



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO



OSSERVAZIONI E PROPOSTE IN  
MATERIA DI STUDIO,  
FORMAZIONE E LAVORO IN  
CARCERE E FUORI DAL CARCERE

Assemblea, 24 luglio 2025



## *Consiglio Nazionale dell' Economia e del Lavoro*

### **OSSERVAZIONI E PROPOSTE IN MATERIA DI STUDIO, FORMAZIONE E LAVORO IN CARCERE E FUORI DAL CARCERE**

**ASSEMBLEA DEL 24 LUGLIO 2025**

**VISTO** l'articolo 99 della Costituzione che attribuisce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) compiti di consulenza alle Camere e al Governo in materia economica e sociale, nonché facoltà di iniziativa legislativa;

**VISTA** la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare: l'articolo 10 (*Attribuzioni*), lettere da a) a l); l'articolo 10-bis (*Ulteriori attribuzioni*); l'articolo 11 (*Attività consultiva*) e l'articolo 14 (*Pronunce del CNEL*);

**VISTO** il regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL, in particolare l'articolo 14, (Iniziativa legislativa) e l'articolo 15 (Osservazioni e proposte, rapporti, relazioni, studi indagini);

**VISTO** il Programma di attività della XI Consiliatura 2023-2028, adottato con voto unanime dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 22 novembre 2023;

**VISTO** il Programma annuale di attività per l'anno 2025, comprensivo dei cronoprogrammi settoriali di intervento, approvato nella prima seduta utile dell'anno, che costituisce parte integrante e sostanziale dell'indirizzo strategico del CNEL;

**PREMESSO** che in data 13 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;

**VISTE** la Determinazione del Presidente n. 70 del 10 luglio 2024 e la n. 82 del 12 settembre 2024, con le quali è stato istituito e successivamente integrato il Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale, ai sensi dell'art. 8-ter del Regolamento degli organi del CNEL;

**CONSIDERATO** che il Segretariato è stato istituito nell'ambito del Programma nazionale "Recidiva Zero – Studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere", promosso in attuazione dell'accordo interistituzionale siglato nel 2023 tra il CNEL e il Ministero della Giustizia, e che ha visto lo svolgimento, in data 17 giugno 2025, della giornata nazionale presso la Scuola di formazione "Giovanni Falcone" del DAP, con la partecipazione delle più alte cariche istituzionali e delle principali autorità competenti in materia penitenziaria e sociale;

**VISTI** gli esiti della II Edizione della giornata di lavoro promossa in data 17 giugno u.s. dal CNEL in collaborazione con il Ministero della Giustizia denominata "Recidiva Zero studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere - l'inclusione sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale";

**RILEVATO** che, su impulso del Presidente del CNEL, in data 1 luglio u.s. si è svolta una riunione straordinaria del Segretariato permanente, nel corso della quale è stato approvato un documento programmatico contenente le linee guida e il cronoprogramma delle attività da realizzare nel secondo semestre 2025;

**PRESO ATTO** che il Segretariato, in coordinamento con i Ministeri competenti, il Garante nazionale dei diritti delle persone detenute, gli Enti territoriali e le parti sociali, ha individuato sei linee strategiche d'intervento:

- l'attuazione della Legge Smuraglia e la semplificazione delle procedure per le imprese operanti in ambito penitenziario;
- la piena implementazione della piattaforma SIISL nei 189 istituti penitenziari italiani;
- lo sviluppo dei poli universitari e l'estensione sistematica delle attività scolastiche all'interno delle strutture detentive;
- l'elaborazione di nuovi disegni di legge coerenti con l'art. 27 della Costituzione e con l'accordo con ANAC per la valorizzazione del lavoro penitenziario negli appalti pubblici;
- il sostegno all'inclusione socio-lavorativa attraverso il Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 (azioni AMA DE, AMA ES, AMA MI), per un valore complessivo di 277 milioni di euro;
- il consolidamento della rete di collaborazione con il sistema produttivo, mediante i Protocolli già sottoscritti da sedici organizzazioni datoriali e in fase di estensione alle organizzazioni sindacali e ad altri soggetti di rappresentanza economica e sociale;

**TENUTO CONTO** del lavoro istruttorio svolto dal Segretariato Permanente nella seduta del 23 luglio 2025;

**UDITO** il relatore, Presidente del *Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale*, Consigliere Emilio Minunzio;

**APPROVA**

L'unito documento di *“Osservazioni e proposte in materia di studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere”*.

