



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

RECIDIVA ZERO

STUDIO, FORMAZIONE E LAVORO IN CARCERE

*dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema
in carcere e fuori dal carcere*

CNEL – Viale David Lubin 2, Roma
martedì 16 aprile 2024

Materiali e documenti della giornata di lavoro
di martedì 16 aprile 2024 presso il CNEL

Documento conclusivo del Gruppo di lavoro

6. QUADRO NORMATIVO

L'evoluzione della legislazione penitenziaria: analisi e valutazione dello stato dell'arte e proposte di riforma del quadro normativo e giuridico per favorire, semplificare e promuovere il processo di reinserimento lavorativo e sociale dei ristretti.

Coordinatori:

Francesco Rotondi, Oriana Tantimonaco

Premessa

La riabilitazione delle persone detenute è un obiettivo di policy estremamente complesso, concorrendo ad esso molteplici fattori (di contesto, legati alla persona, relativi all'esperienza detentiva). Nella progettazione e implementazione di programmi e politiche pubbliche in favore della rieducazione e reinserimento delle persone detenute è necessario tenere in considerazione almeno tre elementi di complessità che ne influenzano l'efficacia: la **molteplicità di problematiche da affrontare**, che richiede un impegno sistemico sulle necessità post rilascio delle persone detenute; problemi sociali in continua evoluzione e **la necessità di sviluppare un impegno nel lungo periodo** per portare a un reinserimento stabile; la **complessa gestione della collaborazione** tra amministrazione penitenziaria e soggetti esterni.

Attraverso una rivisitazione complessiva dell'attuale quadro normativo e regolamentare si intende quindi concorrere alla strutturazione di una rete interistituzionale integrata in grado di: gestire il problema dell'inclusione lavorativa nella sua globalità sia in carcere che nella fase post-rilascio; attrarre stabilmente risorse esterne sia in termini economici che di competenze; elaborare ed implementare interventi ad alto impatto su scala nazionale in grado di coinvolgere un numero significativo di detenuti.

Il contributo che il gruppo di lavoro su **“evoluzione della legislazione penitenziaria: analisi e valutazione dello stato dell'arte e proposte di riforma del quadro normativo e giuridico per favorire, semplificare e promuovere il processo di reinserimento lavorativo e sociale dei ristretti”** è dunque volto ad offrire ai decisori pubblici strumenti giuridici idonei a migliorare in termini di efficacia ed efficienza l'attuale **sistema di governance**, agevolando al contempo **l'elaborazione di una politica pubblica nazionale sulla tematica del lavoro in carcere** in grado, da un lato, di supportare lo sviluppo delle migliori progettualità esistenti, dall'altro attivare progetti nei territori meno attrezzati in coerenza con le specificità dei contesti e il reale fabbisogno dell'utenza degli istituti di pena.

Il quadro di sintesi dello stato attuale della detenzione in Italia

Allo stato attuale (31 marzo 2024), **il numero di detenuti presenti negli istituti penitenziari, pressoché stabile dal 2008, è pari a 61.049, di cui 19.108 di cittadinanza non italiana (31,3%)**. Sul totale, **le donne detenute rappresentano il 4,3%**, mentre **il 29% del totale dei detenuti è over 50**. La capienza regolamentare è di 51.178 detenuti e la differenza con i presenti è di poco inferiore alle 10 mila unità. **Il tasso di affollamento ufficiale medio in Italia è del 110,6% nel 2023**. Guardando invece al **tasso di affollamento reale**, che indica la percentuale di persone detenute in più rispetto ai posti effettivamente disponibili, la percentuale italiana sale al **119%**. Tra le carceri più affollate emergono quelle di Lucca (190,0%), Milano San Vittore (185,4%), Varese (179,2%) e Bergamo (178,8%). La distribuzione dei **detenuti in base al numero di anni restanti al termine della pena**, con riferimento al 31 dicembre 2023, indica che **su 60.924 detenuti, il 35,7% (poco meno di 22 mila persone) ha un fine pena al più pari a quattro anni**. **Se si circoscrive l'osservazione alle persone con un fine pena inferiore all'anno il numero scende a 5.980 detenuti, pari al 9,8% del totale**. L'area delle **misure penali esterne** ha visto una **crescita del 166% dal 2014**, e nel 2022 sono stati concessi **24.704 permessi premio** a persone detenute, ma con una concentrazione nelle carceri del Nord del Paese. Una forte problematica del sistema carcerario italiano rimane la sua **difficoltà a prevenire la recidiva** e a favorire il reinserimento dei detenuti nella società. Oltre la metà dei detenuti è condannata per reati contro il patrimonio (24%), contro la persona (18%) e per stupefacenti (14%), e negli istituti penitenziari si registra un alto tasso di recidività: **6 condannati su 10 sono già stati in carcere almeno 1 volta**. La **media dei reati ascritti** ad ogni donna detenuta è pari a **1,9** (vs. 2,4 per ogni uomo detenuto). **Si stima che questo dato possa calare fino al 2% per i detenuti che hanno avuto la possibilità di un inserimento professionale**.

Istruzione e formazione professionale

Per quanto riguarda il titolo di studio dei detenuti, occorre innanzitutto segnalare che per **la metà della popolazione carceraria il titolo di studio non è stato rilevato o, comunque, non è conosciuto** (circa trenta mila detenuti su poco più di sessantamila). **Per gli stranieri il rapporto è ancora più sfavorevole: 67,4%**. Sono in possesso di un **titolo di studio universitario circa 600 detenuti (l'1,0% sul totale)** e di un **titolo di studio di scuola media superiore o di scuola professionale poco meno del 10%**, mentre poco sopra a questa soglia si colloca la quota di coloro che sono analfabeti, privi di titolo di studio o hanno al massimo la licenza elementare. **La componente più consistente (poco meno di un terzo sul totale) è rappresentata da chi è in possesso della licenza di scuola media**. Il tasso di **analfabetismo è invece l'1,4%**. **Il numero dei detenuti di cui si è a conoscenza della professione è di 24.404**, di questi poco meno di diecimila hanno dichiarato una professione nell'ambito delle attività manifatturiere (artigiano, operaio specializzato, ecc.), poco più di tremila fanno riferimento all'edilizia e alle costruzioni, altri tremila nell'ambito del commercio e riparazioni e poco più di 2mila 500 nel settore agricolo. In termini relativi, le professioni che fanno riferimento alle attività manifatturiere raggiungono il 41%, seguite dalle professioni in ambito edile (12,6%) e da quelle riconducibili al settore commercio e riparazione. **Come**

nel caso del titolo di studio, la quota di detenuti di cui non è rilevata la professione è piuttosto ampia: il 33,5% sul totale dei detenuti.

