possibilità di organizzare tutte le risorse strumentali e umane necessarie a supportare adeguatamente (e nel tempo) l'attività produttiva, sulle difficoltà di accesso di personale esterno, sul rispetto di tutti gli adempimenti connessi alla tutela della salute e sicurezza

37 A meno che non si voglia ritenere che la decurtazione retributiva di un terzo possa ritenersi ammessa oltre che per il lavoro domestico anche per il lavoro intramurario alle dipendenze di terzi: N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario*, *cit*., pp. 180-181; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, *cit*., p. 20, secondo la quale, il rapporto di lavoro dei detenuti assunti da terzi sia all'interno che all'esterno dell'istituto sarebbe regolato in tutto e per tutto dalla disciplina del lavoro libero anche per quanto riguarda la retribuzione, eccezion fatta per l'obbligo del datore di lavoro di effettuarne il pagamento direttamente all'Amministrazione.

38 M. G. Mattarolo, *Il lavoro subordinato alle dipendenze di terzi*, in *Il lavoro dei detenuti*, *cit*., p. 41.

dei lavoratori coinvolti. Nell'*extra moenia*, i limiti sono piuttosto legati al numero comunque contenuto delle persone che possono uscire dal carcere per esigenze trattamentali[39], alla disponibilità di personale di vigilanza da destinare ai controlli, alla durata residua della pena che potrebbe non rendere sostenibile l'investimento dell'impresa, alla mancata flessibilità sulla gestione degli orari di lavoro, alle difficoltà di mezzi di trasporto pubblici in grado di assicurare i collegamenti con il luogo di lavoro.

Non mancano importanti sgravi contributivi e fiscali per sostenere le imprese che decidono di assumere lavoratori detenuti, senza i quali gli attuali livelli di occupazione sarebbero sicuramente ancora peggiori. Si tratta di agevolazioni che, pur costituendo un tassello irrinunciabile su cui continuare a intervenire, tuttavia non bastano: la convinzione è che per accrescere la propensione delle imprese a partecipare attivamente al reinserimento lavorativo dei reclusi serva promuovere una strategia d'azione a più ampio spettro. Entrambi gli aspetti, gli incentivi di ordine economico e una strategia d'azione politica integrata su occupazione e occupabilità dei reclusi, meritano un pur breve approfondimento.

3.1. Dopo la Legge Smuraglia. Sgravi contributivi e fiscali per le imprese pubbliche e private che assumono detenuti

È stata la c.d. "legge Smuraglia" (l. n. 193 del 2000) a introdurre significative agevolazioni contributive in favore dei datori di lavoro che impiegano persone detenute o internate, anche ammesse al lavoro esterno, nonché ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari. Modificando l'Art. 4 della l. n. 381 del 1991, essa li ha infatti inclusi tra le persone svantaggiate che possono essere assunte dalle cooperative sociali di tipo *b*)[40]. Tale agevolazione è stata estesa anche alle aziende pubbliche e private che organizzano attività produttive e di servizi all'interno degli istituti penitenziari (impiegando persone detenute e internate). L'assunzione avrebbe comportato una ridu-

39 Sulle difficoltà di accesso al lavoro all'esterno, N. Pascucci, *Il Lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario*, *cit*., p. 187 ss., ma anche p. 198 ss. per quanto concerne specificamente la questione dei reati ostativi.

40 Si tratta delle cooperative che si occupano del reinserimento delle persone svantaggiate. Sul ruolo essenziale delle imprese sociali come forme organizzative "adatte" ad organizzare il lavoro in carcere e la riabilitazione dei detenuti, V. Cavotta - M. Rosini, *Carcere, lavoro e impresa sociale*, in *Impresa Sociale*, 2021, 1, p. 60 ss., in part. p. 64 ss.

zione dell'aliquota contributiva dovuta nella misura stabilita ogni due anni con apposito decreto, applicabile anche durante i sei mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo[41].