Prof. Renato BRUNETTA

# OSSERVAZIONI E PROPOSTE IN MATERIA DI STUDIO, FORMAZIONE E LAVORO IN CARCERE E FUORI DAL CARCERE

## PREMESSA

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.

Con il presente 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, si intende quindi fornire a Parlamento e Governo un ulteriore contributo sia ai fini dell’eventuale adozione di ulteriori provvedimenti di natura legislativa, che rispetto alla definizione 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, formulando infine alcune considerazioni anche rispetto ad azioni di natura non ordinamentale.

## PRIMA PARTE: ATTIVITA’ SVOLTA E AZIONI DI SISTEMA

*Il disegno di legge 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”.*

Primi risultati di questa importante attività di ascolto e dialogo sociale sono stati nel 2024 da un lato l’istituzione di un Segretariato Permanente e dall’altro l’elaborazione partecipata e condivisa del primo disegno di legge CNEL della XI Consiliatura, 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”*.

Il disegno di legge è 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** 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.

Attraverso una rivisitazione complessiva dell’attuale quadro normativo e regolamentare in materia di ordinamento penitenziario si intende quindi concorrere alla **strutturazione di una rete interistituzionale integrata** volta a: 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 Disegno di legge ha proposto innanzitutto 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 volte all'aumento della *capacity building* complessiva inerente lo studio, la formazione e il 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 provveditori e le singole direzioni carcerarie;
- favorire l'accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati introducendo lo strumento del lavoro agile e del **telelavoro**, al fine di incrementare l'occupabilità dei detenuti.

Alcuni degli interventi ipotizzati nel disegno di legge, tuttora all'esame delle Camere, quali l'estensione della Legge Smuraglia e la revisione del Regolamento sull'Ordinamento Penitenziario, hanno peraltro già trovato applicazione attraverso la recente approvazione del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, per la cui effettività occorrerà procedere una rapida e condivisa approvazione del decreto attuativo dell'articolo 37.

### **Il "Segretariato permanente per l'inclusione economia, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale".**

A seguito dell'adozione del documento di **Osservazioni e Proposte** in materia di studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere, approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 29 maggio, inoltre, nel mese di luglio 2024 è stato formalmente costituito **ai sensi dell'art. 8-ter del regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL, il "Segretariato permanente per l'inclusione economia, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale".**

Compito del Segretariato è perseguire l'obiettivo della "recidiva zero" attraverso l'accesso al lavoro da parte delle persone private della libertà personale e svolge in particolare le seguenti funzioni:

- a) attività di natura informativa sul quadro normativo regolamentare e fiscale del lavoro penitenziario;
- b) analisi preventive di fattibilità relative alle progettualità di natura economica e imprenditoriale da realizzarsi negli istituti penitenziari;
- c) monitoraggio dei fabbisogni formativi delle persone private della libertà personale e di quelli lavorativi espressi dal territorio e dal sistema produttivo;
- d) attivazione di banche dati sulle attività di formazione, studio e lavoro intramurario ed extramurario;
- e) attività di supporto tecnico alla Cassa delle Ammende anche ai fini della valutazione del sistema delle Cabine di regia regionali;
- f) elaborazione di linee guida e procedure standardizzate per la realizzazione e la valutazione d'impatto dei piani di azione regionali;
- g) organizzazione di giornate di lavoro, attività seminariali e iniziative di sensibilizzazione rivolte agli operatori del settore e alle Forze economiche, sociali e del Terzo settore;

- h) monitoraggio e verifica dei percorsi di effettiva applicazione dei trattamenti contrattuali per i lavoratori detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, di soggetti esterni alla stessa e comunque coinvolti nei possibili contesti lavorativi, anche attraverso le Commissioni e i Gruppi di lavoro tematici di cui al comma 2 del presente articolo.

