



REGIONE TOSCANA  
Consiglio Regionale



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
FIRENZE  
DSG  
DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE GIURIDICHE  
E POLITICHE



Centro di ricerca  
interuniversitario  
su carcere, devianza,  
marginalità e governo  
delle migrazioni

[www.adoration.org.it](http://www.adoration.org.it)

RAPPORTO DI RICERCA

# **Il lavoro penitenziario e il lavoro in uscita dal carcere come strumento di reinserimento sociale e di dignità della persona**

Prof. Emilio Santoro, Università degli Studi di Firenze

Prof. Giuseppe Caputo, Università degli Studi di Firenze

Dott.ssa Maria Cristina Frosali, Università degli Studi di Firenze

Nota del Garante Avv. Giuseppe Fanfani:

Intendo ringraziare le persone il cui supporto è stato fondamentale per la realizzazione di questa ricerca, portata a termine in collaborazione tra l'Ufficio del Garante e il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Firenze - Centro Adir, per cui ringrazio il prof. Emilio Santoro per la responsabilità scientifica del progetto di ricerca.

Voglio riconoscere i meriti al prof. Giuseppe Caputo e alla dott.ssa Maria Cristina Frosali per avere realizzato la ricerca e redatto il testo del rapporto.

Un ringraziamento particolare va a Katia Poneti e Paolo Scalabrino per la puntuale collaborazione e a Patrizio Suppa per l'impaginazione e composizione grafica del Rapporto. Ringrazio, inoltre, gli Uffici e le istituzioni che hanno permesso di raccogliere e analizzare il notevole numero di dati che qui presentiamo: il Provveditore dell'Amministrazione Penitenziaria per la Toscana dott.ssa Gloria Manzelli, e la dott. Monica Sarno dell'Ufficio detenuti e trattamento, le Direzioni delle carceri di NCP Sollicciano, C.C. Gozzini, C.C. Pisa, C.R. Massa.

Un ringraziamento speciale va alla dott.ssa Cinzia Guerrini, Dirigente del Settore "Assistenza al Difensore civico e ai Garanti. Assistenza generale al Corecom. Biblioteca e documentazione", per la costante collaborazione ricevuta per la realizzazione dell'attività di ricerca.

Redazione

Giuseppe Caputo (Università degli Studi di Firenze)

Maria Cristina Frosali (Università degli Studi di Firenze)

FIRENZE, MARZO 2026

Ufficio del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale

Consiglio regionale della Toscana

Tel: 055-2387803

e-mail: [garante.dirittidetenuti@consiglio.regione.toscana.it](mailto:garante.dirittidetenuti@consiglio.regione.toscana.it)

sito web: <http://www.consiglio.regione.toscana.it/garante-detenuti/default.aspx>

ISBN 979-12-80858-76-4

---

Progetto grafico e impaginazione: Patrizio Suppa, Settore Iniziative istituzionali e contributi.

Rappresentanza e cerimoniale. Servizi di supporto

Stampato presso la tipografia del Consiglio regionale della Toscana

# Sommario

Presentazione	5
<i>Premessa</i>	
La struttura del rapporto	7
<i>Capitolo 1</i>	
La tesi normativa della specialità del lavoro	9
<i>Capitolo 2</i>	
La tesi sociologica della specialità del lavoro	13
<i>Capitolo 3</i>	
Il superamento della tesi della specialità	15
<i>Capitolo 4</i>	
Il lavoro di pubblica utilità dei detenuti	23
<i>Capitolo 5</i>	
Lavoro dentro e fuori dal carcere	25
<i>Capitolo 6</i>	
Lavoro per l'amministrazione e per privati	27
<i>Capitolo 7</i>	
La formazione professionale e i nuovi limiti in materia di apprendistato per i detenuti	41
<i>Capitolo 8</i>	
La previdenza sociale	43
<i>Capitolo 9</i>	
Il caso della Naspi e il contenzioso davanti il giudice del lavoro	47
<i>Capitolo 10</i>	
La Corte di cassazione n. 396/2024 del 05/01/2024 in materia di previdenza da lavoro penitenziario	53
<i>Capitolo 11</i>	
La ricerca empirica sul lavoro dei detenuti in carcere	55



# Presentazione

La dignità del lavoro, ovvero la dignità dell'uomo attraverso il lavoro.

Di questo parla la nostra Costituzione agli art. 1, 4, 36 ponendo il lavoro a fondamento della Repubblica, rendendolo elemento primo della coesione sociale, facendolo strumento di dignità e libertà della persona.

Con questo assunto da tutti condiviso, e da sempre richiamato in ogni intervento pubblico, ci siamo confrontati promuovendo assieme alla Università di Firenze la ricerca che di seguito proponiamo alla Vostra lettura.

Lo abbiamo fatto in maniera non astratta, ma concreta, confrontandoci con le singole realtà carcerarie, analizzando dati specifici, ascoltando i soggetti interessati, al fine di sortire un risultato complessivo che desse ai lettori un quadro dell'esistente il più chiaro possibile, per poi concludere il nostro lavoro con una proposta di modifica della legge Smuraglia che, a parere degli scriventi, dovrebbe contribuire ad affrontare meglio la soluzione di un problema tanto complesso.

Ed in questo lavoro si sono analizzati sia tutti i profili di complessità dalle normative che disciplinano la materia, sia le diverse tipologie di lavoro all'interno del carcere, vuoi effettuato verso la P.A. vuoi verso datori esterni, sia la formazione professionale, sia le varie tutele previdenziali.

Il lavoro è stato complesso perché il lavoro carcerario soffre di una peculiarità tutta sua. Analizziamone alcuni aspetti più evidenti.

In carcere non c'è lavoro e comunque non c'è per tutti.

Questo deriva da un pessimo retaggio culturale che assegna al carcere una funzione restrittiva, e non invece quella 'rieducativa' prevista dalla Costituzione e ampiamente trascurata dai legislatori nei decenni successivi fino ad oggi.

Primo problema quindi è trovare lavoro per i detenuti.

In carcere, infatti, si lavora internamente in cucina, nella pulizia, nelle manutenzioni, ossia nei lavori c.d. domestici, nulla più. Lavori di cui, come si vedrà nella ricerca, può fruire solo una parte di detenuti con attese anche di mesi, lavori spesso usati con improprie finalità disciplinari.

Esternamente le occasioni di lavoro sono poche e comunque rimesse alla insostituibile attività del volontariato, o alla intraprendenza degli stessi detenuti, o infine dalla esistenza di supporti esterni che comunque hanno caratteristiche individuali e non fanno parte di un complesso organico di reinserimento sociale.

Senza lavoro il reinserimento post carcerario è una utopia, e senza una struttura forte e creata a tal fine in grado di portar risultati il reinserimento resta una parola vuota.

In sostanza, Il desiderio di conoscere il problema e di concorrere a individuar soluzioni ha guidato questa ricerca della quale ringrazio la Università di Firenze nella persona degli autori, Prof. Emilio Santoro, Prof. Giuseppe Caputo e dott.ssa Maria Cristina Frosali, nonché per la collaborazione prestata, la struttura dell'Ufficio nella persona della Dott.ssa Katia Poneti.

*Giuseppe Fanfani*

Garante dei diritti delle persone private della libertà personale della Regione Toscana



*Premessa*

## **La struttura del rapporto**

La prima parte del rapporto (cap. 1-3) ricostruisce l'evoluzione della normativa penitenziaria del lavoro dei detenuti. L'attuale disciplina del lavoro penitenziario è il prodotto complesso di una pluralità di riforme legislative e di una evoluzione giurisprudenziale che, soprattutto negli anni più recenti, hanno prodotto profondi mutamenti giuridici.

Nei capitoli 4-7 il rapporto si concentra sui principali modelli organizzativi del lavoro penitenziario e sulle criticità che ne ostacolano lo sviluppo. Lavoro per lo Stato o per privati, lavoro in carcere o fuori dal carcere, lavoro per cooperative sociali o imprese. Si tratta delle principali opzioni attraverso le quali il lavoro può realizzarsi. Particolare attenzione è dedicata al sistema di sgravi contributivi e fiscali per l'assunzione di detenuti, del quale sono evidenziati i principali limiti.

I paragrafi 8-9-10 sono dedicati al tema della previdenza sociale per i lavoratori detenuti e al conenzioso che, negli anni più recenti, ha caratterizzato la materia.

La seconda parte del rapporto è dedicato alla ricerca sul campo dove si presentano i dati relativi allo stato di sviluppo del lavoro penitenziario in Toscana, con riguardo alle lavorazioni penitenziarie e alle competenze lavorative di un campione di detenuti selezionati in alcuni istituti penitenziari (cap. 11, paragrafi da 1 a 7).

I paragrafi finali 8-9-11 sono dedicati all'analisi delle ragioni del mancato sviluppo del lavoro dei detenuti e delle lavorazioni penitenziarie con alcune proposte di miglioramento del sistema.



## La tesi normativa della specialità del lavoro

Per un inquadramento più rigoroso della natura del lavoro penitenziario è opportuno assumere una prospettiva genealogica: ciò che oggi viene presentato come dispositivo “trattamentale” è, in realtà, il risultato di una trasformazione incompiuta di un istituto che, per lungo tempo, è stato strutturato attorno a due coordinate tipiche del paradigma punitivo classico: l’obbligatorietà e la specialità.

Sotto il primo profilo, il lavoro penitenziario nasce e si consolida come lavoro imposto. La sua obbligatorietà non era una mera opzione amministrativa, bensì discendeva direttamente da previsioni codicistiche che qualificavano l’espiazione della pena detentiva come esecuzione con isolamento notturno e obbligo del lavoro (artt. 22, 23 e 25 c.p.). A questo nucleo si saldavano ulteriori disposizioni che ponevano a carico del condannato e dell’internato le spese del proprio mantenimento (artt. 188 e 213 c.p.), contribuendo a costruire un assetto nel quale l’attività lavorativa veniva implicitamente configurata come forma di compensazione del costo della detenzione. L’ordinamento penitenziario rafforzava tale impianto (art. 20 o.p.), consolidando l’idea che il lavoro fosse un elemento ordinario dell’esecuzione, non già una possibilità collegata a un progetto individualizzato, bensì un dovere inerente allo status detentivo.

In questa cornice, il lavoro “carcerario” assumeva una funzione prevalentemente retributiva e disciplinare: da un lato, agiva come componente materiale della punizione, aggiuntiva rispetto alla privazione della libertà; dall’altro, si prestava a operare come strumento di regolazione della vita intramuraria e di normalizzazione dei comportamenti. L’eventuale dimensione educativa – spesso evocata sul piano dichiarativo – restava, sul piano strutturale, contingente e non necessaria: poteva accompagnare il lavoro, ma non lo fondava né lo qualificava giuridicamente.

La riforma del 1975, pur introducendo un lessico e un orizzonte ispirati alla finalità rieducativa della pena, non ha tuttavia prodotto una discontinuità radicale. La legge n. 354/1975 ha attenuato alcuni tratti più apertamente affittivi della disciplina precedente, ma ha conservato una quota di continuità con l’impostazione originaria, lasciando emergere una tensione non risolta tra due modelli: il lavoro come segmento dell’apparato punitivo e il lavoro come opportunità di reinserimento. È precisamente in tale tensione – più che in un passaggio lineare da “costrizione” a “diritto” – che va collocata la configurazione contemporanea del lavoro penitenziario.

L’art. 20 dell’ordinamento penitenziario, dedicato al “lavoro”, recepiva e in parte riorientava l’impianto codicistico tradizionale: confermava, da un lato, la distinzione tra condannati (per i quali il lavoro restava previsto come dovere) e imputati (per i quali assumeva carattere volontario); dall’altro, introduceva un limite qualificante, escludendo che il lavoro potesse avere natura affittiva, ossia che potesse consistere in attività imposte con finalità meramente punitive. In tal modo, il lavoro veniva ricollocato entro il lessico e l’architettura del trattamento rieducativo, insieme agli altri strumenti indicati dall’art. 15 (istruzione, religione, attività culturali, ricreative e sportive).

Coerentemente con l’impostazione criminologica di matrice funzionalista che informa il nuovo

paradigma trattamentale<sup>1</sup>, il lavoro doveva essere strutturato “come nel mondo libero” (art. 20), divenendo una tecnologia di risocializzazione: un dispositivo volto a intervenire sul presunto deficit di socializzazione che avrebbe favorito la condotta criminale, e a riorientare l’agire individuale verso modelli di comportamento conformi alle aspettative sociali (artt. 13 e 20). Tale riposizionamento, tuttavia, non comportava la piena trasformazione del lavoro in diritto soggettivo della persona detenuta. La normativa si limitava a stabilire che esso dovesse essere “assicurato” ai condannati salvo casi di impossibilità (art. 15), lasciando così spazio a un’ampia clausola di eccezione; inoltre, la prestazione non veniva remunerata mediante un salario in senso proprio, ma mediante una “mercede” (art. 22), concettualmente intesa come elargizione/gratificazione più che come corrispettivo pienamente contrattuale, in continuità con la tradizione regolamentare precedente (liberale e fascista).

Accanto a tali ambivalenze, l’ordinamento penitenziario introduceva elementi di innovazione che contribuivano, almeno parzialmente, a svincolare il lavoro intramurario dalla teoria punitiva del lavoro forzato. Un primo profilo riguardava l’estensione ai detenuti dei contratti collettivi nazionali e, dunque, l’abbandono del modello del rapporto “speciale” di diritto pubblico. Questa equiparazione restava però attenuata: mercedi e contribuzione previdenziale potevano essere ridotte fino a un terzo rispetto ai lavoratori liberi, sulla base di una determinazione discrezionale assunta da una Commissione ministeriale (art. 22 o.p.), riproducendo, in forma aggiornata, una gerarchia tra lavoro libero e lavoro penitenziario.

Un secondo mutamento di rilievo concerneva il progressivo superamento della cessione in appalto della manodopera detenuta a privati, pratica storicamente consolidata fin dall’Ottocento, che aveva consentito l’impiego dei reclusi in lavorazioni private dentro o fuori dall’istituto secondo logiche sostanzialmente para-servili. La disciplina riformata prevedeva, per il lavoro alle dipendenze di privati, una remunerazione integrale e tutele assicurative equivalenti a quelle riconosciute ai lavoratori esterni. In questa direzione si collocavano anche le disposizioni in materia previdenziale, orientate – almeno sul piano dei principi – verso un criterio di equiparazione al lavoro libero.

Infine, l’art. 20 o.p. rappresentava il veicolo attraverso cui alcune garanzie costituzionali in materia di lavoro venivano estese anche alle persone detenute. Richiamando implicitamente i parametri dell’art. 36 Cost., la norma imponeva il rispetto dei limiti massimi di durata della prestazione, riconosceva il riposo festivo e disponeva l’applicazione della tutela previdenziale e assicurativa “alla stregua delle leggi vigenti”. Quest’ultima formula va intesa come clausola generale e “aperta” di inclusione: non più un catalogo tassativo di protezioni (come nel precedente regolamento fascista), ma un rinvio dinamico alle garanzie presenti e future dell’ordinamento. Anche qui, tuttavia, permaneva un elemento di disegualianza strutturale: la contribuzione previdenziale, correlata alla decurtazione delle mercedi, risultava ridotta fino a un terzo rispetto a quella ordinaria, limitando in concreto la portata dell’equiparazione.

La perdurante conferma dell’obbligatorietà del lavoro, unita alla sua collocazione entro l’orizzonte della rieducazione, ha costituito per lungo tempo uno dei principali argomenti a sostegno della tesi della “specialità” del lavoro penitenziario rispetto al lavoro ordinario.

Da un lato, infatti, l’obbligatorietà ha favorito la lettura del lavoro come effetto accessorio della pena detentiva, con la conseguenza di ritenere che la detenzione implicasse una compressione ulteriore: la perdita (o quantomeno la drastica limitazione) della libertà negoziale e, in particolare, della libertà di contrarre. Su questa base è stata spesso giustificata l’ammissibilità di deroghe alla disciplina giuslavoristica comune, presentate come fisiologiche in ragione dello “status” detentivo.

---

1 E. Santoro, *Carcere e società liberale*, Torino, Giappichelli 2004; G. Caputo, *Carcere senza fabbrica*, Pacini, Pisa 2020.

Dall'altro lato, l'assenza di un rapporto fondato sull'incontro libero delle volontà e la dichiarata finalità trattamentale hanno consentito di costruire – in modo non privo di aporie – una peculiare ricostruzione del sinallagma nel lavoro penitenziario. In questa prospettiva, lo scambio tipico del rapporto di lavoro subordinato (prestazione lavorativa contro retribuzione) veniva in parte sostituito da uno scambio di natura diversa: prestazione lavorativa contro “opportunità trattamentali” (accesso a benefici, miglioramenti della condizione detentiva, progressioni nel percorso rieducativo). Proprio tale sostituzione, lungi dal rafforzare le garanzie del lavoratore detenuto, ha finito per legittimare un riconoscimento solo parziale dei diritti e delle tutele, consolidando una zona di eccezione nella quale le ordinarie protezioni venivano rimodulate o ridotte.

Occorre tuttavia precisare che la qualificazione pubblicistica del rapporto – soprattutto quando il lavoro è svolto alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria – non implicava, in sé, l'inapplicabilità integrale delle tutele del lavoro subordinato. Piuttosto, essa costituiva il presupposto per ammettere deroghe soltanto in presenza di previsioni legislative espresse e tassative. In questa cornice si collocano, emblematicamente, le disposizioni sulla misura della remunerazione/mercede (art. 22 o.p.) e quelle sulla tutela giurisdizionale, affidata ai magistrati di sorveglianza (art. 69 o.p.), che cristallizzano sul piano normativo alcuni dei principali tratti differenziali del lavoro penitenziario rispetto al lavoro libero.



## La tesi sociologica della specialità del lavoro

La letteratura sociologica, sin dal XIX secolo, ha riconosciuto l'ontologica specialità del lavoro svolto in carcere rispetto al lavoro comune. Se i riformatori hanno costantemente sostenuto la rilevanza del lavoro penitenziario come un dispositivo pedagogico volto alla riforma morale e/o sociale del condannato, in letteratura si è ampiamente mostrato che esso assolve a tale funzione molto raramente, rispondendo a ben altre finalità. Per un verso, infatti, si è mostrato come si sono sempre strategicamente mantenute le condizioni del lavoro penale (in carcere e fuori dal carcere) peggiori rispetto a quelle del lavoro libero, per assicurare la necessaria finalità intimidativa della pena<sup>2</sup>. In ossequio al principio utilitarista della *less eligibility*, i diritti dei detenuti lavoratori, anche in quei rari casi in cui vengono riconosciuti, non vengono mai equiparati a quelli dei lavoratori in libertà, mantenendo di fatto netta la separazione tra poveri onesti e poveri criminali (Foucault 1975). La pretesa di trasformare il Carcere in Fabbrica (Melossi-Pavarini 1978) e i detenuti in lavoratori docili e rispettosi della legalità liberale, rimane nella stragrande maggioranza dei casi una vuota enunciazione retorica.

Per altro verso, si è mostrato<sup>3</sup> che il lavoro nella sua dimensione effettiva è sovente utilizzato come strumento di governo disciplinare della popolazione detenuta e non come strumento di reinserimento sociale. Il lavoro è gestito come un privilegio disciplinare da distribuire tra i detenuti per assicurarsene il controllo. Si tratta di un formidabile strumento di contenimento della fisiologica violenza che regola la vita delle comunità carcerarie<sup>4</sup>. I penitenziari, in quanto istituzioni segreganti, si reggono su una sottocultura di governo per la quale la distribuzione delle scarse opportunità di lavoro, di studio e di intrattenimento, rappresentano una delle principali chiavi per il mantenimento dell'ordine. A ciò si aggiunga che il mercato del lavoro interno al carcere è quasi sempre rappresentato da offerte di lavoro strettamente necessarie al funzionamento degli istituti ed all'economia tutta interna al ministero della giustizia. Ciò comporta che le più comuni mansioni lavorative consistono in attività molto diverse da quelle che si svolgono in libertà.

La specialità delle regole interne alla comunità carceraria è, oltretutto, uno dei principali ostacoli all'organizzazione dentro il carcere di attività lavorative con il coinvolgimento di soggetti privati esterni all'amministrazione. Le esigenze di produttività e le regole del lavoro libero, appaiono come difficilmente conciliabili con quelle di una comunità segregata organizzata intorno a esigenze securitarie di prevenzione della violenza e del rischio di evasioni.

---

2 G. Caputo, *Carcere senza fabbrica*, cit.; A. De Giorgi, *Il governo dell'eccedenza. Postfordismo e controllo della moltitudine*, Ombre corte, Verona 2002.

3 E. Goffman, *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, New York, Doubleday 1961 (trad. it.: *Asylums, le istituzioni totali*, Torino, Edizioni di Comunità, 2001).

4 D. Clemmer D., *The prison community*, Boston, The Christopher publishing house, 1941 (parzialmente tradotto in Santoro E., *Carcere e società liberale*, 2004, p. 210-225).

## Capitolo 2

Per tali ragioni, già a partire dagli anni '80, le riforme sono andate in direzione della decarcerizzazione del lavoro penale; si è insistito molto sulla necessità di investire su forme di lavoro all'esterno del carcere e, preferibilmente, da far gestire a soggetti terzi rispetto all'amministrazione penitenziaria. Questo dovrebbe garantire una maggiore verosimiglianza del lavoro penale rispetto al lavoro libero ed un maggiore capacità del lavoro di assolvere a quella funzione pedagogica e di reinserimento sociale, tanto invocata dalle riforme.

## Il superamento della tesi della specialità

Il progressivo superamento della tesi della specialità del lavoro penitenziario non è riconducibile a un singolo intervento riformatore, bensì all'esito di un processo composito e stratificato di ridefinizione teorica e normativa. Tale processo si è sviluppato lungo almeno tre vettori tra loro intrecciati: (a) l'elaborazione giurisprudenziale, che ha progressivamente eroso le basi argomentative della specialità; (b) l'evoluzione degli standard sovranazionali e internazionali in materia penitenziaria, che hanno rafforzato la prospettiva dei diritti e del lavoro come dimensione di inclusione; (c) più di recente, l'adeguamento – seppur non lineare – della normativa nazionale, che ha recepito, almeno in parte, tali orientamenti.

### 3.1 Il ruolo della giurisprudenza

In una prima fase, gli interventi della Corte costituzionale in materia penitenziaria — e, più specificamente, in materia di lavoro dei detenuti — si collocano entro un più ampio movimento giurisprudenziale volto a superare la concezione originariamente “debole” del principio rieducativo. Tale concezione, infatti, tendeva a ridurre la rieducazione a criterio di indirizzo dell'azione amministrativa nella sola fase esecutiva della pena, con conseguente assoggettamento dell'esecuzione a vincoli essenzialmente organizzativi e gestionali. Progressivamente, invece, si afferma un paradigma differente, nel quale la rieducazione viene ricostruita come posizione giuridica soggettiva del condannato, idonea a orientare non soltanto l'assetto dell'esecuzione, ma anche i criteri di legittimità delle scelte normative e amministrative incidenti sulle condizioni detentive.

In tale quadro, l'analisi del lavoro penitenziario non può prescindere dalla pronuncia della Corte costituzionale 13 dicembre 1988, n. 1087. Chiamata a valutare la legittimità delle discipline speciali che regolano il lavoro intramurario, la Corte chiarisce che il lavoro carcerario non si atteggia come diritto pienamente riconducibile ai parametri costituzionali della tutela del lavoro in senso proprio (artt. 35 e 36 Cost.), bensì come diritto “sub specie” del diritto alla rieducazione di cui all'art. 27 Cost. Muovendo da tale qualificazione, la Corte ritiene non irragionevole che l'ordinamento penitenziario non assicuri ai detenuti lavoratori un integrale allineamento alle tutele giuslavoristiche ordinarie: la parziale differenziazione risulta, infatti, giustificata dal fatto che l'attività lavorativa è concepita come componente del trattamento rieducativo. Per questa ragione, pur non essendo del tutto estraneo alla protezione costituzionale del lavoro, il lavoro in carcere non può essere considerato “del tutto identico” a quello svolto in libertà, “specie per la sua origine, per le condizioni in cui si svolge, per le finalità cui è diretto e che deve raggiungere”. In questa prospettiva, il rapporto lavorativo intramurario non deriva più dall'esercizio autoritativo di una potestà pubblica in senso stretto, ma neppure si fonda interamente sul sinallagma tipico del lavoro libero — prestazione contro salario — poiché risulta teleologicamente subordinato al superiore interesse rieducativo. Coerentemente, la tutela giurisdizionale originariamente apprestata appariva attenuata: il detenuto poteva, essenzialmente, attivare un reclamo ex art. 35 o.p., idoneo a sollecitare un potere di vigilan-

za del magistrato di sorveglianza, ma non un giudizio pienamente paragonabile a quello previsto per i lavoratori liberi.

Questa impostazione viene in seguito significativamente rimodulata, nel contesto dell'emersione di un paradigma più robusto centrato sui diritti fondamentali della persona detenuta. La Corte riconosce che il detenuto resta titolare di tutte le posizioni giuridiche soggettive non incompatibili con la restrizione della libertà personale, e non soltanto dei diritti alla dignità e alla rieducazione (Corte cost., 1999, n. 26). L'affermazione di tale paradigma produce un effetto sistemico: pone con forza il problema dell'effettività della tutela, e dunque della necessaria correlazione tra riconoscimento dei diritti e disponibilità di strumenti giurisdizionali idonei a garantirli anche in ambito intramurario, inclusi i diritti connessi allo svolgimento di attività lavorativa. In una prima fase, tale esigenza viene affrontata attraverso un ampliamento del ruolo della magistratura di sorveglianza, cui viene attribuita — anche mediante interpretazioni estensive dell'ordinamento penitenziario — una tutela giurisdizionale concentrata in alcune materie, in particolare lavoro e disciplina. In seguito, anche sotto la spinta della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, il legislatore interviene predisponendo rimedi di portata più generale, sia di natura cautelare sia compensativa, con l'obiettivo di colmare le lacune di protezione dei diritti in detenzione.

Con specifico riguardo al lavoro penitenziario, il passaggio più incisivo è segnato dalla sentenza della Corte costituzionale 27 ottobre 2006, n. 341, che riconosce ai detenuti la possibilità di adire il Tribunale in funzione di giudice del lavoro, superando la competenza della magistratura di sorveglianza nelle controversie lavoristiche intramurarie. La Corte ricollega tale esito alla piena assunzione del paradigma dei diritti, “basato sul primato della persona”, e sottolinea l’“indispensabile connessione” tra riconoscimento delle situazioni soggettive e concreta possibilità di farle valere davanti a un giudice mediante un procedimento genuinamente giurisdizionale. In tal modo, la traiettoria giurisprudenziale contribuisce non solo a rafforzare l'effettività delle garanzie, ma anche a incrinare ulteriormente la tradizionale rappresentazione del lavoro penitenziario come ambito strutturalmente eccezionale e sottratto — per natura — alle logiche ordinarie della tutela dei diritti.

Da ultimo una recente decisione della Corte di cassazione (la n. 396/2024 del 05/01/2024) ha del tutto messo da parte la tesi della specialità del lavoro penitenziario affermando che la peculiarità della disciplina di alcuni istituti non altera affatto “la causa tipica del rapporto di lavoro” che continua a essere “costituita dallo scambio tra attività lavorativa e remunerazione”. Secondo la Corte, dunque, è indubbio che la funzione economico sociale principale del rapporto lavorativo tra detenuti e amministrazione sia rappresentata dallo “scambio sinallagmatico tra prestazione lavorativa e compenso del lavoro”.

Secondo la Suprema corte il fatto che il lavoro dei detenuti sia parte del trattamento rieducativo non influisce né sull'oggetto della prestazione lavorativa, tantomeno sulle modalità di svolgimento del rapporto. Infatti, la rieducazione ed il reinserimento sociale, non alterano affatto lo schema causale del rapporto dal momento che essi costituiscono un effetto auspicabile del lavoro non alterandone il contenuto. Oltretutto, non bisogna dimenticare che “il lavoro carcerario è tanto più rieducativo quanto più è uguale a quello dei liberi”. La suprema Corte conclude, dunque, che il rapporto di lavoro del detenuto alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria deve essere considerato un “ordinario rapporto di lavoro, nonostante le particolarità della regolamentazione normativa”.

### **3.2 La normativa penitenziaria internazionale in materia di lavoro**

La normativa penitenziaria internazionale ha inciso in modo decisivo sul paradigma del lavoro intramurario, promuovendo un processo di normalizzazione intesa come progressiva riconduzione del lavoro carcerario, per quanto compatibile con la custodia, entro le categorie del lavoro libero:

non solo sul piano dell'organizzazione (modelli produttivi, formazione, sicurezza), ma soprattutto sul terreno del riconoscimento delle garanzie spettanti ai lavoratori detenuti. Un passaggio chiave di questa riformulazione è rinvenibile, da un lato, nelle *European Prison Rules* (EPR), adottate dal Consiglio d'Europa nel 2006 in aggiornamento della versione del 1987; dall'altro, nelle *United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners* rivedute nel 2015, note come *Nelson Mandela Rules*, che aggiornano gli standard minimi del 1955.

Le EPR si collocano esplicitamente entro un paradigma nel quale il detenuto è titolare dei diritti fondamentali non incompatibili con la restrizione della libertà, e la gestione penitenziaria deve orientarsi al rispetto della persona, limitando la discrezionalità punitiva mediante standard sostanziali e verificabili. In questo quadro, il lavoro è definito come elemento positivo del regime detentivo e viene sottratto a ogni logica affittiva: “non deve mai essere usato come punizione” (reg. 26.1). Coerentemente, le EPR spingono verso un'ampia assimilazione al lavoro esterno: l'organizzazione del lavoro deve “somigliare il più possibile” a quella della comunità (reg. 26.7), devono applicarsi cautele di salute e sicurezza non meno rigorose di quelle esterne (reg. 26.13). Particolarmente innovative sono le norme in materia di remunerazione che dovrebbe essere “equa” (reg. 26.10) e idealmente uguale a equa percepita dai lavoratori in libertà; così come quelle in materia previdenziale dal momento che si prevede che i detenuti dovrebbero essere inclusi nei sistemi nazionali di sicurezza sociale “per quanto possibile” (reg. 26.17).

Le *Mandela Rules* condividono l'abbandono dell'impostazione paternalistico-correctiva del lavoro come pena nella pena e insistono su una concezione del lavoro come opportunità: i detenuti “devono avere l'opportunità di lavorare” (Rule 96), mentre il lavoro “non deve essere di natura affittiva” e deve escludere forme di schiavitù o servitù (Rule 97). In continuità con la logica “risocializzante”, il lavoro deve, per quanto possibile, mantenere o accrescere la capacità di guadagnarsi da vivere dopo la dimissione (Rule 98) e vengono previste garanzie minime tipiche del lavoro ordinario: supervisione in caso di impiego presso soggetti non controllati dall'amministrazione (Rule 100), tutela della sicurezza e indennizzo per infortuni e malattie professionali in termini non meno favorevoli di quelli previsti per i liberi (Rule 101), limiti di orario e riposi (Rule 102), nonché un sistema di remunerazione equa (Rule 103).

Nel confronto tra i due strumenti, si può dunque osservare che entrambi concorrono a spostare l'asse dalla vecchia idea di lavoro “forzato-rieducativo” verso una nozione di lavoro come attività non punitiva, orientata alla vita esterna e sorretta da standard di tutele; tuttavia, le EPR risultano tendenzialmente più “forti” nella direzione dell'equiparazione sostanziale, poiché formulano in modo più esplicito l'orizzonte della piena assimilazione (in particolare sul versante della sicurezza sociale), mentre le *Mandela Rules* fissano un quadro minimo di garanzie, lasciando maggiore spazio alle declinazioni nazionali.