In attuazione della citata delega, il decreto interministeriale 9 novembre 2001 ha inizialmente stabilito una riduzione contributiva nella misura dell'80% dei contributi totali. Successivamente, l'Art. 3-bis c. 1, del d. l. n. 78 del 2013 (convertito dalla l. n. 94 del 2013), ne ha ampliato la durata ai diciotto e ai ventiquattro mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo. Infine, con il Regolamento di cui al decreto n. 148 del 2014, la misura della riduzione è stata innalzata al 95% dei contributi totali dovuti in ragione dell'assunzione, a valere sia sulla quota a carico dei datori di lavoro che su quella dei lavoratori.

Come chiarisce la circ. Inps n. 27 del 15 febbraio 2019, le imprese/datori di lavoro pubblici e privati che assumono detenuti o internati all'interno degli istituti penitenziari, oppure all'esterno ai sensi dell'Art. 21 ord. penit., possono ottenere un credito d'imposta (per ogni lavoratore assunto, nei limiti del costo per esso sostenuto), di 520 euro mensili[42]. Nel caso di detenuti o internati semiliberi, il credito d'imposta (per ogni lavoratore assunto, nei limiti del costo per esso sostenuto), ammonta a 300 euro mensili, purché si tratti di datori di lavoro/cooperative sociali: le aziende pubbliche e private, infatti, godranno degli sgravi soltanto per l'impiego di persone detenute e internate adibite ad attività di produzione e di servizio organizzate all'interno degli istituti (Art. 2 l. n. 193 del 2000)[43]. Nel mantenere invariato il regime del credito d'imposta come descritto (Art. 3 l. n. 193 del 2000), l'Art. 35 del d. l. n. 48 del 2025 ha disposto l'estensione dei benefici contributivi alle ipotesi non previste, ovvero ai lavoratori *ex* Art. 21 ord.

41 G. De Luca, *Lavoro dei detenuti ed incentivi contributivi e fiscali*, in *Il lavoro dei detenuti*, *cit.*, p. 127 ss.

42 Il beneficio deve intendersi esteso anche agli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, oggi Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (REMS).

43 Con riferimento al credito di imposta, la Circ. Inps n. 27 del 2019 (nt. 5), richiamato il parere del Dap, già considerato dalla risoluzione n. 144 del 30 giugno 2003 dell'Agenzia delle Entrate, quanto contenuto nell'Art. 2 legge 193 del 2000 rispetto all'impiego, all'interno degli istituti penitenziari, di detenuti e internati negli istituti penitenziari, ha valore tassativo, nel senso che la normativa intende favorire le imprese che assumono coloro che stabilmente dimorano all'interno degli istituti penitenziari.

penit. e ai semiliberi assunti da datori non cooperative sociali purché non abbiano avviato attività *intra moenia*.

Per i lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo parziale, il credito d'imposta spetta in misura proporzionale alle ore effettivamente prestate. Inoltre, se il rapporto di lavoro è iniziato mentre il soggetto era ristretto, il credito d'imposta spetta per i detenuti ed internati che hanno beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno anche per i diciotto mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo, estesi a ventiquattro nel caso non ne abbiano beneficiato. Gli stessi sgravi si applicano anche alle imprese che svolgono attività di formazione a condizione che (al periodo di formazione) segua l'immediata assunzione per un tempo minimo corrispondente al triplo del periodo di formazione per il quale l'impresa ha fruito dello sgravio. Sono invece escluse dalle agevolazioni le imprese che hanno stipulato apposite convenzioni formative con gli enti locali.

La legittima fruizione del beneficio è subordinata al rispetto delle norme previste a tutela delle condizioni di lavoro e dell'assicurazione obbligatoria. Le imprese devono stipulare un contratto di lavoro subordinato (a tempo indeterminato o determinato, sia pieno che parziale) della durata di almeno 30 giorni[44], corrispondere un trattamento economico non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di lavoro, nonché siglare un'apposita convenzione con la direzione dell'Istituto penitenziario dove sono reclusi i lavoratori assunti.