Nell'anno scolastico 2022-2023 il 34,2% dei detenuti ha frequentato corsi di istruzione all'interno delle carceri, con una **discrepanza tra il numero di detenuti iscritti ai corsi e quelli effettivamente promossi (pari al 45,1% degli iscritti totali)**. 44 atenei capillari sul territorio nazionale hanno aderito alla **Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i Poli Universitari Penitenziari (CNUPP)**, istituito nel 2018 con l'obiettivo di garantire opportunità di studio e percorsi universitari all'interno degli istituti penitenziari.

Secondo il monitoraggio effettuato dal **CNUPP (Conferenza nazionale dei delegati dei rettori per i poli universitari penitenziari)** della CRUI nel corso dell'anno accademico 2023/2024 **il numero complessivo dei detenuti iscritti all'università è stato pari a 1.707 rispetto ai 1.458 dell'anno accademico precedente, con un aumento del 14,58%**. Di questi il 95,8 è rappresentato da uomini e il 4,2% da donne (+0,6%). Gli stranieri rappresentano il 10,4% a fronte dell'11,4% dell'anno precedente. I detenuti iscritti all'università rappresentano il 2,83 % della rispettiva popolazione detenuta al 31 dicembre 2023, mentre le detenute il 2,79%. E' importante sottolineare come **dal 2018, data di costituzione della CNUPP, il numero degli iscritti è aumentato dagli iniziali 796 agli attuali 1707**, con un trend di crescita costante corrispondente alla progressiva estensione del numero delle **università aderenti, che anche nel 2023-2024 sono passate da 37 a 40**, grazie alle adesioni di ulteriori 3 atenei, cui vanno aggiunti ulteriori 4 atenei in fase di adesione (rispetto ai 6 del 2022-2023) per un totale potenziale di 44 università. Gli atenei che raccolgono il maggior numero di iscrizioni da parte di detenuti sono l'Università Statale di Milano con 159 unità (+22), l'Università di Torino con 121 (+27), l'Università di Roma Tre con 101 (+11). Seguono l'Università Bicocca di Milano con 89 (+31), l'Università di Catania con 80 (+7) e le Università di Tor Vergata e Siena con 77 (rispettivamente +7 e +17).

Nel 2023, la formazione professionale all'interno delle carceri italiane ha mostrato una **crescita significativa**, coinvolgendo circa il **6% dei detenuti**. Tra il 2021 e il 2023, il numero di **corsi attivati** – le cui tipologie più frequentate includono settori come cucina e ristorazione, giardinaggio e agricoltura, e edilizia – è aumentato dell'**85%**, mentre il numero di **detenuti iscritti** ha visto un incremento del **117%**. Inoltre, si registra un **aumento nella quota di detenuti promossi tra coloro che hanno completato i corsi, pari all'88,84% nel 2023**. Nel contesto della formazione professionale, la **Lombardia** si posiziona al 1° posto per **numero di corsi attivati e portati a termine**, con 67 corsi avviati e 44 completati. Seguono la **Toscana** e il **Lazio**, rispettivamente con 31 e 20 corsi attivati e 34 e 17 corsi portati a termine.

Lavoro dentro e fuori il carcere

La situazione attuale del lavoro in carcere presenta alcune **criticità e disparità**, che ne limitano il potenziale trasformativo e reintegrativo. La normativa vigente prevede diverse forme di lavoro per i detenuti: **alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria**: le modalità sono suddivise fra lavoro interno e lavoro esterno e la remunerazione è pari a 2/3 di quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro; **alle dipendenze di datori di lavoro esterni**, che si suddivide in lavoro intra-murario ed extra-murario. Il Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario del 2000 ha aperto la strada a significative opportunità di collaborazione tra il sistema carcerario e le imprese pubbliche e private, così come le cooperative sociali. Gli enti esterni possono quindi assumere detenuti direttamente all'interno degli istituti penitenziari, gestendo officine e laboratori, utilizzando gratuitamente locali e attrezzature già esistenti. Il Regolamento consente alle imprese di assumere detenuti con le **stesse modalità previste per i lavoratori esterni**, anche in termini di remunerazione. In Italia il **33% dei detenuti è coinvolto in attività lavorative** (19.153 impiegati totali nel 2023), ma **solamente l'1% di essi è impiegato presso imprese private e il 4% presso cooperative sociali**. La stragrande maggioranza, pari all'85%, lavora infatti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria. È importante evidenziare che **in questo 85% rientrano anche detenuti che lavorano solo per poche ore al giorno o al mese, o per periodi brevi**. Fra i detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, l'82,5% svolge servizi d'istituto. I dati rilevano una marcata **eterogeneità geografica** nell'impiego dei detenuti, con un **divario** di 15,1 punti percentuali tra la prima e l'ultima Regione classificata, rispettivamente Lombardia e Valle d'Aosta. Sempre in tema di opportunità di promozione e inserimento lavorativo, vanno considerate le dinamiche di accesso al lavoro che si sono realizzate grazie ai meccanismi di incentivazione previsti dalla legge 193/2000 "**Legge Smuraglia**". Nel 2022 sono state **357** le istanze da parte di imprese e cooperative per accedere agli sgravi fiscali previsti, di cui il 65% proveniente da sole quattro Regioni: Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige. Nel 2023, un totale di **538** soggetti è stato ammesso a fruire delle agevolazioni fiscali previste: **355 imprese e 183 cooperative sociali**, per un totale di **10,5 milioni di Euro concessi** su un budget disponibile di 15,1 milioni di Euro. Di questi fondi, il **68% è stato ottenuto da cooperative sociali**, nonostante queste ultime costituiscano solo il 30% dei soggetti ammessi alle agevolazioni. Emerge ancora una prevalenza della Lombardia sul resto dei Provveditorati con oltre 4 milioni di euro (il 38,0% sul totale), mentre a seguire si colloca l'importo ottenuto da imprese e cooperative che hanno come riferimento della