### 3.3 Il ruolo della Corte Europea dei diritti dell'uomo

Le innovazioni introdotte dagli strumenti internazionali sopra richiamati (in particolare EPR 2006 e *Mandela Rules* 2015) hanno contribuito a rimodulare anche l'orientamento della Corte europea dei diritti dell'uomo (Corte EDU), inducendola a porre in discussione – almeno in parte – l'assunto tradizionale secondo cui il lavoro intramurario può essere imposto senza che ciò integri, di per sé, una violazione dell'art. 4 CEDU.

Per lungo tempo, infatti, la giurisprudenza convenzionale ha potuto fondare una lettura “permissiva” del lavoro penale su due argomenti principali (European Commission of Human Rights, *Twenty-one detained persons v. Germany*, 6 aprile 1968, n. 3134/67, 3172/67, 3188 3206/67):

1. La clausola di esclusione dell'art. 4, par. 3, lett. a) CEDU. La disposizione sottrae al divie-

to di “lavoro forzato o obbligatorio” «qualsiasi lavoro richiesto normalmente a una persona detenuta» (o comunque sottoposta a una forma di restrizione legittima della libertà). Questa formulazione, proprio perché costruita come eccezione, ha legittimato l’idea che la Convenzione non imponesse, in quanto tale, né un modello retributivo minimo né un obbligo generalizzato di copertura previdenziale per il lavoro in carcere: ciò che contava, in via preliminare, era la riconducibilità del lavoro richiesto alla nozione di “ordinary course” della detenzione.

2. L’assenza di vincoli convenzionali sulla “destinazione” del lavoro e sulle condizioni economiche. La CEDU non tipizza espressamente il lavoro penale come necessariamente svolto “per conto dello Stato”, né disciplina in modo puntuale la remunerazione. In questa cornice, è stata a lungo ritenuta compatibile con l’art. 4 CEDU anche la possibilità che il lavoro fosse imposto in contesti organizzativi eterogenei, lasciando agli Stati un ampio margine di conformazione quanto a paga e protezioni sociali, purché la restrizione della libertà fosse legale e il lavoro non assumesse caratteri di abuso o sfruttamento incompatibili con il nucleo della Convenzione.

A partire dalla fine degli anni Settanta, tuttavia, la Corte EDU ha iniziato a delineare limiti – inizialmente soprattutto di tipo procedurale e sistemico – all’impiego lavorativo dei detenuti. Nelle cause note come *Vagrancy Cases (De Wilde, Ooms and Versyp v. Belgium)* e in *Van Droogenbroeck v. Belgium*, la Corte ha collegato la legittimità dell’obbligazione lavorativa alla legalità della detenzione e al suo inquadramento entro finalità non arbitrarie: l’imposizione di un lavoro “penale” è compatibile con l’art. 4, par. 3, lett. a) solo se si iscrive nel corso di una privazione della libertà conforme ai requisiti convenzionali e se non degenera in un uso strumentale o svincolato dalle finalità dichiarate del regime detentivo.

Il punto di svolta più discusso, in relazione al principio di normalizzazione del lavoro, è rappresentato dalla decisione della Grande Camera in *Stummer v. Austria* (7 luglio 2011), relativa alla mancata affiliazione dei detenuti che lavoravano in carcere al sistema pensionistico. Pur non giungendo a riconoscere un obbligo convenzionale generalizzato di piena equiparazione previdenziale e pur concludendo per la non violazione (nel caso concreto) delle disposizioni invocate, la Corte prende atto del mutamento di contesto segnato dagli standard europei – in particolare dalla regola delle EPR sull’inclusione “per quanto possibile” dei detenuti nei sistemi nazionali di sicurezza sociale – e ammette che la questione della protezione sociale del lavoro penitenziario si colloca entro un processo di progressiva assimilazione, sebbene non ancora stabilizzato in termini di convergenza legislativa.

Coerentemente, la Corte valorizza due elementi che finiscono per circoscrivere l’intensità dell’obbligo di equiparazione:

- la clausola “as far as possible” delle EPR (reg. 26.17), letta come indice di un obiettivo programmatico più che come immediata regola di risultato;
- l’assenza di un consenso europeo sufficiente (convergenza tra ordinamenti nazionali) sul livello di protezione previdenziale dovuto per il lavoro intramurario, circostanza che legittima il ricorso a un ampio *margin of appreciation*.

Ne consegue una configurazione “intermedia” del principio di normalizzazione nella giurisprudenza convenzionale: da un lato, si afferma che almeno alcune tutele (in particolare quelle connesse a salute e sicurezza, e – in prospettiva – coperture assicurative contro infortuni e malattie professionali) costituiscono un nucleo difficilmente eludibile; dall’altro, quanto ai diritti previdenziali ulteriori (ad esempio pensione), la Corte tende ancora a riconoscere agli Stati uno spazio significativo di scelta, in ragione della variabilità dei modelli nazionali e della non univocità delle fonti sovranazionali.

### 3.4 La Convenzione sul lavoro forzato ed obbligatorio dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil 1930).

La Convenzione n. 29 dell'Organizzazione internazionale del lavoro sul lavoro forzato od obbligatorio (1930)<sup>5</sup> nasce con un obiettivo programmatico chiaro: promuovere la progressiva abolizione del lavoro forzato su scala globale, attraverso un divieto generale costruito attorno a una definizione ampia di “lavoro forzato o obbligatorio” come prestazione imposta “sotto la minaccia di una pena” e non offerta volontariamente.

All'interno di questo impianto, la Convenzione ammette tuttavia alcune eccezioni tipizzate, tra le quali rileva in modo decisivo il lavoro richiesto “in conseguenza” di una condanna penale definitiva. La compatibilità di tale obbligazione con la Convenzione non deriva da una generica deferenza verso la sovranità punitiva, bensì dalla configurazione dell'eccezione come fattispecie strettamente circoscritta: il lavoro penale è legittimo solo se svolto sotto la supervisione e il controllo di un'autorità pubblica e a condizione che la persona detenuta non sia “messa a disposizione” di privati, imprese o associazioni private. Le altre forme di lavoro forzato non vietate ai sensi dell'art. 2 della Convenzione sono: il servizio militare richiesto per legge; ogni lavoro o servizio facente parte dei normali obblighi civili dei cittadini; ogni lavoro o servizio richiesto in situazioni di emergenza o calamità (come in caso di guerra, incendi, inondazioni, carestia, terremoti, epidemie, ecc.); i piccoli lavori di interesse collettivo.

Ne discende, sul piano sistematico, un duplice corollario. In primo luogo, l'eccezione convenzionale riguarda la prestazione lavorativa collegata a una condanna definitiva; essa non fonda, invece, un potere generalizzato di imporre lavoro ai detenuti “non definitivi” sottoposti a custodia cautelare, ferma restando la possibilità che questi ultimi accedano ad attività lavorative su base volontaria, secondo le discipline nazionali. In secondo luogo, la previsione della legittimità del lavoro penale non esclude che gli ordinamenti possano prevedere sanzioni disciplinari per l'inadempimento dell'obbligo lavorativo; tali reazioni, però, incontrano un limite di principio: non possono tradursi in trattamenti crudeli o inumani, pena la frizione con lo stesso quadro di garanzie che, a livello internazionale, circonda l'esecuzione penale. Questo limite è posto dall'art. 5 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'Uomo (Nazioni Unite 1948), dall'art. 3 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (Consiglio d'Europa il 4 novembre 1950) e dall'art. 10 del Patto internazionale sui diritti civili e politici (Nazioni Unite il 16 dicembre 1966).

Particolarmente rilevante, inoltre, è il modo in cui la Convenzione n. 29 interviene sul tema — storicamente sensibile — della concessione della manodopera detenuta a soggetti privati. Proprio perché, all'epoca, pratiche di sfruttamento e “appalto” della forza-lavoro carceraria risultavano diffuse, la Convenzione introduce un vincolo strutturale: le autorità competenti “non devono imporre né permettere” lavoro forzato a beneficio di privati, e vieta che concessioni a imprese o soggetti privati comportino qualsiasi forma di lavoro forzato od obbligatorio per la produzione o raccolta di beni destinati al commercio o all'utilizzo dei concessionari. Ne è derivata, anche in sede interpretativa, una distinzione cruciale: ciò che viene colpito è, soprattutto, la messa a disposizione coattiva della manodopera detenuta per interessi privati; mentre possono risultare compatibili — entro condizioni rigorose — forme di lavoro per privati fondate sul consenso del detenuto, su remunerazione e sotto controllo pubblico<sup>6</sup> (Oil 2007 e 2008). Si tenga presente che un ulteriore limite è stato ag-

5 La convenzione è stata ratificata da 178 Stati. L'elenco completo delle ratifiche è consultabile sul sito dell'Oil: <http://www.ilo.org>.

6 ILO, *General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)*, Ginevra 2007, Oil, [www.ilo.org](http://www.ilo.org);

ILO, *Combating Forced Labour*, Ginevra, Oil, 2008, [www.ilo.org](http://www.ilo.org).

giunto da una seconda Convenzione Oil (1957) sull'abolizione del lavoro forzato dove, nell'art. 1, si stabilisce che in ogni caso non si può usare il lavoro dei detenuti come strumento di coercizione o rieducazione politica, per la mobilitazione obbligatoria di forza lavoro a fini di sviluppo economico, come punizione per la partecipazione a scioperi o come strumento di discriminazione nazionale, razziale, religioso o sociale.

È importante, infine, collocare queste coordinate nel confronto con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. L'art. 4 CEDU, nel definire l'ambito di applicazione del divieto di lavoro forzato, esclude espressamente dal suo perimetro "qualsiasi lavoro richiesto ... nel corso ordinario della detenzione" (art. 4, par. 3, lett. a). Tuttavia, a differenza della Convenzione OIL n. 29, la CEDU non incorpora la clausola che subordina la legittimità del lavoro penale al requisito della supervisione pubblica e al divieto di messa a disposizione dei detenuti in favore di privati. Questa asimmetria testuale — come anticipato — ha avuto implicazioni non marginali sul piano giurisprudenziale, incidendo sull'ampiezza del margine di apprezzamento riconosciuto agli Stati e sulla configurazione dei limiti convenzionali allo sfruttamento del lavoro intramurario.

### 3.5 La riforma 124/2018 cosiddetta "Orlando"

Veniamo, infine, alla recente riforma italiana che ha segnato un decisivo avanzamento verso la piena assimilazione del lavoro penitenziario al lavoro libero. Le modifiche introdotte dal d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124 sono l'esito di un percorso lungo e tortuoso di riforma avviato nel 2015, anche su impulso della Corte EDU (Caputo–Ciuffoletti 2017), quando l'allora Ministro della giustizia Andrea Orlando promosse gli "Stati generali dell'esecuzione penale", un inedito strumento di consultazione del mondo accademico e della società civile. Sulla base delle indicazioni emerse nel confronto articolato dei diversi tavoli, il Parlamento conferì al Governo una delega di riforma dell'ordinamento penitenziario (l. 23 giugno 2017, n. 103), e l'Esecutivo incaricò apposite commissioni della predisposizione degli schemi di decreto. Nel complesso, la proposta riformatrice maturata in questo contesto ambiva a invertire la tendenza — consolidatasi dall'inizio degli anni Novanta — a governare l'esecuzione penale attraverso dispositivi di eccezionalità e deroghe sistematiche al principio rieducativo.

Le proposte sul lavoro carcerario contenute nello schema elaborato dalla Commissione riprendevano, nelle linee essenziali, le indicazioni emerse dagli Stati generali, ai cui lavori ho preso parte. In quella sede avevo sostenuto la necessità di superare la concezione tradizionale del lavoro penitenziario che — come visto — restava sospesa "a metà del guado" tra una matrice retributivo-affittiva (lavoro come elemento obbligatorio della punizione) e una matrice correzionalista (lavoro come componente del trattamento rieducativo). Tale innovazione veniva argomentata alla luce della normativa internazionale di soft law, della giurisprudenza evolutiva della Corte EDU e della Corte costituzionale e, soprattutto, richiamando quella parte significativa della dottrina giuslavoristica che da tempo sostiene la tesi della normalizzazione del lavoro penitenziario, intesa come assimilazione del rapporto intramurario allo schema ordinario del lavoro subordinato<sup>7</sup>.

Passando alle principali novità introdotte dalla riforma, occorre anzitutto rilevare che, a differenza di quanto proposto dagli Stati generali, il d.lgs. 124/2018 si è limitato ad abrogare l'obbligazione

<sup>7</sup> R. Scognamiglio, *Il lavoro carcerario*, in *ADL* 2007, 15 ss.; F. Cardanobile, R. Bruno, A. Basso, I. Careccia, *Il lavoro dei detenuti*, Foggia 2007; G. Caputo, *Carcere e diritti sociali*, Firenze 2010; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, in *WP-CSDLE Massimo D'Antona*, <http://aei.pitt.edu/102975/1/234.pdf>, 234, 2014; M. Agliata, *Il lavoro carcerario in Italia alla luce dei recenti interventi normativi e del rispetto dei diritti fondamentali a tutela della persona*, in *DU*, 2014, 519 ss.; M.G. Mattarolo e A. Sitzia, *Il lavoro dei detenuti*, Padova 2017; I. Piccinini e P. Spagnolo, *Il reinserimento dei detenuti: esperienze applicative e novità legislative*, Torino 2020.

lavorativa soltanto nell'ordinamento penitenziario (art. 20 o.p.), senza incidere sulle corrispondenti disposizioni del Codice penale (artt. 22, 23 e 25 c.p.). Tale omissione è spiegabile con il perimetro della delega legislativa: l'art. 1, comma 85, della l. 103/2017 circoscriveva infatti l'intervento al solo ordinamento penitenziario, escludendo il Codice penale. Nondimeno, l'abrogazione espressa dell'obbligo nell'art. 20 o.p. determina un evidente attrito con la previsione codicistica, consentendo di sostenere che le norme degli artt. 22, 23 e 25 c.p. debbano ritenersi abrogate per sopravvenuta incompatibilità con la disciplina successiva, alla luce del criterio cronologico (*lex posterior derogat priori*: art. 15 preleggi) e di quello di specialità.

Una seconda novità rilevante concerne le modalità di assunzione e avviamento al lavoro, che vengono rese equipollenti a quelle previste per i lavoratori liberi. Nel regime previgente l'inserimento al lavoro non era assistito da particolari formalità e, di regola, non era prevista la sottoscrizione di un contratto in forma scritta. Dopo la riforma, invece, viene previsto un contratto scritto — contenente alcuni elementi minimi — e il relativo obbligo di comunicazione ai servizi competenti, in modo analogo a quanto avviene nel mercato del lavoro esterno.

Infine, la riforma recepisce ulteriori indicazioni maturate negli Stati generali. In primo luogo, supera l'uso dell'espressione “mercede”, retaggio di una concezione concessoria e affittiva del lavoro intramurario, sostituendola con il lessico della “remunerazione” (art. 22 o.p.). In secondo luogo, introduce un meccanismo di determinazione del trattamento economico fondato su un criterio di indicizzazione ai minimi dei contratti collettivi nazionali, entro il limite dei due terzi, sottraendo l'adeguamento alla mera discrezionalità amministrativa che, per lungo tempo, aveva consentito inerzie e disallineamenti<sup>8</sup>. In terzo luogo, istituisce un servizio di “assistenza per l'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali”, funzionale a rendere effettivo l'inserimento dei detenuti lavoratori nel sistema di sicurezza sociale (art. 25-ter o.p.).

Nel loro complesso, tali innovazioni concorrono a consolidare un paradigma nel quale il lavoro carcerario viene ricondotto allo schema del rapporto a prestazioni corrispettive, con centralità dello scambio tra attività lavorativa e remunerazione e con un rafforzamento delle garanzie formali, retributive e previdenziali. Come già sottolineato dalla dottrina più avvertita<sup>9</sup>, il fatto che l'origine del rapporto si collochi nello *status detentionis* non può giustificare una sottrazione strutturale del lavoro intramurario alla disciplina comune: le eventuali peculiarità possono legittimare soltanto differenziazioni tipizzate e proporzionate, non già una “specialità” indifferenziata che riduca o svuoti le tutele del lavoro subordinato.

8 G. Caputo, *Il danno contributivo da lavoro penitenziario*, in *Rassegna penitenziaria*, 1, p. 47-92, 2012.

9 U. Romagnoli, *Il lavoro nella riforma carceraria*, in *Carcere e società*, a cura di M. Cappelletto, A. Lombroso, Venezia 1976, 92 ss; R. Scognamiglio, *Il lavoro carcerario*, in *ADL* 2007, 15 ss.; F. Marinelli, *Il lavoro dei detenuti*, in *WP-CSDLE Massimo D'Antona*, <http://aei.pitt.edu/102975/1/234.pdf>, 234, 2014; M.G. Mattarolo e A. Sitzia, *Il lavoro dei detenuti*, Padova 2017.



## Il lavoro di pubblica utilità dei detenuti

Il lavoro di pubblica utilità dei detenuti è stato introdotto con la citata riforma 124/2018. Si tratta di un istituto controverso che nella versione originariamente proposta dalla Commissione per la riforma penitenziaria prevedeva la possibilità di svolgere attività gratuita in cambio di uno sconto di pena. Tale proposta era in linea con la giurisprudenza della Corte Edu che, infatti, ammette le legittimità del lavoro non remunerato a condizione che la gratuità sia compensata con giorni di libertà. Nel decreto infine adottato tale compensazione veniva meno e rimaneva così la possibilità dell'impiego gratuito dei detenuti. Come vedremo, l'istituto degli l.p.u. dei detenuti nella configurazione attuale contraddice sia la normativa in materia di lavoro di pubblica utilità "sostitutivo", previsto in sostituzione del carcere e mai in sua aggiunta, sia quello in materia di lavoro penitenziario che, come visto, deve essere necessariamente remunerato.

L'art. 20 *ter* o.p., rubricato «lavoro di pubblica utilità» (l.p.u.) prevede che detenuti e internati<sup>10</sup> possono essere ammessi dalle direzioni, previa approvazione del magistrato di sorveglianza<sup>11</sup>, a svolgere «attività a titolo volontario e gratuito» nell'ambito di progetti di pubblica utilità «da svolgersi a favore di amministrazioni dello Stato, regioni, province, comuni, comunità montane, unioni di comuni, aziende sanitarie locali, enti o organizzazioni, anche internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato». Si prevede poi che gli l.p.u. abbiano natura rieducativa e che si distinguano dal lavoro penitenziario, retribuito ex art. 20 e 22 o.p., per il fatto di non poter consistere nella «gestione o l'esecuzione dei servizi d'istituto» e per il fatto di dover essere organizzati «con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dei condannati e degli internati».

L'istituto previsto dall'art. 20-ter o.p. presenta profili di marcata incoerenza, tanto rispetto ai principi del modello di giustizia riparativa cui formalmente viene ricondotto, quanto rispetto al sistema legale di protezione del lavoro penitenziario. In questa duplice prospettiva, esso rischia di configurarsi non come misura responsabilizzante e restitutiva, bensì come dispositivo di estrazione gratuita di lavoro da persone private della libertà personale, con effetti che si avvicinano a una forma strutturale di sfruttamento.

In particolare, l'art. 20-ter introduce una deroga che collide con l'impianto dell'ordinamento penitenziario e con gli standard internazionali e sovranazionali in materia, i quali — pur ammettendo

---

10 L'art. 20 *ter* prevede che i condannati per associazione mafiosa (art. 416 bis c.p.) o per favoreggiamento non possano essere ammessi a prestare attività all'esterno dell'istituto, ma eventualmente solo all'interno. Se si tratta, invece, di condannati «per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'articolo 4 bis, diversi da quelli indicati al primo periodo, ai fini di cui all'articolo 21, comma 4», non è previsto un siffatto automatismo dovendo il magistrato di sorveglianza tenere conto «prioritariamente» delle esigenze di «prevenire il pericolo di commissione di altri reati, della natura del reato commesso, della condotta tenuta, nonché del significativo rapporto tra la pena espiata e la pena residua».

11 L'art. 20 *ter* richiama in proposito il comma 4 dell'art. 21 o.p. e l'art. 48 del d.P.R. 30 giugno 2000, n. 230.

peculiarità intramurarie — convergono nel richiedere che l'attività lavorativa del detenuto sia retribuita e accompagnata da un livello di protezione assicurativa e previdenziale quanto più possibile assimilabile a quello del lavoro libero, soprattutto quando il lavoro è svolto a favore di soggetti privati. In tale quadro, l'assenza di remunerazione non costituisce un mero dettaglio tecnico, ma incide sulla qualificazione stessa dell'istituto: priva il rapporto della sua dimensione corrispettiva, e reintroduce una logica sostanzialmente affittiva, estranea ai criteri di normalizzazione che la giurisprudenza costituzionale e convenzionale hanno progressivamente consolidato in tema di lavoro carcerario.

Sotto il profilo costituzionale, la gratuità della prestazione contrasta con l'orientamento che ha progressivamente esteso al lavoro penitenziario — pur con gli adattamenti imposti dallo *status detentionis* — i nuclei essenziali delle tutele giuslavoristiche. Già alla luce della sentenza n. 1087/1988, infatti, la remunerazione non può essere azzerata: può essere, al più, oggetto di modulazioni quantitative, ma non totalmente esclusa senza che ciò comprometta il nesso tra lavoro e trattamento rieducativo, e dunque senza ricadere in una violazione dell'art. 27 Cost. Ne consegue che l'istituto dei lavori di pubblica utilità intramurari, proprio perché privo di corrispettivo, tende ad assumere una connotazione prevalentemente affittiva, in tensione con la sua pretesa collocazione entro finalità rieducative o riparative.

La medesima criticità emerge se si considera la normativa internazionale di riferimento. Le *Mandela Rules* qualificano il lavoro come “opportunità” e, nel riformare il paradigma del lavoro penitenziario, presuppongono la presenza di una dimensione economica e protettiva della prestazione (reg. 96). Analogamente, le *European Prison Rules* collocano il lavoro tra gli elementi “positivi” del regime detentivo e ne escludono l'uso punitivo, orientando l'assetto delle garanzie in direzione di una forte assimilazione al lavoro libero, anche sul piano retributivo e previdenziale (reg. 26). In questa prospettiva, la scelta della gratuità non si limita a derogare a un singolo istituto, ma contraddice la logica complessiva di tali standard: il lavoro non deve essere una prestazione imposta o sottratta alla sfera dei diritti, bensì un'attività finalizzata al reinserimento e perciò strutturata secondo criteri di dignità, tutela e riconoscimento.

Infine, la gratuità incide su un ulteriore punto di sistema: essa fa venir meno quella autonomia concettuale tra rapporto punitivo e rapporto lavorativo che, secondo la stessa Corte costituzionale, fonda la progressiva emersione di diritti del detenuto-lavoratore (cfr. n. 158/2001). Se la prestazione non genera alcuna obbligazione corrispettiva — né in termini di remunerazione, né di contribuzione — lo Stato (o il soggetto privato beneficiario dell'attività) risulta liberato dal costo del lavoro e dalla responsabilità connessa, mentre il detenuto è simultaneamente privato non solo del salario, ma anche dell'accesso effettivo alle tutele previdenziali e assicurative. In tal modo, l'istituto finisce per riallineare il lavoro penitenziario a una logica di disponibilità “a costo zero” della manodopera detenuta, in evidente tensione con il percorso di normalizzazione affermatosi nel diritto vivente e negli standard internazionali.

## Lavoro dentro e fuori dal carcere

Astrattamente il lavoro delle persone in esecuzione penale può svolgersi all'interno o all'esterno degli istituti penitenziari, per l'amministrazione penitenziaria o per privati. Le differenti modalità sono definite da una pluralità di istituti disciplinati dall'ordinamento penitenziario.

La prima possibilità è quella del lavoro all'interno degli istituti che, vedremo, può svolgersi alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria (art. 20 o.p.) o di cooperative e imprese pubbliche o private (art. 20 bis, art. 46 r.e.). La seconda modalità è quella del lavoro che si svolge all'esterno degli istituti, anche in tal caso per l'amministrazione o per privati, ed è possibile secondo tre principali modalità.

La prima è quella del lavoro all'esterno ex art. 21 o.p. il quale prevede che i "detenuti e gli internati possono essere assegnati al lavoro all'esterno in condizioni idonee a garantire l'attuazione positiva degli scopi previsti dall'articolo 15". Fanno eccezione i condannati "per uno dei delitti indicati nei commi 1, 1-ter e 1-quater dell'articolo 4-bis" per i quali tale possibilità può essere disposta dopo l'espiazione di almeno un terzo della pena e, comunque, di non oltre cinque anni". Mentre "nei confronti dei condannati all'ergastolo l'assegnazione può avvenire dopo l'espiazione di almeno dieci anni".

In tal caso i detenuti escono al lavoro all'esterno (per l'amministrazione o per privati) "senza scorta, salvo che essa sia ritenuta necessaria per motivi di sicurezza". Tenendo presente che gli imputati "sono ammessi al lavoro all'esterno previa autorizzazione della competente autorità giudiziaria", per i condannati, invece, "il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno diviene esecutivo dopo l'approvazione del magistrato di sorveglianza". Sul punto l'art. 48 del r.e. chiarisce che il magistrato "deve tenere conto del tipo di reato, della durata, effettiva o prevista, della misura privativa della libertà e della residua parte di essa, nonché dell'esigenza di prevenire il pericolo che l'ammesso al lavoro all'esterno commetta altri reati".

Come anticipato, i detenuti e gli internati ammessi al lavoro all'esterno "esercitano i diritti riconosciuti ai lavoratori liberi, con le sole limitazioni che conseguono agli obblighi inerenti alla esecuzione della misura privativa della libertà". Se lavorano per privati "i datori di lavoro dei detenuti o internati, sono tenuti a versare, alla direzione dell'istituto, la retribuzione, al netto delle ritenute previste dalle leggi vigenti, dovuta al lavoratore e l'importo degli eventuali assegni per il nucleo familiare, sulla base della documentazione inviata alla direzione. I datori di lavoro devono dimostrare alla stessa direzione l'adempimento degli obblighi relativi alla tutela assicurativa e previdenziale" (art. 48 r.e.).

I detenuti possono eventualmente anche essere ammessi a svolgere attività di lavoro autonomo all'esterno (art. 48 r.e.).

La seconda possibilità è quella della semilibertà che prevede modalità organizzative analoghe rispetto al lavoro all'esterno dal momento che la semilibertà "consiste nella concessione al condannato e

all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto per partecipare ad attività lavorative, istruttive o comunque utili al reinserimento sociale". Inoltre, condannati e gli internati ammessi al regime di semilibertà sono assegnati in appositi istituti o apposite sezioni autonome di istituti ordinari e indossano abiti civili. A differenza di quanto previsto per l'art. 21, per la semilibertà sono previsti tassativi limiti di pena scontata (art. 50 o.p.) e si tratta di una misura alternativa alla detenzione concessa dal Tribunale di sorveglianza (art. 70 o.p.).

Anche nel caso della semilibertà sono previste norme a tutela dei detenuti lavoratori, l'art. 54 r.e. prevede in proposito:

1. I datori di lavoro dei condannati e degli internati in regime di semilibertà sono tenuti a versare alla direzione dell'istituto la retribuzione al netto delle ritenute previste dalle leggi vigenti e l'importo degli eventuali assegni per il nucleo familiare dovuti al lavoratore. I datori di lavoro devono anche dimostrare alla stessa direzione l'adempimento degli obblighi relativi alla tutela assicurativa e previdenziale.
2. I condannati e gli internati ammessi al lavoro in semilibertà esercitano i diritti riconosciuti ai lavoratori liberi con le sole limitazioni che conseguono agli obblighi inerenti alla esecuzione della misura privativa della libertà.
3. I condannati e gli internati ammessi al lavoro autonomo in semilibertà versano alla direzione dell'istituto i corrispettivi al netto delle ritenute non appena percepiti.

Terza possibilità è quella dello svolgimento di una attività lavorativa nel corso dell'esecuzione di una misura alternativa non carceraria, quale quella dell'affidamento in prova al servizio sociale (ex art. 47 o.p.) o in una delle diverse forme di detenzione domiciliare previste dal capo VI dell'ordinamento penitenziario. Nel caso dell'affidamento in prova, di norma il lavoro è considerato una delle principali condizioni per la concessione della misura, insieme alla disponibilità di un alloggio. In tal caso non esistono previsioni speciali come quelle stabilite per il lavoro all'esterno o la semilibertà, dal momento che il condannato svolge la misura in libertà sotto la supervisione dell'Ufficio esecuzione penale esterna.

# Lavoro per l'amministrazione e per privati

L'attuale normativa sul lavoro penitenziario è, dunque, il prodotto dei numerosi interventi giurisprudenziali e delle riforme che abbiamo descritto. Esso è definito un elemento del trattamento rieducativo (art. 15 e 13 o.p.) che è assicurato "salvo casi di impossibilità, al condannato e all'internato". Inoltre, dovrebbe presentare caratteri di verosimiglianza con il lavoro libero: "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".

Come visto il lavoro non è più previsto come obbligatorio (art. 20 o.p.) e non può essere affittivo, piuttosto deve essere considerato un'opportunità da offrire ai detenuti che devono aderirvi consensualmente.

Sono oggi due le principali modalità con cui può svolgersi il lavoro dei detenuti a seconda che il datore di lavoro sia l'amministrazione penitenziaria o un privato. Le lavorazioni di tipo industriale ed agricolo gestite dall'amministrazione hanno oggi un impatto minimo sul lavoro carcerario, dando complessivamente lavoro al 7% dei detenuti impiegati, mentre quelle private al 6% dei detenuti occupati.

Tali differenti modalità comportano profonde differenze sul piano contrattuale e dell'organizzazione. Sul piano contrattuale va detto che, quando i detenuti lavorano per privati sono trattati alla stregua di lavoratori liberi, senza alcuna differenza sul piano contrattuale e del trattamento economico. All'art. 46 del regolamento di esecuzione 230/2000 si stabilisce, infatti, che

I detenuti e internati che prestano la propria opera in tali lavorazioni, dipendono, quanto al rapporto di lavoro, direttamente dalle imprese che le gestiscono. I datori di lavoro sono tenuti a versare alla direzione dell'istituto, la retribuzione dovuta al lavoratore, al netto delle ritenute previste dalla legge, e l'importo degli eventuali assegni per il nucleo familiare, sulla base della documentazione inviata dalla direzione. I datori di lavoro devono dimostrare alla direzione l'adempimento degli obblighi relativi alla tutela assicurativa e previdenziale.

Quando invece lavorano per l'amministrazione le retribuzioni sono ridotte di 1/3 rispetto al trattamento economico previsto dai contratti collettivi. Si applicano inoltre le ordinarie tutele previdenziali e assicurative. È previsto poi che "la durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e sono garantiti il riposo festivo, il riposo annuale retribuito e la tutela assicurativa e previdenziale. Ai detenuti e agli internati che frequentano i corsi di formazione professionale e svolgono i tirocini è garantita, nei limiti degli stanziamenti regionali, la tutela assicurativa e ogni altra tutela prevista dalle disposizioni vigenti".

## 6.1 Lavoro per l'amministrazione penitenziaria

Il cuore della disciplina del lavoro per l'amministrazione si trova all'art. 20 o.p., il quale prevede che

“negli istituti penitenziari e nelle strutture ove siano eseguite misure privative della libertà devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale. A tal fine, possono essere organizzati e gestiti, all’interno e all’esterno dell’istituto, lavorazioni e servizi attraverso l’impiego di prestazioni lavorative dei detenuti e degli internati”.

Sono due le principali modalità organizzative del lavoro negli istituti di pena: il lavoro cosiddetto domestico, necessario per l’andamento degli istituti penitenziari e il loro mantenimento, e quello delle lavorazioni.