Per ottenere l'erogazione degli sgravi, entro il 31 ottobre di ogni anno le aziende convenzionate (con gli istituti) devono presentare apposita istanza alla direzione dell'Istituto, indicando l'ammontare complessivo del credito d'imposta di cui intendono fruire per l'anno successivo, eventualmente includendo nella somma anche il periodo post detentivo e quello dedicato all'attività di formazione. Le direzioni trasmettono le istanze ai provveditorati, i quali, entro il 15 novembre, le dovranno inviare al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria. Entro il 15 dicembre, il Dipar-

44 Sono ovviamente ammessi anche i contratti di apprendistato, di somministrazione, di lavoro intermittente, tranne i rapporti di lavoro domestico.

timento determinerà l'importo massimo spettante ad ogni singolo soggetto imprenditoriale che ne ha fatto istanza[45].

Le agevolazioni sono cumulabili con altri benefici di natura economica, in misura comunque non superiore al costo sostenuto (per il lavoratore assunto o per la sua attività formativa). In particolare, la cumulabilità è certamente riconosciuta sia per quanto concerne l'incentivo per l'assunzione dei lavoratori con disabilità di cui all'Art. 13 della l. n. 68 del 1999, sia per l'incentivo all'assunzione di beneficiari del trattamento NASpI (pari al 20% dell'indennità che sarebbe spettata al lavoratore se non fosse stato assunto per la durata residua del trattamento). Per quanto riguarda invece gli altri incentivi all'assunzione previsti dall'Art. 31 del d. lgs. n. 150 del 2015, la citata circolare Inps n. 27 del 2019 sembra escluderne l'applicabilità.

Alle risorse messe stabilmente a disposizione delle imprese e delle cooperative sociali dalla legge Smuraglia se ne sono nel tempo aggiunte altre, di diversa consistenza e "origine", molte delle quali legate al finanziamento di specifiche progettualità, tra cui vanno sicuramente annoverate quelle derivanti dal cofinanziamento assicurato da Cassa Ammende che ha attivato una politica di reinvestimento di fondi sulla formazione professione e sul lavoro. Meritevoli di segnalazione sono anche le risorse rese disponibili dall'accordo siglato a giugno 2024 tra il Ministero della Giustizia e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali che prevede un investimento di 280 milioni di euro per reinserire al lavoro le persone detenute negli istituti penitenziari[46]. Per la particolare innovatività nel sostenere progetti di reinserimento sociale, va infine citato il bando "Fuoriclasse", che stanzia 5 milioni di euro (poi elevati a 10 milioni) per finanziare progetti di formazione digitale in carcere.

45 Il credito fiscale potrà essere compensato dalle aziende (Art. 17 decreto legislativo 241 del 1997) solo quando sarà effettivamente maturato a seguito dell'assunzione dei lavoratori. Esso dovrà altresì essere indicato nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta in riferimento al quale è concesso, ma non concorre alla formazione della base imponibile delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive, né assume rilievo ai fini del rapporto di deducibilità degli interessi passivi e delle spese generali.

46 Il Progetto, collocato nell'ambito del Programma nazionale su Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027, punta a promuovere lo sviluppo di attività formative e lavorative, creare attività di supporto a minori e giovani adulti, sviluppare un modello di accompagnamento verso il reinserimento sociale, offrire opportunità lavorative e abitative alle persone in uscita dal circuito penitenziario, in esecuzione penale esterna o sottoposti a sanzioni di comunità.

3.2. Oltre gli incentivi, per un sistema integrato di politiche attive per l'occupazione e l'occupabilità: potenziamento delle "reti territoriali", nuove expertise tecnico-manageriali, presa in carico delle vulnerabilità personali e professionali, sostenibilità economica e sociale dei progetti di inserimento

Se si vogliono davvero incrementare le opportunità di lavoro più professionalizzanti e di maggiore efficacia per il reinserimento sociale dei detenuti, occorre sicuramente intervenire definendo un sistema di politiche integrate che dopo aver attivato tutte le possibili collaborazioni istituzionali e sociali sia in grado di affrontare le criticità esistenti, sul lato della domanda come su quello dell'offerta di lavoro[47].

