CAMERA DEI DEPUTATI N. 2710

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEL

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Disposizioni in materia di lavoro penitenziario

Presentata il 19 novembre 2025

ONOREVOLI DEPUTATI ! – Con la prima giornata di lavoro « Recidiva Zero. Studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere » svolta lo scorso 16 aprile 2024, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL), in attuazione dell'accordo interistituzionale sottoscritto il 17 giugno 2023 con il Ministero della giustizia, ha realizzato una prima e ampia ricognizione di tutti gli attori coinvolti, comprese le realtà del Terzo settore, ricevendo contributi preziosi e testimonianze significative, cui ha dato opportuno seguito, attraverso lo svolgimento, il 17 giugno 2025 presso la Scuola di formazione e aggiornamento della Polizia penitenziaria « Giovanni Falcone », nell'ambito della seconda edizione dell'iniziativa, in esito alla quale sono stati prospettati, individuati e analizzati una serie di interventi di sistema volti a traguardare gli obiettivi comuni stabiliti nel citato accordo.

La presente proposta di legge, in continuità con il progetto di legge recante disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale emanate dall'autorità giudiziaria, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 29 maggio 2024 e già trasmesso alle Camere (atto Camera n. 1920 del 17 giugno 2024 e atto Senato n. 1169 del 17 giugno 2024), scaturisce in particolare dal documento di osservazioni e proposte, elaborato dal CNEL in attuazione di quanto previsto dall'articolo 10, comma 1, lettera *g)*, della legge 30 dicembre 1986, n. 936, e approvato con voto unanime nella seduta dell'Assemblea del CNEL del 24 luglio 2025.

Va innanzitutto nuovamente evidenziato come il progetto di legge in questione, tuttora in attesa dell'esame da parte delle competenti Commissioni parlamentari, ol-

tre a essere volto a offrire ai decisori pubblici strumenti giuridici idonei a migliorare l'attuale sistema di *governance*, agevolando al contempo l'elaborazione di una politica pubblica nazionale sulla tematica del lavoro in carcere, abbia innanzitutto previsto alcuni correttivi alle norme sull'ordinamento penitenziario in materia di formazione e lavoro, recuperando la necessaria equiparazione tra lavoratori liberi e lavoratori ristretti e, per quest'ultimi, tra lavoro esterno e lavoro cosiddetto « interno » (ad esempio, alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria).

L'applicazione del contratto collettivo nazionale, territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative, l'equiparazione del trattamento economico e normativo complessivo, l'impignorabilità dei quattro quinti della remunerazione, sono solo alcune delle novità introdotte dal progetto di legge di iniziativa del CNEL sulla specifica materia.

Tra le misure di particolare rilevanza previste e volte all'aumento della capacità complessiva inerente allo studio, alla formazione e al lavoro penitenziario si segnalano:

il recepimento legislativo e la conseguente strutturazione permanente del sistema integrato di *governance* multilivello, avviato sperimentalmente a partire dal 2022 dalle regioni mediante la costituzione della rete di cabine di regia territoriale, valorizzando ulteriormente in tale ambito il ruolo di supporto e di coordinamento della Cassa delle ammende;

la costituzione di uno specifico Fondo per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale;

l'istituzione presso il CNEL di un Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale;

si estendono i benefici della legge 22 giugno 2000, n. 193, cosiddetta « legge Smuraglia »;

si potenziano le commissioni degli istituti carcerari, così come le commissioni regionali per il lavoro penitenziario, strumento ad oggi sottoutilizzato che, con le modifiche proposte dal CNEL, daranno voce alle organizzazioni sindacali e del Terzo settore presenti nei territori, acquistando l'importante funzione di validazione delle procedure di certificazione delle competenze formative e professionali dei detenuti, censite dalle commissioni d'istituto.

Di particolare interesse anche la misura prevista in favore dei giovani detenuti, che mira ad offrire un'occasione concreta alle ragazze e ai ragazzi tra i 18 e i 25 anni, in uscita dal circuito penitenziario, che abbiano partecipato con profitto ai corsi di formazione professionale. Ancora, l'obiettivo della « Recidiva zero » viene perseguito puntando sulla formazione, con la possibilità di concedere ai detenuti i permessi per esami di Stato e di laurea e sulle prestazioni assistenziali e previdenziali, con l'attivazione da parte degli enti di patronato e del Terzo settore di specifici sportelli nelle carceri chiamati a erogare gratuitamente servizi di assistenza e di accompagnamento al lavoro, autorizzando il Governo ad apportare modifiche al regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, allo scopo di:

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;

sistematizzare le relazioni tra le imprese e le strutture carcerarie attraverso l'istituzione presso l'amministrazione penitenziaria di una piattaforma informatica e di un punto unico di accesso al fine, ove possibile, di favorire l'interazione tra i datori di lavoro privati, i singoli provveditorati e le singole direzioni carcerarie;

favorire l'accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati

prevedendo anche l'estensione della possibilità, già prevista, da parte dei detenuti di svolgere lavoro a domicilio e introducendo altresì lo strumento del lavoro agile e del telelavoro, al fine di incrementare l'occupabilità dei detenuti.

