



N. 11 - 2025

# CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

## DISEGNO DI LEGGE

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

### **Disposizioni in materia di lavoro penitenziario**

---

*Approvato dall'Assemblea del 23 ottobre 2025*

---

**VISTO** l'articolo 99 della Costituzione;

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

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

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

**PREMESSO** che in data 17 giugno 2023 il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e il Ministero della Giustizia hanno sottoscritto un accordo interistituzionale finalizzato alla promozione del lavoro penitenziario come strumento di reinserimento sociale e di riduzione della recidiva, mediante una collaborazione orientata a diffondere le condizioni per un lavoro penitenziario formativo e professionalizzante, finalizzato all'utilizzo proficuo del tempo della reclusione e all'accrescimento delle competenze personali dei soggetti reclusi;

**VISTI** gli esiti della giornata di lavoro relativa alla II edizione di *"Recidiva Zero. Studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere"* organizzata dal CNEL in collaborazione con il Ministero della Giustizia il 17 giugno u.s., in occasione della quale è stato siglato un protocollo d'intesa con 16 Organizzazioni rappresentanti delle categorie produttive, per l'adesione al Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale, istituito presso il Cnel con Determinazione del Presidente n. 70 del 10 luglio 2024 e la n. 82 del 12 settembre 2024 ;

**CONSIDERATO** il lavoro istruttorio svolto dall'apposito gruppo di lavoro costituito nell'ambito della II Commissione istruttoria permanente "Politiche sociali, sviluppo

sostenibile e terzo settore" nella seduta del 23 luglio 2025;

**VISTO** il documento recante "Osservazioni e proposte in materia di studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere" predisposto dal citato gruppo di lavoro ed approvato dall'Assemblea il 24 luglio 2025;

**RICHIAMATI**, altresì, i contenuti delle riunioni del Segretariato permanente del 25 settembre e 13 ottobre 2025;

**VISTO** il disegno di legge *"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 al Parlamento;

**CONSIDERATO** che il presente disegno di legge si pone in continuità con il suindicato intervento normativo d'iniziativa del CNEL, volendo essere un ulteriore contributo ai fini dell'eventuale adozione dei necessari provvedimenti di natura legislativa;

**DATO ATTO** dell'approvazione del presente disegno di legge in Commissione istruttoria II nella seduta del 13 ottobre 2025 e, in pari data in Consiglio di presidenza;

**UDITA** la relazione svolta dal Segretario generale, Dott. Massimiliano MONNANNI;

**VISTO** il verbale della seduta dell'Assemblea in data 23 ottobre 2025;

**SENTITO** il Segretario generale, Dott. Massimiliano Monnanni;

**DELIBERA**

ai sensi dell'articolo 10, lettera i), della legge 936/1986, l'approvazione dell'unito schema di legge recante *“Disposizioni in materia di lavoro penitenziario”*, atteso che lo stesso si pone in linea con il precedente intervento normativo d'iniziativa del Cnel 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”*, ampliandone la portata.

## Relazione

Con la realizzazione della I Giornata di lavoro di "Recidiva Zero" svolta il 16 aprile 2024 il CNEL, in attuazione dell'Accordo interistituzionale sottoscritto il 17 giugno 2023 con il Ministero della Giustizia, ha realizzato una prima ed ampia ricognizione di tutti gli attori coinvolti, comprese le realtà del volontariato, ricevendo contributi preziosi e testimonianze significative, cui ha dato opportuno seguito, attraverso lo svolgimento il 17 giugno u.s. presso la Scuola di Formazione della Polizia Penitenziaria "Giovanni Falcone" della II edizione del Programma di azione comune tra CNEL e Ministero della Giustizia, in esito al quale sono stati prospettati, individuati ed analizzati serie di interventi di sistema volti a traguardare gli obiettivi comuni stabiliti nel citato Accordo.

Il presente disegno di legge, in continuità con quello 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 al Parlamento (A.C. n. 1120 del 17 giugno 2024 e A.S. 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 ed approvato con voto unanime nell'Assemblea del 24 luglio u.s.

Va innanzitutto nuovamente evidenziato come il Disegno di legge in questione,

tuttora in attesa dell'esame da parte delle competenti commissioni parlamentari, oltre ad essere volto ad 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 cd. "interno" (i.e. alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria).

Applicazione del contratto collettivo nazionale, territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali e datoriali comparativamente più rappresentative; equiparazione del trattamento economico e normativo complessivo; impignorabilità dei quattro quinti della remunerazione, sono solo alcune delle novità introdotte dal disegno di legge di iniziativa del CNEL sulla specifica materia.