I servizi domestici consistono nello svolgimento di mansioni umili e nella gran parte dei casi poco qualificanti, per stessa ammissione dell’amministrazione come si può leggere nelle relazioni annuali sul lavoro penitenziario presentate dal Ministero della giustizia al Parlamento. Si tratta di attività che hanno una natura assistenziale, dal momento che consentono una distribuzione di un reddito minimo di sussistenza tra i detenuti che vengono fatti ruotare sui pochi posti di lavoro disponibili. Queste attività nel gergo carcerario sono chiamate con diminutivi che tradiscono la loro diversità e specialità rispetto ad analoghe mansioni che si svolgono nel mondo esterno: lo “scopino” è l’addetto alle pulizie, il “portavitto” consegna il vitto, lo “spesino” raccoglie le ordinazioni del “sopravvitto” e consegna la spesa presso le celle, lo “scrivano” aiuta i detenuti nel compilare le istanze alla magistratura o nello scrivere lettere ai familiari, il “lavandaio” è addetto alle lavanderie, il “piantone” supporta i detenuti con problemi di deambulazione. Tra i servizi d’istituto gli unici che prevedono l’impiego di manodopera qualificata – come elettricisti, imbianchini, manovali o carpentieri - sono quelli relativi alla manutenzione ordinaria del fabbricato (MOF).

Le lavorazioni gestite dall’amministrazione sono un lascito del modello di carcere-impresa pubblica, lascito dell’eredità liberale e fascista, volto primariamente alla produzione di beni o servizi destinati a soddisfare le esigenze interne dell’amministrazione e che raramente vengono immesse sul libero mercato. Secondo l’art. 46 del regolamento di esecuzione, le lavorazioni interne dell’istituto (organizzate, in quanto possibile, in locali esterni alle sezioni detentive) e attrezzate con spazi per la consumazione dei pasti durante l’orario di lavoro, devono essere utilizzare “per le forniture di vestiario e corredo, nonché per le forniture di arredi e quant’altro necessario negli istituti”. Con la precisazione che “il ricorso per le forniture suindicate a imprese esterne, si giustifica soltanto quando vi sia una significativa convenienza economica, per la valutazione della quale si deve tenere conto anche della funzione essenziale di attuazione del trattamento penitenziario alla quale devono assolvere le lavorazioni penitenziarie” (art. 46 r.e.).

Nelle lavorazioni è possibile il coinvolgimento di soggetti privati (art. 20bis) cui “il provveditore regionale dell’Amministrazione penitenziaria può affidare, con contratto d’opera, la direzione tecnica delle lavorazioni” ovvero la “formazione dei responsabili delle lavorazioni”.

Con riguardo alla commerciabilità dei beni prodotti si prevede che “l’Amministrazione penitenziaria, inoltre, ((...)) promuove la vendita dei prodotti delle lavorazioni penitenziarie anche mediante apposite convenzioni da stipulare con imprese pubbliche o private, che abbiano una propria rete di distribuzione commerciale”. È poi stabilito che “Previo assenso della direzione dell’istituto, i privati che commissionano forniture all’Amministrazione penitenziaria possono, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato e a quelle di contabilità speciale, effettuare pagamenti differiti, secondo gli usi e le consuetudini vigenti”.

Per favorire la commerciabilità dei prodotti delle lavorazioni all’art. 20 si prevede che:

9. Le direzioni degli istituti penitenziari, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato e di quelle di contabilità speciale e previa autorizzazione del Ministro della giustizia,

possono vendere prodotti delle lavorazioni penitenziarie o rendere servizi attraverso l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti e degli internati a prezzo pari o anche inferiore al loro costo, tenuto conto, per quanto possibile, dei prezzi praticati per prodotti o servizi corrispondenti nella zona in cui è situato l'istituto.

10. I proventi delle manifatture carcerarie e il corrispettivo dei servizi, prodotti o forniti dall'amministrazione penitenziaria impiegando l'attività lavorativa dei detenuti e degli internati, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere annualmente riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, all'apposito capitolo del Ministero della giustizia, allo scopo di promozione e sviluppo della formazione professionale e del lavoro dei detenuti e degli internati.

La commerciabilità dei beni prodotti dalle lavorazioni penitenziarie gestite dall'amministrazione è soggetta, comunque, a una serie di limitazioni previste dall'art. 46 del regolamento che stabilisce quanto segue:

6. Le commesse di lavoro delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici sono distribuite dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, che a tal fine tiene gli opportuni contatti anche con i Provveditorati dello Stato. Le direzioni possono accogliere direttamente le commesse di lavoro provenienti dai privati.

7. Quando le commesse provengono da imprese pubbliche o private, può essere convenuto che il committente fornisca materie prime e accessorie, attrezzature e personale tecnico. Del valore di queste prestazioni si tiene conto al fine di determinare le incidenze sui costi e il conseguente prezzo dei prodotti.

8. Se le commesse non sono sufficienti ad assorbire la capacità di mano d'opera delle lavorazioni penitenziarie, l'amministrazione, previa analisi delle possibilità di assorbimento del mercato, può organizzare e gestire lavorazioni dirette alla produzione di determinati beni, che vengono offerti in libera vendita anche a mezzo di imprese pubbliche

## **6.2 Lavoro dei detenuti per privati**

Per quanto riguarda le lavorazioni penitenziarie gestite direttamente da privati, la scelta iniziale del legislatore del 1975 fu di vietarle consentendo però l'uscita dei detenuti per andare a lavorare all'esterno anche per privati (art. 21 o.p.). Tale scelta fu messa in discussione con la legge 296/1993, con la quale si è consentito nuovamente alle imprese di organizzare lavorazioni in carcere.

Il regolamento di esecuzione 230 del 2000 ha definito poi le modalità di svolgimento del rapporto tra amministrazione e imprese private stabilendo che possono essere organizzate e gestite da imprese pubbliche e private e, in particolare, da imprese cooperative sociali, in locali concessi in comodato dalle direzioni. I rapporti fra la direzione e le imprese sono definiti con convenzioni che regolano anche l'eventuale utilizzazione, eventualmente in comodato, dei locali e delle attrezzature già esistenti negli istituti, nonché le modalità di addebito all'impresa, delle spese sostenute per lo svolgimento dell'attività produttiva (art. 47).

Lo scarso sviluppo del lavoro penitenziario e la mancanza di interesse dei privati per l'assunzione dei detenuti, sia all'interno che all'esterno del carcere, hanno indotto il legislatore a prevedere un articolato sistema di sgravi contributivi per le cooperative e le imprese che assumono persone in esecuzione penale.

### **6.2.1 Gli sgravi contributivi**

Il sistema prevede due regimi differenti a seconda che il datore di lavoro sia una cooperativa sociale o una impresa.

La legge n. 381/1991 prevede, in favore delle cooperative sociali, specifiche agevolazioni contributive<sup>12</sup> in caso di assunzione di persone sottoposte a misure alternative alla detenzione, nonché di detenuti, internati e detenuti ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 o.p. L'entità dello sgravio è determinata con decreto del Ministero della giustizia<sup>13</sup>.

Attualmente è previsto un doppio regime per le cooperative che assumono lavoratori in esecuzione penale:

- a. ai "detenuti o internati, agli ex degenti degli ospedali psichiatrici giudiziari e ai condannati ed internati ammessi al lavoro all'esterno" sia applica uno *sgravio dell'95%*<sup>14</sup> dei contributi per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale (art. 4 comma 3bis l. 381/1991 e art. 8 D.M. 148/2014);
- b. se assumono condannati in misura alternativa hanno uno *sgravio del 100%* dei contributi per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale (art. 4 commi 1 e 3 l. 381/1991);

Si noti che la misura dell'agevolazione contributiva applicabile alle persone in esecuzione penale risulta, di regola, meno favorevole rispetto a quella riconosciuta alle altre categorie di "persone svantaggiate" impiegate dalle cooperative sociali di tipo B. In linea generale, infatti, per le persone svantaggiate indicate dall'art. 4, co. 1, l. 381/1991 opera l'azzeramento delle aliquote complessive della contribuzione dovuta, mentre per le persone ricomprese nel successivo comma 3-bis l'agevolazione assume la forma di una riduzione percentuale determinata periodicamente da un decreto ministeriale (D.m. 148/2014). Peculiare, sotto questo profilo, è la posizione dei condannati ammessi alle misure alternative. Essi sono espressamente inclusi, insieme alle persone detenute o internate e a quelle ammesse al lavoro all'esterno ex art. 21 o.p., nel novero delle "persone svantaggiate" di cui all'art. 4, co. 1. Tuttavia, quando la disciplina distingue le categorie assoggettate alla regola speciale del comma 3-bis (e dunque alla decontribuzione "non integrale", ma percentuale), il riferimento ai condannati in misura alternativa non risulta richiamato in modo espresso. Ne consegue, in termini ricostruttivi, che per tali soggetti tende a trovare applicazione la regola generale dell'art. 4, co. 3 (azzeramento delle aliquote), mentre la riduzione al 95% opera per le categorie tipizzate dal comma 3-bis.

La disciplina, inoltre, estende temporalmente il beneficio oltre la fase esecutiva: le cooperative possono continuare a fruire degli sgravi anche dopo la cessazione dell'esecuzione della pena, per un periodo massimo di 24 mesi in favore degli ex detenuti o internati e di 18 mesi per i condannati che hanno fruito di una misura alternativa o del lavoro all'esterno (art. 4 comma 3 bis)<sup>15</sup>.

La legge 193/2000 cosiddetta Smuraglia prevedeva originariamente che i medesimi sgravi contributivi delle cooperative – del 95% come visto – potessero essere concessi anche alle imprese che "organizzino attività produttive o di servizi, all'interno degli istituti penitenziari, impiegando persone de-

---

12 Le cooperative sociali che impiegavano almeno il 30% di persone svantaggiate godevano di uno sgravio del 100% della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale. La legge 193/2000 ha poi previsto che la contribuzione non sia più automaticamente ridotta del 100%, ma "nella misura percentuale individuata ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica". Con la medesima legge si prevedeva inoltre che gli sgravi si applichino "per un ulteriore periodo di sei mesi successivo alla cessazione dello stato di detenzione".

13 Decreto Ministeriale 24 luglio 2014, n. 148, *Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti*.

14 Il decreto interministeriale del 9 novembre 2001 fissava lo sgravio nella misura dell'80%, mentre la nuova percentuale del 95% è stabilita dal d.m. 148/2014.

15 Il precedente termine di 6 mesi stabilito dalla legge Smuraglia è stato così modificato dal D.l. 23 dicembre 2013, n. 146, convertito con modificazioni dalla l. 21 febbraio 2014, n. 10.

tenute o internate, limitatamente ai contributi dovuti per questi soggetti". A seguito della modifica di recente introdotta con il D.L. 11 aprile 2025 n. 48 (c.d. Decreto Sicurezza) gli sgravi contributivi sono oggi riconosciuti, come si vedrà meglio in seguito, non più solo alle imprese che organizzino attività lavorative all'interno degli istituti penitenziari, ma anche a quelle che organizzino attività produttive o di servizi all'esterno impiegando persone detenute o internate anche ammesse al lavoro all'esterno. Prima della modifica introdotta col decreto sicurezza, gli sgravi contributivi spettavano alle imprese diverse dalle cooperative sociali solo se impiegavano persone detenute o internate in attività produttive all'interno degli istituti penitenziari. Solo le cooperative sociali potevano fruire del beneficio per i lavoratori occupati per attività svolta al di fuori dell'istituto penitenziario.

### 6.2.2 Il credito d'imposta

Il secondo beneficio previsto dalla legge Smuraglia, sia per le imprese che per le cooperative che assumono lavoratori detenuti o internati, è un credito di imposta mensile, il cui valore nel corso degli anni è stato più volte modificato<sup>16</sup>.

Si noti che la legge consente alle imprese di usufruire degli sgravi solo quando assumono persone detenute, in art. 21 o.p. e semilibertà, ma non per la generalità delle misure alternative come è invece consentito alle cooperative. Tale scelta, spiegabile con la necessità di contenere i costi del sistema di sgravi, finisce per accentuare la separatezza tra carcere e mercato del lavoro libero, dal momento che i detenuti continuano a dover competere a parità di costi con i lavoratori liberi per accedere a misure meno restrittive come l'affidamento in prova ex art. 47. In secondo luogo, finisce per legare il reinserimento sociale alla contingente disponibilità di risorse e finanziamenti pubblici.

Il complesso sistema di benefici e incentivi per le imprese e cooperative può essere così schematizzato:

<b>Cooperative sociali</b>	<b>credito d'imposta</b>	<b>agevolazioni contributive</b>
assumono detenuto per attività produttive organizzate all'interno dell'istituto o all'esterno	fino a 520 euro	95%
assumono art. 21	fino a 520 euro	95%
assumono semilibero	fino a 300 euro	95 %
assumono persona in misura alternativa	NO	100%
formazione ai detenuti	fino a 520 euro	NO

<b>Impresa</b>	<b>credito d'imposta</b>	<b>agevolazioni contributive</b>
assumono detenuto per attività produttive organizzate all'interno dell'istituto <b><i>o all'esterno*</i></b>	fino a 520 euro	95%
assumono art. 21	fino a 520 euro	95%

<sup>16</sup> L'attuale regolamentazione (D.m. 148/2014) prevede un ammontare di 520 euro mensili per l'assunzione di detenuti o internati e di 300 euro per detenuti semi-liberi.

<b>Impresa</b>	<b>credito d'imposta</b>	<b>agevolazioni contributive</b>
assumono semilibero	fino a 300 euro	95 %
assumono persona in misura alternativa	NO	NO
formazione ai detenuti	fino a 520 euro	

*\*Modifica introdotta dal D.L. 11 aprile 2025 n. 48*

	<b>Impresa</b>		<b>Cooperativa sociale</b>	
	credito imposta	agevolazione contributiva	credito imposta	agevolazione contributiva
<b>detenuti/internati</b>	fino a 520 euro mensili	95%	fino a 520 euro mensili	95%
<b>semiliberi</b>	fino a 300 euro mensili	95%	fino a 300 euro mensili	95%
<b>art. 21</b>	fino a 520 euro mensili	95%	fino a 520 euro mensili	95%
<b>in misura alternativa</b>	NO	NO	NO	100%

Le fonti principali della materia sono le seguenti:

<b>Legge Smuraglia</b>	L. 22 giugno 2000, n. 193
<b>Legge cooperative sociali</b>	L. 8 novembre 1991, n. 381
<b>Decreto sicurezza</b>	D.L. n. 48/2025 convertito dalla L. 9 giugno 2025 n. 80
<b>Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti</b>	D. M. 24 luglio 2014, n. 148
<b>Circolare INPS</b>	Circolare n. 27 del 15-02-2019
<b>Disposizioni agenzia delle entrate</b>	Disposizione n. 153321 del 27.11.2015
<b>Circolare DAP</b>	Circolare settembre 2022 protocollo n. 18918

### 6.3 Il procedimento relativo agli incentivi per l'assunzione dei detenuti

Il procedimento per accedere agli incentivi è disciplinato dall'art. 6 del Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti – D. M. 24 luglio 2014, n. 148<sup>17</sup>. Al fine di accedere alle agevolazioni la durata del contratto di lavoro non deve essere **inferiore a 30 giorni** e potranno fruire delle agevolazioni le imprese che abbiano stipulato apposita **Convenzione** con la Direzione dell'Istituto penitenziario ove sono ristretti i lavoratori assunti.

In particolare:

- **Entro il 31 ottobre** di ogni anno le imprese convenzionate con gli Istituti penitenziari devono presentare istanza alla Direzione dell'istituto, indicando l'ammontare complessivo del credito d'imposta di cui intendono fruire per l'anno successivo. Nell'istanza è indicato il numero delle persone che si intende assumere, di quelle già assunte che si intende mantenere per l'anno successivo e il regime giuridico (art. 21, detenuti, semilibertà);
- La Direzione trasmette le richieste al PRAP;
- Entro il **16 novembre** il PRAP trasmette a sua volta la richiesta al DAP;
- Entro il **15 dicembre** il DAP determina l'importo massimo spettante ad ogni soggetto che ha fatto richiesta. L'elenco degli aventi diritto e l'ammontare degli sgravi viene trasmesso all'Agenzia delle Entrate.

Gli oneri delle imprese/cooperative sono principalmente:

- Stipulare la Convenzione con la direzione;
- Presentare istanza di richiesta di credito d'imposta alla direzione entro il 31 ottobre;
- Comunicare trimestralmente alla Direzione il numero delle giornate lavorative e l'orario di lavoro effettuati dalla persona assunta; l'ammontare dello sgravio fiscale e/o contributivo fruito ai sensi della legge Smuraglia (circolare DAP settembre 2022 protocollo n. 18918);

Quanto alle modalità e ai termini di fruizione del **credito d'imposta** (disposizioni agenzia delle entrate n. 153321 del 27.11.2015<sup>18</sup>):

- Entro il 31 dicembre il DAP trasmette all'Agenzia delle entrate l'elenco dei beneficiari del credito d'imposta per l'anno successivo;
- Il DAP comunica variazioni degli elenchi dei beneficiari e eventuali revoche;
- Il credito d'imposta è utilizzabile in compensazione presentando il modello F24 attraverso i servizi telematici dell'agenzia delle entrate utilizzando il codice tributo 6858;
- Quanto alla modalità di fruizione degli **sgravi contributivi**<sup>19</sup>:
- Le quote a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori delle aliquote complessive della contribuzione INPS sono ridotte nella misura del 95% (100% se la cooperativa sociale assume persone già in misura alternativa);
- Lo sgravio in oggetto è subordinato alla regolarità prevista dall'articolo 1, comma 1175 e 1176, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, inerente le seguenti condizioni: l'adempimento degli obblighi contributivi; l'osservanza delle norme poste a tutela delle condizioni di lavoro;

17 <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/10/22/14G00158/sg>

18 [https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/344123/Provvedimento+27112015+credito+dimposta\\_PROVVEDIMENTO+N+153321+\\_+2015+DEL+27+NOVEMBRE+2015.pdf/5efa62de-7249-cbfa-e9e6-3b1ac551756c](https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/344123/Provvedimento+27112015+credito+dimposta_PROVVEDIMENTO+N+153321+_+2015+DEL+27+NOVEMBRE+2015.pdf/5efa62de-7249-cbfa-e9e6-3b1ac551756c)

19 Circolare INPS numero 27 del 15-02-2019: <https://servizi2.inps.it/servizi/Bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=/Circolari/Circolare%20numero%2027%20del%2015-02-2019.htm>

il rispetto degli altri obblighi di legge; il rispetto degli accordi e contratti collettivi nazionali, nonché di quelli regionali, territoriali o aziendali, laddove sottoscritti, stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

- Le imprese e cooperative sociali devono presentare all'INPS competente un'apposita domanda con allegata la convenzione stipulata con la direzione dell'istituto penitenziario;
- Le imprese e cooperative sociali ammesse all'agevolazione riceveranno dall'INPS il codice autorizzazione 4V e usufruiranno dello sgravio contributivo indicando sul modello Uniemens alla voce "tipo contribuzione" il codice 79 avente il significato di lavoratori ammessi ai benefici ex L. N. 193/2000.

Modello di richiesta sgravi fiscali:

**ISTANZA DI RICHIESTA DI CREDITO D'IMPOSTA AI SENSI DELLA LEGGE 193/2000 (ART.6  
COMMA 1 DECRETO 24 LUGLIO 2014 N. 148)**

Alla Direzione della casa Circondariale/di Reclusione di \_\_\_\_\_

Il/La sottoscritto/a \_\_\_\_\_

DICHIARA

-Di essere il legale rappresentante dell'impresa \_\_\_\_\_  
con sede in \_\_\_\_\_ telefono \_\_\_\_\_  
codice fiscale \_\_\_\_\_  
PEC \_\_\_\_\_

-di avere in atto una convenzione con la Casa \_\_\_\_\_ per svolgere l'attività \_\_\_\_\_

che nel corso dell'anno 2023 intende assumere/avrà alle proprie dipendenze

n. \_\_\_\_ detenuti all'interno della Casa \_\_\_\_\_

n. \_\_\_\_ detenuti ammessi al lavoro all'esterno ex Art. 21

n. \_\_\_\_ detenuti semiliberi

n. \_\_\_\_ soggetti liberi che hanno iniziato il rapporto di lavoro mentre erano reclusi o ammessi al lavoro all'esterno o semiliberi

Che il credito di imposta che intende fruire per l'anno 2023 ammonta ad € \_\_\_\_\_

e si impegna di informare l'Amministrazione Penitenziaria delle variazioni che dovessero intervenire nel corso dell'anno.

Il sottoscritto dichiara altresì che ai sensi dell'art. 10 Legge n. 675/96 (Tutela della persona e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali), i dati dichiarati possano essere trattati da codesta Amministrazione e possano essere oggetto di comunicazione a terzi al fine di provvedere agli adempimenti degli obblighi di legge.

Il dichiarante

\_\_\_\_\_

## 6.4 Le proposte di modifica del CNEL e il D.L. 11 aprile 2025 n. 48

Il CNEL ha elaborato un disegno di legge recante “Disposizioni per l’inclusione sociolavorativa e l’abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale emanate dall’autorità giudiziaria” (Assemblea del 29 maggio 2024). Parte di queste proposte sono poi confluite D.L. 11 aprile 2025 n. 48 (c.d. Decreto Sicurezza) convertito in L. 9 giugno 2025 n. 80.

L’art. 2 del Disegno di legge del CNEL (Modifiche alla legge 22 giugno 2000, n. 193, in materia di attività lavorativa dei detenuti) proponeva di modificare l’art. 2 della legge Smuraglia nel modo seguente (le modifiche sono in grassetto corsivo):

1. Le agevolazioni previste dall’articolo 4, comma 3-bis, della legge 8 novembre 1991, n. 381, introdotto dall’articolo 1, comma 2, della presente legge, sono estese anche alle aziende pubbliche o private che organizzino attività produttive o di servizi, all’interno degli istituti penitenziari ***o all’esterno***, impiegando persone detenute o internate ***anche ammesse al lavoro all’esterno***, limitatamente ai contributi dovuti per questi soggetti.
2. *Le agevolazioni previste dall’articolo 4, comma 3 bis, della legge 8 novembre 1991, n. 381, sono estese, rispetto alla durata temporale di 18 e 24 mesi, rispettivamente prevista per i detenuti e gli internati che hanno beneficiato o meno di misure alternative alla detenzione o del lavoro all’esterno ai sensi dell’articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, di ulteriori dodici mesi in misura rispettivamente pari al 25 per cento e al 50 per cento dell’entità delle agevolazioni previste nei suddetti precedenti periodi, individuate ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, ai sensi del medesimo articolo 4, comma 3 bis, della legge 8 novembre 1991, n. 381. Tale misura è ulteriormente elevata al 75 per cento nel caso di detenuti ed internati presso gli istituti penitenziari ubicati nelle regioni del Mezzogiorno.*
3. ***Il 60 per cento delle risorse di cui al presente articolo è prioritariamente destinato ai progetti di inserimento lavorativo rivolti a detenuti ed internati presso gli istituti penitenziari ubicati nelle regioni del Mezzogiorno e per la collocazione al lavoro di detenute ed internate nonché di detenuti ed internati di età inferiore ai 35 anni.***

L’art. 35 del D.L. 11 aprile 2025 n. 48 (c.d. **Decreto Sicurezza**) convertito in L. 9 giugno 2025 n. 80 ha recepito parte della proposta di modifica della Legge Smuraglia elaborata dal CNEL estendendo il beneficio dello sgravio contributivo alle imprese, sia pubbliche che private, che assumono detenuti e internati autorizzati al lavoro esterno.

In seguito alla suddetta modifica legislativa, oggi l’art. 2 della Legge Smuraglia prevede infatti che le agevolazioni previste dall’art. 4 comma 3 bis L. 381/1991 e dunque in materia di sgravi contributivi siano estese alle aziende pubbliche o private che “organizzino attività produttive o di servizi, all’interno degli istituti penitenziari ***o all’esterno***, impiegando persone detenute o internate ***anche ammesse al lavoro esterno***, limitatamente ai contributi dovuti per questi soggetti”.

Gli sgravi contributivi oggi sono riconosciuti non più solo alle imprese che organizzano attività lavorative all’interno degli istituti penitenziari, ma anche a quelle che organizzano attività produttive o di servizi all’esterno impiegando persone detenute o internate anche ammesse al lavoro all’esterno.

Prima:

<b>imprese</b>	<b>credito d'imposta</b>	<b>agevolazioni contributive</b>
assumono detenuto in attività organizzate all'interno dell'istituto	fino a 520 euro	95%
assumono art. 21	fino a 520 euro	95%
assumono semilibero	fino a 300 euro	95 %
assumono persona in misura alternativa	NO	NO
formazione ai detenuti	fino a 520 euro	NO

Dopo:

<b>imprese</b>	<b>credito d'imposta</b>	<b>agevolazioni contributive</b>
assumono detenuto in attività organizzate all'interno dell'istituto <i>o all'esterno</i>	fino a 520 euro	95%
assumono art. 21	fino a 520 euro	95%
assumono semilibero	fino a 300 euro	95%
assumono persona in misura alternativa	NO	NO
formazione ai detenuti	fino a 520 euro	NO

Non è stata invece recepita la proposta di modifica del CNEL relativa all'estensione di ulteriori dodici mesi degli sgravi contributivi (non anche dei crediti d'imposta) già previsti per il periodo successivo alla cessazione dello stato di detenzione, in misura progressivamente decrescente per evitarne l'interruzione netta, riconoscendo un favor per il Mezzogiorno.

Resta inoltre il fatto che la legge consente alle imprese di usufruire degli sgravi solo quando assumono persone detenute, in art. 21 o.p. e semilibertà, ma non per la generalità delle misure alternative come è invece consentito alle cooperative.

## **6.5 Le criticità del sistema degli sgravi secondo Unioncamere**

Per approfondire il tema delle criticità del rapporto tra carcere e imprese, è stato somministrato un questionario al presidente di Unioncamere Toscana. Il questionario ha fatto emergere che le imprese non conoscono l'esistenza del sistema di sgravi per l'assunzione di detenuti e la normativa che consentirebbe loro di gestire lavorazioni carcerarie. È stato suggerito dal Presidente di Unioncamere che tale gap andrebbe colmato con una attività di pianificazione degli investimenti che tenga presente i seguenti profili:

- conoscenza delle esigenze delle imprese, in termini finanziari, lavorativi e di produzione;
- analisi dei problemi logistici delle eventuali produzioni di beni e merci;
- esclusione delle imprese che producono servizi;
- preventiva formazione e fidelizzazione dei lavoratori;
- formazione all'interno delle imprese di "tutor" che si occupino dei rapporti professionali e di consulenza con i detenuti.

È stato infine sottolineato che l'eventuale apertura alla possibilità di assumere detenuti in lavorazioni fuori dal carcere, prevista nel citato d.l. 1236/2024, potrebbe interessare le imprese e aprire nuove prospettive di collaborazione e investimento.

## 6.6 L'organizzazione del lavoro e l'assegnazione dei detenuti al lavoro

Il funzionamento del complesso sistema di lavorazioni (pubbliche o private che siano) è affidato ad un organismo previsto dall'art. 25 bis o.p.: le commissioni regionali per il lavoro penitenziario. Tali commissioni a composizione mista sono presiedute dal provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria e "composte dai rappresentanti, in sede locale, delle associazioni imprenditoriali e delle associazioni cooperative e dai rappresentanti della regione che operino nel settore del lavoro e della formazione professionale. Per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale interviene un funzionario in servizio presso l'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione" (art. 25bis o.p.).

L'art. 25 bis prevede un sistema piuttosto ingessato e rigido per l'organizzazione del lavoro. Si stabilisce, infatti che "le lavorazioni penitenziarie sono organizzate, sulla base di direttive, dai provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria, sentite le commissioni regionali per il lavoro penitenziario nonché le direzioni dei singoli istituti". I posti di lavoro, poi "devono essere quantitativamente e qualitativamente dimensionati alle effettive esigenze di ogni singolo istituto. Essi sono fissati in una tabella predisposta dalla direzione dell'istituto, nella quale sono separatamente elencati i posti relativi alle lavorazioni interne industriali, agricole ed ai servizi di istituto". Le medesime tabelle devono indicare "i posti di lavoro disponibili all'esterno presso imprese pubbliche o private o associazioni cooperative nonché i posti relativi alle produzioni che imprese private o associazioni cooperative intendono organizzare e gestire direttamente all'interno degli istituti".

Questi organismi ad oggi non hanno dato gran prova di sé. Anche qualora costituite, presentano il limite di affidare in maniera centralizzata all'amministrazione il compito non solo di organizzare il lavoro penitenziario, ma anche di procacciare occasioni lavorative e di coordinare soggetti del mondo dell'imprenditoria e del sociale. Ma l'amministrazione non sembra avere al suo interno competenze e conoscenze in materia di impresa e di mercato del lavoro che sarebbero richieste per sviluppare un sistema come quello previsto dall'art. 25bis.

Con riguardo all'organizzazione interna agli istituti e al delicato compito di distribuire le occasioni lavoro tra i detenuti anche qui è previsto un ulteriore organismo a composizione mista con la presenza di: "direttore o altro dirigente penitenziario delegato, dai responsabili dell'area sicurezza e dell'area giuridico-pedagogica, dal dirigente sanitario della struttura penitenziaria, da un funzionario dell'ufficio per l'esecuzione penale esterna, dal direttore del centro per l'impiego o da un suo delegato, da un rappresentante sindacale unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello territoriale". Alla commissione è affidato il compito di:

- a. formare due elenchi, uno generico e l'altro per qualifica, per l'assegnazione al lavoro dei

detenuti e degli internati, tenendo conto esclusivamente dell'anzianità di disoccupazione maturata durante lo stato di detenzione e di internamento, dei carichi familiari e delle abilità lavorative possedute, e privilegiando, a parità di condizioni, i condannati, con esclusione dei detenuti e degli internati sottoposti al regime di sorveglianza particolare di cui all'articolo 14-bis;

- b. individuare le attività lavorative o i posti di lavoro ai quali, per motivi di sicurezza, sono assegnati detenuti o internati, in deroga agli elenchi di cui alla lettera a);
- c. stabilire criteri per l'avvicendamento nei posti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, nel rispetto delle direttive emanate dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

6. Alle riunioni della commissione partecipa, senza potere deliberativo, un rappresentante dei detenuti e degli internati.

7. Resta salvo il potere del direttore di derogare, per specifiche ragioni di sicurezza, ai criteri di assegnazione al lavoro di cui al comma 5, lettera a).

### **6.7 Il ruolo del collocamento pubblico**

La legge 28 febbraio 1987, n. 56, nell'ambito della riforma del collocamento pubblico, ha introdotto alcune disposizioni specificamente orientate a favorire il reinserimento lavorativo delle persone detenute. Tali norme sono tuttora vigenti, ma risultano, nella prassi, largamente sotto-applicate. Il loro rilievo sistematico è evidente: esse sottraggono all'amministrazione penitenziaria l'esclusività della funzione di intermediazione verso il mercato del lavoro, riconoscendo alle persone ristrette la possibilità di accedere ai medesimi canali pubblici di collocamento previsti per i disoccupati in libertà. In particolare, tramite la mediazione delle direzioni degli istituti, i detenuti possono iscriversi nelle ordinarie liste di collocamento (art. 19), superando un ostacolo operativo che, in precedenza, ne comprometteva l'effettività: l'obbligo di presentarsi personalmente presso gli uffici per la periodica conferma dello stato di disoccupazione, adempimento di fatto incompatibile con la condizione detentiva.

La medesima legge interviene anche su un ulteriore profilo, altrettanto cruciale, relativo alla tutela previdenziale e contributiva delle persone ristrette, con l'obiettivo di porre rimedio alla persistente ineffettività delle regole di protezione sociale. In primo luogo, l'art. 19 ribadisce che lo stato di detenzione o internamento non determina la decadenza dal diritto all'indennità di disoccupazione, confermando che gli enti previdenziali sono tenuti a garantire la copertura del rischio di disoccupazione anche in presenza della restrizione della libertà personale, secondo un criterio di continuità della protezione.