Sul primo versante, quello della domanda, sarebbe innanzitutto necessario che fossero le stesse Amministrazioni penitenziarie ad assumere un ruolo di maggiore protagonismo nel definire/costruire stabili relazioni con imprese, cooperative sociali e organismi del Terzo settore presenti nei territori di rispettiva competenza con cui attivare nuove iniziative e progetti in grado di incrementare significativamente l'occupazione e migliorare l'occupabilità delle persone ristrette[48]. Purtroppo, le Amministrazioni non sempre sono in grado di presidiare adeguatamente questo tipo di "interazioni", che richiedono anche il possesso di conoscenze e competenze specifiche non solo per l'individuazione degli interlocutori economici più affidabili e sensibili – da affiancare a cooperative sociali già forti della loro *mission* e in possesso della necessaria *expertise* per agire con successo [49] – ma anche per la comprensione delle sfidanti condizionalità organizzative che essi devono affrontare rispetto alle dinamiche che governano i

47 F. Malzani, *Dignità nel lavoro carcerario e opportunità per le imprese*, *cit*.; O. Casarano, *Linee di sviluppo del lavoro penitenziario*, in *Il lavoro carcerario*, *cit*., p. 17 ss.

48 F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale*, *cit*., p. 724: soltanto una *governance* multilivello e multi attore può davvero garantire la prossimità, l'accessibilità, la diversificazione e l'efficacia di servizi veramente integrati in grado di approcciare efficacemente le sfide che pone l'esclusione sociale e la lotta alle povertà.

49 V. Cavotta - M. Rosini, *Carcere lavoro e impresa sociale*, *cit*, p. 64 ss. V. anche M. Tiraboschi, *Lavoro carcerario e lavoro a domicilio*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, 4, pp. 1231 ss. Va ricordato che l'imprenditoria sociale, presente da tanti anni all'interno degli istituti penitenziari, in grado di dare lavoro a circa 900 persone detenute, ha maturato una grande esperienza sul campo, ma non viene sempre adeguatamente considerata dalle istituzioni carcerarie.

diversi mercati su cui operano[50]. Peraltro, per riuscire davvero a rassicurarli (gli interlocutori economici) sul pieno, convinto e responsabile impegno rispetto alle esigenze di sostenibilità (nel tempo) delle iniziative occupazionali cui volessero dar vita, quelle stesse Amministrazioni dovrebbero dimostrare di aver preliminarmente attivato (almeno!) ogni utile raccordo con il sistema formativo, i servizi per l'impiego e le Agenzie per il lavoro[51], le Università, le organizzazioni sindacali e le associazioni datoriali[52], a tal fine anche giovandosi, volendolo[53], come suggerisce autorevole dottrina[54], di collaboratori tecnici consapevoli delle caratteristiche e dei vincoli posti dall'ambiente carcerario (popolazione, spazi, professionalità reperibili, *turn over*, ecc.); una sorta di *diversity manager* da inserire stabilmente all'interno degli organi gestionali, anche in rotazione su più istituti e con la

50 In tal senso, R. Bezzi, *Carcere e impresa: culture organizzative a confronto*, in *questo Volume*. Sulle molte "inadeguatezze" dell'Amministrazione penitenziaria a esercitare "funzioni d'impresa", si veda anche F. Marinelli, *Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero*, *cit*.

51 Come ci ricorda F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale*, cit., p. 729, sono state siglate a livello territoriale molte intese di collaborazione tra Amministrazioni penitenziarie e Servizi per l'Impiego, che hanno facilitato la trasmissione della Dichiarazione di immediata disponibilità (DID), la stesura del Patto di servizio personalizzato (PSP) e la definizione delle modalità per la sottoscrizione in ragione del regime detentivo o di internamento.

