



N. 16 - 2026

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

DISEGNO DI LEGGE

AI SENSI DELL'ART. 99, COMMA 3, DELLA COSTITUZIONE

Modifiche all'art. 20, comma 13, della legge 26 luglio 1975, n. 354

Approvato dall'Assemblea del 25 giugno 2026

VISTO l'articolo 99 della Costituzione;

CNEL;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTO il Programma di Attività della XI Consiliatura approvato con voto unanime dell'Assemblea nella seduta del 22 novembre 2023;

VISTO il regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del

CONSIDERATO che il Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale, nella seduta dell'11 giugno 2026, ha presentato e approvato all'unanimità lo schema del disegno di legge *“Modifiche all’art. 20, comma 13 della Legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di tutela contro la disoccupazione involontaria dei detenuti lavoratori;*

CONSIDERATO che la Commissione istruttoria II *“Politiche sociali, sviluppo sostenibile e terzo settore”*, nella seduta dell'11 giugno 2026 ha approvato all'unanimità lo schema del disegno di legge;

UDITA la relazione svolta dal Cons. Minunzio;

PRESO ATTO che l'Assemblea, nella seduta del 25 giugno 2026, ha approvato all'unanimità il testo del disegno di legge;

SENTITO il Segretario generale dott. Massimiliano Monnanni;

DELIBERA

ai sensi dell'articolo 10, lettera i) della legge 30 dicembre 1986, n. 936, l'approvazione dell'unito schema di disegno di legge recante *“Modifiche all’art. 20, comma 13 della Legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di tutela contro la disoccupazione involontaria dei detenuti lavoratori”*

Relazione

Il lavoro penitenziario rappresenta, da sempre, uno degli strumenti più importanti per dare concretezza alla funzione rieducativa della pena. Lavorare in carcere significa non solo acquisire competenze, ma soprattutto mantenere un legame con la normalità della vita sociale, con le sue regole, i suoi diritti e i suoi doveri. È un ponte tra il “dentro” e il “fuori”, un elemento decisivo per ridurre la recidiva e favorire un reinserimento stabile e dignitoso.

Negli ultimi decenni, il nostro ordinamento ha compiuto un percorso chiaro: il lavoro svolto in carcere deve essere quanto più possibile assimilato al lavoro libero.

La Legge 26 luglio 1975, n. 354 del 1975 di riforma dell'Ordinamento penitenziario, la giurisprudenza costituzionale e, più di recente, il decreto legislativo del 2 ottobre 2018, n. 124 hanno progressivamente affermato che il detenuto che lavora è, a tutti gli effetti, un lavoratore. Non un lavoratore “speciale”, non un lavoratore “di serie B”, ma un lavoratore con diritti e tutele riconosciuti dalla Costituzione.

Nonostante tale evoluzione, negli ultimi anni si è creata una frattura tra il principio e la pratica. A partire dal 2018, la prassi amministrativa ha adottato un orientamento

restrittivo in materia di accesso alla NASpI, la principale tutela contro la disoccupazione involontaria, da parte dei detenuti lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria. Si è sostenuto che il lavoro penitenziario fosse troppo “speciale” per essere pienamente equiparato al lavoro libero o che la cessazione del rapporto di lavoro per avvicendamento o scarcerazione non fosse una vera e propria cessazione idonea a integrare uno stato di disoccupazione involontaria.

Questa lettura ha prodotto effetti distorsivi: da un lato, i detenuti lavoratori continuavano a versare regolarmente la contribuzione contro la disoccupazione; dall'altro, venivano esclusi dalla possibilità di accedere alla relativa tutela. Una contraddizione evidente, che ha costretto molti a rivolgersi all'autorità giudiziaria per ottenere ciò che era già stato versato e maturato.