In secondo luogo, per evitare che periodi di carcerazione prolungata producano effetti espulsivi o irreversibili rispetto alle tutele pensionistiche, la legge prevede che il tempo trascorso in detenzione possa essere valorizzato come anzianità figurativa. In tal modo, a condizione che l'iscrizione al collocamento avvenga entro quindici giorni dalla scarcerazione, il periodo detentivo viene computato retroattivamente come contribuzione figurativa, secondo una logica analoga a quella già prevista per altri eventi socialmente rilevanti (quali maternità, servizio militare obbligatorio, malattia o infortunio)<sup>20</sup>.

20 G. Caputo, *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma della legge Fornero*, in *Lavoro e diritto*, n. 4-2014, p. 789 ssg.



## **La formazione professionale e i nuovi limiti in materia di apprendistato per i detenuti**

La formazione professionale è considerata uno degli elementi centrali del trattamento penitenziario insieme al lavoro, l'istruzione, la religione, le attività culturali e sportive (art. 15 o.p.). La formazione può essere affidata anche a soggetti pubblici diversi dall'amministrazione o a privati, insieme alle lavorazioni penitenziarie (art. 20). Ai detenuti e agli internati che frequentano i corsi di formazione professionale e svolgono i tirocini è garantita, nei limiti degli stanziamenti regionali, la tutela assicurativa e ogni altra tutela prevista dalle disposizioni vigenti (art. 20 o.p.). Si noti che la formazione professionale può essere svolta all'interno degli istituti, ma anche all'esterno grazie ad una specifica previsione dell'art. 21 o.p. che prevede che l'assegnazione al lavoro all'esterno possa riguardare anche la frequenza di corsi di formazione professionale.

Anche il regolamento di esecuzione 230/2000 dedica diverse norme volte a favorire la formazione professionale. In primo luogo, è previsto che per attività lavorative che si svolgono all'interno degli istituti alle dipendenze dell'amministrazione, come il servizio di cucina, venga svolta un'attività di formazione professionale (art. 8 r.e.). L'art. 42 r.e. prevede che le direzioni favoriscano la partecipazione dei detenuti a corsi di formazione, promuovendo accordi con la regione e gli enti locali competenti. I corsi possono svolgersi in tutto o in parte, con particolare riferimento alle esercitazioni pratiche, all'esterno degli istituti. È previsto poi che anche l'organizzazione interna sia tale da favorire e non ostacolare lo svolgimento dei corsi e che venga garantita la continuità didattica evitando trasferimenti di detenuti che fanno formazione professionale.

È da segnalare che il DECRETO-LEGGE 11 aprile 2025, n. 48 recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario" all'art. 36 ha previsto una significativa novità in materia di apprendistato professionalizzante. Esso, andando a modificare l'articolo 47 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ha previsto che i condannati e gli ammessi alle misure alternative alla detenzione e gli ammessi al lavoro all'esterno possano essere assunti assumere "in apprendistato professionalizzante, senza limiti di età".



## La previdenza sociale

L'ordinamento penitenziario ha riconosciuto — almeno sul piano normativo — l'accesso dei detenuti alle prestazioni assicurative e previdenziali connesse al lavoro svolto alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. L'art. 20 o.p., dopo aver previsto l'applicazione dei limiti di durata massima della prestazione lavorativa stabiliti dalla legislazione vigente e dopo aver riconosciuto il diritto al riposo festivo e al riposo annuale retribuito, estende espressamente ai detenuti anche la tutela assicurativa e previdenziale.

La portata di tale previsione risiede, soprattutto, nel suo carattere di clausola generale di inclusione nel sistema nazionale di sicurezza sociale. Proprio questa formulazione ampia ha consentito di superare l'assetto antecedente, delineato dal regolamento carcerario del 1931, nel quale la protezione era costruita in termini selettivi e frammentari, mediante il riconoscimento di un numero limitato e tassativo di coperture assicurative e previdenziali. Con il nuovo ordinamento, invece, la tutela viene ricondotta a un principio generale: il lavoro intramurario, pur nella specificità del contesto detentivo, non può essere strutturalmente sottratto alle garanzie sociali che accompagnano il lavoro subordinato.

Questo riconoscimento appare coerente con l'impostazione complessiva della riforma del 1975, che colloca il lavoro tra gli strumenti centrali del trattamento (art. 15 o.p.) e tende a valorizzarlo secondo la logica del lavoro salariato quale dispositivo "correzionalista" di normalizzazione e risocializzazione: un'attività che, proprio perché orientata al reinserimento, deve mantenere un grado significativo di continuità con le forme e le tutele del lavoro in libertà.

Il principio dell'universalità dell'accesso dei detenuti alle prestazioni di sicurezza sociale ha conosciuto un significativo ridimensionamento con l'entrata in vigore della l. 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. riforma "Fornero")<sup>21</sup>, che ha introdotto limitazioni selettive all'accesso a prestazioni previdenziali e assistenziali per i condannati per taluni reati associativi, ritenuti dal legislatore connotati da un elevato disvalore sociale<sup>22</sup>. In tali ipotesi, il giudice è chiamato a disporre una **sanzione accessoria** consistente nella revoca di specifiche prestazioni — tra cui l'indennità di disoccupazione, l'assegno sociale, la pensione sociale e le provvidenze riconosciute agli invalidi civili — determinando così una compressione mirata del sistema di protezione sociale in funzione lato sensu repressiva<sup>23</sup>.

21 G. Caputo, *La tutela contro la disoccupazione dei detenuti lavoratori alla luce della riforma degli ammortizzatori sociali*, in *LD*, 4, 2014, 697 ss.

22 Il comma 58 dell'art. 2 della l. 28.06.2012 n. 92 elenca i seguenti reati: associazione terroristica o eversiva (art. 270-bis c.p.), attentato con finalità terroristiche o eversive (art. 280 c.p.), sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-bis c.p.), associazione di stampo mafioso (art. 416-bis c.p.), scambio elettorale politico mafioso (art. 416-ter c.p.), strage (art. 422 c.p.) nonché per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo.

23 L'art. 2 al comma 61 prevedeva inoltre che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge, il Ministro della giustizia, d'intesa con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, trasmettesse agli enti titolari dei relativi rapporti un elenco

La disciplina prevede inoltre una ulteriore ipotesi di revoca a portata più ampia, estendibile a qualsivoglia **prestazione previdenziale**, qualora venga accertato — anche mediante sentenza resa in diverso procedimento giurisdizionale — che la contribuzione posta a fondamento del trattamento abbia avuto origine, in tutto o in parte, da un **rapporto di lavoro fittizio**, funzionale a coprire attività illecite connesse ai medesimi reati. In tal modo, l'intervento del 2012 introduce una clausola di esclusione che, oltre a colpire la persona condannata, mira a neutralizzare l'uso strumentale di posizioni contributive artificiali, spostando l'asse dal principio di inclusione generalizzata a un modello di accesso condizionato e selettivo.

Se la revoca di prestazioni fondate su contribuzione fittizia può essere letta, sul piano sistematico, come misura ragionevolmente orientata a neutralizzare un uso strumentale e fraudolento dell'apparato previdenziale, ben più problematica appare la previsione della sanzione accessoria applicabile agli autori dei menzionati reati associativi. In tali ipotesi, infatti, la disciplina introduce una deroga particolarmente incisiva al principio di eguale accesso delle persone detenute al trattamento penitenziario e, in particolare, alle opportunità lavorative e risocializzanti previste dagli artt. 1, 15 e 20 o.p., determinando un rischio concreto di slittamento della pena detentiva verso una logica prevalentemente affittiva, difficilmente conciliabile con il dettato costituzionale.

Il profilo di maggiore criticità risiede nella struttura temporale della misura: la sanzione accessoria opera per un periodo rigidamente parametrato alla durata della condanna, senza che sia prevista la possibilità di una revisione in itinere capace di valorizzare i progressi compiuti dal condannato nel corso dell'esecuzione. Una simile preclusione appare estranea alla razionalità del principio rieducativo di cui all'art. 27, co. 3, Cost., che impone di concepire l'esecuzione penale come processo dinamico, nel quale il trattamento deve poter essere modulato anche alla luce dell'evoluzione della persona e della condotta intramuraria. In altri termini, una misura che “congela” ex ante, per l'intera durata della pena, l'accesso a strumenti essenziali di reinserimento — senza spazi di valutazione successiva — tende a trasformarsi in una componente aggiuntiva e non emendabile della punizione.

Tale rigidità risulta ancor più problematica se confrontata con l'assetto generale dell'ordinamento penitenziario, che anche nelle ipotesi di maggiore severità mantiene, almeno in linea di principio, un circuito di controllo giurisdizionale e di possibile revoca o attenuazione delle limitazioni. Così, le restrizioni connesse ai regimi speciali (art. 41-bis o.p.) o al regime di sorveglianza particolare (art. 14-bis o.p.), nonché le preclusioni nell'accesso alle misure alternative previste dall'art. 4-bis o.p., sono strutturate come misure suscettibili di rivalutazione nel corso dell'esecuzione, secondo un paradigma nel quale la funzione del magistrato di sorveglianza è proprio quella di verificare, in concreto e in divenire, la persistenza dei presupposti che giustificano le restrizioni. In questa prospettiva, l'irreversibilità della sanzione accessoria prevista dalla l. n. 92/2012 introduce una disarmonia interna al sistema, poiché sottrae una limitazione particolarmente incisiva a quel circuito di adattamento e controllo che rappresenta uno degli elementi qualificanti dell'esecuzione penale orientata alla rieducazione<sup>24</sup>.

Sulla legittimità della disciplina in esame è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza 25 maggio 2021, n. 137, pronunciata in relazione alla revoca dell'assegno sociale disposta nei confronti di un condannato in detenzione domiciliare. La Corte, in primo luogo, non ha occultato la natura lato sensu affittiva della revoca, riconoscendo che essa veicola un implicito “statuto d'indegnità” nei confronti di chi sia ritenuto colpevole di “peculiari delitti”. Al contempo, tuttavia, ha ritenuto

---

dei soggetti già condannati con sentenza passata in giudicato per i reati di cui al comma 58, affinché si provvedesse alla revoca con effetto non retroattivo.

24 G. Caputo. *(In) Sicurezza sociale e carcere: problemi e prospettive*, in I. Piccinini e P. Spagnolo (a cura di), *Il reinserimento del detenuto*, cit.

che la sottrazione di tali prestazioni non determini necessariamente il venir meno del dovere di solidarietà previsto dall'art. 38 Cost. a tutela di chi versa in condizioni di bisogno, dovere che si realizza mediante misure di assistenza economica fondate principalmente sullo stato di necessità del beneficiario. Da questa premessa la Corte fa discendere una distinzione decisiva: nel caso di persona reclusa in istituto, l'obbligazione solidaristica sarebbe comunque assicurata dall'Amministrazione penitenziaria, che provvede al sostentamento del detenuto; diverso è invece il caso di chi esegua la pena in una misura non intramuraria, come la detenzione domiciliare, poiché qui si manifesta il rischio concreto che l'interessato resti privo dei mezzi minimi di sussistenza, ottenibili — in ragione dello stato di bisogno — soltanto attraverso le prestazioni assistenziali.

Su tale base, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 61, l. 28 giugno 2012, n. 92, nella parte in cui dispone la revoca delle prestazioni ivi indicate nei confronti di chi sconti la pena in regime alternativo alla detenzione in carcere, limitando dunque l'operatività della revoca ai soli condannati che si trovino in stato di detenzione intramuraria.

Occorre però sottolineare un profilo problematico della motivazione: la Corte non opera alcuna distinzione tra la diversa natura delle prestazioni oggetto di revoca, trattando in modo sostanzialmente omogeneo misure con funzione tipicamente assistenziale (assegno sociale, pensione sociale, provvidenze per invalidi civili) e una prestazione come l'indennità di disoccupazione, la cui struttura è invece eminentemente assicurativa. Tale distinzione non è meramente classificatoria, ma incide sulla stessa *ratio* costituzionale della tutela. Le prestazioni assistenziali richiamate dalla Corte si collocano nell'orbita del primo comma dell'art. 38 Cost., che riguarda i cittadini "inermi" e bisognosi; l'indennità di disoccupazione, al contrario, si radica nel secondo comma del medesimo art. 38, che riconosce ai lavoratori il diritto a che siano "preveduti ed assicurati mezzi adeguati" in caso di disoccupazione involontaria, quale rischio sociale tipico della condizione lavorativa.

In altri termini, nel caso della revoca dell'indennità di disoccupazione non è in gioco — o quanto meno non è in gioco in via principale — la mera esigenza di sostentamento di un cittadino inabile e povero (esigenza che la Corte ritiene soddisfacibile attraverso il mantenimento intramurario), bensì il diritto del lavoratore a beneficiare di una prestazione correlata a specifica contribuzione. L'esclusione dal godimento di una tutela assicurativa maturata mediante versamenti contributivi produce così un duplice effetto distorsivo: da un lato, introduce una disparità nell'accesso alle garanzie costituzionali del lavoro e della sicurezza sociale (artt. 3 e 38 Cost.); dall'altro, imprime al lavoro penitenziario una valenza ulteriormente afflittiva, poiché priva la prestazione lavorativa in carcere della sua proiezione protettiva nel tempo, indebolendo quel nesso di normalizzazione e risocializzazione che dovrebbe sorreggere il lavoro come elemento centrale del trattamento (art. 15 o.p.) e come strumento coerente con la finalità rieducativa della pena (art. 27, co. 3, Cost.).



## Il caso della Nاسpi e il contenzioso davanti il giudice del lavoro<sup>25</sup>

Tradizionalmente la carcerazione è stata considerata incompatibile con la permanenza nel mercato del lavoro e, dunque, con la tutela contro la disoccupazione involontaria. L'ordinamento penitenziario del 1975 ha però incrinato tale impostazione, riconoscendo ai detenuti lavoratori — tramite l'art. 20 o.p. — l'accesso alla previdenza sociale e, in linea di principio, anche agli ammortizzatori previsti per la generalità dei lavoratori, la cui base costituzionale è l'art. 38, co. 2, Cost.

L'effettività di questa tutela è rimasta a lungo ostacolata da vincoli amministrativi, in particolare dall'impossibilità di iscriversi e mantenere lo stato di disoccupazione presso il collocamento. La legge 28 febbraio 1987, n. 56 (art. 19) interviene proprio su questo punto, affermando due principi tuttora rilevanti anche rispetto alle forme attuali di protezione (come la NASpI): (a) lo stato di detenzione vale come attestazione dello stato di disoccupazione per tutta la sua durata, senza obblighi di conferma periodica; (b) la detenzione non comporta la decadenza dal diritto alle prestazioni di disoccupazione, che restano esigibili ove sussistano i requisiti contributivi. In questa stessa direzione si colloca, più recentemente, l'art. 25-ter o.p., che prevede servizi di assistenza per l'accesso alle prestazioni sociali e alle politiche attive del lavoro.

Dal punto di vista pratico va poi detto che le forme contrattuali e dei modelli organizzativi utilizzati nel mondo carcerario sono compatibili con i requisiti previsti dalla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (Nاسpi)<sup>26</sup>, la misura a tutela dei lavoratori dal rischio di disoccupazione involontaria prevista per i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato (art. 1, Dlgs 22/2015). La Nاسpi, infatti, presuppone lo stato di disoccupazione del richiedente e ulteriori requisiti contributivi quali il possesso di almeno tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione e, solo per gli eventi verificatisi prima del 31 dicembre 2021, almeno trenta giornate di lavoro effettivo o equivalenti nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione<sup>27</sup>.

Quanto ai requisiti di accesso alle prestazioni contro la disoccupazione, il lavoro penitenziario non presenta, sul piano contributivo, particolari aporie: la maturazione della contribuzione è in linea di principio compatibile con l'attività lavorativa intramuraria, salvo la criticità già evidenziata della riduzione contributiva conseguente alla minore base retributiva.

25 I risultati della ricerca esposti nel presente paragrafo sono stati oggetto di due pubblicazioni: G. Caputo, lavoro, previdenza sociale, tutela contro la disoccupazione dei lavoratori detenuti nella giurisprudenza del giudice del lavoro, in [www.legislazionepenale.eu](http://www.legislazionepenale.eu), 2023; G. Caputo, Lavoro carcerario e contenzioso strategico: l'esperienza de "L'altro Diritto", in *Lavoro, diritti, Europa*/<https://www.lavorodirittieuropa.it>, 2025.

26 La Nاسpi è stata istituita dall'art. 1 del d.lgs. 4.3.2015 n. 22.

27 Il requisito delle 30 giornate di lavoro effettivo (di cui all'art. 3, comma 1, lettera c) del d.lgs. 22/2015) non trova più applicazione per gli eventi di disoccupazione successivi al 1.1.2022 (art. 3, comma 1 bis d.lgs. 22/2015 introdotto dalla l. 30.12.2021 n. 234).

Più delicato è invece il requisito dello stato di disoccupazione, definito dall'art. 1, co. 2, lett. c), d.lgs. 181/2000 come condizione del soggetto privo di lavoro che sia anche immediatamente disponibile alla ricerca e allo svolgimento di un'attività lavorativa secondo le modalità stabilite dai servizi competenti. Un simile livello di "attivazione" — coerente con le politiche del lavoro rivolte ai disoccupati in libertà — non è realisticamente esigibile nei confronti di una persona privata della libertà personale, la cui accessibilità al mercato esterno è condizionata tanto dai requisiti per le misure alternative quanto da valutazioni giurisdizionali discrezionali. A colmare questo scarto interviene la disciplina speciale già contenuta nell'art. 19 della l. 56/1987<sup>28</sup>: per i detenuti lo stato di detenzione opera come prova legale dello stato di disoccupazione, esonerandoli dall'onere di rendere e aggiornare la dichiarazione di immediata disponibilità. In tal modo, la detenzione vale al tempo stesso come attestazione della condizione di disoccupazione e come legittimo impedimento a soddisfare gli obblighi di immediata reperibilità e attivazione richiesti ai disoccupati liberi.

Questa interpretazione è stata sostanzialmente pacifica sino al 2018 quando una circolare del Dap<sup>29</sup>, prontamente recepita dall'Inps<sup>30</sup>, ha messo in discussione il diritto dei detenuti a percepire la Naspi nel periodo della detenzione, sostenendo la tesi secondo cui sarebbe esigibile solo a scarcerazione avvenuta. Tali circolari hanno posto il problema dell'incompatibilità dei requisiti della Naspi rispetto al lavoro dei detenuti, avuto riguardo alla sua natura "speciale" e alle peculiari modalità con cui questo viene organizzato. La tesi proposta si basa essenzialmente su due argomenti.

Il primo argomento addotto attiene alla qualificazione giuridica del rapporto di lavoro penitenziario e ripropone la tradizionale tesi della "specialità": il lavoro intramurario non sarebbe assimilabile ai comuni rapporti di lavoro, in quanto previsto (storicamente) come doveroso dalla disciplina penitenziaria e funzionalizzato al trattamento rieducativo. Su questa base, l'Amministrazione ha sostenuto che il lavoro svolto alle sue dipendenze costituirebbe una "forma giuridica atipica", non pienamente riconducibile alle fattispecie lavoristiche ordinarie; pur potendosi descrivere come "lavoro dipendente a orario ridotto", esso non sarebbe tuttavia assimilabile alla disciplina del part-time, con conseguente esclusione delle regole che, nel lavoro libero, collegano determinate tutele (anche assicurative) alla tipologia contrattuale.

Il secondo argomento riguarda invece il modello organizzativo della prestazione lavorativa. Richiamando la pronuncia Cass. pen., 3 maggio 2006, n. 18505, si è sostenuto che la prassi amministrativa della turnazione — ossia l'avvicendamento dei detenuti su un numero limitato di posti — configuri una modalità "atipica" che non integrerebbe i presupposti richiesti per l'accesso alla NASpI. In concreto, la turnazione risponde alla scarsità strutturale dell'offerta lavorativa intramuraria e opera come criterio di distribuzione di opportunità minime di reddito tra una platea ampia di detenuti, in un contesto nel quale, almeno in linea di principio, l'Amministrazione sarebbe tenuta ad "assicurare" il lavoro (art. 15 o.p.).

Secondo questa ricostruzione, la cessazione dell'impiego al termine del turno non costituirebbe una vera e propria cessazione del rapporto (né un licenziamento), ma una mera sospensione temporanea, dato che il detenuto potrebbe essere riassegnato in qualsiasi momento. Proprio per tale ragione, la fine del periodo di impiego non integrerebbe quell'evento di perdita involontaria dell'occupazione che, nell'assetto ordinario, condiziona l'accesso alla tutela contro la disoccupazione.

Sulla base degli argomenti sviluppati dal DAP nella propria circolare, l'INPS ha adottato un mes-

28 Si tenga presente che, ad eccezione del primo comma dell'art. 19 che è stato abrogato con il d.lgs. 19.12.2002 n. 297, tutti gli altri commi sono ancora in vigore.

29 Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, circolare n. 0308155 del 4.10.2018.

30 Messaggio dell'Inps del 5.3.2019 n. 909.

saggio con cui ha negato, in via generale, il diritto dei detenuti alla NASpI per il lavoro svolto alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, fatta salva l'ipotesi in cui il rapporto sia intercorso con datori di lavoro diversi dall'istituto. A sostegno, l'INPS richiama la sentenza Cass. pen. n. 18505/2006, valorizzando sia la tesi della specialità del lavoro penitenziario sia il modello organizzativo della turnazione/avvicendamento, ritenuto incompatibile con la nozione di cessazione involontaria del rapporto. La contribuzione contro la disoccupazione, pur dovuta, viene quindi considerata utilizzabile solo in futuro, qualora il detenuto perda involontariamente un lavoro alle dipendenze di un datore diverso dall'Amministrazione penitenziaria, e purché i contributi risultino versati nei quattro anni precedenti l'inizio della disoccupazione. Tale impostazione ha alimentato un contenzioso significativo, devoluto al giudice del lavoro in coerenza con il riparto di giurisdizione affermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 341/2006).

La dottrina<sup>31</sup> e una parte significativa della giurisprudenza hanno respinto l'impostazione fondata sulla "specialità" del lavoro penitenziario, sostenendo, in senso opposto, la tesi della normalizzazione del rapporto e, conseguentemente, la sussistenza del diritto alla NASpI. In tale prospettiva, l'attenzione non si è limitata alla qualificazione astratta del rapporto, ma si è concentrata anche sulla compatibilità dell'indennità di disoccupazione con le concrete modalità organizzative del lavoro intramurario, misurandosi in particolare con le due ipotesi più ricorrenti di cessazione della prestazione: la scarcerazione e l'avvicendamento/rotazione sul posto di lavoro (o, in termini funzionalmente analoghi, il trasferimento ad altro istituto).

Come emergerà dall'analisi che segue, i giudici del lavoro hanno accolto sia i ricorsi di ex detenuti che, cessato il rapporto per effetto della scarcerazione, hanno domandato la NASpI una volta tornati in libertà; sia i ricorsi di detenuti che, avendo perso l'impiego per la fine del turno di rotazione o per trasferimento, hanno richiesto la prestazione durante lo stato detentivo.

## 9.1 Disoccupazione e scarcerazione

Nei ricorsi proposti da ex detenuti cui la NASpI era stata negata dopo la scarcerazione, il giudice del lavoro ha dovuto anzitutto chiarire se l'uscita dal carcere integri una **cessazione involontaria** del rapporto. In alcuni rari casi, si è sostenuto in senso contrario, ritenendo la cessazione imputabile esclusivamente alla sfera personale del lavoratore e non riconducibile all'Amministrazione penitenziaria (T. Frosinone, sez. lav. 29.9. 2021 n. 843). Nella prevalenza dei casi, il giudice del lavoro ha ritenuto che la cessazione del rapporto conseguente alla scarcerazione costituisca un evento oggettivo e non imputabile alla volontà del lavoratore; ne deriva che, in presenza degli ulteriori requisiti contributivi, l'ex detenuto ha diritto alla NASpI.

Il Tribunale di Verona ha affermato che la scarcerazione determina la cessazione del rapporto per una causa del tutto estranea alla volontà del detenuto, il quale non può "chiedere di restare" in isti-

---

31 V. Lamonaca, *Il diritto alla Naspi del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria*, in *RGL*, 1, 2020, 196 ss.; F. Malzani, *Lavoro a favore dell'amministrazione penitenziaria e Naspi: un orientamento da ripensare*, in *RCP*, 2, 2020, 556 ss.; G. Mautone, *Lavoro dei detenuti e ammissione al trattamento di disoccupazione: si consolida l'interpretazione che ammette la compatibilità*, in *SP*, 2022, <https://www.sistemapenale.it/it/scheda/tribunale-verona-2022-lavoro-detenuti-trattamento-disoccupazione>; V. A. Poso, *La disoccupazione involontaria dei detenuti lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria supera (per ora) la prova della NASpI*, in *Labor*, 2022 <https://www.rivistalabor.it/la-disoccupazione-involontaria-dei-detenuti-lavoratori-alle-dipendenze-dellamministrazione-penitenziaria-supera-per-ora-la-prova-della-naspi/>; L. Pelliccia, *Il diritto alla tutela indennitaria contro la disoccupazione involontaria (NASpI) a favore dei detenuti che lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria*, in *Osep*, 2022, <https://osep.jus.unipi.it/2022/09/15/il-diritto-alla-tutela-indennitaria-contro-la-disoccupazione-involontaria-naspi-a-favore-dei-detenuti-che-lavorano-alle-dipendenze-dellamministrazione-penitenziaria/>

tuto per continuare a lavorare; l'interruzione lo colpisce quindi come “oggetto” del venir meno del rapporto e non come soggetto che intenda porvi fine (T. Verona, sez. lav., 7 febbraio 2022, n. 54). Sul requisito dell'involontarietà, richiamando precedenti (App. Torino, sez. lav., 29 luglio 2020, n. 289; T. Venezia, sez. lav., 15 dicembre 2020, n. 494), lo stesso giudice ha ricordato che esso può sussistere anche quando vi sia una manifestazione di volontà del lavoratore, qualora la cessazione sia concretamente riconducibile al comportamento datoriale (ad es. dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale in sede protetta).

In una linea coerente, la Corte d'Appello di Torino ha riconosciuto la NASpI anche nell'ipotesi di trasferimento del detenuto in altro istituto, qualificandolo come causa di perdita involontaria dell'occupazione (App. Torino, sez. lav., 26 ottobre 2021, n. 523). Analoga conclusione è stata raggiunta dalla Corte d'Appello di Milano (n. 568/2022), che — richiamando un precedente torinese (n. 886/2019) — ha fondato il diritto dei detenuti alla NASpI non solo sull'assenza di un divieto espresso, ma anche su una lettura costituzionalmente orientata della disciplina, alla luce dei principi in materia di lavoro (artt. 3, 4, 35 e 38 Cost.) e della finalità rieducativa della pena (art. 27 Cost.). Quanto ai principi lavoristici, la giurisprudenza di merito<sup>32</sup> richiama in modo pressoché unanime la sentenza della Corte costituzionale n. 158/2001, valorizzando l'autonomia del rapporto di lavoro penitenziario rispetto al rapporto punitivo e, conseguentemente, l'estensione delle ordinarie garanzie costituzionali del lavoro. Su questa base, il diniego della NASpI ai soli detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria è stato ritenuto lesivo dell'art. 3 Cost., poiché li renderebbe gli unici soggetti dell'ordinamento tenuti a versare la contribuzione destinata a finanziare la prestazione senza poterne mai beneficiare (T. Venezia, cit.).

Quanto ai principi in materia di pena, si è osservato che l'esclusione dalle tutele contro la disoccupazione comprometterebbe la funzione risocializzante attribuita al lavoro dall'art. 15 o.p., incidendo paradossalmente proprio nella fase più critica del percorso di reinserimento: la scarcerazione, quando la ricerca di un'occupazione risulta particolarmente difficile, soprattutto per chi reca lo stigma di una pregressa detenzione (App. Milano, cit.). In questa prospettiva, il Tribunale di Venezia ha sottolineato che remunerazione e tutela previdenziale/assicurativa, oltre a essere diritti fondamentali del lavoratore, svolgono anche una funzione pedagogica, in quanto favoriscono la trasformazione di atteggiamenti che ostacolano una partecipazione sociale costruttiva (T. Venezia, cit.).

Tale lettura risulta coerente con l'impianto correzionalista dell'ordinamento penitenziario e del regolamento di attuazione, nel quale l'assimilazione del lavoro intramurario al lavoro libero mira anche a trasmettere l'“etica” del lavoro salariato quale canale principale di accesso al reddito e, più in generale, al sistema di welfare.

## 9.2 Disoccupazione e avvicendamento sul posto di lavoro

Tra le prime pronunce sul tema della “turnazione” si colloca il Tribunale di Ivrea (sez. lav., 25 ottobre 2018, n. 313), che, accogliendo il ricorso, ha qualificato come “ardita” e “destituita di fondamento” la tesi amministrativa secondo cui l'interruzione derivante dall'avvicendamento sarebbe una mera **sospensione** del rapporto. Secondo il giudice, il rapporto con l'Amministrazione si configura piuttosto come **contratto a termine**, poiché la riassegnazione non è affatto certa ma dipende dall'eventuale disponibilità di posti (in senso conforme: T. Siena; T. Genova). A conferma, con l'avvicendamento cessano anche i **versamenti contributivi** (T. Ivrea).

32 T. Verona, cit.; T. Venezia, sez. lav. 15.12.2020 n. 8620; T. Milano, sez. lav. 6.9.2022 n. 2205; T. Cosenza, sez. lav. 29.3.2021 n. 764; T. Milano 10.11.2021 n. 2718; T. Genova, sez. lav. 10.3.2022 n. 810; App. Milano, sez. lav. 5.6.2022 n. 568; T. Siena, sez. lav. 5.9.2022 n. 60.

Inoltre, come osserva Lamonaca<sup>33</sup>, se l'avvicendamento fosse davvero una sospensione, ne deriverebbe un diritto del detenuto alla **remunerazione** per il periodo di “non lavoro”; la mancata corresponsione legittimerebbe allora dimissioni per giusta causa, che — proprio perché involontarie nella sostanza — aprirebbero comunque l'accesso alla NASpI<sup>34</sup>.

I Tribunali di Cosenza e Siena hanno chiarito che, alla cessazione del periodo di “turnazione”, il requisito dell'involontarietà della disoccupazione risulta integrato: la perdita dell'occupazione è infatti assimilabile alle ipotesi tipiche di licenziamento o di scadenza del termine nei rapporti temporanei, eventi riconducibili all'iniziativa datoriale (T. Cosenza; T. Siena). In linea coerente, il Tribunale di Firenze (sez. lav., 3 novembre 2022, n. 1273) ha escluso che l'inattività sia imputabile a una libera scelta del detenuto, sottolineando che essa deriva dall'assenza di occasioni lavorative conseguente alla turnazione organizzata dall'Amministrazione penitenziaria, situazione non paragonabile a dimissioni o a volontaria permanenza nello stato di non lavoro.

Analoga è la posizione del Tribunale di Genova (sez. lav., 10 marzo 2022, n. 810; confermata in appello il 9 marzo 2023, n. 49), che riconduce espressamente la mancanza di lavoro ai turni di rotazione e avvicendamento, evidenziandone l'estraneità alla volontà del detenuto e qualificandola come equivalente alla scadenza di un contratto a termine, evenienza che dà pacificamente accesso alla NASpI. Lo stesso giudice, inoltre, ricorda che la nozione di involontarietà rilevante ai fini NASpI è intesa in senso ampio, tanto che la prestazione spetta anche in talune fattispecie in cui la cessazione del rapporto è formalmente connessa a una manifestazione di volontà del lavoratore (ad es. dimissioni per giusta causa)<sup>35</sup>.

Le pronunce dei Tribunali di Cosenza, Firenze e Genova, oltre a riconoscere l'involontarietà della cessazione, hanno anche respinto in modo esplicito la tesi della “specialità” del lavoro penitenziario, richiamando la giurisprudenza costituzionale sull'autonomia del rapporto lavorativo rispetto al rapporto punitivo e la clausola di inclusione previdenziale dell'art. 20 o.p.