Tra le misure di particolare rilevanza previste e volte all'aumento della *capacity building* 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 attraverso la costituzione della rete di cabine di regia territoriale, valorizzando ulteriormente in tale ambito il ruolo di

supporto e coordinamento della Cassa delle Ammende;

- la costituzione di uno specifico "fondo per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti 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 c.d. "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 delle organizzazioni sindacali e del terzo settore presenti sui 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 una chance 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 ad erogare gratuitamente servizi di assistenza e accompagnamento al lavoro, delegando il Governo ad apportare modifiche al regolamento di attuazione dell'ordinamento penitenziario, 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 ed introducendo altresì lo strumento del lavoro agile e del telelavoro, al fine di incrementare l'occupabilità dei detenuti.

Ed è proprio per offrire a Parlamento e Governo - sollecitandone l'autorevole riflessione e l'auspicabile decisione - un ulteriore contributo sia ai fini dell'eventuale adozione dei necessari provvedimenti di natura legislativa, che rispetto 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 Consiglio nazionale dell'economia del lavoro 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 (...), un nuovo disegno di legge incentrato sulla specifica materia del lavoro penitenziario.

Il nuovo provvedimento si sostanzia di tre articoli, uno dei quali dedicato a una serie di misure volte in particolare a promuovere il lavoro intramurario delle persone private della libertà personale, l'altro 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 recante "Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro", convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85 (c.d. SIISL).

L'articolo 1, che si sostanzia in dieci commi, stabilisce, in particolare, quanto segue:

il Ministero della Giustizia stipula accordi e protocolli di intesa con le organizzazioni datoriali 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, 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;

che nel regolamento di cui all'articolo 16 della legge 26 luglio 1975, n. 354, vengano stabilite 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 decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 117;

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 di cui alla citata legge;

l'adozione da parte degli istituti penitenziari di apposite convenzioni con gli enti titolati ad erogare i servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze (I.V.C.), ai sensi del decreto legislativo n. 13 del 2013 e in attuazione del decreto interministeriale del 5 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 lavorazioni all'interno delle carceri – da parte di imprese pubbliche o private – in attuazione dell'art. 20 della legge n. 354 del 1975;

l'istituzione presso ogni istituto penitenziario della nuova figura del "responsabile per il lavoro ed 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 26 luglio 1975, n. 354;

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 decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 117, "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106", 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 decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, "Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici"; l'utilizzo da parte degli istituti penitenziari delle procedure di affidamento previste

dall'art. 61 e dall'art. 113 del già citato 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 invece una modifica all'articolo 12 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48 recante "*Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro*", convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, attraverso l'introduzione di un nuovo comma, volto ad assicurare l'accesso pieno ed effettivo delle persone private della libertà personale al servizio di supporto per la formazione e il lavoro (SIISL).

A tal fine si prevede che i provveditori regionali dell'amministrazione penitenziaria, anche in collaborazione con regioni ed enti locali, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 241 del 1990, 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.



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

## Disegno di legge

### **Articolo 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 (ETS) 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 datoriali 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 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 decreto legislativo del 3 luglio 2017, n. 117.

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 26 luglio 1975, n. 354.

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, adottano convenzioni con gli enti titolati ad erogare i servizi di individuazione, di validazione e di certificazione delle competenze (I.V.C.), ai sensi del decreto legislativo n. 13 del 2013 e in attuazione del decreto interministeriale del 5 gennaio 2021.

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

7. Presso ogni istituto penitenziario è individuato tra i funzionari giuridici pedagogici in servizio un "responsabile per il lavoro ed 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 26 luglio 1975, n. 354.

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 del Terzo settore di cui al decreto legislativo n. 117 del 2017, appresta attività aventi spiccata 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 dei contratti pubblici 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.

## **Articolo 2**

*(Modifiche all'articolo 12 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, recante "Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro", convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85)*

1. All'articolo 12 del decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 luglio 2023, n. 85, dopo il comma 13-bis è inserito il seguente:

*«13-bis.1. 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, i provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria, anche in collaborazione con regioni ed enti locali, ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990, 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».*

### **Articolo 3**

*(Disposizioni finanziarie)*

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanzia pubblica. Le amministrazioni competenti provvedono ai relativi adempimenti nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO  
Villa Lubin – Viale David Lubin, 2 – 00196 Roma

Centralino (+39) 06.3692.1

[segreteria.presidenza@cnel.it](mailto:segreteria.presidenza@cnel.it)

[segreteria.generale@cnel.it](mailto:segreteria.generale@cnel.it)

[protocollo@postacert.cnel.it](mailto:protocollo@postacert.cnel.it)

[www.cnel.it](http://www.cnel.it)