Ai fini dello svolgimento dei compiti di cui alle lettere a), c), d), il Segretariato, d'intesa con l'Amministrazione penitenziaria, può stabilire forme di raccordo, collaborazione e supporto alle Commissioni regionali per il lavoro penitenziario di cui all'articolo 25 bis della Legge 26 luglio 1975, n. 354;

Il "*Segretariato permanente*", aperto all'adesione di soggetti pubblici e privati che intendano impegnarsi - sulla base delle "regole di ingaggio" stabilite e condivise, nella realizzazione di uno o più interventi ricompresi all'interno delle azioni di sistema programmate - intende innanzitutto riunire e mettere a fattore comune risorse ed expertise provenienti dal Ministero della Giustizia, dalla Cassa delle Ammende e dalle organizzazioni datoriali e sindacali rappresentate nel CNEL per svolgere, quale hub e snodo di raccordo funzionale per l'attivazione e la facilitazione dei contatti tra Amministrazione penitenziaria e soggetti pubblici, private e del terzo settore in relazione ad interventi, progettualità e iniziative rivolte alla formazione, anche professionale, e all'inserimento lavorativo dei detenuti.

Dalla data della sua effettiva istituzione, il Segretariato Permanente ha promosso e partecipato a 55 riunioni istituzionali con rappresentanti delle Regioni, dei Provveditorati dell'Amministrazione Penitenziaria, delle Direzioni degli istituti penitenziari, dei Ministeri competenti, di INPS, del MIUR e di altri enti pubblici. Gli incontri, distribuiti su tutto il territorio nazionale, hanno consentito di costruire protocolli operativi, avviare cantieri progettuali e definire modelli di governance condivisa.

Parallelamente, il Segretariato, oltre a promuovere ed organizzare il 20 marzo u.s. un seminario preparatorio in vista dello svolgimento della II Giornata di lavoro "Recidiva Zero", ha partecipato a 19 eventi pubblici, convegni e seminari dedicati alla promozione del lavoro penitenziario e dell'inclusione sociale. Tra i più significativi si segnalano il Convegno di Milano organizzato da The European House - Ambrosetti del 10 febbraio 2025, incentrato sull'economia sociale in carcere, l'incontro presso l'Università Statale di Milano del 23 ottobre 2025 sul reinserimento lavorativo, l'iniziativa pubblica ad Aversa dell'11 aprile 2025 con studenti e docenti dedicata al diritto al lavoro e alla dignità della pena, e il Forum nazionale del Terzo Settore del 6 dicembre 2024, che ha posto al centro il ruolo delle reti civiche e delle cooperative sociali.

A conferma del rilievo riconosciuto al percorso avviato dal CNEL volto a sostenere progetti per il reinserimento sociale delle persone detenute attraverso la formazione digitale per contrastare il fenomeno della recidiva, nel mese di novembre 2024, il Fondo per la Repubblica Digitale, in collaborazione con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, ha pubblicato il bando "Fuoriclasse" con il quale ha stanziato 5 milioni di euro (successivamente elevati a 10 milioni) per finanziare progetti di formazione in carcere

rispondenti alle evidenze emerse nell'ambito dell'iniziativa "Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere: dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema in carcere e fuori dal carcere", riconoscendo al Segretariato Permanente del CNEL un ruolo operativo di supporto strategico per la realizzazione dei progetti messo a disposizione dei soggetti attuatori, gratuitamente e su base volontaria.