In questa linea, il Tribunale di Padova (15 novembre 2021, n. 603) e quello di Genova hanno ribadito che la NASpI è una tutela a vocazione universale per i lavoratori subordinati, salvo eccezioni tassative tra le quali non figurano i detenuti: una loro esclusione, pertanto, sarebbe illegittima perché determinerebbe una disparità di trattamento ex art. 3 Cost. a danno di soggetti che versano la contribuzione senza poterne fruire, oltre a porsi in tensione con gli standard sovranazionali (EPR e Mandela Rules) sul lavoro carcerario.

Particolarmente articolata è la motivazione del Tribunale di Siena, che qualifica il diniego INPS come non solo illegittimo, ma discriminatorio, ravvisando una violazione degli artt. 3, 4, 35 e 38 Cost.: negare la NASpI ai detenuti impiegati dall'Amministrazione penitenziaria significherebbe

33 V. Lamonaca, *Il diritto alla Naspi del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria*, cit., 202.

34 Di parere contrario il giudice del lavoro di Torino che nel riconoscere il diritto alla Naspi a un ex-detenuto ha argomentato che l'interruzione del rapporto di lavoro può dirsi certamente sussistente in caso di scarcerazione, ma non in caso di turnazione quando si verifica una mera sospensione (Tribunale di Torino, sez. lav. 25.3.2019 n. 172). Per un commento critico a tale decisione si veda l'interessante commento F. Malzani, *Lavoro a favore dell'amministrazione penitenziaria e Naspi: un orientamento da ripensare*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2, 2020, 556 ss.

35 Tra le quali il giudice del lavoro menziona: le dimissioni intervenute durante il periodo tutelato di maternità ex artt. 54 e 55 d.lgs. n. 151/2001; la risoluzione consensuale del rapporto di lavoro intervenuta nell'ambito della procedura di conciliazione di cui all'art. 7 legge n. 604/1966; il caso della risoluzione consensuale a seguito del rifiuto del lavoratore di trasferirsi presso altra sede della stessa azienda distante più di 50 chilometri dalla residenza del lavoratore; il licenziamento con accettazione dell'offerta di conciliazione ex art. 6 d.lgs. n. 22/2015; il licenziamento disciplinare.

renderli gli unici lavoratori subordinati, pur in possesso dei requisiti e pur soggetti a contribuzione, esclusi dalla prestazione. Il giudice sottolinea inoltre l'illogicità della posizione amministrativa, tanto più evidente se si considera che l'INPS riconosce la NASpI ai detenuti che lavorano per datori diversi dall'Amministrazione: una differenza che, secondo tale lettura, rivela una disparità difficilmente giustificabile e riconducibile, in ultima istanza, alle carenze organizzative e finanziarie dello Stato nell'assicurare un'offerta lavorativa adeguata in carcere. Da qui l'ulteriore contraddizione: a fronte dell'inadempienza rispetto agli obblighi di promozione e tutela del lavoro (artt. 4 e 35 Cost.; artt. 15 e 20 o.p.), lo Stato finirebbe per perseguire un risparmio di spesa proprio attraverso la compressione della tutela contro la disoccupazione garantita dall'art. 38 Cost..

## **La Corte di cassazione n. 396/2024 del 05/01/2024 in materia di previdenza da lavoro penitenziario**

Come anticipato la Suprema Corte di cassazione con la decisione 396/2024 ha affermato importanti principi in materia di lavoro e previdenza sociale dei detenuti. A partire dalla piena assimilazione del rapporto di lavoro penitenziario ai comuni rapporti di lavoro, ha affermato che “il lavoro intramurario svolto dall’intimato è del tutto equiparabile al lavoro ordinario anche ai fini previdenziali e che le peculiarità del rapporto non rilevano in alcun modo ai fini della soluzione del problema relativo alla spettanza o meno della tutela previdenziale, per la quale occorre guardare alla natura e funzione della tutela medesima”.

Secondo la Suprema Corte “non consta alcuna ragione che renda il lavoro carcerario incompatibile con il riconoscimento della NASPI in caso di perdita del primo”. Vengono così respinti tutti gli argomenti addotti dall’INPS:

40. Da un lato, anzi, va sottolineato che è fatto del tutto pacifico che l’Amministrazione penitenziaria versa all’INPS i contributi per la disoccupazione anche per i detenuti-lavoratori, elemento questo utile soluzione che riconosce all’ex-detenuto la tutela previdenziale richiesta.

41. Dall’altro lato, non è rilevante che l’Amministrazione penitenziaria non persegua scopi di lucro, essendo pacifico che la NASPI spetta a tutti i lavoratori di cui all’art. 1 del d.lgs. n. 22, anche se dipendenti da enti che non perseguono scopi di lucro, quali, ad esempio, gli Enti del terzo settore (cfr. artt. 4, comma 1, e 8 d.lgs. n. 117 del 2017). a corroborare la soluzione che riconosce all’ex-detenuto la tutela previdenziale richiesta.

42. Non può rilevare nemmeno che i posti di lavoro vengano assegnati ai detenuti «a rotazione», atteso che si tratta di modalità necessaria a conciliare l’impegno sancito a carico dell’Amministrazione di «assicurare» ai detenuti il lavoro (art. 15, co. 2, O.P.) con la notoria scarsità quantitativa dell’offerta di lavoro in carcere, da cui non può dipendere alcuna conseguenza in termini di trattamento previdenziale.

43. La ricomprensione tra i potenziali beneficiari della Naspi del lavoratore che ha svolto attività lavorativa intramuraria il cui rapporto cessa per scarcerazione discende anche dalla considerazione che anche nel caso ricorre l’esigenza di tutela sociale alla base dell’istituto, che, se non fosse applicabile nella specie, priverebbe il lavoratore penitenziario proprio nel momento più delicato del progetto di reinserimento sociale, caratterizzato dalla difficoltà di trovare una nuova occupazione lavorativa per chi ha una pregressa esperienza detentiva.



## La ricerca empirica sul lavoro dei detenuti in carcere

### 1. Premessa metodologica

Il programma di ricerca prevedeva lo svolgimento di una prima mappatura su un campione complessivo di almeno 200 detenuti all'interno di tre tipologie di istituti penitenziari (custodia attenuata, casa circondariale e casa di reclusione). Per i 200 detenuti, selezionati per genere, fasce d'età e nazionalità rappresentativi della popolazione detenuta in Toscana, si dovevano estrarre le schede anagrafiche professionali e/o gli estratti contributivi INPS.

La ricerca sul campo ha dovuto fronteggiare alcuni ostacoli che hanno costretto i ricercatori ad un adattamento della metodologia. Una volta individuati i 200 detenuti con i criteri previsti in quattro istituti penitenziari corrispondenti alle tipologie previste (NCP Sollicciano, C.C. Gozzini, C.C. Pisa, C.R. Massa), sono emersi importanti ostacoli di carattere burocratico ed organizzativo per l'accesso alle schede anagrafico-professionali e agli estratti contributivi Inps.

In particolare, gli Enti erogatori (Inps e Centri per l'Impiego territoriali) oltre alla delega (già predisposta dai ricercatori) hanno richiesto di fornire un documento del delegato al fine di reperire la documentazione richiesta. Purtroppo, la gran parte dei detenuti non ha alcun documento di identità, in particolare i detenuti stranieri sono nella gran parte dei casi totalmente sprovvisti di documenti. Abbiamo fatto presente che l'assenza di documento non pregiudica l'accesso al lavoro in carcere, poiché di fatto i detenuti lavorano con un Codice fiscale richiesto dall'Istituto di pena che versa per loro i contributi e fa (o dovrebbe fare come vedremo) le comunicazioni previste dalla legge. Nonostante ciò, solo in alcuni casi, gli Enti hanno accettato di rilasciare i certificati richiesti, subordinandoli, però, alla presentazione del cosiddetto "modulo IP3", un'attestazione rilasciata dal carcere e contenente i dati anagrafici dei detenuti. Questo ha comportato che i ricercatori dovessero richiedere tale attestazione agli Uffici degli Istituti, i quali però hanno risposto imponendo procedure una diversa dall'altra e con tempistiche incompatibili con quelle previste dal protocollo di ricerca.

Per tale ragione si è deciso di avviare da subito l'attività delle interviste e contestualmente di richiedere per tutti il modulo IP3 e avviare la pratica per l'accesso a estratti contributivi e schede anagrafico professionali. Questo ha comportato che i detenuti da intervistare non potessero essere selezionati sulla base dei dati contributivi e professionali preventivamente raccolti, come previsto inizialmente dal protocollo.

Con riguardo al secondo punto della ricerca empirica relativo alla formazione, gli unici dati che sono raccolti dal Provveditorato regionale sono quelli presentati e sono relativi al numero delle per-

sono detenute inserite in Tirocini di inclusione lavorativa e al numero di detenuti coinvolti in Corsi di formazione professionale negli anni 2022, 2023 e primo semestre del 2024.

Con riguardo al terzo punto della ricerca empirica, relativo alla mappatura della presenza di servizi di mediazione e matching per l'accesso al lavoro, il risultato della ricerca è stato sconcertante. Risulta esistente una forma di collaborazione tra Istituto di pena e Centro l'impiego in soli due Istituti: quello di Pistoia e di Lucca, istituti all'interno dei quali vi è un ingresso periodico di un operatore del Cpi. Mentre il complesso sistema di comunicazioni previsto dalla legge 56/1987, che prevede comunicazioni da parte delle direzioni degli Istituti, non è attuato. Più in generale non esiste alcun sistema di rilevazione dei bisogni lavorativi e di profilazione delle competenze lavorative delle persone detenute, né a livello locale né a livello regionale.

Con riguardo al quarto punto della ricerca empirica, è stato possibile operare una mappatura delle tipologie contrattuali presenti negli istituti, ma non delle modalità operative utilizzate per l'accesso al lavoro e la sua organizzazione (sistema delle cosiddette "turnazioni"). Questo perché ogni singolo istituto gestisce in maniera del tutto autonoma l'assegnazione al lavoro, secondo prassi interne non formalizzate. Non esiste, pertanto, alcun dato, tantomeno comunicazioni, da parte degli Istituti al Provveditorato circa la frequenza delle turnazioni e dell'impiego dei detenuti nelle varie tipologie lavorative (es. addetto alle pulizie, scrivano, mof, ecc.). Quando abbiamo richiesto agli istituti tali dati ci è stato risposto che nessun istituto raccoglie dati sulle mansioni cui sono adibiti i detenuti.

Tali dati sono stati in qualche misura desumibili: in parte dalle interviste dalle quali emergono i criteri informali di accesso al lavoro e, in parte, dagli estratti contributivi che danno un'idea molto chiara dell'effettivo livello di impiego dei detenuti e dei loro livelli retributivi/contributivi.

Il ricorso a modelli del tutto informali di organizzazione del lavoro da parte degli istituti e l'assenza di qualsivoglia sistema di raccolta e di comunicazioni di dati relativi alle mansioni cui sono adibiti i detenuti, ha reso impraticabile la prevista ricognizione a livello regionale della dimensione del lavoro con riguardo a livelli di impiego e retributivi reali. Quando i ricercatori hanno richiesto tali dati al Prap, infatti, è stato loro risposto che questi non vengono né richiesti e né raccolti dagli istituti. Per tale ragione, un approfondimento su questi aspetti è stato possibile solo nei quattro istituti campione, grazie alla disponibilità di alcuni funzionari addetti ai conti correnti. In proposito, si tenga presente il particolare contesto in cui la ricerca si è svolta che è quello di una carenza di personale addetto alla ragioneria e ai conti correnti, che spesso viene condiviso da più istituti.

Abbiamo infine richiesto dati sul lavoro di pubblica utilità dei detenuti in Toscana (art. 20ter o.p.). Pur non essendo attualmente operativo alcun programma, abbiamo richiesto di accedere ai protocolli esistenti e al loro eventuale funzionamento passato. Non abbiamo però ricevuto alcun dato.

## **2. Un quadro generale sul lavoro penitenziario in Toscana**

In ambito penitenziario il lavoro è individuato come uno degli elementi del trattamento rieducativo e dovrebbe essere, salvo casi di impossibilità, assicurato a tutti i condannati e internati (art. 15 O.P.). Nonostante ciò, e nonostante i recenti interventi legislativi in materia di lavoro penitenziario che hanno di fatto parificato il lavoro delle persone detenute a quello svolto in libertà (d. lgs n. 124/2018), gli inserimenti lavorativi di persone detenute all'interno e all'esterno del carcere sono scarsi come si evince dai dati qui riportati.

La popolazione detenuta in Toscana rappresenta poco più del 5% di quella complessivamente ristretta in Italia<sup>36</sup> e si caratterizza per una più alta percentuale di persone detenute di origine straniera: se a livello nazionale gli stranieri rappresentano il 31% del totale, in Toscana la percentuale di detenuti stranieri è del 47%, con istituti penitenziari in cui questo dato supera il 60%, come si evince dalla tabella qui riportata.

Tabella n. 1

Detenuti presenti al 30/6/2025 in Toscana					
	istituti	detenuti presenti	di cui stranieri	% stranieri	donne
1	Arezzo	37	20	54%	
2	F. Gozzini	104	58	56%	
3	F. Sollicciano	552	355	64%	68
4	Grosseto	24	13	54%	
5	Massa M.	48	21	44%	
6	Livorno	233	63	27%	
7	Gorgona	82	55	67%	
8	Porto Azzurro	327	197	60%	
9	Lucca	85	45	53%	
10	Massa	266	107	40%	
11	Pisa	290	158	54%	35
12	Volterra	179	41	23%	
13	Prato	598	311	52%	
14	Pistoia	83	37	45%	
15	S. Gimignano	319	16	5%	
16	Siena	68	38	56%	
<b>TOT.</b>		<b>3295</b>	<b>1535</b>	<b>47%</b>	<b>103 (3%)</b>

Al 30 giugno 2025<sup>37</sup>, le persone detenute negli istituti penitenziari in Toscana che svolgono una qualche attività lavorativa sono il 45% del totale della popolazione detenuta (1.498 su 3.295). Tra queste, l'81%, (1.213 di cui 35 donne) lavora alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, mentre il restante 19% è impiegato per un datore di lavoro diverso dall'amministrazione penitenziaria.

Tabella n. 2

Lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria						
lavorazioni	colonie agricole	servizi d'istituto	manutenzione ordinaria fabbricati	servizi extramurari (art. 21)	tot.	
166	20	867	79	81		
					ita	stranieri
					573 M	22 F
					605 M	13 F
					<b>1.213</b>	

36 Al 30 giugno 2025 sono 62.728 le persone presenti in carcere in Italia. Tra queste, il 31% sono straniere (19.816). Le donne detenute rappresentano il 4,3% del totale (2.747 persone). Al 30 giugno 2025 le persone detenute negli istituti penitenziari toscani sono 3.295. Tra questi, 103 sono donne e 1.535 stranieri.

37 Le statistiche relative al lavoro penitenziario sono pubblicate il 30 giugno di ogni anno dal Ministero della Giustizia e sono reperibili al seguente link: [https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/statistiche?facetNode\\_1=0\\_2&selectedNode=0\\_2\\_6](https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/statistiche?facetNode_1=0_2&selectedNode=0_2_6)

Dunque, poco più dell'8% (285 persone su 3.295) della popolazione detenuta in Toscana lavora per un datore diverso dall'amministrazione penitenziaria: nella maggior parte dei casi si tratta di semiliberi o persone in regime di art. 21 O.P. impiegate per datori di lavoro esterni. Le persone che lavorano in istituto per conto di datori di lavoro diversi dall'amministrazione penitenziaria rappresentano un numero irrisorio: come si vede dalla Tabella n. 3, solo 3 persone lavorano all'interno del carcere impiegate da imprese e 1 persona impiegata da una cooperativa.

**Tabella n. 3**

Lavoro non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria							
semiliberi		art. 21	lavoranti in istituto per conto di		tot.		
in proprio	per datori di lavoro esterni		imprese	cooperative	ita		stranieri
5	147	129	3	1	169 M	6 F	109 M   1 F
<b>285</b>							

È interessante notare come nell'ultimo anno, nonostante che la popolazione detenuta in Toscana sia cresciuta di 105 unità (da 3.190 nel giugno 2024 detenuti a 3.295 l'anno successivo), le persone impiegate in attività lavorative siano diminuite sia alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria che alle dipendenze di altro datore di lavoro. Al 30 giugno 2024, su un totale di 3.190 persone detenute negli istituti penitenziari in Toscana, quelle che svolgevano una qualche attività lavorativa erano 1.678, dunque più del 50%, benché per la grande maggioranza era impiegata in attività alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e nello specifico in servizi ordinari d'istituto (1.065 persone). Le persone impiegate in istituto per conto di imprese erano 3 e 10 per conto di cooperative.

**Tabella n. 4**

Lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria al 30.6.2024							
lavorazioni	colonie agricole	servizi d'istituto	manutenzione ordinaria fabbricati	servizi extramurari (art. 21)	tot.		
154	26	1065	72	68	ita		stranieri
					662 M	34 F	670 M   19 F
<b>1.385</b>							

**Tabella n. 5**

Lavoro non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria al 30.6.2024							
semiliberi		art. 21	lavoranti in istituto per		tot.		
in proprio	per datori di lavoro esterni		imprese	cooperative	ita		stranieri
3	146	131	3	10	173 M	4 F	114 M   2 F
<b>293</b>							

Gli inserimenti lavorativi di persone detenute all'interno e soprattutto all'esterno del carcere sono dunque pochissimi rispetto al numero dei detenuti presenti e la grande maggioranza dei detenuti che lavora lo fa alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria svolgendo attività scarsamente istruttive in modo discontinuo per pochi mesi (talvolta settimane) all'anno.

A partire da questo quadro, il presente lavoro ha inteso approfondire le ragioni che rendono scarso

il lavoro dei detenuti al fine di ipotizzare meccanismi volti a intervenire su questa condizione. In particolare, obiettivo della ricerca è stato quello di elaborare alcune proposte di intervento volte a costruire un meccanismo finalizzato all'incontro tra domanda e offerta di lavoro per le persone in esecuzione pena, a promuovere l'attività lavorativa delle persone detenute e, al contempo, elaborare specifiche proposte di modifica normativa in materia di incentivazione all'assunzione di persone detenute o ex detenute.

A tal fine, prendendo le mosse da una ricognizione teorica del quadro normativo in materia di lavoro dei detenuti e degli ex detenuti, il lavoro è proseguito con la ricerca sul campo negli istituti penitenziari di Firenze Sollicciano, Firenze Gozzini, Massa e Pisa, al fine di colmare il divario di conoscenze relative alle storie lavorative e ai bisogni formativi delle persone detenute.

Analizzando i dati raccolti dall'amministrazione penitenziaria sul lavoro dei detenuti si è infatti notato come non venissero raccolte tutte le informazioni necessarie per un'efficace progettazione del lavoro all'interno e all'esterno del carcere. Ad esempio, non abbiamo a disposizione i dati relativi alle competenze lavorative delle persone detenute e ai bisogni formativi, nonché informazioni relative alla storia lavorativa pregressa e allo stato occupazionale al momento dell'incarcerazione.

Proprio al fine di colmare detto vuoto di conoscenze, l'attività di ricerca ha voluto ricostruire le carriere di studio e di lavoro di un campione significativo di detenuti, mettendo in luce i titoli di studio, i titoli professionali, i corsi di formazione, le esperienze lavorative e le competenze acquisite.

### 3. La ricerca empirica

La ricerca empirica ha coinvolto quattro istituti penitenziari: le Case circondariali di Firenze Sollicciano, Firenze Gozzini e Pisa e la Casa di reclusione di Massa. L'attività di ricerca si è svolta in due fasi: nella prima fase della ricerca si è tentato di ricostruire la carriera lavorativa e contributiva delle persone detenute a partire dalle schede anagrafico-professionali (c.d. S.A.P.) dei Centri per l'impiego e/o dall'estratto conto contributivo previdenziale dell'INPS. La seconda fase ha previsto invece l'acquisizione di dati tramite interviste semi-strutturate su un numero più ristretto di detenuti tra quelli precedentemente individuati, allo scopo di ricostruire nel dettaglio le loro carriere lavorative e professionali precedenti e successive alla carcerazione. Al contempo si è voluto mappare le attività di formazione presenti negli istituti penitenziari della Toscana, le tipologie contrattuali di lavoro, oltre al concreto funzionamento del sistema di incentivi all'assunzione dei detenuti previsti dalla legge Smuraglia e da quella sulle cooperative sociali.

Inizialmente, per avere un quadro generale dell'organizzazione dell'attività lavorativa interna agli istituti penitenziari coinvolti nella ricerca, si sono chieste informazioni alle aree educative degli istituti penitenziari coinvolti nella ricerca in merito al numero dei detenuti occupati in una qualche attività lavorativa ed alle mansioni da essi svolte.

Per quanto riguarda la Casa circondariale di **Firenze Sollicciano**, nel dicembre 2024, su un totale di 533 detenuti (65 donne, 468 uomini) i lavoratori erano, per la sezione maschile, 159. Tutti i lavoratori erano impiegati in attività lavorative interne al carcere, alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. In particolare:

- 38 addetti alla spesa (c.d. spesini);
- 52 addetti alle pulizie (c.d. scopini);
- 16 persone occupate in cucina (inservienti, aiuto cuochi, cuochi);
- 6 persone in art. 21 impegnate in attività di pulizia;
- 5 barbieri;

- 6 scrivani;
- 5 portavitto;
- 5 persone occupate in lavanderia;
- 2 lavoranti nel magazzino;
- 4 piantoni;
- 7 lavoranti in art. 21 interno per l'azienda agricola;
- 13 M.O.F. (manutenzione ordinaria fabbricati).

Quanto alla sezione femminile, su 65 donne detenute, ne lavoravano 28, anch'esse alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria:

- 11 persone lavoravano tra lavanderia e portavitto;
- 1 scrivane;
- 11 addette alle pulizie;
- 2 piantoni;
- 3 lavoranti in art. 21 per l'azienda agricola.

Quanto poi al concreto funzionamento dell'attività di lavoro in carcere, come si dirà meglio in seguito, ogni attività lavorativa è svolta a rotazione tra le persone detenute per periodi di tempo determinati che variano da 1 mese a 3 mesi. In particolare, fatta eccezione per coloro i quali lavorano in cucina, ove esiste una specifica graduatoria e le persone ruotano ogni 2 o 3 mesi, tutti gli altri lavori vengono svolti per 1 mese a rotazione. In media, dunque, le persone detenute a Sollicciano impiegate in attività lavorative interne rappresentano circa il 35% della popolazione carceraria.

Quanto alla Casa circondariale di **Pisa**, nel dicembre 2024 su un totale di 273 persone detenute ne lavoravano 54, tra cui 5 donne (in totale, circa il 20% della popolazione carceraria). Anche in questo caso le persone risultavano tutte impiegate nei c.d. servizi d'istituto: per la maggior parte si trattava di lavori domestici a rotazione (scopino, portavitto, spesino), a cui si aggiungevano i lavori più qualificati di cuoco e di addetto alla M.O.F. Inoltre, nella Casa circondariale di Pisa, così come nella C.c. di Firenze Sollicciano non ci sono lavorazioni.

La Casa circondariale di **Firenze Gozzini** nel dicembre 2024 ospitava 105 persone, tra cui 21 semiliberi e 11 persone in art. 21. Quanto ai semiliberi: 2 persone svolgevano attività di volontariato, mentre le altre 19 lavoravano alle dipendenze di terzi (6 nel settore edile, 4 nell'ambito della ristorazione, 3 nell'ambito della logistica-trasporti-magazzinieri, 2 come addetti alle pulizie, 2 nell'ambito del commercio/gestione vendite/gestione clienti, 1 come informatico, 1 risultava assegnatario di borsa lavoro presso Cooperativa in qualità di addetto montaggio e smontaggio materiali elettronici). Delle 11 persone in regime di art. 21 O.P., 5 lavoravano alle dipendenze dell'amministrazione (come manovali, addetti alle pulizie o giardinieri), 2 nel settore edile, 1 nel settore logistica-trasporti, 1 nell'ambito della ristorazione, 1 come operaio addetto alle macchine, 1 assegnatario di borsa lavoro presso Cooperativa quale addetto montaggio e smontaggio materiali elettronici). Delle restanti 73 persone detenute figuravano assunte 27 persone:

- 13 impiegati come addetti alle pulizie;
- 4 inservienti in cucina;
- 2 addetti alla spesa;
- 1 addetto alla lavanderia;
- 1 bibliotecario;
- 1 cuoco;

- 1 aiuto cuoco;
- 1 addetto alla manutenzione ordinaria del fabbricato (M.O.F.);
- 1 in articolo 21 interno come addetto all'azienda agricola;
- 2 in articolo 21 interno come addetti alle pulizie Direzione e caserma.

Complessivamente, nella C.C. Firenze Gozzini lavora dunque il 60% della popolazione detenuta, anche se per la maggior parte alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. Per quanto riguarda le attività "produttive" in senso stretto, allo stato attuale non vi sono attività attive al Gozzini. L'unica produzione è quella dell'area verde/agricola interna all'istituto (olivicoltura, frutta e verdura), ciononostante l'unico uso e consumo è di tipo interno.

La Casa di reclusione di **Massa** al 12.12.2024 ospitava 234 detenuti (tra cui 23 persone in art. 21 e 8 in semilibertà). A Massa lavora la pressoché totalità delle persone detenute. Una gran parte delle persone detenute è impegnata in una delle due lavorazioni industriali attive nel carcere di Massa: il lanificio e la sartoria (circa 130/140 persone impiegate con turni alternati) dove le persone detenute producono lenzuola, federe, coperte per l'amministrazione penitenziaria e le divise per i lavoranti. Gli altri detenuti risultavano inseriti nei normali servizi d'istituto: la serra (3 persone), il sopravvitto (5 persone), biblioteca/scrivano (1), cucina (6 persone: cuoco, vice-cuoco, inservienti), lavanderia (4 persone), la MOF (6 persone), magazzino (2 persone), barbiere (1 persona), archivio (2 persone). Oltre a ciò, 2 persone erano impiegate al "CUPTTEL": assunte da una cooperativa, lavorando in un ufficio interno al carcere, si occupavano di registrare le prenotazioni per l'Ospedale.

Dal punto di vista contrattuale *le tipologie di contratti applicate* sono le seguenti: CCNL Turismo - Addetti ai Servizi Vari; CCNL Metalmeccanici Addetti Metalmeccanici; Addetti lavorazione legno CCNL Legno e Arredamento; Addetti lavorazione Calzature CCNL Calzature; CCNL Addetti Edilizia; CCNL Editoria e Grafica; CCNL Operai Agricoli e Florovivaisti; CCNL Addetti Lavorazioni Tessuti.

		<b>livello CCNL</b>	<b>Num Tabell a Paga</b>	<b>Minuti Settimanali</b>	<b>Giorni Settimanali</b>	<b>ferie</b>	<b>14esima</b>
<b>CCNL Turismo - Addetti ai Servizi Vari</b>							
1	Addetto alla Cucina	<b>5</b>	1	2400	6	26gg	si
2	Fornaio	<b>5</b>	1	2400	6	26gg	si
3	Barbiere	<b>5</b>	1	2400	6	26gg	si
4	Bibliotecario	<b>5</b>	1	2400	6	26gg	si
5	Aiuto Addetto alla Cucina	<b>6s</b>	1	2400	6	26gg	si
6	Aiuto Fornai	<b>6s</b>	1	2400	6	26gg	si

		livello CCNL	Num Tabell a Paga	Minuti Settimanali	Giorni Settimanali	ferie	14esima
7	Addetto alla Lavanderia	6s	1	2400	6	26gg	si
8	Addetto alla spesa detenuti	6s	1	2400	6	26gg	si
9	Inserviente di Infermeria	6s	1	2400	6	26gg	si
10	Assistente alla persona	6s	1	2400	6	26gg	si
11	Portantino	6s	1	2400	6	26gg	si
12	Casermiere	6	1	2400	6	26gg	si
13	Facchino	6	1	2400	6	26gg	si
14	Addetto alla distribuzione pasti	6	1	2400	6	26gg	si
15	Addetto alle Pulizie	7	1	2400	6	26gg	si
16	Inserviente di cucina	6	1	2400	6	26gg	si
17	Stiratore	6s	1	2400	6	26gg	si
18	Scrivano	5	1	2400	6	26gg	si
19	Magazziniere	6s	1	2400	6	26gg	si
20	Aiuto Magazziniere	6	1	2400	6	26gg	si
21	Giardiniere	6	1	2400	6	26gg	si
22	operaio generico	7	1	2400	6	26gg	si
23	apprendista	App	1	2400	6		
<b>CCNL Metalmeccanici Addetti Metalmeccanici</b>							
24	Motorista Specializzato	3s	2	2400	6	4 settimane	no
25	Carroziere Specializzato	3s	2	2400	6	4 settimane	no
26	Meccanico Specializzato	3s	2	2400	6	4 settimane	no

		livello CCNL	Num Tabell a Paga	Minuti Settimanali	Giorni Settimanali	ferie	14esima
27	Operatore Radio - Tv - Elettronica - Informatica	3s	2	2400	6	4 settimane	no
28	Fabbro	3	2	2400	6	4 settimane	no
29	Motorista Qualificato	3	2	2400	6	4 settimane	no
30	Carrozziere Qualificato	3	2	2400	6	4 settimane	no
31	Meccanico Qualificato	3	2	2400	6	4 settimane	no
32	Addetto Centrale Termica	3	2	2400	6	4 settimane	no
33	Aiuto Fabbro	2	2	2400	6	4 settimane	no
34	Motorista Comune	2	2	2400	6	4 settimane	no
35	Carrozziere Comune	2	2	2400	6	4 settimane	no
36	Meccanico Comune	2	2	2400	6	4 settimane	no
37	Addetto Lavaggio Autovetture	2	2	2400	6	4 settimane	no
38	operaio generico	1	2	2400	6	4 settimane	no
39	apprendista	App	2	2400	6		
<b>Addetti lavorazione legno CCNL Legno e Arredamento</b>							
40	Falegname Specializzato	c	3	2400	6	4 settimane	no
41	Falegname Qualificato	d	3	2400	6	4 settimane	no
42	Aiuto Falegname	e	3	2400	6	4 settimane	no
43	operaio generico	f	3	2400	6	4 settimane	no
44	apprendista	App	3	2400	6		
<b>Addetti lavorazione Calzature CCNL Calzature</b>							
45	Calzolaio Specializzato	3	4	2340	6	4 settimane	no

		livello CCNL	Num Tabell a Paga	Minuti Settimanali	Giorni Settimanali	ferie	14esima
46	Calzolaio	2s	4	2340	6	4 settimane	no
47	Aiuto Calzolaio	2	4	2340	6	4 settimane	no
48	operaio generico	1	4	2340	6	4 settimane	no
49	apprendista	App	4	2340	6		
<b>CCNL Addetti Edilizia</b>							
50	Muratore Specializzato	4	5	2400	6	4 settimane	no
51	Carpentiere Specializzato	4	5	2400	6	4 settimane	no
52	Muratore Qualificato	3	5	2400	6	4 settimane	no
53	Carpentiere Qualificato	3	5	2400	6	4 settimane	no
54	Elettricista	3	5	2400	6	4 settimane	no
55	Idraulico	3	5	2400	6	4 settimane	no
56	Imbianchino	2	5	2400	6	4 settimane	no
57	Manovale	2	5	2400	6	4 settimane	no
58	operaio generico	1	5	2400	6	4 settimane	no
59	apprendista	App	5	2400	6		
<b>CCNL Editoria e Grafica</b>							
60	Tipografo Specializzato	c2	6	2400	6	27gg	no
61	Tipografo	d1	6	2400	6	27gg	no
62	Aiuto Tipografo	d2	6	2400	6	27gg	no
63	Rilegatore	E	6	2400	6	27gg	no
64	operaio generico	E	6	2400	6	27gg	no
65	apprendista	App	6	2400	6		

		livello CCNL	Num Tabell a Paga	Minuti Settimanali	Giorni Settimanali	ferie	14esima
<b>CCNL Operai Agricoli e Florovivaisti</b>							
66	Operatore Macchina Agricole	<b>Area 1</b>	7	2340	6	26gg	si
67	Capo Stalla	<b>Area 1</b>	7	2340	6	26gg	si
68	Avicoltore Qualificato	<b>Area 1</b>	7	2340	6	26gg	si
69	Agricoltore/Ortolano Qualificato	<b>Area 1</b>	7	2340	6	26gg	si
70	Casaro/Mungitore/Pastore-qualificato	<b>Area 1</b>	7	2340	6	26gg	si
71	Capo Cantina	<b>Area 1</b>	7	2340	6	26gg	si
72	Agricoltore/Ortolano	<b>Area 2</b>	7	2340	6	26gg	si
73	Casaro/Mungitore/Pastore	<b>Area 2</b>	7	2340	6	26gg	si
74	Avicoltore	<b>Area 2</b>	7	2340	6	26gg	si
75	Aiuto Agricoltore/Ortolano	<b>Area 3</b>	7	2340	6	26gg	si
76	Pulitore Stalla	<b>Area 3</b>	7	2340	6	26gg	si
77	Aiuto Avicoltore	<b>Area 3</b>	7	2340	6	26gg	si
78	Aiuto Casaro/Mungitore/Pastore	<b>Area 3</b>	7	2340	6	26gg	si
79	operaio generico	<b>Area 3</b>	7	2340	6	26gg	si
80	apprendista	<b>App</b>		2340	6		
<b>CCNL Addetti Lavorazioni Tessuti</b>							
81	Sarto specializzato-	<b>3</b>	8	2400	6	4 settimane	no
82	Tessitore Specializzato	<b>3</b>	8	2400	6	4 settimane	no
83	Sarto	<b>2s</b>		2400	6	4 settimane	no
84	Tessitore	<b>2s</b>		2400	6	4 settimane	no
85	Aiuto Sarto	<b>2</b>	8	2400	6	4 settimane	no

		livello CCNL	Num Tabell a Paga	Minuti Settimanali	Giorni Settimanali	ferie	14esima
86	Aiuto Tessitore	2	8	2400	6	4 settimane	no
87	operaio generico	1	8	2400	6	4 settimane	no
88	Apprendista	App		2400	6		

#### 4. Le schede anagrafico-professionali e gli estratti conto contributivi/previdenziali dell'INPS

Avvalendosi dell'attività svolta all'interno degli istituti penitenziari coinvolti nella ricerca da parte degli operatori degli Sportelli di tutela sociale, si è potuto presentare il progetto di ricerca ad un numero consistente di persone detenute. In particolare, il campione di ricerca è composto da 200 persone:

- 32 persone detenute nella Casa circondariale di Firenze Gozzini;
- 60 persone detenute nella Casa circondariale di Firenze Sollicciano (tra cui 14 donne);
- 57 persone detenute nella Casa di reclusione di Massa;
- 51 persone detenute nella Casa circondariale di Pisa (tra cui 8 donne).