propria attività il Provveditorato Veneto, Friuli Venezia-Giulia e Trentino Alto-Adige (2,4 milioni di euro, il 22,6% sul totale). È intorno al 10% la quota riconducibile a imprese e cooperative attive per il Provveditorato Emilia-Romagna e Marche. La mancata offerta di opportunità lavorative per i detenuti priva lo Stato di un **ritorno sul Prodotto Interno Lordo (PIL) fino a 480 milioni di Euro**. Secondo le proiezioni realizzate da The European House – Ambrosetti per il CNEL in un **primo scenario ipotetico**, mantenendo invariato il numero di detenuti, se la percentuale di detenuti occupati in attività lavorative aumentasse dal 33% attuale al 60%, con l'85% di essi ancora impiegato presso l'Amministrazione Penitenziaria in attività a basso valore aggiunto, il ritorno sul PIL ammonterebbe a **288 milioni di Euro**. In un **secondo scenario ipotetico**, se la percentuale di detenuti occupati in attività lavorative aumentasse dall'attuale 33% all'80%, con tutti gli extra-lavoratori impiegati presso imprese o cooperative in attività a maggior valore aggiunto, **il ritorno sul PIL raggiungerebbe i 480 milioni di Euro**. Queste stime mettono in evidenza il potenziale impatto positivo sul PIL derivante dall'incremento delle opportunità lavorative per i detenuti, soprattutto se orientate verso settori ad alto valore aggiunto e promosse attraverso Partnership Pubblico-Private.

Gli spazi dedicati alle attività lavorative e formative all'interno degli Istituti penitenziari

Grazie allo **studio realizzato da CENSIS per il CNEL** attraverso l'elaborazione dei dati aggiornati forniti dal **Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria**, è possibile avere un quadro di riferimento utile alla discussione del gruppo di lavoro e alla individuazione di osservazioni e proposte da portare all'attenzione del CNEL per le sue valutazioni istruttorie conformemente alle attribuzioni ad esso conferite ai sensi dell'art. 99 della Costituzione. Una rilevanza particolare è stata attribuita alla **verifica e alla valutazione degli spazi presenti all'interno degli istituti penitenziari alla data del 15 marzo 2024**. Gli istituti penitenziari che hanno trasmesso informazioni sui locali presenti all'interno del carcere e adibiti ad attività di tipo lavorativo e formativo sono stati 164 su 189, pari all'86,8%. **Sono stati censiti 627 spazi attivi e non attivi all'interno degli istituti: 365 rientrano nella prima categoria e 262 nella seconda (in breve, sei su dieci attivi, quattro su dieci inattivi)**. La quota di spazi attivi è particolarmente ampia in Emilia-Romagna e Marche (75,5%) e in Campania (71,6%, tab. 7). La Sicilia e la Calabria presentano le quote più elevate di spazi non attivi (rispettivamente il 73,9% e il 51,6%). **Per quanto riguarda gli spazi "non attivi", la valutazione della condizione complessiva viene espressa nel 62,2% dei casi, e di questi, il 36,3% raccoglie una valutazione "discreta" e l'11,5% una valutazione "ottima"**. Risulterebbero, invece, "scadenti" 12 locali su 100. Per gli spazi non attivi è stato riportato anche lo stato di funzionalità. In alcuni casi i locali sono definiti inattivi nel senso che non sono utilizzati (29,0%), mentre in altri casi la funzionalità sta per essere ripristinata attraverso interventi di progettazione e ristrutturazione in corso. Ancora, la valutazione espressa per il 18,7% degli spazi non attivi fa emergere invece un suo utilizzo sebbene in maniera spesso parziale (18,7%).

Aule didattiche e formative negli istituti penitenziari: un primo step di ricognizione

Una particolare rilevanza, rispetto agli obiettivi di reinserimento e inclusione dei detenuti, è assunta dalle aule didattiche e formative e dalla verifica del loro cablaggio. In questo caso lo studio realizzato da **CENSIS per il CNEL** in base alla ricognizione svolta dal **Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria** nel mese di marzo 2024, ha riguardato 170 istituti su 189; sono invece assenti le informazioni di 9 istituti, mentre per altri 10 non è stato possibile utilizzare le informazioni per problemi di rilevazione. Prendendo come base i 170 istituti, **il 31,8% dispone al momento di aule didattiche utilizzate per corsi di istruzione di I e II grado e per l'istruzione terziaria (54 istituti con 602 aule per scuole secondarie - il 56,5% è cablato - e 112 aule universitarie - il 55% è cablato), il 64,7% dispone di 555 aule per istruzione primaria e secondaria, mentre 6 istituti non dispongono affatto di aule (3,5%)**. È stata, inoltre, rilevata la presenza di 466 lavagne multimediali, di cui 229 in istituti con aule didattiche per la scuola secondaria e l'università e 235 in istituti con aule didattiche per la sola scuola secondaria. **In totale sono circa 52 mila i detenuti presenti all'interno di istituti che dispongono di aule didattiche per l'istruzione secondaria e terziaria. Fra i 170 istituti osservati, 45 dispongono di spazi non utilizzati, sebbene siano cablati e possano essere impiegati per percorsi formativi**. Altri 46 istituti dispongono di locali non utilizzati, anche se allo stato attuale non sono collegati in rete, ma potenzialmente potrebbero già essere a disposizione per corsi di istruzione e formazione. Infine, **per 21 istituti è in programma la realizzazione di altre aule**: nove di questi hanno già a disposizione aule didattiche per i diversi livelli di istruzione e formazione, dodici, invece, dispongono di aule dedicate all'istruzione di I e II grado.

I progetti finalizzati all'inclusione economica, sociale e lavorativa dei detenuti censiti dal CNEL

Nell'attività di *screening* delle iniziative, progetti e interventi rivolti all'inclusione sociale e lavorativa dei detenuti un posto importante è occupato da enti e organizzazioni come imprese, cooperative, fondazioni, associazioni sindacali e datoriali, enti del terzo settore, i quali, unitamente ai **Garanti regionali e territoriali** hanno trasmesso al **CNEL** numerose schede contenenti informazioni di dettaglio sugli interventi realizzati nel corso degli ultimi anni. La raccolta e l'analisi - tuttora in corso e di cui si forniscono i primi risultati - fa riferimento a **221 interventi di formazione professionale, istruzione scolastica e universitaria e inserimento lavorativo**. Questi interventi