52 Il 17 giugno 2025 è stato siglato in sede CNEL un Accordo tra 16 associazioni datoriali (un analogo protocollo con le organizzazioni sindacali è in fase di avanzata preparazione) impegnatesi a sviluppare iniziative imprenditoriali all'interno delle carceri, recuperando aree e spazi un tempo adibiti ad attività produttive (attualmente inutilizzate), nonché a valutare, per il lavoro esterno, l'inserimento di detenuti ed ex detenuti. In particolare, l'Accordo intende promuovere: il monitoraggio dei profili professionali richiesti sulla base delle specificità territoriali ("banca dati" domanda/offerta) e dei fabbisogni di istruzione/formazione professionale interna alle carceri; la creazione di piani di fattibilità dei progetti, improntata a obiettivi di equilibro territoriale, di idoneità logistico-strutturale e di congruenza rispetto alla popolazione carceraria; la creazione di strumenti di certificazione/*label*/*marketing* dei prodotti e dei marchi. L'accordo potrà avvalersi del Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL) che, su proposta del CNEL, è stato messo a disposizione anche alle persone in regime di detenzione. Il SIISL è una piattaforma digitale predisposta dal Ministero del Lavoro e gestita dall'Inps, destinata a supportare le persone nella ricerca di lavoro e nel rafforzamento delle proprie competenze.

53 Tramite il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria, la norma consente la stipulazione di contratti d'opera con soggetti esterni cui assegnare la direzione tecnica delle lavorazioni e la formazione/qualificazione dei detenuti realizzate *intra moenia*, anche avvalendosi dei servizi prestati da imprese pubbliche e private o acquisendo le relative progettazioni.

54 F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale*, *cit*., p. 727 ss. L'introduzione della figura del *diversity manager* nelle pubbliche amministrazioni è solo raccomandata; sopra i 200 dipendenti, esse sono obbligate a nominare un responsabile per l'inserimento di persone con disabilità.

disponibilità di incubatori territoriali[55], o piuttosto destinati a integrare la composizione delle Commissioni regionali per il lavoro penitenziario (Art. 25 *bis* ord. penit.).

La disponibilità di queste *expertise* non avrebbe positive conseguenze soltanto sul lato della domanda, ma (contestualmente) anche su quello dell'offerta di lavoro. Grazie al loro specifico contributo, l'occupabilità dei detenuti potrebbe essere riorganizzata prestando l'attenzione necessaria sia alle competenze già disponibili, da accertare e censire, sia a quelle ragionevolmente acquisibili attraverso percorsi mirati di formazione, riuscendo in tal modo a fornire chiare ed esaustive informazioni agli interlocutori economici sulla qualità della forza lavoro su cui poter realisticamente contare per la progettazione di credibili iniziative imprenditoriali. Essi potrebbero meglio presidiare anche il ricorso a strumenti che hanno suscitato riserve e preoccupazione non infondate come i tirocini di reinserimento e le borse lavoro, per non parlare dei lavori di pubblica utilità[56], strumenti che potrebbero assicurare utili percorsi di aggiornamento e riqualificazione dei detenuti prima del loro avvio a veri e propri rapporti di lavoro.

L'introduzione di queste nuove managerialità potrebbe dare un contributo altrettanto rilevante anche nella scelta della migliore tipologia contrattuale cui ricorrere rispetto alla prestazione richiesta, tenuto conto delle esigenze produttive delle imprese, dell'organizzazione della vita del carcere, dei vincoli imposti dai differenti circuiti/trattamenti cui sono sottoposti i detenuti da avviare al lavoro ma, soprattutto, delle loro condizioni personali ancor prima che professionali. Infatti, al di là della variegata compo-

55 Il *diversity manager* sviluppa e implementa politiche e strategie aziendali per promuovere l'inclusione e valorizzare le diversità tra i dipendenti (etnia, genere, età e abilità). Le sue mansioni includono la gestione delle dinamiche interne, la progettazione di programmi formativi, la collaborazione con la leadership per creare un ambiente di lavoro accogliente, aumentando il benessere dei collaboratori e il successo dell'azienda. Come ci ricorda F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale*, *cit*., p. 728, rispetto al lavoro dei detenuti, gli obiettivi da perseguire spazierebbero dal promuovere campagne di comunicazione/informazione in merito alle agevolazioni, all'avviare programmi di reinserimento lavorativo, ma anche all'intervenire sulla formazione professionale per intercettare i fabbisogni di competenze degli operatori economici. Per approfondire: F. Malzani, *Dal collocamento mirato al diversity management. Il lavoro dei disabili tra obbligo e inclusione nella prospettiva di genere*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2019, 4, p. 725 ss.