Nel selezionare i partecipanti alla ricerca si è tentato di individuare un campione che fosse il più possibile rappresentativo della popolazione detenuta in Toscana.

Quanto alle caratteristiche principali del campione di ricerca, i partecipanti con nazionalità italiana sono il 49% e, tra gli stranieri, i Paesi più rappresentati sono, in linea con il dato generale della popolazione detenuta in Toscana<sup>38</sup>, il Marocco, la Tunisia, l'Albania e la Romania. Le donne rappresentano l'11% del nostro campione, mentre la percentuale delle donne detenute in Toscana è del 2,5%: questa sovra rappresentazione si spiega in ragione della scelta di coinvolgere nella ricerca i due istituti penitenziari toscani che hanno al loro interno sezioni femminili (Pisa e Firenze Sollicciano), al fine di valorizzare anche l'esperienza di lavoro delle donne detenute. Quanto, infine, all'età delle persone coinvolte nella ricerca, l'età media è di 42 anni<sup>39</sup>: il più giovane ha 21 anni, il più anziano

38 Al 30/6/2023 le persone detenute negli istituti penitenziari in Toscana erano 2990 (1312 stranieri e 74 donne). Le donne detenute rappresentano quindi il 2,5% delle persone ristrette in Toscana, numero più basso rispetto al dato nazionale, dove le donne rappresentano invece il 4,3% della popolazione detenuta. Di gran lunga più alto del dato nazionale è invece il numero degli stranieri detenuti: se a livello nazionale rappresentano il 31% della popolazione detenuta, in Toscana sono il 44%: a Sollicciano arrivano al 64%, a Pisa sono il 57% e al Gozzini, Porto Azzurro, Pistoia superano il 50%. Quanto alla provenienza degli stranieri, i Paesi più rappresentati sono Marocco 334 (25% del tot. degli stranieri detenuti in toscana), Albania: 218 (16%), Tunisia: 192 (14%), Romania: 118 (9%), Nigeria: 66 (5%). Tra gli altri, si trovano: Cina (35) Senegal (35), Peru (25), Algeria (23), Gambia (22), Georgia (13), Egitto (14), Pakistan (19), Serbia (18), Ucraina (9), Kosovo (12). Si veda [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST436103](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST436103).

39 Al 30 giugno 2023 il 77% dei detenuti in Toscana ha un'età compresa tra i 30 e i 59 anni. In particolare: i detenuti tra i 30 e 39 anni rappresentano il 29% della popolazione toscana detenuta; i detenuti tra i 40 e i 49 anni rappresentano il 27%; i detenuti tra i 50 e i 59 anni rappresentano il 20%. I detenuti sotto i 30 anni rappresentano il 13% del totale della popolazione detenuta. Interessante notare come i detenuti più giovani siano quasi sempre

79, con una prevalenza di persone di età compresa tra i 40 e i 50 anni.

#### **4.1. Analisi delle Schede anagrafico-professionali**

La scheda anagrafico professionale è un documento contenente i dati anagrafici, formativi e lavorativi del lavoratore. Complessivamente – a causa delle difficoltà e degli ostacoli incontrati nel corso della ricerca empirica di cui si è dato conto nel paragrafo di questo lavoro dedicato alle premesse metodologiche – siamo riusciti a reperire 70 schede anagrafico-professionali.

Come si nota dal *facsimile* sotto allegato, ogni scheda anagrafica è composta da cinque sezioni: nella prima sezione sono riportati i dati personali del soggetto, nella seconda sono raccolti i dati amministrativi e in particolare la “posizione nel mercato del lavoro” da cui si desume lo stato occupazionale del lavoratore, il quale viene calcolato e aggiornato automaticamente sulla base delle comunicazioni obbligatorie inviate dai datori di lavoro. Il lavoratore può risultare:

- ‘Occupato’: quando è iscritto al Centro per l’impiego e sta svolgendo un’attività lavorativa;
- ‘Disoccupato’: quando è iscritto al Centro per l’impiego e non sta lavorando;
- ‘Altro’: quando non è iscritto al Centro per l’impiego, non è censito.

Nella terza sezione, dedicata alle esperienze di lavoro svolte, sono indicati, per ogni attività di lavoro in corso o conclusa:

- il datore di lavoro;
- la qualifica professionale;
- la data dell’inizio e della fine dell’attività lavorativa;
- il tipo di contratto;
- il tipo di orario di lavoro, nonché la categoria di inquadramento.

Nella quarta sezione si trovano le informazioni relative ai titoli di studio e alla formazione e, nell’ultima sezione, gli interventi di politica attiva.

---

stranieri: il 69% dei detenuti con età compresa tra i 18 e 29 anni è straniero (260 su 379). In generale, tra gli stranieri detenuti l’età media è più bassa: il 79% dei detenuti stranieri ha un’età compresa tra i 25 e i 49 anni ([https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST436577](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST436577)).

**Scheda anagrafico-professionale**

Sezione 1 - Dati Personali			
Sezione 1.1 - Dati personali			
Codice fiscale	<input type="text"/>	Sesso	<input type="text" value="M"/>
Cognome	<input type="text"/>		
Nome	<input type="text"/>		
Cittadinanza	<input type="text" value="ITALIANA"/>	Data di nascita	<input type="text"/>
Comune o stato straniero di nascita	<input type="text"/>		
Sezione 1.2 - Notizie sul cittadino straniero			
Titolo di soggiorno	<input type="text"/>	Numero titolo di soggiorno	<input type="text"/>
Motivo titolo di	<input type="text"/>	Scadenza titolo di soggiorno	<input type="text"/>
		Data ultimo mantenimento	<input type="text"/>
Sezione 1.3 - Residenza e Domicilio			
Sezione 1.3.1 - Residenza			
Comune di residenza	<input type="text"/>	CAP	<input type="text"/>
Indirizzo di residenza	<input type="text"/>		
Localita'	<input type="text"/>		
Sezione 1.3.2 - Domicilio eletto (solo se diverso dalla			
Comune	<input type="text"/>	CAP	<input type="text"/>
Indirizzo	<input type="text"/>		
Localita'	<input type="text"/>		
Sezione 1.3.3 -			
Numero telefono	<input type="text" value="000000000"/>	Numero telefono FAX	<input type="text"/>
Numero telefono	<input type="text"/>		
Indirizzo posta	<input type="text"/>		
Sezione 2 - Dati Amministrativi			
Sezione 2.1 - Posizione nel mercato del lavoro			
Sezione 2.1.1 - Stato in anagrafe			
Stato occupazionale	<input type="text" value="DISOCCUPATO"/>		
Condizione	<input type="text" value="IN CONSERVAZIONE ORDINARIA"/>		
Categoria dlgs.297	<input type="text"/>	Anzianita di disoccupazione (mesi)	<input type="text" value="82"/>
Sezione 2.1.2 - Periodo di disoccupazione			
Dichiarazione di disponibilità allo svolgimento ed alla ricerca di una attività lavorativa resa in data			
Disoccupato dal	<input type="text" value="12/02/2018"/>	Data ingresso	<input type="text"/>
Sezione 2.2 - Liste speciali e liste mobilità			
Sezione 2.3 - Assolvimento diritto/dovere all'istruzione			
Obbligo formativo	<input type="text" value="NO"/>		
Sezione 2.4 - Altre notizie			
Appartenenza particolari	<input type="text"/>	Indice ISEE	<input type="text"/>
Sezione 4 - Esperienze di lavoro			
Sezione 4.1 - Esperienze professionali			

Codice fiscale azienda			
Denominazione azienda			
Indirizzo azienda			
Data inizio	21/06/2019	Data fine	08/07/2019
Qualifica professionale svolta	6.1.5.1.0.0 - Operai addetti ai servizi di igiene e pulizia		
Tipo contratto	LAVORO A TEMPO DETERMINATO		
Tipo orario	TEMPO PARZIALE ORIZZONTALE		
Categoria di inquadramento	A1		
Settore			
Principali mansioni e responsabilità			
Assunzione effettuata ai sensi della L.68/99	NO		
Lavoratore in mobilità	NO		
Lavoratore stagionale	SI		

### Sezione 5 - Informazioni curriculari utili all'incontro Domanda/Offerta

#### Sezione 5.1 - Titoli di studio

#### Sezione 5.2 - Formazione professionale

#### Sezione 5.3 - Lingue straniere conosciute

#### Sezione 5.4 - Conoscenze Informatiche

#### Sezione 5.5 - Altre informazioni utili all'incontro fra domanda e offerta lavoro

Patenti

Albi

### Sezione 6 - Interventi di Politiche Attive

#### Sezione 6 - Interventi di Politiche Attive

Attività	DID				
Denominazione					
Data proposta	29/03/2006	Data inizio	29/03/2006	Data fine	29/03/2006
Durata		Tipologia durata		ID politica	
Descrizione	Convalida DID Online				
Ente promotore	Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali	Titolo progetto	Presenza in carico D.Lgs. 150		
Attività	PATTO DI ATTIVAZIONE ED EVENTUALE PROFILING				
Denominazione	Allineamento Massivo				
Data proposta	29/03/2006	Data inizio	11/07/2019	Data fine	11/07/2019
Durata		Tipologia durata		ID politica	
Descrizione	Presenza in carico D.Lgs. 150				
Ente promotore		Titolo progetto	Presenza in carico D.Lgs. 150		

*La SAP riporta i dati presenti sul sistema in base alle autocertificazioni presentate, alle informazioni relative ai rapporti di lavoro acquisite automaticamente dal sistema e alle attività erogate e registrate dal Centro per l'Impiego o dai soggetti accreditati. Il Centro per l'Impiego non è responsabile di eventuali informazioni o dati mancanti non di competenza del Centro per l'Impiego.*

Prima di procedere all'analisi delle schede anagrafiche raccolte, è importante precisare che le informazioni relative al lavoratore confluiscono nella banca dati del Centro per l'impiego o perché il lavoratore si è iscritto al Centro per l'impiego oppure, in via automatica, tutte le volte in cui vi è stata una comunicazione obbligatoria da parte del datore di lavoro. Quando al Centro per l'impiego "non risultano dati presenti" collegati ad un determinato soggetto, significa allora che questi né si è iscritto al C.p.i. né è mai stata trasmessa dal datore di lavoro una comunicazione obbligatoria che lo riguardi.

Come noto, la comunicazione da parte del datore di lavoro del modello UNILAV è obbligatoria in tutti i casi di instaurazione, proroga, trasformazione o cessazione di un rapporto di lavoro subordinato<sup>40</sup>: il datore di lavoro è tenuto a trasmettere la comunicazione in via telematica nelle modalità previste dal Decreto interministeriale 30 ottobre 2007 e la violazione dell'obbligo di comunicazione è punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro per ogni lavoratore interessato (Art. 19 comma 3 del D. lgs. 10 settembre 2003 n. 276).

In particolare, con riferimento al lavoro svolto dalle persone detenute all'interno del carcere alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, quest'ultima è tenuta a adempiere agli obblighi di comunicazione posti a carico del datore di lavoro. Al lavoro delle persone ristrette si applica infatti l'articolo 9-bis, comma 2, del decreto-legge 1° ottobre 1996, n. 510, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 novembre 1996, n. 608. Secondo la nuova formulazione del comma 2 dell'art. 9 bis "*le pubbliche amministrazioni sono tenute a comunicare, entro il ventesimo giorno del mese successivo alla data di assunzione, di proroga, di trasformazione e di cessazione, al servizio competente nel cui ambito territoriale è ubicata la sede di lavoro, l'assunzione, la proroga, la trasformazione e la cessazione dei rapporti di lavoro relativi al mese precedente. Tali comunicazioni sono effettuate anche nel caso di lavoratori detenuti o internati che prestano la loro attività all'interno degli istituti penitenziari alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria o di altri enti, pubblici o privati*".

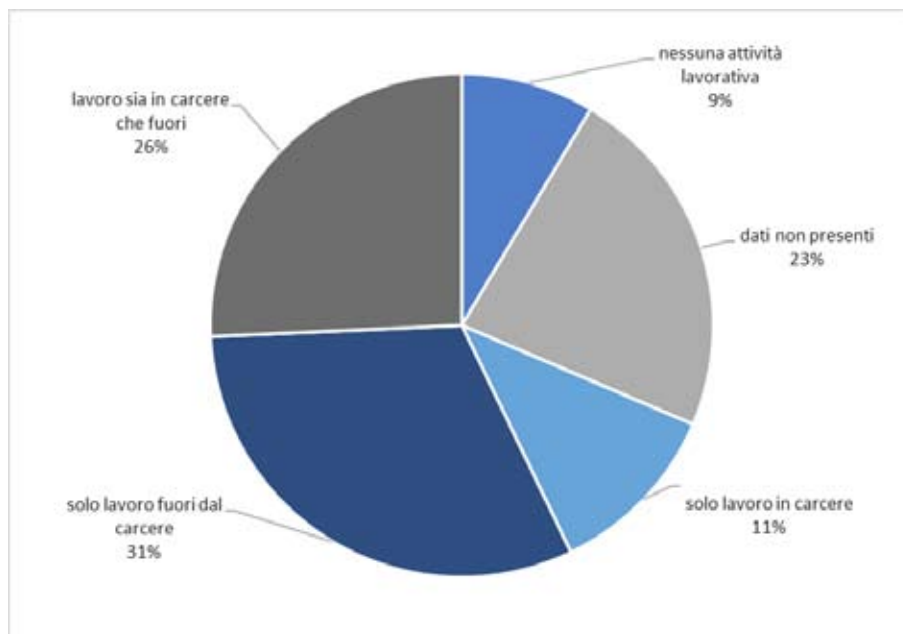
Quanto alle **competenze lavorative** delle persone detenute e alla carriera lavorativa pregressa, dall'analisi della documentazione reperita risulta che i settori lavorativi più rappresentati siano, in linea come vedremo con ciò che è emerso nel corso delle interviste, il settore metalmeccanico ed edile (manovali edili, muratori, carpentieri), la ristorazione (cuoco, lavapiatti, cameriere), il lavoro agricolo (braccianti, vendemmiatori, operai agricoli qualificati, addetti alla manutenzione del verde, giardinieri) e quello dei trasporti.

Tuttavia, solo una parte del campione risulta aver svolto attività lavorativa fuori dal carcere. Come si nota dal grafico sotto riportato, infatti, se si guarda alla **tipologia delle attività lavorative svolte**, si nota come solo nel 57% dei casi il soggetto abbia svolto una qualche attività lavorativa fuori dal carcere, mentre nel 9% dei casi il soggetto, pur iscritto al Centro per l'impiego, non risulta aver svolto alcuna attività lavorativa (né in carcere, né fuori) e nell'11% dei casi il soggetto risulta aver svolto attività lavorativa solo in carcere. Nel restante 23% dei casi non risultavano al Centro per l'impiego dati presenti nella banca dati.

---

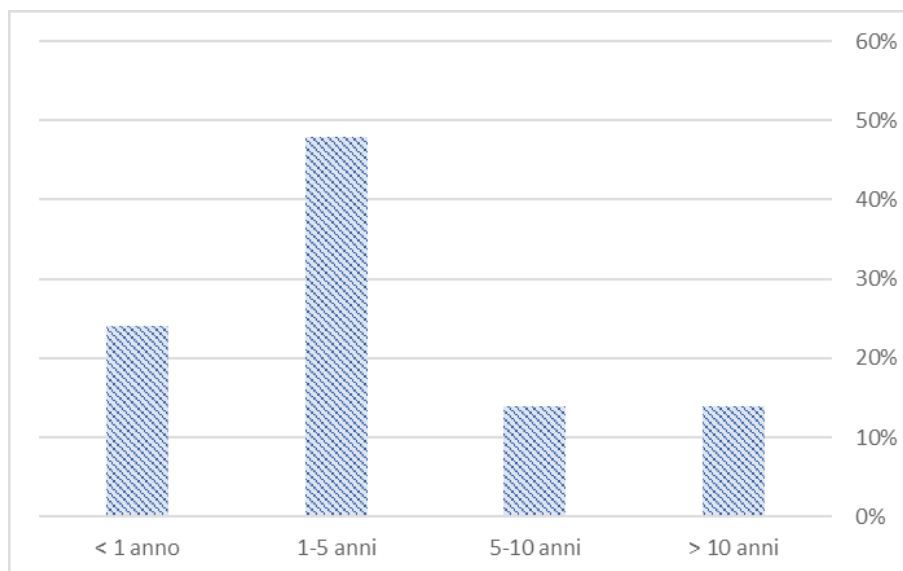
40 Art. 4 bis del Decreto legislativo 21 aprile 2000, n. 181.

Grafico n. 1 Attività lavorative svolte



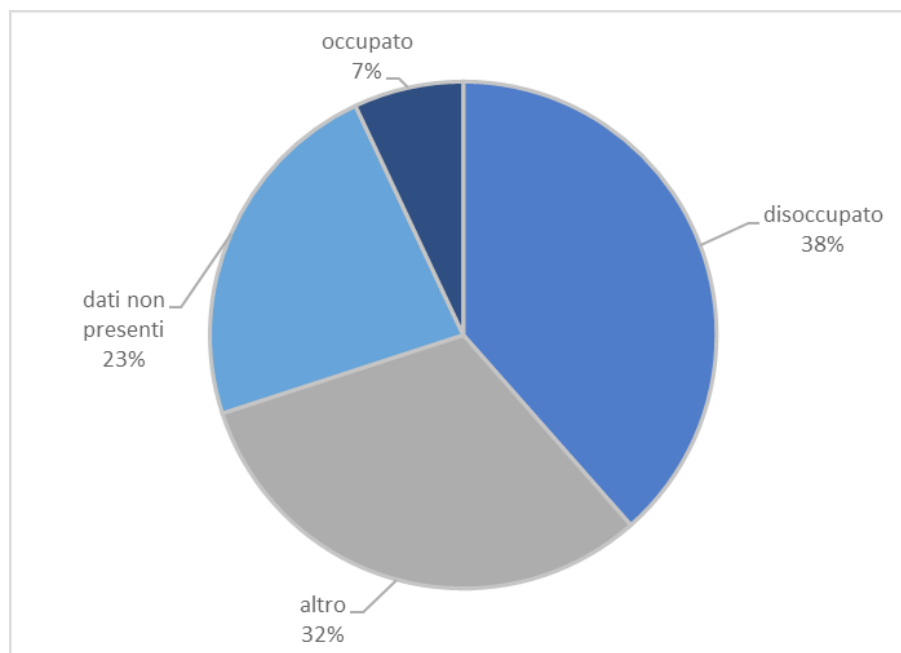
Se si guarda al **tempo lavorato fuori dal carcere**, si nota poi come, anche tra chi risulta avere una qualche esperienza di lavoro esterna al carcere, la maggior parte delle attività lavorative sia stata saltuaria, instabile e circoscritta nel tempo. Come si nota dal grafico n. 2, la maggior parte del campione (72%) ha avuto esperienze lavorative fuori dal carcere per un periodo complessivamente inferiore a 5 anni (il 24% per meno di un anno e il 48% da 1 a 5 anni); solo nel 28% dei casi il lavoratore risulta impiegato in attività lavorative più stabili, per un periodo tra i 5 anni e i 10 anni (14%) e tra i 10 e i 20 anni (14%).

Grafico n. 2 Tempo lavorato fuori dal carcere



Quanto poi alle **attività lavorative svolte in carcere**, ciò che colpisce è la forte discordanza tra il dato raccolto in carcere e quello reperito dal Centro per l'impiego in merito alla percentuale di persone detenute occupate in una qualche attività lavorativa durante il corso della detenzione. Dall'analisi delle schede, infatti, solo il 7% del campione risulta formalmente 'occupato'.

Grafico n. 3 Attività lavorative svolte in carcere



Questo dato è interessante se confrontato, da un lato, con quello reperito dalle aree educative degli istituti coinvolti nella ricerca (da cui si desume che in media circa il 40% della popolazione detenuta lavora) e dall'altro con ciò che è emerso durante le interviste svolte in carcere: come si dirà meglio in seguito, infatti, la metà delle persone intervistate risultava impiegata in una qualche attività lavorativa all'interno del carcere al momento dell'intervista.

Questa discrepanza è ancor più evidente se si assume il caso della casa di reclusione di Massa, ove lavora la pressoché totalità delle persone detenute. Ebbene, analizzando le schede anagrafico-professionali relative alle persone detenute nel carcere di Massa, si nota come nessuna di queste contenga riferimenti ad una qualche attività lavorativa svolta alle dipendenze del carcere. Se ne può dedurre dunque che l'amministrazione penitenziaria non abbia adempiuto all'obbligo di trasmettere le comunicazioni obbligatorie relative all'instaurazione del rapporto di lavoro alle sue dipendenze.

La mancata trasmissione da parte dell'amministrazione penitenziaria delle comunicazioni obbligatorie non rappresenta, purtroppo, un'eccezione. Confrontando i dati delle schede anagrafico-professionali con quelli ricavati dalle interviste ci si rende conto di come molti detenuti che al momento dell'intervista hanno dichiarato di lavorare (o di aver lavorato) in carcere, non risultano nelle schede anagrafiche essere mai stati impiegati alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. La mancata comunicazione dei modelli UNILAV non solo comporta l'inadempimento di tutti gli obblighi di comunicazione posti a carico del datore di lavoro nei confronti dell'Ispettorato del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, ma arreca altresì un grave pregiudizio ai diritti lavorativi e previdenziali delle persone detenute che prestano la propria attività lavorativa in carcere.

Pur essendo dunque un dato solo parziale quello desumibile dalle schede anagrafico-professionali relativo al lavoro in carcere, dall'analisi delle schede si possono comunque ricavare informazioni utili per quanto riguarda il tipo di contratto, la durata e le mansioni svolte dalle persone detenute alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria.

Le **attività lavorative** svolte con più frequenza sono quelle relative ai c.d. servizi interni, ovvero:

- addetto alle pulizie di interni;
- addetto alle consegne;

- operatore lavanderia;
- inserviente di cucina;
- bibliotecario;
- imbianchino;
- barbiere;
- operatore ecologico;
- manovale edile;
- manovale di magazzino.

Il **tipo di contratto** e la **durata** del rapporto di lavoro variano da istituto ad istituto. Generalmente, si tratta di contratti *part-time* (tempo parziale verticale) a tempo determinato della durata di 1 mese, fatta eccezione per la Casa circondariale di Firenze Gozzini, ove nell'ultimo periodo le persone detenute sono state assunte con contratti a tempo indeterminato. Quanto alla **durata del rapporto di lavoro** in carcere, generalmente vengono stipulati contratti della durata di 1 mese. Anche questo dato, tuttavia, varia da istituto ad istituto: a Pisa, ad esempio, l'amministrazione penitenziaria è solita assumere le persone detenute per lo svolgimento dei servizi d'istituto con contratti della durata di 15 giorni, come risulta dall'estratto sotto riportato.

Codice fiscale azienda	80006490504		
Denominazione azienda	CASA CIRCONDARIALE PISA		
Indirizzo azienda	VIA SAN GIOVANNI BOSCO, 43-PISA		
Data inizio	16/05/2024	Data fine	31/05/2024
Qualifica professionale svolta	8.1.3.2.0.25 - manovale di magazzino		
Tipo contratto	LAVORO A TEMPO DETERMINATO		
Tipo orario	TEMPO PARZIALE VERTICALE		
Categoria di inquadramento	Non Dichiarato		
Settore			
Principali mansioni e responsabilità			
Assunzione effettuata ai sensi della L.68/99	NO		
Lavoratore in mobilità	NO		
Lavoratore stagionale	NO		
<hr/>			
Codice fiscale azienda	80006490504		
Denominazione azienda	CASA CIRCONDARIALE PISA		
Indirizzo azienda	VIA SAN GIOVANNI BOSCO, 43-PISA		
Data inizio	16/04/2024	Data fine	30/04/2024
Qualifica professionale svolta	8.1.3.2.0.25 - manovale di magazzino		
Tipo contratto	LAVORO A TEMPO DETERMINATO		
Tipo orario	TEMPO PARZIALE VERTICALE		
Categoria di inquadramento	Non Dichiarato		
Settore			
Principali mansioni e responsabilità			
Assunzione effettuata ai sensi della L.68/99	NO		
Lavoratore in mobilità	NO		
Lavoratore stagionale	NO		
<hr/>			
Codice fiscale azienda	80006490504		
Denominazione azienda	CASA CIRCONDARIALE PISA		
Indirizzo azienda	VIA SAN GIOVANNI BOSCO, 43-PISA		
Data inizio	16/03/2024	Data fine	31/03/2024
Qualifica professionale svolta	8.1.3.2.0.25 - manovale di magazzino		
Tipo contratto	LAVORO A TEMPO DETERMINATO		
Tipo orario	TEMPO PARZIALE VERTICALE		
Categoria di inquadramento	Non Dichiarato		
Settore			
Principali mansioni e responsabilità			
Assunzione effettuata ai sensi della L.68/99	NO		
Lavoratore in mobilità	NO		
Lavoratore stagionale	NO		

## 4.2 Analisi degli estratti contributivo-previdenziali dell'INPS

1. partecipanti al progetto con estratto contributivo per genere e nazionalità						
	M	F	tot	italiani	stranieri	tot
totale partecipanti	178,0	22,0	200,0	98,0	102,0	200,0
totale estratto contributivo	131,0	18,0	149,0	82,0	67,0	149,0

Come si può evincere dalla tabella 1 le persone detenute per le quali è stato possibile ricevere l'estratto contributivo sono 149, 82 italiani e 67 stranieri. Nel complesso 18 donne su 149 estratti analizzati.

<b>2. retribuzione percepita da Amm.ne Penitenziaria</b>							
	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>tot</b>		<b>italiani</b>	<b>stranieri</b>	<b>Tot</b>
media contribuzione settimanale per amministrazione	87,9	54,8	84,2		84,5	83,9	84,2
media retribuzione complessivamente percepita nel corso della detenzione	12056,5	1847,9	10913,8		13141,4	8477,3	10913,8

Se si guardano i dati relativi alla retribuzione percepita alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, emerge che in media un detenuto che lavora percepisce una retribuzione lorda settimanale di appena **84,2 euro**. È significativo il dato relativo alla retribuzione media settimanale delle donne, pari a **54,8 euro**, rispetto agli **87,9 euro** degli uomini (**circa il 38% in meno**), indicativo di un minore impiego femminile nel lavoro interno. Il divario appare ancor più marcato se si considera la retribuzione complessiva: **12.056,5 euro** per gli uomini contro **1.847,9 euro** per le donne, cioè **circa l'85% in meno**. Le donne risultano dunque **molto meno impiegate** degli uomini in carcere. Quanto alla nazionalità, non si registrano differenze significative tra detenuti italiani e stranieri, almeno con riferimento alla contribuzione media settimanale.

Nell'insieme una retribuzione settimanale media lorda di 84€ dà l'idea dell'estrema precarietà e povertà del lavoro penitenziario. Su tale cifra incidono anche le spese per il mantenimento prelevate nella misura di 3,62€ per ogni giornata lavorata.

<b>3. Detenuti con contributi versati dall'amministrazione e da Privati</b>							
	<b>M</b>	<b>F</b>	<b>tot</b>		<b>Italiani</b>	<b>stranieri</b>	<b>Tot</b>
detenuti che hanno lavorato per privati	71,0	16,0	87,0		51,0	36,0	87,0
detenuti che hanno lavorato solo per ministero giustizia	57,0	2,0	59,0		29,0	30,0	59,0

Guardando alla storia contributiva, 59 soggetti su 145 (circa 41%) risultano aver lavorato solo alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria; si tratta quindi di persone collocate strutturalmente ai margini del mercato del lavoro. I restanti 87 hanno registrato anche periodi di lavoro alle dipendenze di datori privati. In questo gruppo, la contribuzione media settimanale riferita al lavoro per privati è pari a 331,4 euro, cioè quasi quattro volte quella del lavoro alle dipendenze dell'amministrazione (84,2 euro). Considerando la retribuzione complessivamente percepita presso datori privati, la media è pari a 104.084,5 euro, con forti differenze per nazionalità (italiani 156.475,5; stranieri 30.453,9) e per genere (uomini 119.818,6; donne 32.297,9). Disparità che appare ancor più evidente se si tiene presente che le donne in media hanno iniziato a lavorare ben prima degli uomini: a 24 anni, gli uomini a 35 come vedremo sotto.

4. Retribuzione percepita da Privati						
	M	F	tot	italiani	stranieri	Tot
media contribuzione settimanale per PRIVATI	363,5	181,8	331,4	404,3	236,9	331,4
media retribuzione complessivamente percepita DA PRIVATI	119818,6	32297,9	104084,5	156475,5	30453,9	104084,5

5. Anzianità contributiva						
	M	F	tot	italiani	stranieri	Tot
età media	45,0	41,9	44,6	48,7	40,7	44,6
Età media prima contribuzione	35,2	24,3	33,8	32,1	35,9	33,8
Anzianità contributiva media in anni	18,4	19,0	18,5	23,7	12,8	18,5

Dai dati sull'anzianità contributiva emerge che l'età media del campione è **44,6 anni** (45,0 uomini; 41,9 donne). L'età media della prima contribuzione è **35,2** anni per gli uomini e **24,3** per le donne. L'anzianità contributiva media è simile per genere (**18,4** anni uomini; **19,0** donne), ma molto differenziata per nazionalità: **23,7** anni per gli italiani contro **12,8** per gli stranieri.