hanno coinvolto, o hanno avuto come base di realizzazione, 41 istituti penitenziari, di cui 12 localizzati nel Nord Ovest, 9 nel Nord Est, 10 nel Centro e 10 nel Mezzogiorno. Il maggior numero di progetti è svolto da cooperative, Consorzi di cooperative, Associazioni di promozione sociale e altre simili (103 progetti). Alcuni progetti sono finanziati o realizzati da Regioni, Comuni e Direzione del carcere (24 progetti); i progetti di formazione scolastica e universitaria sono finanziati dai Centri provinciali per l'impiego degli adulti (CPIA), da alcuni Istituti di istruzione superiore (IIS) e università. **Il 58,4% degli interventi ha riguardato corsi di formazione professionale, il 7,7% corsi di istruzione scolastica e universitaria e il restante 33,9% interventi di inserimento lavorativo.** Nel dettaglio dei 129 interventi di formazione professionale emerge una quota consistente che riguarda l'ambito della ristorazione e della produzione alimentare (20,2%), cui fanno seguito i corsi che riguardano l'attività edile (15,5%) e quelli dedicati alla cura del verde e all'agricoltura (14,0%). Le attività artigianali sono oggetto dell'11,6% dei corsi di formazione professionale, mentre il digitale e la sicurezza sul lavoro mostrano percentuali più contenute (rispettivamente il 4,7% e l'8,5%). Per quanto riguarda, invece, gli interventi di istruzione scolastica e universitaria, su 17 interventi segnalati, 3 hanno a che fare con corsi di alfabetizzazione, 4 riguardano il perseguimento del titolo di scuola secondaria di primo grado, 5 il titolo di scuola secondaria di secondo grado e 5, infine, rientrano nell'istruzione terziaria. Nell'ambito dei progetti e degli interventi finalizzati all'inserimento lavorativo, su un totale di 78 azioni analizzate, il 22,7% ha riguardato il settore della cura del verde e l'agricoltura, il 13,3% è stato finalizzato ad attività relative ai servizi interni all'istituto penitenziario, il 10,7% ad attività di ristorazione e la stessa percentuale si ottiene se si guarda all'inserimento lavorativo nel campo dell'edilizia.

I progetti e i programmi finanziati dalla Cassa delle Ammende

Nell'ambito dello studio **CENSIS** per il **CNEL**, sono state analizzate 74 schede riconducibili a progetti e programmi finanziati dalla **Cassa delle Ammende** con inizio attività precedente al 2022 (22 schede) e con inizio attività a partire dal 2022 (52 schede). **I progetti e i programmi con inizio attività precedente al 2022 hanno coinvolto, in particolare, un istituto penitenziario e 19 fra regioni e province autonome.** L'importo totale del finanziamento è stato di poco superiore ai **17 milioni di euro**, di cui 44.350 euro per l'istituto penitenziario e il resto a regioni e province autonome. **9,8 milioni di euro è l'importo richiesto alla Cassa delle Ammende, mentre 7,2 milioni rappresentano l'entità del cofinanziamento.** Fra le regioni, la Lombardia ha progettato due interventi per un importo complessivo di 4,6 milioni di euro, di cui 1,4 milioni a carico della Cassa. Importi superiori al milione di euro si riferiscono, invece, a progetti o programmi di cui sono titolari le regioni Lazio, Campania, Sicilia. **Per quanto riguarda le 52 schede con inizio attività a partire dal 2022, l'importo totale degli interventi finanziati è pari a 80,7 milioni di euro, di cui 66,6 milioni richiesti direttamente alla Cassa, e 14,1 milioni di euro come quota di cofinanziamento.** Rispetto ai soggetti attuatori degli interventi, il 34,7% degli oltre 80 milioni di euro è riconducibile a progetti della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, alla Direzione generale esecuzione penale esterna e di messa alla prova e all'UIEPE - Uffici interdistrettuali esecuzione penale esterna, mentre il 2,5% fa riferimento ad azioni direttamente realizzate da istituti penitenziari; fra questi ultimi si segnalano, per importo del finanziamento, la Casa di reclusione di Padova, la Casa circondariale di Santa Maria Capua Vetere, la Casa circondariale di Bergamo. Il restante 62,7% del totale degli 80,7 milioni di euro è stato attribuito a regioni e province autonome e fra queste la Campania risulta essere l'ente con il maggiore importo finanziato (9,6 milioni di euro) e, a seguire, la Lombardia (7,7 milioni di euro) e l'Emilia-Romagna (6,2 milioni di euro). Su un **totale di 74 progetti e programmi analizzati, 61 di questi riportano nella scheda progettuale l'indicazione prevista dei destinatari da coinvolgere.** Per i progetti e i programmi con inizio attività precedente al 2022 sono stati stimati circa **10.800 detenuti** coinvolti nella realizzazione, mentre per i progetti e i programmi la cui attività ha avuto inizio a partire dal 2022, il numero dei destinatari è stato stimato in **poco meno di 18.000.** Occorre sottolineare che i 13 progetti o programmi per i quali non è stato possibile individuare il numero previsto dei destinatari rappresentano oltre un terzo del volume complessivo di risorse messe a disposizione dalla Cassa delle Ammende nel corso degli anni analizzati.

Il disegno di legge "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario" (A.C. 1660)

Il **Disegno di Legge c.d. "Sicurezza" (A.C. 1660)**, presentato di recente alla Camera dei Deputati su proposta congiunta del Ministro dell'interno, del Ministro della Giustizia e del Ministro della Difesa, prevede al **Capo V (artt. 25-28) alcune misure di revisione dell'ordinamento penitenziario relative al lavoro dei detenuti.**

In particolare **si tratta di interventi volti ad agevolare le possibilità di lavoro dei detenuti** attraverso un'accelerazione dei tempi delle decisioni volte ad autorizzare tali attività (art. 25); l'estensione delle agevolazioni per le aziende pubbliche e private che organizzano attività produttive o di servizi per impiegare anche chi è ammesso al lavoro esterno (art. 26); l'estensione della possibilità di ricorrere al contratto di apprendistato per condannati e internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e per detenuti assegnati al lavoro esterno (art. 27); la programmazione di un intervento di aggiornamento da parte del Governo delle norme relative all'organizzazione del lavoro così come disciplinato dal regolamento recante le norme sull'ordinamento

penitenziario e sulla misura privative e limitative della libertà di cui al d.P.R. 230/2000 (art. 28). Tale proposta, della quale non è ancora iniziato l'esame nella competente Commissione, offre **l'opportunità di pervenire**, attraverso opportune integrazioni formulate in termini di osservazioni e proposte o mediante una specifica iniziativa legislativa del CNEL da definire sulla base dei contenuti e degli esiti della Giornata di lavoro del 16 aprile p.v. sul tema *"Recidiva Zero. Studio, formazione e lavoro in carcere: dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema dentro e fuori il carcere"*, ad un **intervento sistematico di aggiornamento dell'attuale quadro normativo e regolamentare**, in corrispondenza con alcune delle principali criticità già enunciate nell'ambito dell'attività istruttoria promossa dal CNEL in attuazione dell'accordo interistituzionale sottoscritto con il Ministero della Giustizia e coerenti con le motivazioni e le finalità che hanno condotto l'Assemblea del CNEL all'approvazione con voto unanime nella seduta del 19 marzo u.s. della memoria recante l'istituzione di un *"Segretariato Permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale"*.