56 N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario*, *cit*., in part. p. 191 ss; G. Caputo, *Nuove pratiche di sfruttamento lavorativo dei detenuti: il caso del lavoro di pubblica utilità*, in *L'Altro Diritto*, 2022, 6, p. 160 ss.

sizione della popolazione carceraria, cioè che accomuna i reclusi è, come già ricordato, una condizione di severa diffusa vulnerabilità, in buona parte associata al contesto in cui si trovano, in grado di minarne l'autodeterminazione esponendoli a rischi di discriminazioni multiple che occorre prendere adeguatamente in carico (anche dopo la scarcerazione)[57].

Più ancora del supporto strategico che questa tipologia di *expertise* potrebbero assicurare, ciò che assolutamente serve è una Amministrazione davvero protagonista nel "mettere in asse il mondo del lavoro e la comunità carceraria"[58]: un'Amministrazione non solo collaborativa e disponibile, ma soprattutto in grado di esercitare, negli specifici contesti in cui si trova ad operare, tutte le sue prerogative gestionali e (soprattutto) capace di assumersi tutte le responsabilità che ne derivano, agendo in modo coordinato e sistemico non soltanto sul piano delle strutture e della logistica (affinché le imprese coinvolte possano operare efficacemente), ma anche su quello dei finanziamenti disponibili e delle modalità per accedervi[59].

4. PER CONCLUDERE. NEL "CUORE" DELL'EMERGENZA CARCERE. L'ATTESA (CARICA DI ASPETTATIVE) DI UNA NUOVA STAGIONE DI RIFORME SUL LAVORO DEI RECLUSI (GUARDANDO LE LUCI, SENZA PENSARE TROPPO ALLE OMBRE!)

Il lavoro e la formazione professionale come parti irrinunciabili di un trattamento penitenziario che vuole seriamente perseguire il reinserimento sociale dei detenuti e dei reclusi da tempo sono al centro dei provvedimenti

57 Per approfondire, F. Malzani, *Politiche attive, povertà e vulnerabilità sociale*, *cit*., p. 724 ss., secondo la quale la vulnerabilità è un costrutto definibile per sottrazione, segnato com'è dalla mancanza di potere, autonomia, cultura, relazioni, censo e, soprattutto, libertà. Si veda pure, F. Malzani, *Benessere e sicurezza dei lavoratori: oltre la disabilità*, in *Variazioni su Temi di Diritto del* lavoro, 4 (2020), p. 969.

58 Così, V. Lamonaca, *Mercato del lavoro e lavoratori detenuti: criticità e prospettive*, in questo Volume.

59 Come ricorda V. Lamonaca, *Mercato del lavoro e detenuti*, *cit.*, una contaminazione virtuosa tra lavoro intramurario e lavoro nel mercato standard potrebbe derivare anche da un nuovo *habitus* mentale, ad iniziare dagli stessi detenuti che devono "sentirsi" prima di tutto lavoratori, e come tali considerare prevalenti le esigenze di un'efficiente organizzazione aziendale rispetto alla "consuetudini" detentive e allo stile di vita in carcere. Alle esigenze degli operatori economici deve ovviamente adeguarsi anche l'organizzazione dei servivi offerti dalla stessa Amministrazione. Sul nuovo ruolo che l'Amministrazione penitenziaria dovrebbe assumere, V. Lamonaca, *L'amministrazione penitenziaria di fronte alla sfida della trasformazione digitale*, in *La Legislazione penale*, 2024, 1, p. 286.

che il legislatore ha adottato, l'ultimo dei quali, la l. n. 80 del 2025 di conversione del d. l. n. 48 del 2025, il c.d. "Decreto Sicurezza", non si è limitata ad estendere alcune facilitazioni di ordine economico e normativo per il lavoro *extra moeni*a, ma ha anche prefigurato una più generale revisione dell'organizzazione del lavoro all'interno del carcere[60].