Ed è proprio per offrire al Parlamento e al Governo, sollecitandone l'autorevole riflessione e l'auspicabile decisione, un ulteriore contributo sia ai fini dell'eventuale adozione dei necessari provvedimenti di natura legislativa sia con riguardo alla definizione tempestiva dei provvedimenti attuativi di cui all'articolo 37 del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge il 9 giugno 2025, n. 80, che il CNEL ha voluto nuovamente esercitare le prerogative di cui all'articolo 99 della Costituzione in materia di iniziativa legislativa, deliberando di approvare, nella seduta dell'Assemblea del 23 ottobre 2025, un nuovo progetto di legge incentrato sulla specifica materia del lavoro penitenziario.

La presente proposta di legge si compone di tre articoli, di cui uno (articolo 1) dedicato a una serie di misure volte in particolare a promuovere il lavoro intramurario delle persone private della libertà personale e l'altro (articolo 2) finalizzato a garantire l'accesso pieno al servizio di Supporto per la formazione e il lavoro quale misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate di cui al comma 1 dell'articolo 12 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85.

Nel dettaglio, l'articolo 1, ripartito in dieci commi, stabilisce, in particolare, quanto segue:

il Ministero della giustizia stipula accordi e protocolli di intesa con le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, con gli enti di patronato e i centri di assistenza fiscale delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con gli enti del Terzo settore previsti dall'articolo 4 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, allo scopo di favorire la diffusione uniforme negli istituti penitenziari di sportelli per l'erogazione di servizi volti a migliorare l'occupabilità delle persone in regime di detenzione;

le modalità di coinvolgimento delle organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale e territoriale e degli enti del Terzo settore previsti dall'articolo 4 del codice di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, sono stabilite nel regolamento di cui all'articolo 16 della legge 26 luglio 1975, n. 354;

l'avvalimento da parte degli istituti penitenziari mediante appositi accordi, di soggetti riconosciuti e accreditati ai sensi della normativa vigente, per il censimento e la profilazione delle competenze formative e professionali dei detenuti e degli internati e la relativa trasmissione alle commissioni regionali per la certificazione delle competenze professionali, per gli adempimenti di cui all'articolo 25-*bis* della legge n. 354 del 1975;

l'adozione da parte degli istituti penitenziari di apposite convenzioni con gli enti titolati a erogare i servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze, ai sensi del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, e in attuazione del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 5 gennaio 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 13 del 18 gennaio 2021, finalizzate al riconoscimento ai fini curriculari delle prestazioni lavorative delle persone detenute;

la sottoscrizione da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria di appositi accordi con il CNEL volti a promuovere e sviluppare l'organizzazione di attività lavorative all'interno delle carceri, da parte di imprese pubbliche o private, in attuazione dell'articolo 20 della legge n. 354 del 1975;

l'istituzione presso ciascun istituto penitenziario della nuova figura del respon-

sabile per il lavoro e i rapporti con le imprese, incaricato dell'attuazione di iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario e i cui compiti vengono definiti in conformità al regolamento di cui all'articolo 16 della legge n. 354 del 1975;

la sottoscrizione da parte degli istituti penitenziari di specifiche convenzioni con le cooperative sociali per l'avvio di progetti imprenditoriali volti all'inserimento lavorativo intra ed extramurario e al recupero sociale delle persone private della libertà personale, anche attraverso il ricorso all'istituto del lavoro all'esterno e alle misure alternative alla detenzione;

l'utilizzo da parte del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria degli istituti previsti dall'articolo 55 del codice di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, al precipuo scopo di apprestare attività aventi spiccata valenza sociale, basati su modelli organizzativi di cogestione e privi di rapporti sinallagmatici ai sensi dell'articolo 6 del codice dei contratti pubblici di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36;

l'utilizzo da parte degli istituti penitenziari delle procedure di affidamento previste dagli articoli 61 e 113 del codice di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per l'impiego di persone detenute nel contesto di specifici programmi di formazione e inserimento lavorativo, al fine di favorire l'accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati, ivi compresi gli affidamenti dei servizi interni assicurando, in ogni caso, l'applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

L'articolo 2, composto da un solo comma, apporta una modifica all'articolo 12 del citato decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, mediante l'introduzione di un comma aggiuntivo volto ad assicurare l'accesso pieno ed effettivo delle persone private della libertà personale al servizio di Supporto per la formazione e il lavoro. A tale fine si prevede che i provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria, anche in collaborazione con le regioni e gli enti locali, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, stipulino accordi e convenzioni con i centri per l'impiego, le agenzie per il lavoro e gli enti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi degli articoli 4 e 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nonché con i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, per l'apertura di sportelli mobili e la realizzazione di servizi itineranti di rete.

L'articolo 3, infine, reca la clausola di neutralità finanziaria, stabilendo che dall'attuazione della legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanzia pubblica e che le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

PROPOSTA DI LEGGE D'INIZIATIVA DEL CNEL

—

Art. 1.