La giurisprudenza ha risposto in modo netto. I giudici del lavoro e la stessa Corte di Cassazione, hanno affermato che il lavoro intramurario è lavoro subordinato a tutti gli effetti e, che la cessazione del rapporto di lavoro per scarcerazione, trasferimento ad altro istituto penitenziario o avvicendamento sul posto di lavoro è una cessazione involontaria, ossia non dipendente dalla volontà del lavoratore.

La recente sentenza della Corte di Cassazione Civile, Sez. Lavoro n. 396 del 5 gennaio 2024 ha chiuso definitivamente il cerchio: il lavoro penitenziario non è più un'eccezione, ma parte integrante del sistema delle tutele del lavoro.

Il presente disegno di legge recepisce questo orientamento e lo traduce in norma. Non crea nuovi diritti, non introduce privilegi, non amplia platee: semplicemente chiarisce ciò che la Costituzione, la legge e i giudici hanno già affermato. Rende esplicito che il detenuto che lavora è un lavoratore, anche ai fini previdenziali e assistenziali. E che, quando il rapporto si interrompe per ragioni indipendenti dalla sua volontà, egli si trova in una condizione di disoccupazione involontaria, come qualunque altro lavoratore. È un passo necessario per rendere il lavoro penitenziario uno strumento pienamente efficace di reinserimento e per garantire che la pena, come vuole la Costituzione, sia davvero orientata alla rieducazione della persona.

L'intervento legislativo persegue una triplice finalità.

Innanzitutto, garantisce certezza del diritto. Una norma chiara evita interpretazioni restrittive, assicura uniformità applicativa e tutela la dignità del lavoro penitenziario.

In secondo luogo, riduce il contenzioso. Una norma esplicita evita che i detenuti debbano

ricorrere ai tribunali per ottenere ciò che spetta loro.

In fine, rafforza la funzione rieducativa della pena. Il lavoro in carcere è tanto più efficace quanto più riproduce le condizioni del lavoro libero, non solo nell'organizzazione ma anche nelle tutele fondamentali. Negare la protezione contro la disoccupazione involontaria significherebbe svuotare il lavoro penitenziario di una delle sue principali garanzie sociali, proprio nel momento più delicato: quello della transizione verso la libertà.

Nello specifico, il presente disegno di legge consta di un unico articolo che interviene sull'articolo 20, comma 13, della legge 26 luglio 1975, n. 354, aggiungendo, dopo le parole "la tutela assicurativa e previdenziale", le seguenti disposizioni: l'esplicito riferimento alla tutela contro la disoccupazione involontaria; il riconoscimento che il lavoro intramurario è lavoro subordinato anche ai fini previdenziali e assistenziali; la previsione secondo cui la cessazione del rapporto di lavoro dovuta a scarcerazione, trasferimento ad altro istituto penitenziario, avvicendamento sul posto di lavoro o altra causa estranea alla sfera di disponibilità del lavoratore produce uno stato di disoccupazione utile ai fini della concessione degli ammortizzatori sociali contro la disoccupazione involontaria.

Disegno di legge

Art. 1.

*(Modifiche all'art. 20, comma 13, della
legge 26 luglio 1975, n. 354)*

1. All'articolo 20, comma 13, della legge 26 luglio 1975, n. 354, dopo le parole: *“la tutela assicurativa e previdenziale”*, sono aggiunte le seguenti:

«, ivi compresa la tutela contro la disoccupazione involontaria. Il lavoro intramurario è lavoro subordinato anche ai fini previdenziali e assistenziali. La cessazione del rapporto di lavoro dovuta a scarcerazione, trasferimento ad altro istituto, avvicendamento sul posto di lavoro o altra causa estranea alla sfera di disponibilità del lavoratore produce uno stato di disoccupazione utile ai fini della concessione degli ammortizzatori sociali contro la disoccupazione involontaria».



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Villa Lubin – Viale David Lubin, 2 – 00196 Roma

Centralino (+39) 06.3692.1

segreteria.presidenza@cnel.it

segreteria.generale@cnel.it

protocollo@postacert.cnel.it

www.cnel.it