



Numero 2 / 2025

Francesca MALZANI

**La dignità del lavoro carcerario:
l'equiparazione al lavoro reso nel mercato libero**

La dignità del lavoro carcerario: l'equiparazione al lavoro reso nel mercato libero

Francesca MALZANI

Ordinaria di Diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Brescia

Il presente contributo analizza le caratteristiche del lavoro carcerario, partendo dalla concezione del carcere quale formazione sociale. Si approfondisce la qualificazione giuridica del lavoro svolto dai detenuti, mettendo in luce le differenti forme che esso può assumere – senza incidere sulla qualificazione tipologica – in ragione del fatto che sia reso per l'amministrazione penitenziaria e per datori di lavoro esterni, per i quali sono previsti incentivi economici. Viene, infine, esaminata in termini critici la questione della retribuzione e la previsione della falcidia applicata al lavoro c.d. domestico ai sensi dell'art. 22 o.p.

The essay analyzes the characteristics of prison labor, starting from the conception of prison as a social formation. It explores the legal classification of the work performed by inmates, highlighting the various forms it can take – without affecting its typological qualification – depending on whether it is carried out for the prison administration or for external employers, the latter benefiting from economic incentives. Finally, the issue of remuneration is examined, questioning the wage reduction applied to so-called “domestic” labor pursuant to Article 22 of the Penitentiary Act.

Sommario: 1. Premessa: il carcere come formazione sociale. – 2. La qualificazione del lavoro carcerario. – 3. Le forme del lavoro carcerario. – 4. Il lavoro reso per l'amministrazione penitenziaria e la falcidia retributiva. 5. Il lavoro reso per datori esterni e i benefici per le assunzioni.

1. Il carcere come formazione sociale.

Il tema del lavoro carcerario va da subito inquadrato nella Carta costituzionale¹, in modo che costituisca la bussola del ragionamento sulle tutele lavoristiche (e non solo) da garantire ai detenuti.

Come si è avuto modo di sottolineare², possiamo partire dall'art. 2 Cost. attraverso cui rileggere le norme del sistema penitenziario e, in particolare, i profili legati al trattamento e al lavoro come elemento principe tra gli strumenti di reinserimento.

Il carcere, nelle parole di Neppi Modona³, è una formazione sociale in cui si svolge la personalità dei detenuti, grazie alle norme contenute negli artt. 2 e 27, comma 3, della Costituzione. La dignità diviene, quindi, chiave di lettura utile per misurare il tasso di adesione (o scostamento) dell'applicazione (diretta o per interpretazione giurisprudenziale) delle norme dell'ordinamento penitenziario al progetto costituzionale.

¹ A. LORENZETTI, Il sistema delle fonti nel settore penitenziario. Una prospettiva di diritto costituzionale, Editoriale scientifica, 2024.

² F. MALZANI, Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario, Giappichelli, 2022.

³ G. NEPPI MODONA, Formazione sociale carceraria e democrazia partecipativa, in Pol. Dir., 1976, 173 ss.

Se *test* di tale aderenza alla Carta costituzionale viene condotto lungo la direttrice del lavoro, vale la pena ricordare cosa significhi collocare il lavoro tra i caposaldi su cui è basata la nostra Repubblica: l'onorevole Fanfani, nella presentazione (all'Assemblea Costituente) della formulazione *fondata sul lavoro*, sottolineò come tale scelta semantica escludesse che la Repubblica potesse «*fondarsi sul privilegio, sulla nobiltà ereditaria, sulla fatica altrui e si afferma(ss) invece che essa si fondi sul dovere, che è anche diritto ad un tempo per ogni uomo, di trovare nel suo sforzo libero la sua capacità di essere e di contribuire al bene della comunità nazionale...*».

Ovviamente, e ricollegandomi al dibattito che impegna anche le istituzioni sovranazionali e internazionali, quello a cui ci si riferisce è un lavoro dignitoso, dove l'aggettivo assume una declinazione molto varia: sicuro, non discriminatorio, retribuito equamente anche come forma di lotta alla povertà (obiettivo 8 dell'Agenda 2030).

Se tale considerazione appare scontata per il lavoro nel mercato libero (e forse nemmeno per quello se pensiamo ai temi della sicurezza e del lavoro povero), l'automatismo sovente viene meno quando si parla di lavoro carcerario (nelle sue varie forme *infra* ed *extra murarie*). Troppo spesso il lavoro carcerario è stato associato a un'idea di accessorietà rispetto pena⁴, di obbligatorietà (espunta solo nel 2018, con la riscrittura dell'art. 20, legge n. 354/1975, c.d. o.p.), di mero "lavoretto" per occupare il tempo e combattere l'ozio⁵.