Il passaggio successivo nell'implementazione del modello alla base della costituzione del Segretariato consiste in una serie di accordi con cui i corpi intermedi assumono regole di ingaggio volte a superare la frammentarietà, l'autoreferenzialità, i vincoli di natura temporale, territoriale o finanziaria che sovente caratterizzano buona parte delle iniziative, pur di elevato spessore e notevole qualità, poste in essere nelle diverse carceri soprattutto con una logica individuale e legata più a criteri e volontà di singoli che a pre-requisiti di sistema e a strategie condivise e pianificate con i decisori istituzionali e il sistema di governance multilivello.

Grazie all'azione innescata dal Segretariato Permanente, le 16 organizzazioni datoriali rappresentate nel CNEL hanno così deciso di unirsi in una grande alleanza per il lavoro, dandosi regole di ingaggio comune ed impegnandosi a sviluppare in maniera continuativa e diffusa a tutti i 189 istituti penitenziari, iniziative imprenditoriali all'interno delle carceri, recuperando così aree e spazi un tempo adibiti ad attività produttive ed attualmente inutilizzate, nonché a valutare, anche per il lavoro esterno, l'inserimento di detenuti ed ex detenuti.

L'adesione formale al "Segretariato permanente" dei soggetti imprenditoriali, sindacali e del terzo settore, finalizzata alla riconduzione dei loro progetti e iniziative al quadro programmatico delle azioni di sistema coordinate e complementari ai diversi piani di azione elaborati dalle cabine di regia regionali istituite nell'ambito del sistema di governance multilivello già esistente, consente inoltre di orientare le progettualità stesse verso criteri e livelli standard di natura temporale, territoriale ed organizzativo tali da consentirne la valutazione circa il raggiungimento degli obiettivi e l'impatto realizzato rispetto ai target ed agli obiettivi previsti.

Le parti firmatarie dell'accordo, al fine di dare puntuale attuazione agli obiettivi di natura generale prefissati e mediante lo svolgimento delle suddette funzioni, promuovono, programmano e realizzano, a titolo non esaustivo, d'intesa con il Segretariato, le seguenti attività:

- a) monitoraggio dei profili professionali richiesti sulla base delle specificità territoriali ("banca dati" domanda/offerta);
- b) monitoraggio dei fabbisogni di istruzione e di formazione professionale interna alle carceri tarati sulla popolazione e calibrati sulle diverse strutture penitenziarie;
- c) servizio di "donorship" per finanziare progetti, attività di matching (incontro tra risorse finanziarie/infrastrutturali e risorse progettuali) azione di ramificazione capillare dei nodi di prossimità (attraverso l'auspicabile avvio di una piattaforma informatica open source);

- d) creazione di piani di fattibilità dei progetti, attraverso l'attività di verifica e messa a terra, improntata a obiettivi di equilibrio territoriale, di idoneità logistico-strutturale e di congruenza rispetto a quantità, qualità e tipologia della popolazione carceraria;
- e) creazione di strumenti di certificazione/label/marketing dei prodotti e dei marchi "*made in carcere*" e loro auspicabile orientamento verso circuiti agevolati o sociali di distribuzione e messa in vendita.

Inoltre, con riferimento alle azioni scaturite dall'attuazione dell'accordo interistituzionale tra CNEL e Ministero della Giustizia, le Parti riconoscono il "*Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone prive della libertà personale*", istituito presso il CNEL, quale sede/luogo di snodo organizzativo e tecnico-operativo, deputato allo sviluppo delle interlocuzioni e delle azioni di sistema utili a strutturare un proficuo scambio di informazioni, impegnandosi a corrispondere ogni richiesta azione volta a promuovere ed agevolare la cooperazione interistituzionale e concorrere, attraverso il coinvolgimento sistematico delle Parti sociali, delle Forze economiche e delle Organizzazioni del Terzo settore, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo e l'inclusione delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale.