Se analizziamo la frequenza del lavoro svolto nell'arco della vita lavorativa, ricavata dai contributi INPS, emerge un quadro utile a delineare le traiettorie occupazionali dei detenuti e delle detenute. Nel complesso, **il 24%** dei periodi contributivi risulta svolto alle dipendenze dell'amministrazione, **il 49%** presso datori privati, **il 15%** presso cooperative e **il 12%** è rappresentato da periodi di fruizione della **NASpI** (o di altre prestazioni legate alla disoccupazione involontaria). La situazione delle donne si discosta in modo marcato: esse hanno trascorso in media **il 10%** della vita lavorativa alle dipendenze dell'amministrazione, **il 49%** presso privati, **il 20%** presso cooperative e **il 21%** in periodi di fruizione della NASpI. Quanto alla nazionalità, gli stranieri presentano una quota più elevata di periodi alle dipendenze dell'amministrazione (**34%** contro **22%** degli italiani) e una quota più bassa presso privati (**40%** contro **53%**); risultano inoltre leggermente più alti i periodi in NASpI (**13%** contro **11%**).

6. Periodi contributivi per Ministero, privati, cooperative o trascorsi in Naspi						
	M	F	tot	italiani	stranieri	Tot
settimane lavorate per Ministero giustizia	25,0%	10,0%	24,2%	22,3%	34,4%	24,2%
per privati	50,0%	49,0%	49,2%	52,6%	39,9%	49,2%
per cooperative	14,6%	19,6%	15,1%	14,3%	12,2%	15,1%
Naspi	10,5%	21,5%	11,5%	10,8%	13,5%	11,5%

Per quanto riguarda le **tipologie contributive** (distinte per datore di lavoro: Ministero della giustizia, privati e cooperative), emerge che la categoria prevalente è il **lavoro dipendente**, che rappresenta il **91%** dei periodi contributivi per il Ministero, il **43%** per i privati e il **41%** per le cooperative. Il **lavoro dipendente part-time** incide per il **3%** nel caso del Ministero, per il **15%** nel caso dei privati e per il **44%** nel caso delle cooperative.

Accanto alle tipologie strettamente contrattuali, l'estratto contributivo registra anche **eventi** quali malattia/infortunio: **3% + 3%** (nelle due voci distinte) per il Ministero; **2% + 6%** per i privati; **2% + 12%** per le cooperative.

Quanto ai privati, si rileva inoltre una presenza non marginale di **apprendistato (11%)** e una quota residuale di **contratti a tempo indeterminato (2%)**, oltre a ulteriori voci minoritarie (collaborazioni, agricolo giornaliero, cassa integrazione, lavoro accessorio e posizioni "titolare/coadiutore/collaboratore").

tipologie contrattuali																
periodi contributivi come:	Lav.dipend. part-time	Lavoro dipendente	Malattia e/o infortunio	Malattia/infort.(ad int)	apprendista	agricolo giornaliero	Attività di collaborazione	cassa integrazione	Coadiutore impresa COM.	Collaboratore familiare	Contratto a tempo indeterminato	Imp.agr. a titolo princ.	Lavoro accessorio	Titolare di impresa ART.	Titolare di impresa COM.	TOT
MINISTERO DELLA GIUSTIZIA	3%	91%	3%	3%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
PRIVATI	15%	43%	2%	6%	11%	2%	4%	3%	1%	1%	2%	1%	1%	9%	2%	100%
COOPERATIVE	44%	41%	2%	12%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%

Per quanto riguarda l'incidenza del lavoro nero sulla storia lavorativa del campione selezionato, è emerso che il 65% del campione intervistato per cui è stato analizzato anche l'estratto contributivo ha svolto lavoro nero nella sua carriera. Particolarmente significativo il dato secondo cui tra i detenuti intervistati che hanno lavorato nella vita esclusivamente in carcere, il 39% dichiara di non avere pregresse esperienze di lavoro neppure informale. Di questo 39% ben il 70% è composto da stranieri, il restante 30% da italiani.

## 5. La ricerca etnografica

A partire dall'analisi della documentazione del Centro per l'impiego e dell'INPS, si è poi tentato di ricostruire più nel dettaglio le esperienze di studio e professionali delle persone detenute per mezzo di interviste semi-strutturate operate su un campione più ristretto di persone rispetto a quello originariamente coinvolto nella ricerca. Le interviste sono state condotte sulla base del seguente questionario:

Questionario

*“Il lavoro penitenziario e il lavoro in uscita dal carcere come strumento di reinserimento sociale e di dignità della persona”*

**Informazioni generali**

1. Nome e cognome
2. Luogo e data di nascita
3. Nazionalità
4. Precedenti carcerazioni: sì/no
5. Posizione giuridica (def/non def)
6. Status legale/stranieri
7. Rete familiare (nr familiari, fa colloqui?)
  
8. Invia soldi alla famiglia/Riceve soldi dalla famiglia
9. Riceve pacchi
10. Spende soldi in carcere? Quanto e per cosa? Accantona soldi?

**Carriera di studio e di lavoro precedente alla carcerazione**

11. Titolo di studio
12. Titolo professionale
13. Corsi di formazione frequentati
14. Esperienza lavorativa pregressa (indicare anche eventuali esperienze lavorative svolte nel mercato informale)
15. Stato occupazionale al momento dell'incarcerazione

**Carriera formativa in carcere:**

16. Corsi di formazione frequentati: oggetto del corso/monte orario
17. Corsi di formazione professionale frequentati

**Carriera lavorativa in carcere:**

18. Quanto tempo hai trascorso in carcere e in quali istituti? Hai mai lavorato?
19. Conosci i criteri di assegnazione al lavoro? Le liste sono pubbliche?
20. Chi gestisce nella pratica l'assegnazione al lavoro? Quali criteri si usano nella pratica?
21. Datore di lavoro (amministrazione penitenziaria/enti pubblici/impresе/cooperative) e settore merceologico di riferimento
22. Attività intramuraria/attività extramuraria
23. Regime giuridico
24. Mansione
25. Tipologia contrattuale
26. Durata del contratto
27. Orari di lavoro
28. Retribuzione
29. Frequenza nelle rotazioni nelle lavorazioni interne agli istituti

**Previdenza sociale:**

30. Percepisci o hai mai percepito in passato la NASPI, assegno di invalidità o assegno unico?

**Attività svolte a titolo gratuito e qualificate come “volontariato”:**

31. Regime giuridico
32. Mansione
33. Orari/Durata

Obiettivo era quello di mettere in luce le competenze professionali delle persone detenute maturate precedentemente alla carcerazione, la carriera formativa e lavorativa in carcere e la loro percezione rispetto alle concrete modalità di svolgimento e organizzazione del lavoro all'interno del carcere.

Complessivamente abbiamo intervistato 81 persone: 11 donne (8 detenute nella sezione femminile della Casa circondariale di Firenze Sollicciano e 3 in quella di Pisa) e 70 uomini (22 a Firenze Gozzini, 11 a Firenze Sollicciano, 23 a Massa, 15 a Pisa).

Quanto alla **situazione giuridica** delle persone intervistate, 69 erano definitive al momento dell'intervista, 12 invece non definitive (in attesa di primo giudizio o appellanti). Inoltre, 52 persone avevano alle spalle almeno un'altra esperienza detentiva, avendo in passato scontato una o più condanne all'interno di un istituto penitenziario (66% di recidiva).

Quanto alla **situazione economica** degli intervistati, il 64% di loro (52 persone) dichiara di essere autosufficiente economicamente e parte di loro (13 persone) afferma di riuscire a sostenere la famiglia dal carcere inviando soldi mensilmente; 29 persone dichiarano invece di non essere autosufficienti, e tra questi la maggior parte è sostenuta dalla famiglia (genitori, mogli/mariti e compagne/i). Dalle interviste risulta che in carcere la media delle spese mensili si aggira tra i 200 e i 400 euro (generalmente per l'acquisto di prodotti quali tabacco, gas, zucchero, generi alimentari in generale, prodotti per l'igiene del corpo e della cella).

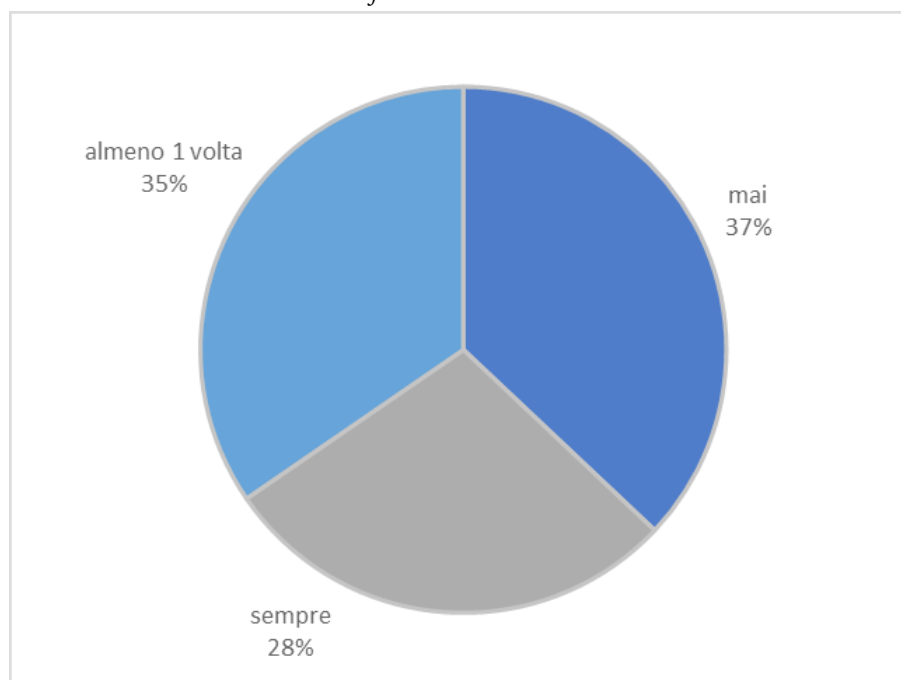
Quanto al **titolo di studio**, la gran parte delle persone intervistate è titolare di un diploma di licenza media. Più nel dettaglio:

- Privi di titolo di studio: 5 persone (tra queste, due persone stavano frequentando in carcere il corso di alfabetizzazione);
- Licenza di scuola elementare: 4 persone;
- Licenza di scuola media inferiore: 53 persone (8 di loro hanno frequentato la scuola in carcere o la stavano frequentando al momento dell'intervista);
- Diploma di istituto tecnico/scuola professionale: 7 persone;
- Diploma di scuola media superiore: 5 persone;
- Laurea: 4 persone + 1 iscritta al DAMS;
- 2 persone hanno frequentato l'accademia militare.

Quanto all'**esperienza lavorativa e professionale** precedente alla carcerazione, la pressoché totalità degli intervistati ha dichiarato di aver svolto una o più attività lavorative nel corso della propria vita. La difformità tra questo dato e quello che emerge dall'analisi delle schede anagrafico-professionale (ove solo nel 57% dei casi risultava che il soggetto avesse svolto attività lavorative fuori dal carcere) si spiega se si considera che, nel corso delle interviste, la maggior parte delle persone ha dichiarato di aver svolto almeno una volta nel corso della propria storia lavorativa almeno un'attività lavorativa di tipo informale, soprattutto nei settori agricolo, della ristorazione e edile. In particolare, il 28% degli intervistati ha dichiarato di aver sempre lavorato a nero prevalentemente come bracciante agricolo, imbianchino, elettricista, muratore; il 35% invece dichiara di aver avuto almeno una esperienza di lavoro irregolare mentre solo il 37% afferma di aver sempre lavorato con regolare contratto.

L'incidenza del **lavoro informale** nelle carriere lavorative ha un peso significativo sul campione dei detenuti intervistati: il 63% degli intervistati dichiara di aver avuto esperienze di lavoro informale nella vita. I detenuti stranieri intervistati che dichiarano di aver avuto esperienze di lavoro informale sono l'87%, quelli italiani il 42%.

Grafico n. 4 Lavoro nero



Quanto poi ai **settori lavorativi più rappresentati**, si trovano la ristorazione, il lavoro agricolo, il settore edile e metalmeccanico. In particolare:

- 18 persone dichiarano di aver prevalentemente lavorato nel settore della ristorazione come cuochi, lavapiatti, aiuto-cuochi, camerieri;
- 12 persone hanno lavorato prevalentemente come contadini e giardinieri;
- 33 sono le persone che hanno lavorato nel settore edile, metalmeccanico ed elettrico, prevalentemente come muratori, saldatori, carpentieri, manovali, fabbri, piastrellisti, imbianchini, meccanici, elettricisti, idraulici.

Si tratta tuttavia di una generalizzazione, dal momento che la maggior parte delle persone intervistate dichiara di aver svolto in passato numerose attività lavorative in tutti e tre i settori sopra citati.

Tra gli altri lavori figurano il lavoro domestico e di cura (2 persone); la raccolta dei rifiuti (1 persona); commessa (1 persona); operatore cinematografico (1 persona); imprese funebri (1 persona); *store manager* (1 persona); agente rappresentante di commercio (1 persona); militare (3 persone); tecnico della caldaia (1 persona); imprenditore (3 persone).

A proposito del **lavoro svolto all'interno del carcere**, delle 81 persone intervistate:

- 38 non stavano lavorando nel momento in cui è stata svolta l'intervista. Tra queste, 3 percepivano l'indennità di disoccupazione (Naspi) e 2 non potevano lavorare per problemi di salute;
- 43 persone erano impegnate in un'attività lavorativa all'interno del carcere. In particolare tutti lavoravano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria nei c.d. servizi d'istituto: 13 persone lavoravano come "scopini", 3 come cuochi, 1 aiuto cuoco, 4 inservienti in cucina, 1 piantone, 1 spesino, 3 scrivani, 1 archivista (addetto alla rilegatoria), 1 giardiniere, 3 impiegati al lanificio a Massa, 4 in sartoria, 1 in lavanderia, 1 come portavitto, 1 al sopravvitto, 1 parrucchiera, 1 M.O.F., 1 magazziniere, 1 art. 21 in archivio in tribunale; 1 persona era impiegata in art. 21 con una borsa lavoro presso la società cooperativa CONVOI onlus a Sesto fiorentino per la quale svolgeva attività di sartoria.

Interessante notare come, tra tutti gli intervistati, solo una persona abbia dichiarato di aver svolto in carcere attività lavorativa per un datore di lavoro diverso dall'amministrazione penitenziaria; tuttavia, non in un carcere in Toscana ma a La Spezia. Il detenuto, ristretto nel carcere di Firenze Gozzini, quando si trovava a La Spezia lavorava infatti per la ditta "Terminal del Golfo SRL", con sede a Firenze in Via Spartaco Lavagnini e si occupava di digitalizzare le fatture con un contratto di lavoro a tempo indeterminato (CCNL metalmeccanici, OPE LIV. D1).

In merito alla **concreta organizzazione del lavoro** intramurario e alla conoscenza da parte degli intervistati dei criteri di assegnazione ad esso, in generale si può affermare che esista una diffusa percezione di incertezza e casualità in relazione alla gestione del lavoro all'interno del carcere. Se quasi tutti gli intervistati sono stati in grado di individuare le figure che gestiscono l'assegnazione al lavoro (ispettori del lavoro, educatori), nessuno di loro è riuscito a dire con certezza sulla base di quali criteri il lavoro sia poi loro concretamente offerto.

In tutti gli istituti penitenziari oggetto della ricerca è emersa una sorta di prassi per la quale dal momento dell'ingresso in istituto, la persona detenuta è tenuta ad aspettare qualche mese prima di essere iscritta nelle graduatorie per accedere al lavoro (graduatorie che, stando a quanto riferito dagli intervistati, non sono mai pubbliche, ma tutt'al più visionabili su richiesta da parte del detenuto). Dopo 3 o 4 mesi dall'ingresso in carcere le persone generalmente iniziano a lavorare, e lo fanno a partire dai lavori abitualmente riconosciuti come più umili e meno qualificati (scopino e portavitto), ciò a prescindere dalla loro formazione e dalle loro competenze professionali.

A Pisa, ad esempio, A.M. afferma che *"l'attività lavorativa interna al carcere è organizzata così: generalmente, dopo quattro mesi da quando sei entrato inizi a lavorare: parti da un lavoro umile e poi scali a quelli più buoni. Tutti passano per i lavori di scopino e portavitto"*. A Massa sembra valere la stessa regola: D.I. afferma che *"dopo che sei entrato, aspetti uno o due mesi e lavori da prima come portavitto o scopino per 15 gg (15 gg lavoro/15 gg di pausa per circa 190 euro netti) e poi solitamente vieni assegnato alle lavorazioni: sartoria o lanificio, dove lavori fisso"*; F.G. dichiara che per poter iniziare a lavorare conta innanzitutto *"l'anzianità, cioè il periodo di permanenza in carcere. A prescindere da questo, però, dopo un mese ti mettono a fare la c.d. gavetta (scopino e portavitto); dopo circa 4 mesi uno entra nelle lavorazioni: la sartoria e il lanificio"*. A Firenze Sollicciano *"non lavori prima dell'inizio del quarto mese di carcerazione"*; a Firenze Gozzini A. S., afferma che *"quando arrivi in carcere devi aspettare 4/5 mesi prima di poter lavorare"*.

Deve dunque trascorrere un determinato periodo di tempo prima che la persona detenuta possa giungere a svolgere i lavori più ambiti che, generalmente, sono quelli di cuoco e addetto alla M.O.F. (manutenzione ordinaria fabbricati). Non è chiaro, tuttavia, quali siano i criteri che consentono al detenuto di "scalare la graduatoria" e aggiudicarsi un posto di lavoro meglio remunerato. Uno dei fattori che sembra determinante è il comportamento intramurario: *"se ti comporti male il lavoro o non ti viene assegnato o ti viene tolto. Questo è capitato spesso: il lavoro è una sorta di premio, se ti comporti bene ti danno il lavoro"* (C.P., Sollicciano); *"i criteri sono la fiducia, le qualità della persona, il comportamento"* (L.F., Massa); *"c'è una graduatoria, come in tutti gli ambienti ci sono dei privilegi che si può permettere chi ha un buon comportamento e ha già dato prova di buone prestazioni nel lavoro"* (A.A. Gozzini); *"i criteri che valutano per assegnarti al lavoro sono prevalentemente la condotta e il comportamento interno al carcere"* (R.D.A., Gozzini). Oltre a ciò, secondo alcuni, nella possibilità di lavorare incidono anche altri elementi, quali la situazione economica (se sei indigente è più probabile che lavori prima degli altri), la situazione familiare (se devi sostenere economicamente i figli allora è più probabile che lavori); al contempo, tuttavia, l'assenza di legami familiari determina, secondo altri, una maggiore probabilità di lavorare, dal momento che la persona detenuta non può contare sul sostegno, anche economico, della famiglia: C.J., Gozzini: *"Quando non fai colloqui sei privilegia-*

*to nella possibilità di lavorare in carcere. Quando arrivi in un nuovo carcere devi aspettare qualche mese prima di essere messo a lavoro, anche se uno come me non ha soldi, non ha famiglia". H.S., Gozzini: "Se non hai colloqui e non ti mandano i soldi da fuori, sei più avvantaggiato nella possibilità di lavorare, ma dei criteri veri e propri non esistono".*

In generale si può affermare che ciò che accomuna gli intervistati sia la percezione di una sostanziale opacità dei criteri che, in concreto, regolano il lavoro intramurario. A ben vedere, nessuno degli intervistati ha saputo indicare con certezza quali siano gli elementi che vengono valutati nell'assegnazione delle mansioni e delle attività da svolgere: *"Non so quali sono i criteri di assegnazione al lavoro. Le liste non sono pubbliche"* (A.B., Gozzini); *"se hai più di 100 euro nel conto non vieni messo a lavorare, ma in realtà chi ha tanti soldi lavora fisso. C'è una doppia misura, i criteri non sono uguali per tutti"* (A. S., Gozzini); *"dicono che c'è una graduatoria, ma non è pubblica. I criteri formali sono che dovrebbe esserci un tot. di tempo per entrare a lavorare e ognuno dovrebbe essere agevolato a seconda dei soldi nel conto, del tempo che ha trascorso in istituto ecc. In realtà non funziona così, perché c'è chi ha lavorato per mesi come spesino e poi subito va a lavorare in cucina, senza stacco"* (F.B., Gozzini); *"loro del carcere dicono che ci sono dei criteri: devi fare un minimo di pena, circa 5 mesi, ma ci sono persone invece che riescono ad entrare a lavorare subito (...) alla fine fanno come vogliono"* (B.S., Gozzini); F.D.G., che solo nell'ultima carcerazione, iniziata nel 2012, è stato detenuto in 14 diversi istituti penitenziari, afferma di non aver mai visto una graduatoria per l'assegnazione al lavoro: *"Mai vista in nessun istituto una graduatoria pubblica. I criteri non si sanno. Come una persona entra in carcere, viene messa in graduatoria, ma non si sa sulla base di quali criteri una persona viene messa a lavorare e un'altra no. Una persona aspetta ma non sa quando arriverà il suo turno di lavoro"*. A Massa *"ci sono delle graduatorie ma non sono pubbliche, non si sa di preciso quali sono gli elementi che fanno salire in graduatoria"* (D.I.); *"Non so bene quali siano i criteri, penso che si guardi al comportamento della persona, se hai fatto un certo percorso in carcere"* (EBB); *"Non so quali siano i criteri, per ogni lavoro c'è una selezione diversa"* (FGC). A Pisa *"sembra tutto casuale, non ci sono criteri fissi, per lavorare devi andare a piangere dall'ispettore"* (E.R.); *"qui non funziona niente, le persone vanno a piangere e a infamare le altre persone per avere lavoro. (...) Ho visto gente arrivare un mese e il mese dopo lavorare in cucina"* (N.M.). A Sollicciano *"funziona con le conoscenze, se ti comporti bene, se 'canti' soprattutto, lavori (...) Non guardano se hai soldi, spesso mettono a lavorare persone che non ne avrebbero bisogno economicamente"* (B.S.M.); *non conosco i criteri di assegnazione al lavoro, la graduatoria non è pubblica* (B.A.); *per essere assegnati al lavoro conta il comportamento, poi va a caso, non si sa quali siano i criteri* (M.G.).

L'impossibilità di conoscere i criteri di assegnazione al lavoro alimenta negli intervistati la sensazione di condividere un'esperienza comune di ingiustizia in relazione a tutto ciò che riguarda il lavoro all'interno del carcere.

Per quanto riguarda, invece, le **"turnazioni" lavorative** dei detenuti nello svolgimento delle attività lavorative interne al carcere, si è detto come queste rappresentino lo strumento utilizzato per prassi dall'amministrazione penitenziaria per distribuire tra la popolazione detenuta le scarse opportunità di lavoro. A ben vedere, in ogni istituto le attività lavorative sottoposte a turni più frequenti sono quelle meno qualificate degli 'scopini' e dei 'portavitto'; tuttavia, le rotazioni non avvengono con le stesse modalità: a Pisa, ad esempio, lo scopino e il portavitto lavorano un mese solo le domeniche e il mese successivo tutti i giorni per poi riposare per un minimo di due mesi; a Massa, invece, scopini e portavitto lavorano 15 giorni sì e 15 giorno no a rotazione. A Firenze, sia al Gozzini che a Sollicciano, lavorano invece un mese e riposano per i successivi due/tre mesi. In ogni istituto ci sono poi le mansioni fisse, che non rispondono alla logica delle rotazioni, si tratta generalmente dei lavori di cuoco, bibliotecario e di addetto alla M.O.F.

Quanto al **contratto di lavoro**, nonostante che con la recente riforma si sia previsto che un contratto debba essere sottoscritto dai lavoratori detenuti e comunicato ai servizi di collocamento, nessuno degli intervistati che stavano lavorando o avevano lavorato in passato, era in possesso di un contratto di lavoro né a conoscenza della tipologia contrattuale applicata al proprio rapporto di lavoro. A Firenze Sollicciano, Gozzini e a Pisa, gli intervistati hanno raccontato che prima di iniziare l'attività lavorativa vengono convocati per la firma di un documento in cui vi è tuttavia riportata solo la mansione e il periodo di tempo per il quale il soggetto verrà impiegato: *“ti fanno firmare un foglio dove c'è scritto per esempio che dovrai lavorare come portavitto per il mese di settembre, non ho mai ricevuto copia di questo documento”* (A.S., Gozzini); *“firmi solamente un foglio ma niente contratto”* (F.B., Sollicciano); *“firmi un foglio di cui non conosci il contenuto”* (A.M., Pisa). A Massa la maggior parte degli intervistati ha invece affermato di non aver mai firmato un contratto di lavoro relativamente al lavoro svolto in carcere.

## 6. I corsi di formazione

Per quanto riguarda i **corsi di formazione svolti in carcere**, su 81 persone intervistate, 26 hanno dichiarato di non averne mai frequentato uno. Tra i corsi più ricorrenti figurano: corso HACCP (21 persone); corso mulettisti (8); elettricisti (8); sicurezza luoghi di lavoro (6); 3 persone hanno frequentato il corso di pelletteria (2 a sollicciano, 1 al gozzini).

Per avere un quadro completo dei corsi di formazione attivi in carcere, si è chiesto al P.R.A.P. Toscana-Umbria di fornirci i dati relativi all'ultima rilevazione effettuata sul tema, risalente al luglio 2024, quando il Provveditorato ha richiesto agli istituti penitenziari toscani di fornire informazioni in merito al numero delle persone detenute inserite in Tirocini di inclusione lavorativa e al numero di detenuti coinvolti in Corsi di formazione professionale negli anni 2022, 2023 e primo semestre del 2024.

Quanto ai tirocini e corsi di formazione attivi nella Casa circondariale **Firenze Gozzini**:

- Tirocini inclusione lavorativa:
  - nel 2022 sono stati inseriti 4 detenuti nel tirocinio formativo “salviamo la pelle” presso la C.C. di Firenze Sollicciano poi trasferiti a Firenze Gozzini per lo svolgimento del tirocinio retribuito in art. 21; nel 2023 solo 1 persona ha svolto tirocinio retribuito.
  - Nel 2024 una persona è stata inserita in art. 21 alla formazione esterna non retribuita presso Pizzaman.
- Formazione professionale:
  - Nel 2023 è stato attivato il corso professionale di formazione in pelletteria (tot. 100 ore) che ha coinvolto 12 detenuti (Salviamo la pelle, regione toscana); oltre a ciò, è stato svolto un corso formativo in pizzeria per 4 detenuti tot. 80 ore (finanziato da città metropolitana con Pizzaman);
  - Nel 2024 il corso di pelletteria ha coinvolto 11 detenuti; oltre a ciò è stato svolto un corso di pasticceria per un tot. 70 ore che ha coinvolto 6 detenuti (corso finanziato dalla Cassa di Risparmio di Firenze); Sono poi attivi i corsi professionali per elettricisti e idraulici (progetto FIELD) tot. 250 ore.

A **Firenze Sollicciano**, non sono stati inseriti detenuti in tirocini di inclusione lavorativa, quanto alla formazione, la nota della Direzione del carcere riporta che “l'ultimo bando regionale formativo risale all'anno 2023, con il finanziamento dei “CORSI KEEP UP” che presso questo istituto (sia al reparto maschile che femminile) sono già attivi da quest'anno”.

Nella C.c. di **Pisa**, non sono stati inseriti detenuti in tirocini di inclusione lavorativa; quanto alla formazione professionale: nessun corso di formazione professionale è stato avviato nell'anno 2022, nel 2023 si sono svolti due corsi di addetto alla caseificazione (36 ore di formazione) per 13 detenuti; a settembre 2024, 10 detenuti sono stati iscritti allo stesso corso; nel settembre 2024 è stato avviato il corso di addetto alla sanificazione e pulizia degli ambienti destinato a 10/12 detenuti e corso HACCP per 24 detenuti.

Per quanto riguarda la **Casa di Reclusione di Massa**, non risulta che alcuna persona detenuta sia stata inserita in tirocini di inclusione lavorativa; quanto ai corsi di formazione professionale, invece, risultano:

- corso di mulettista: ad aprile 2024 e agosto 2024 ha coinvolto 10 detenuti per un tot. di 12 ore di formazione;
- corso di trattorista: aprile 24, tot. 8 ore 10 detenuti;
- progetto OLTRE (finanziato con bando della Regione Toscana): percorso di formazione "controllo e manutenzione dell'impianto elettrico" che ha coinvolto 3 detenuti; corso di formazione relativo alla "distribuzione pasti e bevande e preparazione di bevande e snack" coinvolge 15 detenuti;
- Attestazione HACCP: corso avviato nell'agosto 2024, durata 12 ore, 25 persone detenute coinvolte;
- Corso per la sicurezza sui luoghi di lavoro: corso avviato nel mese di agosto 2024, durata 16 ore, 25 persone detenute coinvolte.

#### **Casa circondariale di Siena:**

- Non sono stati attivati tirocini di inclusione lavorativa;
- Formazione professionale: nel mese di febbraio 2022 si è concluso il corso In.S.id.e. "Interventi e Soluzioni Idraulici ed Edili" finanziato dalla Regione Toscana attraverso l'avviso pubblico per il finanziamento di progetti formativi rivolti a soggetti in stato di detenzione nel 2020. Il corso è stato portato a termine da 8 detenuti che hanno acquisito l'attestato finale ed è stato svolto attraverso l'agenzia formativa Toscana Formazione. Nel 2024 è stato avviato il corso "FORMaRE" Formazione per reinserirsi finanziato dalla Regione Toscana della durata di un anno. Il corso coinvolge 12 persone per la formazione edile, 11 persone per la formazione nel campo della ristorazione e 3 in impianti termoidraulici.

#### **Casa di reclusione di Porto Azzurro:**

- Non sono stati attivati tirocini di inclusione lavorativa;
- Formazione professionale: nessuna attivazione per 2024. Nel 2023 nell'ambito del progetto Pon inclusione M.I.L.I.A. sono state attivate: 5 edizioni del corso HACCP della durata di 12 ore ciascuno in cui sono stati coinvolti in totale 98 detenuti; 2 edizioni del corso "sicurezza obbligatoria sul lavoro" (12 ore, coinvolti 40 detenuti); 1 edizione del corso di "addetto alla conduzione dei trattori" (35 detenuti); 2 edizioni del corso "Utilizzo professionale di prodotti fitosanitari" (33 detenuti).

#### **Casa circondariale di Arezzo:**

- Non sono stati attivati tirocini di inclusione lavorativa;
- Formazione professionale: a maggio 2024 ha preso avvio il corso professionale di ortovivai-smo; nel settembre 2024 ha preso avvio il corso di falegnameria e restauro del legno. Il totale di detenuti coinvolti è di 10/12.

### **Casa circondariale di Grosseto:**

- Non sono stati attivati tirocini di inclusione lavorativa;
- Formazione professionale: nel 2022/2023 non sono stati attivati corsi di formazione professionale. Nel 2024:
  - 3 detenuti sono stati inseriti nel Progetto “Biblioteche innovative in carcere” che prevedeva la formazione e il tirocinio per l'operatore bibliotecario, finanziato dalla Cassa delle Ammende;
  - Progetto Com.Pa.I.O.: competenze e interventi ortoflorovivaistici finanziato dalla Regione Toscana (ha impiegato 12 detenuti per un totale di 220 ore di formazione);
  - Formazione individuale per 3 detenuti (tot. 220 ore di didattica) per Certificazioni ADA 448 “Preparazione prodotti panari, dolciari, da forno”.