Occorre, quindi, guardare al fenomeno in modo diverso, rigoroso, e ragionare, da un lato, sul dato quantitativo (*quanto* lavoro/formazione c'è per i detenuti) e, dall'altro, avviare una riflessione qualitativa sullo stato dell'arte e sulle iniziative da intraprendere (*quale* lavoro/formazione ci deve essere per i detenuti). È, altresì, evidente che dato quantitativo e qualitativo si intreccino e riflettano non solo la contrazione ciclica del mercato del lavoro *tout court* ma soprattutto lo stigma verso il lavoro carcerario⁶, spesso ritenuto poco organizzabile/flessibile, poco qualificato, poco produttivo.

2. La qualificazione del lavoro carcerario.

Tra gli strumenti indicati per realizzare gli obiettivi trattamentali, ai sensi dell'art. 15 o.p.⁷, il lavoro è forse quello più rilevante (insieme alla formazione professionale, alla scolarizzazione ove non preesistente o nel prosieguo degli studi⁸) e, pur senza pretesa di stilare una graduatoria di valore, il più vocato al reinserimento in risposta alla *ratio* dell'art. 27 della Costituzione e in stretto legame con gli artt. 1, 2, 4 e 35 della Carta.

Le fonti internazionali ribadiscono l'importanza di considerare, e disciplinare, il lavoro dei

⁴ Si ricorda che tra le funzioni della pena (retributiva, satisfattoria, general-preventiva e special-preventiva) quella di emenda si intravedeva solo sullo sfondo del dibattito sull'art. 27 Cost., quasi fosse un corollario eventuale e foriero, addirittura, secondo Bettiol – che pur riconosceva le nobili intenzioni del principio rieducativo e l'opportunità di «imprimere un carattere più umano all'esecuzione penale» – di «pericolosi equivoci» di interpretazione sulla sua portata (G. BETTIOL, *Diritto penale. Parte generale*, Cedam, 1982, 725 ss.).

La Corte costituzionale, fin dagli anni Settanta ([Corte Cost. 4 luglio 1974, n. 204](#)), ha sostenuto l'esistenza di una «necessità costituzionale» della rieducazione, che «lungi dal rappresentare una mera generica tendenza riferita al solo trattamento, indica invece proprio una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto ontologico e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue» ([Corte Cost. 2 luglio 1990, n. 313](#), punto 8 motiv.).

⁵ G. PERA, *Aspetti giuridici del lavoro carcerario*, in *Foro It.*, 1971, ora in *Scritti di Giuseppe Pera*, Giuffrè, 2007, 292.

⁶ G. CAPUTO, *Carcere senza fabbrica: povertà, lavoro forzato e welfare*, Pacini Giuridica, 2020, che sottolinea la forte impronta deterrente che ancora contraddistingue il trattamento penitenziario

⁷ N. PASCUCCI, *Il lavoro dei detenuti nella legge di ordinamento penitenziario: luci, ombre e prospettive di una disciplina da rimeditare*, in *Jus on line*, n. 5, 2024, 178 ss.

⁸ D. LATELLA, *La natura dell'istruzione universitaria nel sistema penitenziario: diritto del detenuto o elemento del «trattamento rieducativo?»*, in *Archiv. Pen.*, n. 2, 2025, 1 ss.

detenuti al pari di quello libero⁹. Tra le più note, si ricordano: *a*) la Raccomandazione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa del 12 febbraio 1987 che invitava gli Stati a regolare il lavoro carcerario in modo tale da assimilarlo il più possibile a quello libero; *b*) la Raccomandazione del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa dell'11 gennaio 2006, rivista nel 2020, che prevede l'equa remunerazione per il lavoro dei detenuti.

La stessa Costituzione tutela il lavoro in tutte le sue forme e applicazioni (art. 35) mettendo al centro la persona (art. 2)¹⁰; l'art. 20, c. 3, o.p. sancisce, poi, che «l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolare il reinserimento sociale».

Nel 2006 ciò fu suggellato dal passaggio di competenze dal Magistrato di sorveglianza al Giudice del lavoro¹¹ in merito a reclami inerenti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione, lo svolgimento delle attività di tirocinio e di lavoro e le assicurazioni sociali, mentre rimane la competenza del Magistrato di sorveglianza per il rilascio del provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno (art. 69, c. 5, o.p.), così come avviene per gli altri casi che concernono l'uscita dagli istituti (permessi, semilibertà, ecc.).

Il riferimento all'obbligatorietà del lavoro, espunta dall'art. 20 o.p. nel 2018 (*supra* § 1), alimentò la difficoltà di inquadrare il rapporto nel libero incontro della volontà delle parti (contratto), confermata dalla Consulta chiamata a vagliare l'illegittimità della norma dedicata alla mercede ridotta per i detenuti lavoratori¹². Tra le ragioni addotte per salvare l'art. 22 o.p. (*infra* § 4), la Corte includeva proprio il fatto che il rapporto originava «da un obbligo legale e non da un libero contratto», conferendo così una specialità genetica a cui ne seguiva, quasi automaticamente, una regolativa, influenzata dall'ordinamento carcerario¹³.