Per quanto concerne le agevolazioni per il lavoro all'esterno, è stata prevista sia l'estensione dello sgravio contributivo del 95% di cui al d. m. n. 148 del 2014 anche alle assunzioni di detenuti e internati presso le imprese pubbliche e private (fino ad ora riservato alle cooperative sociali), sia la possibilità di stipulare il contratto di apprendistato professionalizzante anche per gli ammessi alle misure alternative alla detenzione (Art. 21 ord. penit.). Si tratta di innovazioni non trascurabili, essendo la stessa fruizione di misure in libertà di fatto subordinata alla possibilità di avere un'occupazione lavorativa. Tuttavia, gli effetti positivi di entrambe le misure continueranno a dipendere dalla effettiva disponibilità delle aziende nell'offrire un'adeguata occupazione. Inoltre, se si tratta di utilizzare fondi disponibili ma non impiegati, *nulla quaestio* sull'apprezzabilità dell'estensione della platea dei possibili destinatari; al contrario, se dovesse trattarsi soltanto di distribuire risorse già "assorbibili" dalla cooperazione sociale, così da attivare semplicemente una sorta di libera "competizione" con le altre imprese insediate sui territori, qualche dubbio sulla bontà della misura potremmo avanzarlo, considerato che le imprese sociali offrono già di per sé importanti garanzie di affidabilità e sostenibilità dei progetti di inserimento che promuovono. In ragione di ciò, molto bene ha fatto il CNEL nel decidere di intraprendere un apposito percorso di ricerca incentrato sulle attività economiche che attualmente beneficiano degli sgravi e delle agevolazioni, per rilevarne le criticità e avanzare proposte volte a strutturare un sistema in grado di snellire e governare i procedimenti burocratici, stabilizzare le opportunità lavorative, costruire e rendere permanente una filiera integrata tra carcere, imprese e territorio, favorendo non soltanto l'assunzione, ma anche la continuità e lo sviluppo dei percorsi occupazionali[61].

60 Su alcune norme del decreto sicurezza che parrebbero allontanare il lavoro carcerario dal lavoro libero, F. Marinelli, *Il lavoro carcerario: breve quadro di sintesi di una figura tipologicamente diversa dal lavoro libero*, *cit.*

61 Cnel, *Osservazioni e proposte in materia di studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere*, Assemblea Generale, 25 luglio 2025.

Sulla revisione delle modalità di organizzazione del lavoro negli istituti penitenziari, il "Decreto Sicurezza" (Art. 37) contiene una delega al Governo, da esercitare entro un anno, destinata ad apportare modifiche al regolamento penitenziario di cui al DPR n. 230 del 2000 nel rispetto di una serie di criteri direttivi indubbiamente apprezzabili: valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale, attuando iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti a trattamento sanzionatorio e incoraggiando l'interazione con le imprese; semplificare le relazioni imprese-strutture penitenziarie; prevedere la possibilità (per l'amministrazione penitenziaria) di avvalersi di modelli organizzativi di co-gestione privi di rapporti sinallagmatici; riconoscere le prestazioni lavorative svolte da soggetti detenuti o internati ai fini curriculari e formativi; agevolare l'accoglimento di commesse di lavoro provenienti da soggetti privati; valorizzare la collaborazione con gli organismi di vertice dei diversi ordini professionali, con il CNEL e con il Garante dei detenuti, allo scopo di incentivarne il reinserimento lavorativo [62].

Occorrerà attendere l'attuazione della delega (limitata a riformare soltanto fonti secondarie) per verificare se e come questi criteri (generici) si tradurranno in concrete misure operative. Se l'attuazione della delega traducesse le molte proposte contenute nel già citato documento approvato dal CNEL il 24 luglio u.s.[63], si tratterebbe davvero di un buon passo compiuto verso la giusta direzione.