### **Casa circondariale di Massa marittima:**

- Non sono stati attivati tirocini di inclusione lavorativa
- Formazione professionale: nel 2022 sono stati svolti i corsi di apicoltura (2 detenuti, 50 ore), agricoltura e conduzione colture (15 detenuti tot. 194 ore). Nel 2023 sono stati avviati i corsi di pizzaiolo (10 detenuti 110 ore) e il corso edile (9 detenuti 110 ore); nel 2024 è stato avviato il corso in agricoltura (3 detenuti, 244 ore).

### **Casa circondariale di Livorno:**

- Non sono stati attivati tirocini di inclusione lavorativa;
- Formazione professionale: nel 2022 sono stati realizzati il corso Orti per 35 detenuti di cui 2 hanno svolto uno stage esterno e il corso Nodi (saldatori) iniziato nel 2021 per 4 detenuti. Nel 2023 non sono stati avviati corsi professionali a Livorno, mentre a Gorgona si è svolto un corso di formazione per falegnami che ha coinvolto 5 detenuti. Nel 2024 ha preso avvio il corso di formazione regionale per manutentore di imbarcazioni per 13 detenuti, mentre presso la sezione di Gorgona ha preso avvio il corso di formazione per muratori condotto dalla scuola edile di Livorno.

### **Casa circondariale di Pistoia:**

In merito ai tirocini di inclusione lavorativa, attraverso l'operatore del Centro per l'impiego sono state individuate due attività lavorative per due detenuti in semilibertà presso la Cooperativa sociale La Spiga di Grano presso la quale sono immessi al lavoro uno nell'attività di invasamento piante, pulizia giardini, l'altro con mansione di operatore servizi cimiteriali;

Formazione professionale: è attivo il progetto TRIO, sistema web-learning di corsi e servizi formativi fruibili online composti da moduli didattici, accompagnati da audio, video, immagini ed animazioni che migliorano l'esperienza e la qualità di apprendimento con rilascio di attestato di frequenza;

### **Casa circondariale di Lucca:**

- Non sono stati attivati tirocini di inclusione lavorativa;
- Formazione professionale: corso di cucina tenuto dall'associazione “Cuochi lucchesi” da novembre 2023 a febbraio 2024 che ha coinvolto 8 detenuti; nel mese di giugno 2024 si è tenuto il primo corso per il rilascio di certificazione HACPP per 11 detenuti.

### **Casa di reclusione San Gimignano:**

- Tirocini di inclusione lavorativa: sono stati attivati da parte del Centro per l'impiego di

Poggibonsi 2 tirocini formativi a favore di due persone detenute che hanno svolto attività in art. 21 O.P., entrambi sono poi stati assunti dalla Società.

- Formazione professionale: sono stati attivati, nel 2023 il corso di “manutenzione impianti termoidraulici” (15 iscritti, 70 ore); nel 2024 il corso di “manutentore del verde” (15 iscritti, tot. 180 ore) e il corso per il conferimento dell’attestato HACCP (12 iscritti).

#### **Casa circondariale di Prato:**

- Tirocini di inclusione lavorativa: nel 2022 4 persone hanno svolto attività di formazione teorico-pratica esterna nell’ambito del progetto “orti sociali” al quale è seguito un tirocinio extracurricolare (55 ore) presso aziende agricole esterne.
- Formazione professionale: nel 2022 è stata avviata la formazione nell’ambito del progetto “orti sociali” che ha coinvolto 150 persone detenute.

## **7. Lo stato di attuazione della legge Smuraglia nel 2023 e 2024 in Toscana**

Con il supporto della Dott.ssa Monica Sarno, è stato possibile svolgere presso gli uffici del PR.A.P. una ricognizione sul concreto funzionamento del sistema di incentivi all’assunzione dei detenuti analizzando i fascicoli relativi alla legge Smuraglia per gli anni 2023 e 2024.

Come si è detto, per poter accedere ai benefici della legge Smuraglia, le aziende convenzionate devono, entro il 31 ottobre di ogni anno, presentare istanza alla Direzione dell’istituto penitenziario indicando l’ammontare complessivo del credito d’imposta di cui intendono fruire per l’anno successivo e il numero delle persone detenute o ex detenute che prevedono di occupare. La richiesta viene inoltrata dalla Direzione al PR.A.P., il quale a sua volta provvede a trasmetterla al D.A.P., che entro il 15 dicembre determina l’importo spettante a ciascun soggetto imprenditoriale. L’elenco degli aventi diritto e l’ammontare dei crediti d’imposta vengono infine trasmessi all’Agenzia delle Entrate.

Dalla relazione al Parlamento presentata dal D.A.P. nel marzo 2024 sullo stato di attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti<sup>41</sup>, risulta che nell’anno 2023 l’importo complessivo stanziato sullo specifico capitolo di spesa del Bilancio di previsione dello Stato per l’anno 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025 è stato di € 21.148.112, con un incremento di 6 milioni di euro rispetto all’anno precedente.

Nello stesso anno (2023) hanno presentato istanza di sgravi fiscali 518 imprese e cooperative, che hanno previsto l’assunzione di 2.346 persone così suddivise: 1.264 per lavorazioni gestite all’interno degli istituti, 685 ammessi al lavoro all’esterno, ex art. 21 O.P., 282 in regime di semilibertà e 115 scarcerati che hanno ancora diritto allo sgravio fiscale, per una richiesta complessiva di circa € 10.500.000,00.

Quanto al contesto Toscano, dalla consultazione dell’elenco dei soggetti ammessi a fruire degli sgravi fiscali risulta concesso l’importo di 506.957,91 € per il 2023<sup>42</sup> e di 665.013,25 € per il 2024<sup>43</sup> (circa il 6% del totale degli importi concessi ai soggetti richiedenti).

Dall’analisi dei fascicoli in possesso del PR.A.P. relativi agli anni 2023 e 2024, si è constatato come ogni istanza presentata da imprese e cooperative entro i termini e con le forme prescritte, sia stata accolta dal DAP.

41 [https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pubblicazioni\\_studi\\_ricerche\\_testo\\_selezionato?contentId=SPS1400831](https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/pubblicazioni_studi_ricerche_testo_selezionato?contentId=SPS1400831).

42 [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_8\\_1.page?facetNode\\_1=1\\_1%282022%29&facetNode\\_2=0\\_2&contentId=SDC406362&previousPage=mg\\_1\\_8](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?facetNode_1=1_1%282022%29&facetNode_2=0_2&contentId=SDC406362&previousPage=mg_1_8).

43 [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_8\\_1.page?contentId=SDC452252](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC452252).

In particolare, nell'ottobre 2022 in Toscana sono state complessivamente 54 le imprese e 11 le cooperative sociali che hanno chiesto di fruire per l'anno 2023 delle agevolazioni previste dalla legge Smuraglia, per un ammontare complessivo di 506.957 € di credito d'imposta, con la previsione di assumere 136 persone (detenuti o ex detenuti): tra questi, 54 presso cooperative sociali.

Quanto all'anno successivo, nell'ottobre 2023 sono pervenute alle Direzioni degli istituti penitenziari toscani 89 richieste da parte di imprese (75) e cooperative (14), per un ammontare complessivo di 665.013 euro di credito d'imposta, con la previsione di assumere per l'anno 2024 complessivamente 188 persone tra detenuti ed ex detenuti, 66 presso cooperative sociali.

Più nello specifico, per quanto riguarda gli istituti coinvolti nella ricerca, nell'ottobre 2022:

- A Firenze Gozzini solo un'impresa ha chiesto di fruire degli incentivi della Smuraglia (la "Venturini servizi", che prevedeva di occupare una sola persona in art. 21 per lo svolgimento di attività di pulizie);
- A Firenze Sollicciano solo la cooperativa "Ulisse" ha inoltrato richiesta alla Direzione per avviare la procedura della legge Smuraglia, prevedendo di impiegare per il 2023 due persone detenute, una persona ex detenuta e una in art. 21 per svolgere mansioni relative alla riparazione e manutenzione di biciclette;
- Alla Casa circondariale di Pisa sono pervenute 6 richieste: 2 da cooperative sociali (COCCAPANI COOP e ZENIT SOC. COOP) che prevedevano di assumere 3 persone in semilibertà per lo svolgimento di mansioni di pulizie e raccolta di rifiuti e 1 persona in art. 21 per la raccolta di rifiuti tessili urbani; 4 da imprese per lo svolgere attività di lavoro in ambito edile e metalmeccanico (3S Costruzioni, Costruzioni Edili 1994 SRL, Rama Service SNC).
- Alla Casa di reclusione di Massa sono pervenute 8 richieste da imprese (tra cui, "Massa Costruzioni", "Multiservices") e 2 richiesta da una Cooperativa sociale (Sistemcoop cos. Coop.), con la previsione di impiegare per l'anno 2023 7 persone in art. 21, 1 persona detenuta e un semilibero, prevalentemente nei settori agricolo e edile.

Per quanto riguarda invece l'anno successivo, nell'ottobre 2023 per l'anno 2024 sono stati complessivamente 20 i soggetti che hanno richiesto di accedere agli sgravi previsti dalla Legge Smuraglia negli istituti penitenziari oggetto della presente ricerca, con la previsione di assumere complessivamente 36 persone (24 persone in art. 21, 2 detenuti, 9 semiliberi, 1 persona ex detenuta in libertà). In particolare, a Massa sono pervenute 12 richieste per complessive 24 assunzioni, a Pisa 6 richieste per 10 assunzioni; 1 a Firenze Gozzini, 1 a Firenze Sollicciano.

L'evidente scarso sviluppo del lavoro dei detenuti alle dipendenze di soggetti privati, specialmente di imprese, è in parte addebitabile a limiti di natura strutturale propri dell'universo carcerario (inadeguatezza dei locali, limiti della formazione professionale, composizione sociale della popolazione detenuta) e in parte riconducibile a limitazioni poste dalla normativa in materia di assunzione di lavoratori detenuti da parte dei privati all'esterno del carcere.

## **8. Notazioni conclusive sulle ragioni del mancato sviluppo del lavoro e delle lavorazioni**

Il mancato sviluppo delle lavorazioni interne al carcere e, più in generale, lo scarso interesse dei privati per l'assunzione di detenuti è il prodotto di una pluralità di concause. Alcune di queste hanno natura sistemica, altre sono legate all'inefficienza della governance del sistema penitenziario e del sistema di collocamento pubblico.

1. *La mancanza di proflazione delle capacità e dei bisogni formativi / lavorativi dei detenuti.* È di-

venuto quasi un luogo comune che la gran parte dei detenuti sarebbero in possesso di scarse competenze lavorative e sono dotati di un livello di istruzione molto bassa. In realtà questo dato sembra ad oggi essere più un dato ricavato dall'esperienza che non un dato fondato su solide rilevazioni statistiche. L'amministrazione non effettua una rilevazione statistica sistematica all'ingresso in carcere delle precedenti attività lavorative svolte dai detenuti, né tantomeno un vero e proprio bilancio delle competenze lavorative che pure sarebbe necessario per il collocamento dei detenuti nel mercato lavoro penitenziario alle sue dipendenze o di privati. Su questa lacuna incide, presumibilmente, anche l'assenza di competenze specifiche nel personale dell'amministrazione penitenziaria in materia di profilazione lavorativa. Per tale ragion questa attività andrebbe affidata ai Centri per l'impiego cui, come visto, sono formalmente attribuite esplicite competenze in materia dalla legge 28 febbraio 1987, n. 56. Dalla ricerca è emerso che solo in due istituti penitenziari (quello di Pistoia e di Lucca) vi è un rapporto strutturato con il competente Cpi che entra regolarmente ad effettuare colloqui con i detenuti.

2. *Popolazione detenuta "malata"*. Circa 1/3 dei detenuti è composto da tossicodipendenti che in molti casi seguono programmi di detossicazione in carcere. A tale problema si aggiunge quello della larghissima diffusione tra i detenuti di forme di disagio o malattia psichica. Un recente studio della regione toscana condotto in materia ha certificato che il 68,8% dei detenuti è affetto da una patologia, circa il 49% affetto da disturbi di natura psichica<sup>44</sup>. Stando così le cose è evidente che la popolazione detenuta appare poco appetibile per le imprese. Anche in tal caso la debolezza del sistema di profilazione impedisce di individuare persone detenute effettivamente in grado seguire percorsi di inserimento lavorativo ed una personalizzazione dei percorsi.
3. *Turn over dei detenuti*. L'estremo turn over dei detenuti, che in verità negli ultimi anni si è ridotto rispetto al passato, continua a costituire uno degli ostacoli all'avvio di lavorazioni ed alla loro stabilizzazione negli istituti di pena. Le poche lavorazioni presenti in carcere sono infatti sviluppate prevalentemente in case di reclusione o, comunque, selezionando detenuti con pene medio-lunghe. Tale problema dovrebbe essere risolto con programmi di formazione continua in grado di garantire un avvicendamento dei lavoratori.
4. *Organizzazione carceraria*. Uno degli ostacoli che sembra maggiormente ostacolare l'ingresso in carcere dei privati è costituito dalla parziale inconciliabilità dell'organizzazione e del regime carcerario con le esigenze di produttività delle imprese.
5. *Mancanza di una cultura dell'impresa e del lavoro nell'amministrazione penitenziaria*. Come già sottolineato l'amministrazione penitenziaria non può conciliare e mediare tra le esigenze istituzionali legate all'esecuzione della pena detentiva, che evidentemente costituiscono una priorità della sua mission istituzionale, e quelle delle imprese che lavorano in carcere.
6. *Mancanza di una organizzazione centralizzata*. Ad oggi le pur interessanti esperienze di lavorazioni penitenziarie gestite da privati sono nate essenzialmente a livello locale grazie all'iniziativa di amministratori penitenziari e favorite da contesti detentivi speciali (case di reclusione con ridotto turn over e/o popolazione detenuta poco problematica) ed economico-sociali favorevoli. Queste iniziative locali non sono state in grado di creare un modello di sviluppo del lavoro penitenziario generalizzabile perché legate quasi sempre a contesti locali ben specifici e difficilmente replicabili. Manca una progettualità di sistema per lo sviluppo del lavoro penitenziario.

44 ARS Toscana, *Stato di salute della popolazione detenuta in Toscana. La fotografia del 2021*, [www.ars.toscana.it](http://www.ars.toscana.it)

7. *Limiti della formazione professionale.* Una delle note dolenti del sistema attuale è rappresentato dalla disorganicità e dalla mancanza di una progettualità della formazione professionale dei detenuti. Dovuta in primo luogo alla mancanza di servizi di profilazione dei bisogni formativi dei detenuti e alla scarsa conoscenza dell'offerta lavorativa dei territori. In taluni casi la formazione è correttamente associata allo sviluppo delle lavorazioni penitenziarie, ma più spesso essa è lasciata ad iniziative locali che finiscono per produrre più che altro occasioni di intrattenimento per i detenuti o di formazione in ambiti che non hanno una reale ricaduta sulle loro capacità professionali.
8. *Servizi d'istituto poco professionalizzanti.* Oggi vi è una scarsissima considerazione dei servizi d'istituto che vengono considerati come poco professionalizzanti e che servono solo all'andamento quotidiano degli istituti, nonché alla manutenzione ordinaria dei fabbricati. In realtà i lavori domestici se accompagnati da una formazione professionale adeguata sarebbero in grado di trasmettere ai detenuti alcune competenze spendibili anche all'esterno in misura alternativa o in libertà. È facile, infatti, intuire che i servizi di cucina, i lavori agricoli e quelli per la manutenzione dei fabbricati (lavori di idraulica, di edilizia e di elettricista), se accompagnati da percorsi professionalizzanti potrebbero sia migliorare la qualità dei servizi interni che rappresentare una vera occasione di crescita per i detenuti. Anche i servizi di pulizia, considerati oggi quelli più umili ed in assoluto meno professionalizzanti, in realtà potrebbero diventare delle occasioni di miglioramento per i detenuti ai quali potrebbero essere insegnate nozioni per la pulizia industriale e/o per la sanificazione ed igienizzazione degli ambienti. Si tratta certo di lavori modesti, ma considerate le scarse capacità di partenza dei detenuti, sarebbero comunque occasioni di formazione che oltretutto trasmetterebbero competenze di certo spendibili sul mercato del lavoro.

A parte merita di essere trattata la questione dei *costi del lavoro penitenziario* che è sovente individuata dall'amministrazione penitenziaria come una delle principali cause del basso tasso di impiego dei detenuti e dello scarso sviluppo delle lavorazioni<sup>45</sup>. Si tratta di un argomento debole che non giustifica da solo lo stato di sottosviluppo del lavoro. La verità è che i limitati posti di lavoro creati direttamente dall'amministrazione paiono congruenti con il bisogno di manodopera interna. A riprova di ciò viene il fatto che le variazioni bilancio non hanno mai inciso significativamente sul numero di detenuti impiegati. Inoltre, la fallacia di tale argomento è dimostrata dal fatto che le forme di lavoro gratuito (art. 20 ter), dunque a costo zero per l'amministrazione e per i soggetti terzi, non hanno avuto alcun significativo sviluppo: anche laddove sono stati stipulati protocolli (come nel caso di quello del Comune di Firenze) a questi non ha fatto seguito l'impiego dei detenuti. Infine, si tenga presente che, perlomeno in Toscana, i fondi della Smuraglia sono capienti e in grado di soddisfare la domanda di imprese e cooperative.

## **9. Proposte per l'implementazione del ricorso al lavoro per privati e di quello all'esterno**

### **a) Potenziamento del lavoro all'esterno (art. 21 o.p.)**

L'art. 21 o.p. costituisce un istituto ad **alto potenziale inespresso**. Il lavoro all'esterno consente, da un lato, di superare le oggettive difficoltà delle imprese ad avviare lavorazioni intramurarie; dall'altro, permette alle persone detenute di misurarsi in attività lavorative **più formative e spendibili** sul mercato. I dati mostrano tuttavia una scarsa applicazione dell'istituto, anche perché l'attivazione dipende dall'iniziativa della direzione, con successiva autorizzazione/validazione dell'autorità di

---

<sup>45</sup> Si vedano in proposito le relazioni annuali sul lavoro penitenziario presentati dal Capo DAP al Parlamento.

sorveglianza. In questa prospettiva, una delle ipotesi *de jure condendo* sarebbe quella di **reformulare la procedura** in modo da rendere più agevole e celere la concessione della misura quando vi sia una **proposta di assunzione concreta** (o un'offerta formalizzata), introducendo criteri presuntivi o canali "accelerati" in presenza di requisiti oggettivi.

#### **b) Modifiche alla legge Smuraglia (l. 193/2000) e alla disciplina attuativa**

##### ***b1) Estensione soggettiva e superamento dell'asimmetria con le cooperative.***

Uno dei limiti strutturali del modello Smuraglia è stato storicamente quello di orientare gli incentivi soprattutto verso lavorazioni interne al carcere. Le proposte più recenti (tra cui quelle emerse in sede CNEL) intervengono parzialmente, poiché estendono l'assunzione incentivata anche all'esterno, ma **non colmano** l'asimmetria rispetto alle cooperative: permane, infatti, l'assenza di un pieno riconoscimento degli sgravi alle imprese che assumano persone in **misura alternativa** (come invece avviene, in modo più ampio, nel regime delle cooperative). Si propone, pertanto, di **uniformare il regime** tra imprese e cooperative, consentendo anche alle prime di accedere agli sgravi in caso di assunzione di persone ammesse alle misure alternative e non solo di persone in stato di detenzione.

##### ***b2) Semplificazione procedurale e programmazione pluriennale.***

L'attuale procedura, che impone la presentazione annuale della domanda, limita la possibilità di programmare investimenti e percorsi lavorativi di medio periodo. Per favorire la stabilità degli inserimenti, si suggerisce di prevedere **convenzioni o autorizzazioni pluriennali** (ad es. triennali) per l'accesso agli incentivi, intervenendo sulla procedura disciplinata dal D.M. 24 luglio 2014, n. 148 ("Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi...").

#### **c) Implementazione degli appalti "in deroga" ex l. 381/1991**

La legge n. 381/1991 consente alle amministrazioni pubbliche, anche in deroga alla disciplina dei contratti pubblici, di stipulare convenzioni con cooperative sociali di tipo B per la fornitura di beni e servizi, purché finalizzate a creare opportunità di lavoro per persone svantaggiate (art. 4, co. 1). Questa leva, nel caso delle persone detenute, risulta **poco utilizzata**. Per renderla effettiva, è opportuno prevedere un'azione strutturata di **informazione e sensibilizzazione** rivolta agli enti pubblici territoriali (in primo luogo toscani), anche attraverso la predisposizione di **materiali operativi** (opuscoli/linee guida) che illustrino: (i) modalità di costruzione delle convenzioni; (ii) criteri di progettazione degli inserimenti; (iii) benefici fiscali e contributivi disponibili.

#### **d) Rafforzamento del ruolo dei Centri per l'Impiego**

Per costruire percorsi strutturati di reinserimento socio-lavorativo è cruciale rendere stabile il raccordo tra **CPI** e istituti di pena. Si propone l'individuazione di una figura di coordinamento (o di una task force) incaricata di promuovere, con periodicità definita, attività di **profilazione, bilancio delle competenze e iscrizione** dei detenuti ai servizi per il lavoro, in attuazione della l. 56/1987 e dell'ordinamento penitenziario. I risultati potrebbero confluire in una **relazione annuale** da trasmettere al Garante regionale delle persone private della libertà, così da: (i) migliorare la "governance conoscitiva"; (ii) favorire la programmazione trattamentale; (iii) rendere più credibile e trasparente l'interlocuzione con imprese e cooperative.

#### **e) Coinvolgimento delle rappresentanze d'impresa**

È opportuno coinvolgere stabilmente CNA e Unioncamere e altre associazioni di categoria —ad esempio come componenti delle Commissioni regionali sul lavoro penitenziario o in un analogo dispositivo di governance— per l'individuazione dei **settori produttivi** maggiormente disponibili ad attivare opportunità lavorative per persone detenute. Questo raccordo è essenziale per il **matching** domanda/offerta e per una progettazione coerente della **formazione professionale**, che dovrebbe

essere calibrata sui fabbisogni territoriali. Il coinvolgimento delle imprese già in fase formativa è, inoltre, un fattore decisivo per assicurare sbocchi occupazionali reali, anche alla luce degli incentivi economici previsti (in primis) dalla legge Smuraglia.

#### **f) Professionalizzazione dei lavori domestici**

Infine, considerata la centralità dei servizi d'istituto e la loro bassa qualificazione, si suggerisce un intervento specifico di **professionalizzazione** del lavoro domestico, anche mediante il coinvolgimento di soggetti esterni. L'obiettivo è duplice: (i) rafforzare la dimensione formativa (certificazioni, procedure, sicurezza); (ii) migliorare strumenti e organizzazione del lavoro, così da rendere queste mansioni meno residuali e più spendibili all'esterno.

### **10. Fonti nazionali, internazionali e sovranazionali in materia di lavoro penitenziario**

#### **Consiglio d'Europa**

1950, *Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali*, adottata a Roma il 4 novembre del 1950

1973, *Standard minimum rules for the treatment of prisoners*, Resolution (73) 5, adopted by the Committee of Ministers on 19 January 1973 at the 217th meeting of the Ministers' Deputies, Strasbourg, Coe

1975, *Prison labour*, Resolution (75) 25, Adopted by the Committee of Ministers on 18 September 1975, at the 248th meeting of the Ministers' Deputies, Strasbourg, Coe

1987, *European Prison Rules*, Recommendation No. R(87)3, adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 12 February 1987 and Explanatory memorandum, Strasbourg, Coe

1992, *Recommendation no. r (92) 16 of the committee of ministers to member states on the european rules on community sanctions and measures*, Adopted by the Committee of Ministers on 19 October 1992 at the 482nd meeting of the Ministers' Deputies, Strasbourg, Coe

2006, *European Prison Rules*, Recommendation Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules, Strasbourg, Coe

2006b, *Commentary to Recommendation Rec. R (2006) 2*, Strasbourg, Coe

2017, *Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the European Rules on community sanctions and measures*, Adopted by the Committee of Ministers on 22 March 2017

at the 1282nd meeting of the Ministers' Deputies, Strasbourg, Coe

#### **Nazioni Unite**

1948, *The Universal Declaration of Human Rights*, Paris, UN

1955, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, adottate il 30 agosto 1955, Geneva, United Nations

1966, *International Covenant on Civil and Political Rights*, Adopted by General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966

2015, *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*, adottate il 17 dicembre 2015 con Risoluzione dell'Assemblea Generale

### **Organizzazione internazionale del lavoro (Oil)**

1930, *Convenzione sul lavoro forzato ed obbligatorio*, adottata a Ginevra il 28 giugno 1930, entrata in vigore il primo Maggio del 1932

1957, *Convenzione per l'abolizione del lavoro forzato*, adottata a Ginevra il 25 giugno 1957

2007, *General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)*, Ginevra, Oil, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

2008, *Combating Forced Labour*, Ginevra, Oil, [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

### **Fonti nazionali**

Legge 26 luglio 1975, n. 354. *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà.*

Legge 28 febbraio 1987, n. 56. *Norme sull'organizzazione del mercato del lavoro*

Legge 8 novembre 1991, n. 381. *Disciplina delle cooperative sociali*

Legge 22 giugno 2000, n. 193. *Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti* ("Smuraglia").

D.M. n. 148/2014

D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124. *Modifiche alla disciplina del lavoro penitenziario*

D.L. 11 aprile 2025, n. 48, convertito con modificazioni dalla L. 9 giugno 2025, n. 80 (richiamati nel rapporto per modifiche connesse agli incentivi/"Smuraglia").

## **11. Bibliografia essenziale**

AGLIATA, M. *Il lavoro carcerario in Italia alla luce dei recenti interventi normativi e del rispetto dei diritti fondamentali a tutela della persona*. In: *DU*, 2014, 519 ss.

BARBERA, M. *Lavoro carcerario*. In: *Digesto delle Discipline Privatistiche. Sezione Commerciale*. Torino: UTET Giuridica, 1992, vol. VIII, p. 213 e seg.

BENTHAM, J. *Panopticon ovvero la casa d'ispezione*. A cura di M. Foucault e M. Perrot. Venezia: Marsilio, 2002.

BRONZO, P. *Lavoro e risocializzazione*. In: *La legislazione penale*, 12 novembre 2018. Disponibile in: [www.lalegislazionepenale.eu](http://www.lalegislazionepenale.eu).

CARDANOBILO, F.; BRUNO, R.; BASSO, A.; CARECCIA, I. *Il lavoro dei detenuti*. Foggia, 2007.

CAPUTO, G. *Carcere e diritti sociali*. Firenze, 2010.

CAPUTO, G. *Detenuti-lavoratori o lavoratori-detenuti?*. In: *Costituzionalismo*, n. 2, 2015. Disponibile in: [www.costituzionalismo.it/](http://www.costituzionalismo.it/).

CAPUTO, G. (In)Sicurezza sociale e carcere: problemi e prospettive. In: PICCININI, I.; SPAGNOLO, P. (a cura di), *Il reinserimento del detenuto*. Torino: Giappichelli, 2019, pp. 145–172.

CAPUTO, G. *Carcere senza fabbrica*. Pisa: Pacini, 2020.

CAPUTO, G. *Lavoro, previdenza sociale, tutela contro la disoccupazione dei lavoratori detenuti nella giurisprudenza del giudice del lavoro*. In: [www.legislazionepenale.eu](http://www.legislazionepenale.eu), 2023.

- CAPUTO, G. Lavoro carcerario e contenzioso strategico: l'esperienza de "L'altro Diritto". In: *Lavoro, diritti, Europa*, 2025 (URL in nota).
- CAPUTO, G.; MARINELLI, F. Dagli Stati generali dell'esecuzione penale al varo della legge delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario: quale futuro per il lavoro carcerario?. In: *La legislazione penale*, 2018. Disponibile in: <http://www.lalegislazionepenale.eu/dagli-stati-generalidelleseecuzione-penale-al-varo-della-legge-delega-per-la-riforma-dellordinamento-penitenziario-qual-futuro-per-il-lavoro-carcerario-giuseppe-caputo-frances/>. Accesso in: 01/04/2020.
- CICCOTTI, R.; PITTAU, F. *Il lavoro in carcere. Aspetti giuridici e operativi*. Milano: Franco Angeli, 1987. 298 p.
- CLEMMER, D. *The Prison Community*. Boston: The Christopher Publishing House, 1941.
- DE GIORGI, A. *Il governo dell'eccedenza. Postfordismo e controllo della moltitudine*. Verona: Ombre Corte, 2002.
- FOUCAULT, M. *Sorvegliare e punire. Nascita della prigione*. Torino: Einaudi, 1976.
- GARLAND, D. *Punishment and Welfare: A History of Penal Strategies*. Aldershot: Gower, 1985.
- GIULIANELLI, R. *L'industria carceraria in Italia. Lavoro e produzione nelle prigioni da Giolitti a Mussolini*. Milano: Franco Angeli, 2008.
- GOFFMAN, E. *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York: Doubleday, 1961 (trad. it.: *Asylums, le istituzioni totali*. Torino: Edizioni di Comunità, 2001).
- IGNATIEFF, M. *Le origini del penitenziario: sistema carcerario e rivoluzione industriale inglese, 1750-1850*. Milano: Mondadori, 1982.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No. 105)*. Ginevra: ILO, 2007.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). *Combating Forced Labour*. Ginevra: ILO, 2008.
- LAMONACA, V. Il lavoro dei detenuti: obbligo vs. diritto. In: *Rass. penit. crim.*, 2009, n. 2, pp. 49 ss.
- LAMONACA, V. Il diritto alla NASpI del lavoratore detenuto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. In: *RGL*, n. 1, 2020, 196 ss.
- MALZANI, F. Lavoro a favore dell'amministrazione penitenziaria e NASpI: un orientamento da ripensare. In: *Responsabilità civile e previdenza*, n. 2, 2020, 556 ss.
- MALZANI, F. *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*. Torino: Giappichelli, 2022.
- MARINELLI, F. Il lavoro dei detenuti. *WP-CSDLE "Massimo D'Antona".IT*, n. 234/2014, 2014.
- MATTAROLO, M. G.; SITZIA, A. *Il lavoro dei detenuti*. Padova, 2017.
- MAUTONE, G. Lavoro dei detenuti e ammissione al trattamento di disoccupazione: si consolida l'interpretazione che ammette la compatibilità. In: *SP*, 2022 (URL in nota).
- MELOSSI, D.; PAVARINI, M. *Carcere e fabbrica. Alle origini del sistema penitenziario*. Bologna: Il Mulino, 1977.

- ORSI, T. Sul lavoro carcerario. In: *Temi*, 1977, p. 506.
- PAVARINI, M. Prison work rivisitato. Note teoriche sulle politiche penitenziarie nella post modernità. In: GRANDE, M.; SERENARI, M. A. (a cura di), *In-out: alla ricerca delle buone prassi. Formazione e lavoro nel carcere del 2000*. Milano: Franco Angeli, 2002, pp. 7–31.
- PELLICCIA, L. Il diritto alla tutela indennitaria contro la disoccupazione involontaria (NASpI) a favore dei detenuti che lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. In: *Osep*, 2022 (URL in nota).
- PICCININI, I.; SPAGNOLO, P. *Il reinserimento dei detenuti: esperienze applicative e novità legislative*. Torino: Giappichelli, 2020.
- POSO, V. A. La disoccupazione involontaria dei detenuti lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria supera (per ora) la prova della NASpI. In: *Labor*, 2022 (URL in nota).
- ROMAGNOLI, U. Il lavoro nella riforma carceraria. In: CAPPELLETTO, M.; LOMBROSO, A. (a cura di), *Carcere e società*. Venezia, 1976, 92 ss.
- RUSCHE, G.; KIRCHHEIMER, O. *Pena e struttura sociale*. Bologna: Il Mulino, 1978.
- SANTORO, E. *Carcere e società liberale*. Torino: Giappichelli, 2004.
- SCOGNAMIGLIO, R. Il lavoro carcerario. In: *ADL*, 2007, 15 ss.
- TOCQUEVILLE, A. DE. *Scritti penitenziari*. Roma: Edizioni di Storia e Letteratura, 2002.