Il dibattito coinvolse anche la dottrina lavoristica che spostò l'attenzione non tanto sul contratto quanto sul rapporto di lavoro – innegabile e sussistente tra le parti (fossero imprese private o l'Amministrazione penitenziaria) – collocandolo, da un lato, nell'alveo di una prestazione di diritto pubblico risultante dall'obbligo di cui si è detto oppure, dall'altro, in un regime speciale non incompatibile con la subordinazione *ex art.* 2094 c.c. derivante da un atto avente forza di legge¹⁴.

In contributi precedenti la riforma del 2018, si è parlato di *specialità oggettiva*, in merito all'obbligazione legale da cui sorgeva il rapporto di lavoro; di *specialità soggettiva*, a fronte della restrizione della libertà personale dei lavoratori¹⁵. Pur assumendo indubbio valore descrittivo di una realtà complessa e dotata di unicità, non pare suffragare l'esclusione del rinvio alla disciplina protettiva generale, come confermato anche dall'art. 20, c. 13 o.p., che sancisce l'applicazione delle norme sull'orario di lavoro, sulle ferie retribuite, nonché delle tutele previdenziali ed

⁹ A. SITZIA, *Il lavoro delle persone detenute nel sistema del diritto dell'Organizzazione Internazionale del lavoro*, Padova University Press, 2023.

¹⁰ A. PERULLI, T. TREU, *In tutte le sue forme e applicazioni*, Giappichelli, 2022.

¹¹ [Corte Cost. 27 ottobre 2006, n. 341.](#)

¹² [Corte Cost. 21 dicembre 1988, n. 1087.](#)

¹³ Cfr. A. MARCIANÒ, *Il lavoro dei detenuti, profili interdisciplinari e prospettive di riforma*, in WP Adapt, n. 167, 2014, 3 ss.; V. LAMONACA, *Il lavoro penitenziario: diritto vs obbligo*, in *Rass. penit. crim.*, n. 2, 2009, 49 ss.; in merito alla individuazione di una specifica tipologia negoziale con funzione rieducativa, V. LAMONACA, *Dal lavoro penitenziario al contratto di risocializzazione e lavoro: un'ipotesi de iure condendo*, in *Rass. penit. crim.*, n. 2, 2015, 27 ss.

¹⁴ R. SCOGNAMIGLIO, *Il lavoro carcerario*, in *Arg. dir. lav.*, I, 2007, 22 ss.

¹⁵ F. MARINELLI, *Il lavoro dei detenuti*, in WP Csdle Massimo D'Antona, n. 234, 2014, 7 ss.

assistenziali¹⁶.

La specialità del rapporto sussiste, invero, qualora vi sia un'alterazione dello schema causale; diversa è, invece, l'ipotesi dei rapporti di lavoro a disciplina speciale che, pur non deviando dalla causa, necessitano di alcune modulazioni in ragione di peculiari caratteristiche che spesso attengono alla natura del datore di lavoro (lavoro pubblico, lavoro domestico, ecc.). Questa seconda opzione, confortata dagli insegnamenti di Napoli¹⁷, risulta preferibile e qui accolta nell'inquadramento del lavoro carcerario, nonché in parte confermata dal mutamento di prospettiva della dottrina, più interessata alla disciplina del rapporto (con il lavoratore-detenuo) – che si può ritenere riconducibile al «prototipo normativo»¹⁸ costituito dal *genus* lavoro subordinato – che alla specialità del rapporto stesso.

Stiamo, quindi, parlando di un lavoro equiparabile, nella tipicità e nelle connesse tutele, a quello svolto fuori dal carcere, dignitoso, senza ulteriori distinzioni tra lavoratori-detenui e lavoratori-liberi e tra lavoratori-detenui alle dipendenze dall'Amministrazione o da datori di lavoro esterni. Ciò appare limpido nella sentenza della Cassazione del 5 gennaio 2024¹⁹, occasionata dalla mancata erogazione della Naspi a un detenuto che aveva svolto attività lavorativa intramuraria, che offre un'articolata motivazione che corrobora quanto affermato. L'assimilazione del lavoro c.d. domestico (ossia reso a favore dell'Amministrazione penitenziaria, *infra* § 3) al lavoro subordinato reso nel mercato libero diviene, nelle parole del giudice, la chiave di volta per declinare la dignità della persona nelle formazioni sociali, tra cui si annovera il carcere, pur con la sua connotazione totalizzante. Da qui non può che discendere l'applicazione della tutela lavoristica ai sensi dell'art. 20, c. 13, o.p. (punto 25 motiv.) alla luce, inoltre, della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo²⁰.

Secondo la Suprema Corte, il trattamento, definito nell'art. 15 o.p. e volto al reinserimento sociale, non altera la sinallagmaticità del rapporto seppur nella consapevolezza del «potenziale rieducativo della prestazione di lavoro» (punto 20 motiv.) che è maggiore proprio se il lavoro carcerario non viene distinto da quello libero (punto 21 motiv.).