Di seguito si elencano alcune ipotesi preliminari di possibili proposte di revisione normativa e regolamentare, accompagnate da ulteriori interventi di ottimizzazione che non comportano provvedimenti legislativi.

Art. 22 della Legge 354/1975 (Lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria)

L'art. 22 della Legge 354/1975 (*Determinazione della remunerazione*), così come modificato dal D.lgs. 124/2018, prevede che *"la remunerazione per ciascuna categoria di detenuti e internati che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi"*.

Ai fini di una progressiva futura equiparazione al trattamento economico previsto dai contratti collettivi e di un contestuale abbattimento del contenzioso esistente, si propone di prevedere, così come peraltro anche richiamato nella Sentenza della Corte Costituzionale n. 1087 del 1988¹ che il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria sia remunerato in misura comunque non inferiore ai due terzi del trattamento economico complessivo previsto dal contratto collettivo vigente di riferimento e il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività svolta.

Si ipotizza inoltre di valutare nuove modalità operative per la gestione del lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (concessione di servizi tramite procedure di evidenza pubblica a società in grado di assumere e professionalizzare i detenuti impiegati ad esempio nelle attività MOF, certificandone le relative competenze acquisite in modo da renderle spendibili in termini di migliore occupabilità futura; eventuale costituzione di un'agenzia/organismo a partecipazione pubblica in grado di fare altrettanto).

Art. 24 della Legge 354/1975 (Impignorabilità della remunerazione)

L'art. 24 della Legge 354/1975 (*Pignorabilità e sequestrabilità della remunerazione*) prevede che *"in ogni caso deve essere riservata a favore dei condannati una quota pari a tre quinti. Tale quota non è soggetta a pignoramento o a sequestro, salvo che per obbligazioni derivanti da alimenti, o a prelievo per il risarcimento del danno arrecato alle cose mobili o immobili dell'amministrazione"*.

In conformità alla regola generale sul pignoramento degli stipendi dei lavoratori, si propone che la quota della remunerazione riservata a favore dei condannati e non soggetta a pignoramento o a sequestro sia elevata a quattro quinti.

Art. 25 bis della Legge 354/1975 (Commissioni regionali per il lavoro penitenziario)

L'articolo 25 bis della Legge 354/1975 (*Commissioni regionali per il lavoro penitenziario*) prevede l'istituzione di apposite commissioni regionali per il lavoro penitenziario. *"Esse – secondo la norma - sono presiedute dal provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria e sono composte dal dirigente del centro per la giustizia minorile, dal direttore dell'ufficio interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna, dai rappresentanti, in sede locale, delle associazioni imprenditoriali e delle associazioni cooperative, dai rappresentanti della regione che operino nel settore del lavoro e della formazione professionale e da un rappresentante di ANPAL. Ai componenti delle commissioni, come sopra individuate, non spetta la corresponsione di alcun compenso, gettoni di presenza, indennità, rimborsi spese e altri emolumenti comunque denominati."*

¹ In proposito si richiama quanto contenuto nella Sentenza della Corte Costituzionale n. 1087 del 1988, relativa agli artt. 22 e 23 della legge 354/1975, nella quale, pur ribadendo la legittimità della fissazione della misura dei due terzi si sottolinea: *"Vero è che è stabilito un trattamento minimo non inferiore ai due terzi del salario previsto da quest'ultimi, ma trattasi solo di una determinazione nel minimo, mentre non può escludersi l'osservanza del criterio della relazione con la quantità e la qualità del lavoro prestato e nemmeno possono trascurarsi, secondo il precetto costituzionale, i bisogni della famiglia di chi lavora. Infine, non può del tutto escludersi che, trattandosi di un diritto soggettivo, il lavoratore possa adire, come nella specie, il giudice del lavoro il quale può disapplicare l'atto determinativo della mercede se importi violazione dei surrichiamati precetti costituzionali"*.

Stante la non uniforme istituzione e la discontinua attività delle medesime² si ritiene di reformulare composizione e funzioni delle suddette Commissioni, prevedendo in particolare:

- un obbligatorio raccordo con le cabine di regia istituite dalle Regioni nell'ambito dell'apposito Accordo sottoscritto in data 28 aprile 2022 in sede di Conferenza Unificata, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali sul documento recante "*Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziarie limitativi o privativi della libertà personale*" anche al fine di realizzare l'auspicabile collegamento con i servizi regionali in materia di politiche attive del lavoro per la profilazione e l'orientamento propedeutici al percorso di istruzione, formazione e inserimento lavorativo, innalzando il tasso di occupabilità dei ristretti;
- l'individuazione puntuale dell'Amministrazione succeduta nelle competenze già attribuite ad ANPAL;
- l'individuazione puntuale delle rappresentanze delle associazioni imprenditoriali e delle associazioni cooperative in corrispondenza con il criterio della maggiore rappresentatività e la presenza di uno o più rappresentanti individuati dal CNEL tra i propri componenti;
- il conferimento a dette Commissioni, nelle quali si prevede anche la partecipazione delle organizzazioni sindacali, dei compiti di censimento e monitoraggio delle competenze lavorative e professionali specifiche dei detenuti in raccordo con le competenti strutture del DAP e del PRAP anche al fine di orientare le attività di formazione professionale agli effettivi fabbisogni del tessuto economico-produttivo.

Artt. 30 - 30 ter (Introduzione dei permessi per la partecipazione ad esami di stato o di laurea)

Attualmente tale possibilità è prevista esclusivamente nell'ambito dei c.d. permessi premio di cui all'art. 30 ter della Legge 354/1975. Si ipotizza di prevedere l'inserimento esplicito all'art. 30 o 30 ter di un permesso specifico per la partecipazione agli esami di stato o agli esami di laurea ove sia impossibile per oggettivi impedimenti effettuarli a distanza.