(Disposizioni per la promozione del lavoro penitenziario)

1. Al fine di valorizzare, nell'ambito dell'esecuzione penale, il principio di sussidiarietà orizzontale, attuando iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario, il Ministero della giustizia promuove e favorisce, per il tramite del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, dei provveditorati regionali e degli istituti penitenziari, l'interazione con l'iniziativa economica privata, compresi gli enti del Terzo settore, previsti dall'articolo 4 del codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, che contribuiscono al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di parità di trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato.

2. Allo scopo di favorire l'istituzione e la diffusione uniforme negli istituti penitenziari di appositi sportelli in grado di erogare servizi volti in particolare a migliorare l'occupabilità, a fornire informazioni, accompagnamento e supporto in materia di rapporto di lavoro e tutela dei diritti, nonché a garantire l'erogazione dei servizi di cui all'articolo 18 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, il Ministero della giustizia stipula accordi e protocolli di intesa con le organizzazioni dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, gli enti di patronato e i centri di assistenza fiscale delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con gli enti del Terzo settore di cui all'articolo 4 del codice di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

3. Per sviluppare le relazioni tra le imprese e le strutture carcerarie al fine di agevolare l'interazione tra i datori di lavoro

privati, i provveditorati e gli istituti penitenziari, il regolamento interno di cui all'articolo 16 della legge 26 luglio 1975, n. 354, stabilisce le modalità di coinvolgimento delle organizzazioni datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e territoriale e degli enti del Terzo settore di cui all'articolo 4 del codice di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017.

4. In conformità alle disposizioni degli articoli 18 e 19 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, gli istituti penitenziari si avvalgono, mediante appositi accordi, di soggetti riconosciuti e accreditati ai sensi della normativa vigente, al fine di censire le competenze formative e professionali dei detenuti e degli internati, effettuandone la profilazione, anche per i fini di cui al comma 8 del presente articolo, e curandone la trasmissione alle commissioni regionali per la certificazione delle competenze professionali, per gli adempimenti di cui all'articolo 25-*bis* della legge n. 354 del 1975.

5. Per riconoscere ai fini curriculari e della relativa formazione professionale le prestazioni lavorative svolte dai soggetti detenuti o internati, gli istituti penitenziari, mediante la valorizzazione delle competenze acquisite dagli stessi in contesti di apprendimento formale, non formale e informale, stipulano convenzioni con gli enti titolati a erogare i servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze, ai sensi del decreto legislativo 16 gennaio 2013, n. 13, e in attuazione del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 5 gennaio 2021, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 13 del 18 gennaio 2021.

6. Al fine di promuovere e di sviluppare, da parte di imprese pubbliche o private, l'organizzazione di attività lavorative all'interno delle carceri, in attuazione dell'articolo 20 della legge n. 354 del 1975, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria conclude accordi, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

7. Presso ciascun istituto penitenziario è individuato, tra i funzionari giuridici peda-

gogici in servizio, un responsabile per il lavoro e i rapporti con le imprese incaricato dell'attuazione di iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario e i cui compiti sono definiti in conformità al regolamento di cui all'articolo 16 della legge n. 354 del 1975.

8. Al fine di avviare progetti imprenditoriali volti all'inserimento lavorativo intra ed extramurario e al recupero sociale delle persone private della libertà personale, anche attraverso il ricorso all'istituto del lavoro all'esterno e alle misure alternative alla detenzione, gli istituti penitenziari stipulano apposite convenzioni con le cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381.

9. Per le finalità di cui al presente articolo il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, ai sensi dell'articolo 55 del codice di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017, predispone attività aventi qualificata valenza sociale basate su modelli organizzativi di cogestione e privi di rapporti sinallagmatici ai sensi dell'articolo 6 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

10. Per favorire l'accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati, ivi compresi gli affidamenti dei servizi interni, gli istituti penitenziari utilizzano le procedure di affidamento previste dagli articoli 61 e 113 del codice di cui al decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, per l'impiego di persone detenute nel contesto di specifici programmi di formazione e inserimento lavorativo, assicurando, in ogni caso, l'applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Art. 2.

(Modifica all'articolo 12 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85)

1. All'articolo 12 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modi-

ficazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, dopo il comma 13-*bis* è inserito il seguente:

« *13-ter*. Al fine di assicurare l'accesso pieno ed effettivo delle persone private della libertà personale al servizio di supporto per la formazione e il lavoro quale misura di attivazione al lavoro, mediante la partecipazione a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive del lavoro comunque denominate di cui al comma 1 del presente articolo, i provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria, anche in collaborazione con le regioni e gli enti locali, ai sensi dell'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, stipulano accordi e convenzioni con i centri per l'impiego, le agenzie per il lavoro e gli enti autorizzati all'attività di intermediazione ai sensi degli articoli 4 e 6 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, nonché con i soggetti accreditati ai servizi per il lavoro ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, per l'apertura di sportelli mobili e la realizzazione di servizi itineranti di rete ».

Art. 3.

(Disposizioni finanziarie)

1. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanzia pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono alla loro attuazione nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.