Ancora, nella sentenza del febbraio 2025²¹, la Cassazione ribadisce che «le peculiarità derivanti dalla connessione tra profili del rapporto di lavoro e organizzativi, disciplinari e di sicurezza, propri dell'ambiente carcerario, non elidono la configurazione tipologica e strutturale del rapporto subordinato intramurario né scalfiscono il nucleo essenziale dei diritti del lavoratore nell'ambito delle tutele costituzionalmente garantite e disciplinate dall'ordinamento» (punto 5 motiv.), anche in ragione del fatto che l'evoluzione normativa e giurisprudenziale ha «eroso nel tempo il carattere di specialità del lavoro intramurario (...) conservando il rapporto la sua causa tipica, la sua funzione economico sociale, inerente allo scambio sinallagmatico tra prestazione lavorativa e compenso remunerativo» (punto 6 motiv.).

¹⁶ L'art. 20, c. 13, si limita a prevedere che 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, cfr. *infra* § 3.

¹⁷ Cfr. il concetto di specialità in M. NAPOLI, *Contratto e rapporti di lavoro oggi*, in A. OCCHINO (a cura di), *Rileggendo "Contratto e rapporti di lavoro oggi"* di Mario Napoli, Vita e Pensiero, 2017, 3 ss. e spec. 25, proprio in merito al lavoro dei detenuti.

¹⁸ G. GHEZZI, U. ROMAGNOLI, *Il Rapporto di lavoro*, Zanichelli, 1995, 41.

¹⁹ [Cass. 5 gennaio 2024, n. 396](#). Cfr. M. SFERRAZZA, M. SURACE, *La tutela previdenziale del lavoro in carcere. riflessioni a margine della sentenza n. 396/2024 della Corte di Cassazione*, in *Mass. Giur. lav.*, n. 1, 2025, 53 ss.

²⁰ [Corte EDU 9 ottobre 2012, ric. n. 11332/2004, Zbelyazkov c. Bulgaria](#); [Corte EDU 12 marzo 2013, ric. n. 15303/2010, Floroiu c. Romania](#); [Corte EDU 7 luglio 2011, ric. n. 37452/2002, Stummer c. Austria](#), in un caso di mancato versamento dei contributi pensionistici da parte dell'Amministrazione penitenziaria.

²¹ [Cass. 23 febbraio 2025, n. 4741](#).

In tale solco di assimilazione al lavoro reso nel mercato libero²², sotto il profilo dell'inquadramento e delle tutele, andrebbe inclusa un'operazione di revisione semantica della denominazione delle mansioni affidate ai lavoratori-detenuti; è abbastanza aberrante il processo di infantilizzazione che connota espressioni come *spesino*, *scopino*, *portapane* (o l'immane *domandina*), che cristallizza una semantica patriarcale della vulnerabilità.

Ciò avviene in tutti gli istituti, nonostante la circolare del Ministero della Giustizia del 31 marzo 2017 abbia stabilito che il processo di avvicinamento tra realtà interna ed esterna al carcere trovi un importante veicolo nel linguaggio.

3. Le forme del lavoro carcerario.

Accedendo al sito del Ministero della Giustizia è possibile ripercorrere la lista delle forme di lavoro carcerario che può essere reso alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. Resta ovviamente l'opportunità di svolgere attività alle dipendenze di soggetti esterni (sia *infra* che *extra moenia*).

Le due macrocategorie si distinguono in base all'organizzazione dell'attività lavorativa, alla natura del datore di lavoro (per lo più cooperative sociali, ma anche realtà *profit*), senza alterazione dello schema tipologico del rapporto di lavoro subordinato; a ciò segue l'applicazione delle tutele, anche previdenziali ed assistenziali, riconosciute per il lavoro libero.

Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria viene descritto come di tipo domestico²³, industriale²⁴ e agricolo²⁵.

Dai dati periodicamente raccolti²⁶, emerge che il lavoro c.d. domestico è il più diffuso; per la maggior parte si tratta di attività di pulizia, lavanderia, ecc. e di non lunga durata poiché assegnate a rotazione.

Un aspetto poco indagato concerne i profili connessi alla sicurezza sul lavoro²⁷. L'art. 3, c. 2, del d.lgs. n. 81/2008 riprende la tecnica normativa già adottata nel 1994, volta, da un lato, all'applicazione generalizzata della tutela prevenzionistica e, dall'altro, alla rimodulazione delle tutele, dove si manifestino peculiari ragioni. La norma include le strutture giudiziarie e penitenziarie, oggetto di apposita disciplina, prima, con il d.m. n. 338/1997 e, ora, con il d.m. del 18 novembre 2014, n. 201²⁸ (d'ora in poi: Regolamento).

L'art. 1 del Regolamento definisce il proprio campo di applicazione invocando le «particolari esigenze connesse ai servizi istituzionali espletati e alle specifiche peculiarità organizzative e strutturali»²⁹.