Art. 74 della Legge 354/1975 (Consigli di aiuto sociale) abrogazione e previsione normativa delle cabine di regia e dei piani di azione regionale

L'art. 74 della Legge 354/1975 (*Consigli di aiuto sociale*) a seguito dell'attuazione del DPR 616/1977 recante attribuzione di specifiche competenze in materia agli enti locali nonché dei successivi mutamenti del Titolo V della Costituzione, risulta ad oggi disapplicato anche se formalmente ancora non abrogato. In considerazione della necessità di rendere omogeneo e strutturale l'articolazione strutturale dell'Ordinamento Penitenziario con il nuovo modello di governance multilivello avviato con il sistema delle cabine di regia regionali e i piani di azione regionali, si propone di prevederne una integrale riscrittura che abroghi formalmente i Consigli, recependo e dando strutturazione permanente ai contenuti dell'intesa Stato Regioni del 2022 in modo da svilupparne la portata operativa e assicurarne il necessario raccordo operativo e funzionale con le Commissioni regionali e territoriali per il lavoro penitenziario di cui all'art. 25 bis della Legge 354/1975 e le Commissioni degli Istituti Penitenziari di cui all'art. 20 della citata norma, come modificato dal DL 124/2018.

Art. 3, comma 3, della Legge 193/2000 ("Legge Smuraglia")

Fermo restando il giudizio unanimemente positivo sulla misura in oggetto, viene evidenziato come l'interruzione degli incentivi fiscali previsti avvenga senza gradualità, compromettendo in alcuni casi la prosecuzione dei rapporti lavorativi (sui quali peraltro non si dispone di dati esaustivi e consolidati circa la "resilienza" in data successiva alla conclusione della fase agevolativa prevista).

Al fine di accompagnare in maniera graduale l'uscita dal regime agevolativo e non compromettere la prosecuzione del rapporto di lavoro instaurato, si ipotizza una modifica dell'art. 3 comma 3, della legge 22 giugno 2000, n. 193 "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti", tale da prevedere che i benefici previsti, attualmente di durata pari rispettivamente a 18 mesi e 24 mesi a seconda che i detenuti abbiano beneficiato o meno delle misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni vengano estesi in misura progressivamente decrescente per un periodo di pari durata.

La modifica in questione andrebbe così ad aggiungersi alla previsione del DDL (A.C. 1660) che già prevede all'art. 26 (Attività lavorativa dei detenuti) che estende i benefici previsti dalla legge n. 193 del 2000 per le aziende pubbliche o private che impieghino detenuti anche all'esterno degli istituti penitenziari. In particolare, la modifica recata dal comma 1 dell'articolo 26 è volta ad estendere ulteriormente il perimetro delle agevolazioni previste per

² Secondo i dati forniti dal DAP alla data del 15 marzo u.s. le Commissioni erano formalmente costituite in 15 regioni su 20, 3 delle quali costituite in data 8 marzo u.s. (Abruzzo, Lazio e Molise). Le Regioni nelle quali non risulta costituita sono Basilicata, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia.

il lavoro dei detenuti disponendo che si applichino anche alle attività lavorative svolte all'esterno degli istituti penitenziari e ai detenuti o internati ammessi al lavoro esterno³.

Eventuale elevazione limite di età stabilito dalla legge per l'impiego di detenuti ed ex detenuti con il contratto di apprendistato⁴

Ad integrazione di quanto già previsto dall'art. 27 del DDL (A.C. 1660) che estende la possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante anche i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e i detenuti assegnati al lavoro all'esterno intervenendo sull'articolo 47 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 (recante *"Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183"*), che prevede le disposizioni finali in materia di apprendistato, stabilendo, al comma 4, la possibilità di assumere in apprendistato professionalizzante anche i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e i detenuti assegnati al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni (comma 1), si ipotizza di prevedere una ulteriore modifica atta ad elevare, per i soli detenuti ed ex detenuti, il limite di età, stabilito dalla legge, fino a 35 anni.

L'apprendistato professionalizzante (art. 44 del D.Lgs. 81/2015) è previsto in tutti i settori di attività, per i giovani tra i 18 (17 per i soggetti in possesso di una qualifica professionale, conseguita ai sensi della normativa vigente, ex D.Lgs. 226/2005) e i 29 anni (23 per i lavoratori sportivi), ed è finalizzato ad apprendere un mestiere o una professione in ambiente di lavoro. La durata non può essere superiore a tre anni ovvero cinque per i profili professionali caratterizzanti la figura dell'artigiano individuati dalla contrattazione collettiva di riferimento. I CCNL, inoltre, stabiliscono, in ragione del tipo di qualificazione professionale ai fini contrattuali da conseguire, la durata e le modalità di erogazione della formazione per l'acquisizione delle relative competenze tecnico-professionali e specialistiche, nonché la durata anche minima del periodo di apprendistato, che non può essere superiore a tre anni ovvero cinque per i profili professionali caratterizzanti la figura dell'artigiano individuati dalla contrattazione collettiva di riferimento.

Modifica dell'art. 18, comma 2, della Legge 68/1999 (Disposizioni transitorie e finali) ed ammissione al regime del collocamento mirato dei neomaggioresni in uscita dal circuito penale.

In analogia con quanto già previsto dal D.L. 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77, che ha disposto (con l'art. 67-bis, comma 1) che *"la quota di riserva di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68, è attribuita anche in favore di coloro che, al compimento della maggiore età, vivono fuori della famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria"*, si può ipotizzare di ricomprendere tra i soggetti⁵ contemplati dal citato comma 2, dell'art. 18, anche i **neo maggioresni** (ragazze e ragazzi da 18 a 21 anni) **in uscita dal circuito penale**, prevedendo di circoscrivere l'intervento ai soli neo maggioresni detenuti 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. 2 ottobre 2018, n. 121 recante "Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103"**.

³ Il comma 2 prevede che per la copertura finanziaria per l'estensione delle agevolazioni si faccia ricorso alle risorse disponibili a legislazione vigente previste dall'articolo 6 della medesima legge n. 193 del 2000. In proposito si ricorda che il decreto legge n. 76 del 2013, n. 76, convertito, con modificazioni dalla legge n. 99 del 2013, ha disposto che a tale onere si provveda mediante corrispondente utilizzo di quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni relative al versamento del contributo unificato, che sono iscritte nello stato di previsione dell'entrata ed in quello del Ministero della giustizia, e che, da ultimo, la legge n. 197 del 2022 (art. 1, comma 308) ha disposto l'incremento di 6 milioni della relativa autorizzazione di spesa di euro a decorrere dall'anno 2023.

⁴ Si ricorda preliminarmente che l'apprendistato è un contratto di lavoro a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e alla occupazione dei giovani. Per quanto qui di interesse, l'apprendistato professionalizzante è una delle tre tipologie di apprendistato attualmente previste (insieme all'apprendistato per la qualifica e per il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore e a quello di alta formazione e ricerca).