Peraltro, nel Documento non ci si limita a dar seguito alla sollecitata collaborazione per la predisposizione del Regolamento attuativo sul lavoro penitenziario, ma si annuncia che il CNEL potrebbe farsi promotore di un ulteriore disegno di legge da porre in continuità e a integrazione di quello presentato il 29 maggio 2024 e tuttora all'esame del Parlamento[64]. Un di-

62 N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario, cit*., p. 207.

63 Il Documento è stato coordinato dal Segretariato Permanente per l'inclusione lavorativa delle persone private della libertà personale, un organismo interno al Consiglio istituito il 31 luglio 2024, a cui si deve gran parte del "protagonismo" che il Cnel ha recentemente assunto sulle questioni del lavoro e della formazione in carcere. Compito principale del Segretariato permanente è la promozione della cooperazione interistituzionale, nonché del coinvolgimento delle parti sociali, delle forze economiche e delle organizzazioni del Terzo settore, per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi destinati al reinserimento socio-lavorativo e all'inclusione delle persone ristrette.

64 Il disegno di legge si inserisce nel quadro del programma "Recidiva Zero realizzato dal Cnel in collaborazione con il Ministero della Giustizia. Per una puntuale disamina dei suoi contenuti si rinvia a N. Pascucci, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario, cit*., p. 201 ss.

segno di legge teso innanzitutto alla creazione di una rete interistituzionale integrata in grado di gestire il problema dell'inclusione lavorativa nella sua globalità (sia in carcere che nella fase post-penale), attrarre stabilmente risorse (economiche e di competenze) esterne, elaborare e implementare interventi ad alto impatto nazionale[65].

Questo apprezzabile dinamismo riformatore in materia di lavoro e formazione professionale dei detenuti potrebbe costituire una sorta di grimaldello attraverso cui forzare l'avvio di un virtuoso percorso di emersione dalla condizione di gravissima emergenza che soffoca il nostro sistema carcerario. Senza disconoscere l'impegno di molti, la denuncia che i dati drammaticamente confermano è quella di un sistema oramai al collasso, segnato da alti tassi di recidiva, da insostenibili condizioni di vita negli istituti (soprattutto per sovraffollamento, suicidi e atti di autolesionismo), da una burocrazia elefantiaca che frena innovazioni non più procrastinabili[66].

In situazioni diverse ma altrettanto difficili come questa, la tutela del lavoro ha spesso dimostrato di essere un buon viatico da cui prendere slancio per invertire la rotta. Così, contaminati da un indispensabile "ottimismo della volontà", fiduciosi che le riforme proposte vedano rapidamente e compiutamente la luce, ci rafforziamo nel convincimento che il mondo del carcere potrebbe davvero positivamente giovarsi del grande impatto che l'insieme di questi provvedimenti è potenzialmente in grado di generare, rinvigorendo soprattutto l'azione delle Amministrazioni penitenziarie, all'interno di un modello di governance più plurale e partecipato sia a livello strategico-decisionale che tecnico-operativo, espressione di una sussidiarietà circolare aperta al contributo di tutti gli attori, soprattutto delle forze sociali ed economiche più sensibili e disposte a collaborare.

65 Sicuramente significative sono anche le proposte di modifica dell'ordinamento penitenziario, relativamente all'applicazione dei contratti collettivi, alla retribuzione dei lavoratori, all'istituzione di cabine di regia tematiche partecipate da tutti gli attori istituzionali e sociali territorialmente competenti, destinate a garantire una governance integrata dei servizi sociosanitari e di inclusione socio-lavorativa dei soggetti detenuti.

66 R. Stroppa, *Senza respiro. Il nuovo rapporto sulle carceri, https://centroriformastato.it/senza-respiro-il-nuovo-rapportosulle-carceri/* (19 giugno 2025); L. Risicato, *La crisi silente del carcere tra sovraffollamento e suicidi. Note introduttive* e M. Pelissero, *Il carcere oggi, un'emergenza imperiosa*, entrambi in *Giurisprudenza italiana*, 2025, 4, rispettivamente p. 919 ss., p. 921 ss.