²² Cass., 21 maggio 2025, n. 13577, a quanto consta inedita.

²³ Il lavoro domestico comprende i servizi relativi alla gestione quotidiana dell'istituto: pulizie, facchinaggio, preparazione e distribuzione dei pasti, piccoli interventi di manutenzione del fabbricato, attività di magazzino e alcune mansioni retribuite dall'amministrazione, esclusive dell'ambiente penitenziario come lo scrivano, addetto alla compilazione di istanze, e il piantone, che assiste un altro detenuto ammalato o non autosufficiente

²⁴ Le lavorazioni industriali producono in gran parte forniture di vestiario e corredo, di arredi e quant'altro destinato al fabbisogno di tutti gli istituti del territorio nazionale. Si avvalgono principalmente di sarti, calzolai, tipografi, falegnami e fabbri e si svolgono in laboratori e officine presenti all'interno delle carceri.

²⁵ Le attività agricole occupano detenuti con diverse specializzazioni, come apicoltori, avicoltori, mungitori, ortolani che lavorano nelle colonie agricole (case di reclusione di Isili, Mamone Is Arenas in Sardegna e nell'isola di Gorgona) e nelle tenute agricole presenti in circa 40 istituti penitenziari.

²⁶ CNEL, *Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere*, 2024.

²⁷ F. MALZANI, *La prevenzione dei rischi lavorativi negli istituti penitenziari*, in *Lav, Pubb. Amm.*, n. 3, 2023, 554 ss.

²⁸ Regolamento recante norme per l'applicazione, nell'ambito dell'Amministrazione della giustizia, delle disposizioni in materia di sicurezza e salute dei lavoratori nei luoghi di lavoro.

²⁹ Ai sensi del comma 7, l'applicazione delle norme prevenzionistiche non può determinare la rimozione o riduzione dei sistemi di controllo, anche ai fini della selezione degli accessi al pubblico, e dei sistemi di difesa ritenuti necessari.

Con il decreto del Ministero della Giustizia del 18 novembre 1996 (*Individuazione del datore di lavoro*) – confermato dal decreto del 12 febbraio 2002 - si era stabilito che la titolarità della posizione di garanzia in materia prevenzionistica gravasse sul Direttore dell'istituto penitenziario (art. 1, c. 1, lett. b), che assume le vesti di datore di lavoro.

Le disposizioni citate non specificano il rapporto sussistente tra il Direttore-datore di lavoro prevenzionistico e i lavoratori-detenuiti presenti nel contesto di riferimento, alle dipendenze dell'Amministrazione stessa o di imprese esterne, che tuttavia si possono ricostruire in modo abbastanza lineare, essendo il detenuto addetto al lavoro domestico a tutti gli effetti alle dipendenze dell'Amministrazione³⁰, mentre nel secondo caso vanno valorizzate le norme sui rischi da interferenze di cui all'art. 26 d.lgs. n. 81/2008, per gli appalti, e quelle dedotte nelle Convenzioni stipulate con le cooperative/imprese che impiegano lavoratori-detenuiti *inframoenia*. La modulistica che regola l'attività interna in regime di legge Smuraglia, disponibile sul sito del Ministero, prevede che la società/cooperativa predisponga il documento di valutazione dei rischi, rilasciando copia alla Direzione dell'istituto e all'Ufficio tecnico del Provveditorato generale, e rispetti le norme sull'igiene e la sicurezza sul lavoro, previa formazione dei lavoratori-detenuiti. Resta, quindi, necessario valorizzare un'attività di coordinamento e sorveglianza in capo alle figure interne all'istituto, che potrà essere agevolata dall'estensione degli obblighi di formazione anche in capo al datore di lavoro a fronte dell'Accordo Stato Regioni del 17 aprile 2025.

Prima di soffermarmi su un tema alquanto controverso che concerne il contrasto tra l'art. 22 o.p. e il diritto all'equa retribuzione sancito dall'art. 36 Cost., alla luce del principio di corrispettività³¹, si ricorda che la dignità dei detenuti si tutela anche limitando le forme di lavoro gratuito. Il d.lgs. n. 124/2018 ha definito, con l'introduzione dell'art. 20 *ter* o.p. e con la modifica del comma 4-*ter* dell'art. 21, un'altra modalità di lavoro penitenziario in un'ottica riparativa: il lavoro di pubblica utilità (LPU), distinto dal lavoro di pubblica utilità come sanzione penale sostitutiva alla detenzione. Su tale istituto ho avuto modo di esprimere forti perplessità³², in ragione del fatto che la previsione stride ancora una volta con il dettato dell'art. 36 Cost. e solleva alcune perplessità in merito a vicende, riportate dalla cronaca, di assegnazione di detenuti in LPU alla manutenzione del verde pubblico “al fianco” di cooperative vincitrici di appalti grazie all'abbattimento del costo del lavoro, con il rischio di perpetuare forme di concorrenza sleale giocate sul *dumping* sociale generato dalla non onerosità della prestazione lavorativa.