⁵ *"In attesa di una disciplina organica del diritto al lavoro degli orfani e dei coniugi superstiti di coloro che siano deceduti per causa di lavoro, di guerra o di servizio, ovvero in conseguenza dell'aggravarsi dell'invalidità riportata per tali cause, nonché dei coniugi e dei figli di soggetti riconosciuti grandi invalidi per causa di guerra, di servizio e di lavoro e dei profughi italiani rimpatriati, il cui status è riconosciuto ai sensi della legge 26 dicembre 1981, n. 763, è attribuita in favore di tali soggetti una quota di riserva, sul numero di dipendenti dei datori di lavoro pubblici e privati che occupano più di cinquanta dipendenti, pari a un punto percentuale e determinata secondo la disciplina di cui all'articolo 3, commi 3, 4 e 6, e all'articolo 4, commi 1, 2 e 3, della presente legge. La predetta quota è pari ad un'unità per i datori di lavoro, pubblici e privati, che occupano da cinquantuno a centocinquanta dipendenti. Le assunzioni sono effettuate con le modalità di cui all'articolo 7, comma 1. Il regolamento di cui all'articolo 20 stabilisce le relative norme di attuazione"*.

Aggiornamento e riscrittura degli artt. 41-56 del DPR 30 giugno 2000, n. 230

L'articolo 28 del DDL (A.C. 1660) (*Organizzazione del lavoro dei detenuti*) autorizza il Governo ad apportare le opportune modifiche al regolamento di cui al D.P.R. n. 230 del 2000 (*Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà*), con regolamento da adottare entro 12 mesi dall'entrata in vigore della presente disposizione. Nello specifico, il governo dovrà modificare le norme che disciplinano l'organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario, sulla base dei specifici criteri: a) **valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale**, attuando iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario e incoraggiando l'interazione con l'iniziativa economica privata, comprese le organizzazioni non lucrative; b) **semplificare le relazioni tra le imprese e le strutture carcerarie** al fine di favorire l'interazione tra i datori di lavoro privati e la direzione carceraria; c) **prevedere che l'amministrazione penitenziaria abbia la possibilità di apprestare, in relazione ad attività aventi spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di co-gestione**, privi di rapporti sinallagmatici; d) **riconoscere ai fini curriculari e della relativa formazione professionale le prestazioni lavorative** svolte dai soggetti detenuti o internati; e) **favorire l'accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati**; f) **valorizzare la collaborazione con gli organismi di vertice di diversi ordini professionali** (Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, Consiglio nazionale forense) nonché con il **CNEL⁶** e con il **Garante nazionale delle persone private della libertà personale**, al fine di diffondere la conoscenza delle iniziative legislative e amministrative volte a incentivare il reinserimento lavorativo dei detenuti.

Sebbene il regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative della libertà sia stato oggetto di numerose modifiche e integrazioni con numerosi provvedimenti (ultimi dei quali adottati nel 2020) **la parte relativa al lavoro è rimasta inalterata nella sua formulazione originaria del 2000**. Allo scopo di renderlo omogeneo e congruente con l'evoluzione normativa intervenuta e nell'ottica di semplificare procedure e regole attinenti al lavoro in carcere, si ipotizza quindi, come peraltro già previsto dall'art. 28 del citato DDL (A.C. 1660) una revisione complessiva della sezione dedicata.

In tale ambito, con riferimento alla tematica dell'istruzione, si ipotizzano inoltre i seguenti ulteriori interventi:

- **riformulazione ed estensione** delle funzioni attribuite alla Commissione didattica di cui all'art. 41, comma 6, del DPR 230/2000 (*"in ciascun istituto penitenziario è costituita una commissione didattica, con compiti consultivi e propositivi, della quale fanno parte il direttore dell'istituto, che la presiede, il responsabile dell'area trattamentale e gli insegnanti. La commissione è convocata dal direttore e formula un progetto annuale o pluriennale di istruzione"*) valorizzandone le capacità di progettazione e rappresentanza collegiale dei detenuti studenti.
- **revisione dell'articolo 41** (*Corsi di istruzione a livello della scuola d'obbligo*) del DPR 230/2000 valorizzando le previsioni del comma 5 *"per lo svolgimento dei corsi e delle attività integrative dei relativi curricula, può essere utilizzato dalle autorità scolastiche, d'intesa con le direzioni degli istituti, il contributo volontario di persone qualificate, le quali operano sotto la responsabilità didattica del personale scolastico"* e prevedendo servizi di tutoraggio resi anche nell'ambito di appositi **programmi di servizio civile universale** o di altre forme di collaborazione con enti e istituti che affianchino l'attività degli insegnanti;
- **revisione dell'art. 52** (*Lavoro a domicilio*) del DPR 230/2000, allo scopo di **affiancare al lavoro a domicilio anche il lavoro agile e il telelavoro**. In questo modo si incentiverebbero imprese private e società cooperative a investire sul lavoro dei detenuti. Lavoro che, altrimenti, sarebbe reso complesso da difficoltà logistiche e di contesto. Inoltre attraverso un comma aggiuntivo si ovvierebbe al fatto che in molti CCNL non è prevista la fattispecie del lavoro a domicilio (es. cooperative sociali) e questo paralizza il ricorso a tale istituto così come al telelavoro⁷.

Di seguito si riportano alcuni interventi possibili anche in assenza di revisione normativa o regolamentare.

Art. 20, commi 4 e 5 della Legge 354/1975 (Lavoro)

Secondo tale previsione normativa *"presso ogni istituto penitenziario è istituita una **commissione** composta dal direttore o altro dirigente penitenziario delegato, dai responsabili dell'area sicurezza e dell'area giuridico-*

⁶ In sede di revisione del citato Regolamento si può ipotizzare anche l'inserimento del Segretariato CNEL.

⁷ La nuova stesura dell'articolo in questione potrebbe essere la seguente: *"1. All'interno dell'istituto penitenziario possono essere svolte anche attività di lavoro a domicilio e di lavoro agile o telelavoro nel rispetto delle normative in vigenti in materia e di quanto previsto dal regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, in particolare con l'osservanza delle modalità e condizioni di cui all'articolo 47. 2. Nella ipotesi di cui al comma che precede, il lavoro a domicilio e il lavoro agile o telelavoro possono essere utilizzati indipendentemente dalla loro regolazione nel contratto collettivo nazionale di lavoro applicato o applicabile dal datore di lavoro"*.