4. Il lavoro reso per l'Amministrazione penitenziaria e la falcidia retributiva.

Nel lavoro per l'Amministrazione penitenziaria assistiamo, ai sensi dell'art. 22 o.p., alla falcidia retributiva (decurtazione di 1/3), ossia all'applicazione del tetto dei 2/3 del trattamento previsto dai contratti collettivi, che costituisce uno degli scollamenti più evidenti dal dettato dell'art. 36 Cost. Ciò avviene, in particolare, sotto il profilo della sufficienza: l'art. 22 o.p. – pur superato il concetto di *mercede* per adottare quello di remunerazione – fa riferimento, infatti, solo alla proporzione rispetto alla quantità e qualità del lavoro prestato e rinuncia, invece, al presidio fondamentale dell'equità della stessa. Il fenomeno è diffuso anche in altri ordinamenti, in cui la

³⁰ [Cass. Pen. 18 febbraio 2010, n. 6694](#); [Cass. Pen. 24 giugno 2005, n. 36981](#), sulla posizione di garanzia del datore di lavoro in capo al Direttore.

³¹ Non è qui possibile ripercorrere il dibattito sulla corrispettività, per cui si rimanda alla ricostruzione bibliografica contenuta in F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., 67, salvo qui ricordare: T. TREU, *Onerosità e corrispettività nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, 1968; L. ZOPPOLI, *La corrispettività nel contratto di lavoro*, Esi, 1991.

³² F. MALZANI, *Le dimensioni della dignità nel lavoro carcerario*, cit., 72.

remunerazione del lavoro dei detenuti è, ad esempio, esclusa dalla disciplina sul salario minimo³³. La previsione (della falcidia) andrebbe ovviamente rivista³⁴, a maggior ragione perché le pronunce della Cassazione³⁵ dell'autunno 2023 hanno riscontrato una inidoneità di alcuni contratti collettivi di categoria a presidiare i principi sanciti nell'art. 36 Cost.: la proporzionalità alla quantità e qualità del lavoro prestato (criterio positivo di carattere generale) e la sufficienza (limite negativo invalicabile e assoluto) volta ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa. La frammentazione della rappresentanza conduce sempre più spesso a fenomeni di *dumping salariale*, anche non necessariamente in presenza di contratti c.d. pirata.

Il contenzioso sui differenziali retributivi dei lavoratori-detenuti è abbastanza risalente, visto che prima del passaggio alla competenza del Giudice del lavoro se ne era occupata anche la Magistratura di sorveglianza. La Consulta, nel 2006³⁶, ritenne che l'esclusione della competenza del Giudice del lavoro determinasse una «irrazionale ingiustificata discriminazione» tra lavoratori-detenuti e lavoratori-liberi, sotto il profilo del diritto alla difesa e al contraddittorio, non giustificata dalle esigenze organizzative dell'Amministrazione penitenziaria.

Negli ultimi anni la questione è stata più volte portata all'attenzione della giurisprudenza di merito e legittimità. Strettamente connessa alla diatriba sui differenziali retributivi, al fine di garantire pari dignità ai lavoratori-detenuti anche nell'accesso alla giustizia, è il nodo della decorrenza della prescrizione, cui si può solo accennare.

Nella sentenza del giugno 2024³⁷, confermata con ordinanza del marzo 2025³⁸, la Suprema Corte riconosce che il meccanismo della turnazione – e in particolare la riassegnazione successiva a un periodo di attività, tipica dell'organizzazione del lavoro c.d. domestico – sfugge al dominio e alla volontà del lavoratore-detenuto³⁹; prosegue, inoltre, sostenendo che la prescrizione dovrebbe decorrere dalla cessazione del rapporto. Quest'ultima, tuttavia, non coincide con la scarcerazione ma con la fine del «rapporto unitario di lavoro» che, secondo la Cassazione, dovrebbe essere individuato dall'Amministrazione penitenziaria, ad es. per motivi di età, condizioni di salute. Tale discrezionalità genera un'ulteriore incertezza sul *dies a quo* della decorrenza e un *vulnus* nell'accesso alla giustizia del lavoratore-detenuto.

5. Il lavoro reso per datori esterni e i benefici per le assunzioni.

Prima di affrontare il tema degli incentivi alle assunzioni di lavoratori detenuti da parte di datori di lavoro esterno, occorre muovere da una premessa sugli strumenti di conservazione del

³³ H. COLLINS, *The right to fair pay and two paradigms of prison work*, in *Eur. Lab. Law Journal*, Vol. 15, 3, 2024, 445 ss.; UNITED NATION, *Contemporary forms of slavery as affecting currently and formerly incarcerated people*, 2024, 8-9, sottolinea che anche dove sia riconosciuta una retribuzione questa è nettamente inferiore rispetto a quella prevista per il lavoro reso nel mercato libero.

³⁴ Cfr. CNEL, art. 1 del disegno di legge (d'ora in poi d.d.l.) n. 1/2024, recante *Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale emanati dall'Autorità Giudiziaria*, 29 maggio 2024, che propone l'eliminazione del tetto e il rinvio al «trattamento economico e normativo complessivo previsto dal contratto collettivo nazionale, territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, applicato nel settore produttivo e per la zona e strettamente connessi con l'attività svolta».

³⁵ [Cass. 2 ottobre 2023, n. 27713](#), [Cass. 2 ottobre 2023, n. 27711](#); [Cass. 2 ottobre 2023, n. 27769](#). Cfr. A. LASSANDARI, *La Suprema Corte e il contratto collettivo: alla ricerca dell'equa retribuzione*, in *Riv. Giur. Lav.*, n. 4, 2023, 531 ss.; G. MARCHI, *Adeguatezza della retribuzione e tutela della dignità sociale. Profili lavoristici del contrasto al lavoro povero*, Bologna University Press, 2025, 188 ss.

³⁶ [Corte Cost. n. 341/2006](#), cit.

³⁷ [Cass. 25 giugno 2024 n. 17476](#); [Cass. 5 agosto 2024, n. 22087](#).

³⁸ [Cass. 2 marzo 2025, n. 5510](#).

³⁹ Sull'involontarietà, anche ai fini del riconoscimento della Naspi, [Cass. 23 gennaio 2025, n. 4741](#) (punto 9 motiv.).

rapporto di lavoro nonostante l'accesso in istituto penitenziario. Come noto, il lavoratore sottoposto a misure di sicurezza, cautelari o condannato a pene detentive che gli impediscano di svolgere la propria attività lavorativa deve innanzitutto informare il datore di lavoro della propria assenza, nei termini previsti dal contratto collettivo, in modo da evitare un licenziamento o che si integri la nuova fattispecie delle dimissioni per fatti concludenti⁴⁰.

La giurisprudenza ha, infatti, affermato più volte che la detenzione (anche preventiva) per fatti estranei allo svolgimento del rapporto di lavoro non costituisce un inadempimento agli obblighi contrattuali e, quindi, non rappresenta di per sé motivo di licenziamento⁴¹.

Questo vuol dire che il lavoratore, a seguito della detenzione, non perde automaticamente la propria posizione lavorativa e può richiedere al datore di lavoro, ove disponibile, l'utilizzo di istituti quali ferie, permessi non retribuiti, congedi parentali, un periodo di aspettativa.

Si tratta di un passaggio, spesso non considerato, per mantenere il rapporto di lavoro già in essere, che potrebbe essere adatto nei casi di custodie cautelari o detenzioni (relativamente) brevi.

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

La decontribuzione è fissata per decreto al 95% ed è riconosciuta, nei casi di lavoro all'esterno *ex art. 21 o.p. o semilibertà*, che non abbia avuto inizio con attività *inframoenia*, alle sole cooperative sociali⁴². L'art. 35 del d.l. 11 aprile 2025, n. 48 (c.d. decreto sicurezza)⁴³ – approvato il 4 giugno 2025 e di cui non si condivide la matrice repressiva⁴⁴ – prevede l'estensione dei benefici contributivi alle ipotesi non previste (lavoratori in art. 21 o.p. o semiliberti assunti da datori non cooperative che non abbiano avviato attività *inframoenia*), mentendo invariato il regime del credito d'imposta ai sensi dell'art. 3 della l. n. 193/2000⁴⁵.

⁴⁰ Nonostante le indicazioni operative di INL (nota n. 579 del 22 gennaio 2025) prevedano, a tutela del lavoratore, la possibilità di dimostrare l'impossibilità di comunicare i motivi di assenza – che nel caso qui in esame sarebbero integrati dalla carcerazione stessa – tuttavia non si considera, nel caso dei detenuti, la difficoltà di interagire con l'esterno, soprattutto nel primo periodo di accesso in Istituto (che è quello a più alto rischio suicidario), e ove non si abbia una rete di supporto che possa supplire all'espletamento della procedura.

⁴¹ [Cass. 7 ottobre 2024, n. 26208](#). Resta ferma la valutazione del datore di lavoro in merito al venir meno dell'interesse a ricevere ulteriori prestazioni ossia a procedere con licenziamento per giustificato motivo oggettivo laddove ritenga non tollerabile l'assenza in ragione di diversi fattori (tra cui le dimensioni dell'impresa, il tipo di organizzazione tecnico-produttiva, le mansioni del dipendente, il già maturato periodo di sua assenza, la ragionevolmente prevedibile ulteriore durata dell'impedimento, la possibilità di affidare temporaneamente ad altri le mansioni senza necessità di nuove assunzioni); non è configurabile, altresì, a carico del datore di lavoro, un obbligo del c.d. *repêchage* (punto 9 motiv.).

⁴² Cfr. d.m. 24 luglio 2014, n. 148; Circolare Inps 15 febbraio 2019, n. 27.