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**. Per ogni componente viene indicato un supplente. La commissione di cui al comma 4, dandone adeguata pubblicità, provvede a: 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. Alle riunioni della commissione partecipa, senza potere deliberativo, un rappresentante dei detenuti e degli internati. 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)". Attualmente l'esistenza e il funzionamento di tali commissioni è disomogeneo e frammentario.

Attraverso l'azione di impulso dell'istituendo Segretariato si propone di recepire e modellizzare alcune esperienze di rete (quali ad esempio quella dell'accordo sottoscritto nel 2023 dalle parti sociali, le istituzioni penitenziarie e gli enti locali dell'area metropolitana di Milano) promuovendo un'azione sistematica di coinvolgimento proattivo delle parti sociali per la partecipazione a detti organismi, prevedendo al contempo una migliore sensibilizzazione dei Centri per l'impiego e concorrendo, così, in stretta connessione con le Commissioni regionali per il lavoro penitenziario di cui all'art. 25 bis della medesima legge, all'attività di profilazione professionale e censimento delle attitudini e della pregressa carriera lavorativa dei detenuti.

Art. 25 ter della Legge 354/1975 (Assistenza per l'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali)

L'art. 25 ter della legge 354/1975 (Assistenza per l'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali) stabilisce che "l'Amministrazione penitenziaria è tenuta a rendere disponibile a favore dei detenuti e degli internati, anche attraverso apposite convenzioni non onerose con enti pubblici e privati, un servizio di assistenza all'espletamento delle pratiche per il conseguimento di prestazioni assistenziali e previdenziali e l'erogazione di servizi e misure di politica attiva del lavoro".

Per superare la frammentarietà degli interventi e la diversificazione dei livelli di erogazione dei servizi in oggetto si ipotizza la definizione di un accordo quadro tra Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e CNEL aperta alla successiva adesione di tutti gli organismi rappresentati nel suo seno al fine di diffondere e consolidare la rete dei CAF offerta dai Patronati o di sistematizzare lo strumento, già applicato in alcuni contesti, di protocolli tipo con le organizzazioni sindacali quali ad esempio quello sottoscritto di recente a Milano che prevede l'istituzione di specifici "sportelli diritti".

Infine, ulteriori misure di ottimizzazione a normativa vigente possono riguardare il **potenziamento e valorizzazione dei Centri Provinciali di Istruzione degli Adulti** attraverso un programma condiviso DAP-Ministero Istruzione e Merito e la **continuità dei percorsi di istruzione e studio in caso di trasferimento carcerario**⁸.

Conclusioni e ipotesi di lavoro

A valle dei tavoli di condivisione, e del confronto con le realtà che intervengono direttamente per la gestione del complesso rapporto "Istituzione - detenuto", riteniamo di poter individuare alcuni elementi che potrebbero favorire in modo importante il raggiungimento dell'obiettivo declinato nel titolo di questa importante iniziativa, ovvero **"Recidiva Zero"**.

Dal confronto è emersa una chiara necessità di un intervento normativo che vada a regolamentare le specificità del rapporto di lavoro del detenuto, sia con riferimento al lavoro intramurario, svolto all'interno degli istituti, sia con riferimento al lavoro svolto all'esterno -ad esempio in relazione ai lavori di pubblica utilità.

⁸ Come peraltro già formalmente previsto dall'art. 41, comma 4, del DPR 230/2000 secondo cui "Sono evitati, in quanto possibile, i trasferimenti ad altri istituti, dei detenuti ed internati impegnati in attività scolastiche, anche se motivati da esigenze di sfollamento, e qualunque intervento che possa interrompere la partecipazione a tali attività. Le direzioni, quando ritengono opportuno proporre il trasferimento di detenuti o internati che frequentano i corsi, acquisiscono in proposito il parere degli operatori dell'osservazione e trattamento e quello delle autorità scolastiche, pareri che sono uniti alla proposta di trasferimento trasmessa agli organi competenti a decidere. Se viene deciso il trasferimento, lo stesso è attuato, in quanto possibile, in un istituto che assicuri alla persona trasferita la continuità didattica".

Occorre, dunque, una riflessione che vada a delineare un vero e proprio statuto del lavoro dei detenuti, riconoscendo diritti e garanzie, nella specificità legata alla tipologia di attività.

Ciò che si auspica, dunque, è in primo luogo un intervento normativo con fonte di rango primario ed in secondo luogo, parallelamente, l'adeguamento dei CCNL già esistenti ed affini, all'interno dei quali si potrebbe inserire una sezione specifica dedicata al lavoro dei detenuti, che declini le varie esigenze, evitando in questo modo di incorrere in violazioni di qualsivoglia natura a scapito della PA.

L'intervento per cui si discute, andrebbe così a sanare altre incongruenze e vuoti dispositivi, come ad esempio l'assenza di ammortizzatori sociali che possano accompagnare tale rapporto di lavoro; questo risultato si può ottenere anche attraverso disposizioni normative dirette con previsioni di applicazione degli istituti (ad esempio NASpl) anche al rapporto di lavoro penitenziario, pur in assenza dei requisiti previsti.

È necessario, inoltre, proprio in ragione del concetto di "*recidiva*", che ci sia un intervento normativo volto a rendere "*fortemente assistito*" il percorso dell'ex detenuto.

Infatti, come emerso nel corso dei vari interventi della Plenaria, si ritiene che "*il lavoro*", l'attività lavorativa, l'ingresso e la permanenza all'interno di un contesto collettivo organizzato e coerente, sia elemento fondamentale per il recupero, non solo materiale dell'ex detenuto; ed allora credo sia intuitiva la necessità di almeno due contributi: il primo, finalizzato all'affiancamento dell'ex detenuto in un percorso di cambiamento socioculturale; il secondo, la coerenza con quanto affermato in premessa, ovvero la collocazione all'interno del mercato del lavoro.

A tal ultimo proposito, occorrerà ovviamente intervenire sull'assetto normativo imprenditoriale creando un ciclo virtuoso attorno alla ricollocazione degli ex detenuti all'interno del quale tutti gli attori dovranno poter godere dell'ottimo risultato raggiunto: mi riferisco al fatto che ci dovrà essere una necessaria e doverosa differenza tra l'imprenditore e l'impresa che si fa carico di una responsabilità sociale, anche a scapito del profitto personale e di impresa, e coloro invece i quali tale carico non intendono assumerlo. Le modalità sono da individuare ma credo che il mercato offra svariate possibilità.