⁴³ Il d.l. ha assorbito il precedente d.d.l. n. 1660/2024, a firma Piantedosi, Nordio, Crosetto), recante Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario. Per quanto concerne i temi del lavoro carcerario, sono collocati nel Capo V (Norme sull'ordinamento penitenziario, artt. 34-37).

⁴⁴ Il provvedimento è stato contestato sia sotto il profilo dell'iter procedurale, ossia per il ricorso alla decretazione d'urgenza, sia per l'impostazione marcatamente punitiva: sono stati, infatti, introdotti 14 nuovi reati – tra cui quello di rivolta in carcere anche in modalità di resistenza passiva (ad es. lo sciopero della fame) – e diverse aggravanti, che manifestano un'evidente logica repressiva e che si pongono in contrasto con gli obiettivi di riduzione del sovraffollamento.

⁴⁵ L'importo massimo previsto è di € 520 mensili per ogni detenuto assunto, per un periodo non inferiore a un mese, e per l'eventuale formazione (a condizione che dopo la formazione avvenga immediatamente l'assunzione e che la durata del contratto sia almeno il triplo di quella del periodo formativo). In caso di assunzione di semiliberti l'importo massimo del credito d'imposta è di € 300.

Per favorire la prosecuzione dell'attività dopo la scarcerazione, la fruizione dei benefici perdura fino ai 18 o 24 mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo⁴⁶.

L'art. 36 del d.l. n. 48/2025, sancisce, altresì, la rimozione dei limiti di età nell'apprendistato professionalizzante – in genere riservato a soggetti di età compresa tra i 18 e i 29 anni – per i condannati e gli internati ammessi a misure alternative alla detenzione nonché i detenuti assegnati al lavoro esterno *ex art. 21 o.p.*

Nel disegno di legge del Cnel (n. 1/2024), si propone di inserire nel sistema di collocamento mirato i giovani in uscita dai c.d. Ipm (Istituti per minorenni). Ai sensi dell'art. 3 del d.d.l. avrebbero accesso alla quota di riserva di cui all'art. 18, c. 2, l. n. 68/1999, le ragazze e i ragazzi di età non inferiore ai 18 anni e non superiore ai 25 anni dimessi dagli Ipm e «che abbiano dimostrato partecipazione attiva all'opera di rieducazione attraverso la frequentazione con profitto dei corsi di formazione professionale di cui all'art. 18 del d.lgs. n. 121/2018 e il conseguimento della relativa certificazione rilasciata dal competente soggetto attuatore o dalla direzione dell'istituto». Si individua, altresì, uno specifico «fondo per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale»⁴⁷, alimentato dai versamenti volontari effettuati dal sistema delle fondazioni bancarie a fronte del riconoscimento di un credito di imposta, in analogia a precedenti esperienze positive realizzate in via legislativa con il medesimo strumento (cfr. «Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile» e «Fondo per la Repubblica digitale»).

Infine, nell'Accordo di metà giugno 2024 tra Ministero della Giustizia e Ministero del Lavoro delle Politiche Sociali si è disposto un investimento di 280 milioni di euro per reinserire al lavoro le persone detenute negli istituti penitenziari. I due dicasteri puntano a «promuovere lo sviluppo di attività formative e lavorative per le persone detenute o interessate da misure penali in varia forma; creare attività di supporto a minori e giovani adulti, che si trovino nel circuito della giustizia minorile; sviluppare un modello che accompagni verso il reinserimento sociale, che offra opportunità lavorative e abitative alle persone in uscita dal circuito penitenziario, in esecuzione penale esterna o sottoposti a sanzioni di comunità», come si legge nella nota congiunta diffusa dai due ministeri a margine della firma del Protocollo.

L'Accordo dovrebbe portare alla realizzazione di una serie di interventi orientati a nuovi modelli di inclusione *infra* ed *extra* muraria: opportunità lavorative, formative e di inclusione, che li accompagneranno nel percorso di reinserimento, attraverso la promozione di competenze e iniziative di supporto, verso l'uscita dal sistema penale in condizioni di autonomia. Il Progetto di inclusione lavorativa si colloca all'interno del Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027⁴⁸.

⁴⁶ L'estensione fino a 18 mesi riguarda i detenuti e internati che abbiano beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno ai sensi dell'art. 21 o.p., mentre l'estensione fino a 24 mesi concerne chi non abbia fruito di tali opportunità.

⁴⁷ CNEI, art. 1, d.d.l. n. 1/2024, cit. nella parte in cui propone la modifica dell'art. 75 o.p.

⁴⁸ Sul portale web del Ministero della Giustizia è pubblicata l'informativa sulla selezione dei progetti di inclusione lavorativa di persone detenute (Azione AMA DE) e di adulti in esecuzione penale esterna o sottoposti a sanzioni di comunità (Azione AMA ES). Nel marzo 2025 è stata nominata la Commissione preposta a valutare i Progetti presentati sulle due linee di intervento.