Il "*Segretariato*", in forza dell'accordo interistituzionale in essere e del protocollo di collaborazione con le parti sociali, è poi chiamato a svolgere funzioni di facilitazione e coinvolgimento sistematico e proattivo delle organizzazioni datoriali, sindacali e del terzo settore rappresentate nel CNEL all'interno delle cabine di regia e dei piani di azione regionali previste dalle "*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 Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale*" adottate in data 28 aprile 2022, mediante apposita intesa tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, concorrendo anche alla elaborazione di apposite linee guida e procedure standardizzate per l'ottimale funzionamento delle diverse azioni di sistema che verranno progressivamente poste in essere in tale ambito.

L'accordo generale con le associazioni datoriali, cui seguiranno convenzioni operative per le specifiche aree settoriali e territoriali, ai fini dell'effettivo inserimento lavorativo, potrà infine avvalersi di un innovativo ed importante strumento messo a disposizione del DAP dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e da INPS, il Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa che, su proposta del CNEL, è stato esteso alle persone in regime di detenzione con una sperimentazione già avviata nei primi 8 istituti di Piemonte, Veneto, Lazio e Sicilia.

Il *Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa* (SIISL) è una piattaforma digitale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, gestita dall'INPS, che nasce per supportare le persone nella ricerca di lavoro e nel rafforzamento delle proprie competenze, offrendo diverse funzionalità per la ricerca di lavoro e la formazione. La piattaforma consente ai beneficiari di accedere a percorsi di attivazione personalizzati, in base alle loro

esigenze e caratteristiche, aiutando le persone a trovare offerte di lavoro in base alle loro competenze e preferenze, grazie anche a un algoritmo di intelligenza artificiale che abbinano i curricula con le posizioni aperte. La piattaforma mette a disposizione corsi e attività formative per migliorare le competenze e la professionalità. SIISL scambia, inoltre, dati in interoperabilità con altre piattaforme, quali GePI - *Gestionale per i Patti per l'Inclusione* - e SIU - Sistema Informativo Unitario- , per una gestione più efficiente delle politiche di inclusione.

L'estensione di SIISL ai detenuti, insieme ad altri programmi come GOL, può aprire nuove opportunità, ma è necessario lavorare sulla formazione, l'accompagnamento e la collaborazione tra pubblico e privato per rendere il reinserimento sostenibile. Ci sono sicuramente delle difficoltà tecniche legate alla necessità di gestire contemporaneamente informazioni riservate e informazioni che è possibile mettere a disposizione per avviare i percorsi di inclusione, ma se fosse stato facile si sarebbe già fatto.

In questo senso il ruolo proattivo che il CNEL, anche attraverso il Segretariato Permanente, può svolgere e sta già svolgendo quale snodo di raccordo e *hub* funzionale alla creazione di reti sinergiche con gli attori istituzionali, sociali e economici, a partire dall'accordo con tutte le associazioni datoriali di riferimento, risulta determinante, perché nessun sistema tecnico, anche il più perfetto, può risolvere un problema così complesso in assenza di un'assunzione di responsabilità da parte dei corpi intermedi che costituiscono i capisaldi del nostro sistema economico e sociale.

### **Le azioni di sistema per lo sviluppo del Programma "Recliva Zero"**

Al fine di dare ulteriore impulso alle attività poste in essere dal CNEL nell'ambito del Programma della XI Consiliatura, per iniziativa del Presidente del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in data 1 luglio si è svolta una riunione straordinaria del Segretariato permanente per l'inclusione economia, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale istituito presso il CNEL in attuazione dell'accordo interistituzionale sottoscritto con il Ministero della Giustizia e nell'ambito del Programma "Recliva Zero. Studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere".

La riunione ha fatto seguito alla giornata di lavoro svoltasi d'intesa con il Ministero della Giustizia il 17 giugno u.s. presso la Scuola di formazione "Giovanni Falcone" del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP), che ha visto la partecipazione del presidente del Senato Ignazio La Russa, del vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura Fabio Pinelli, del Ministro della Giustizia Carlo Nordio e del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali Marina Calderone, del sottosegretario al Ministero della Giustizia Andrea Ostellari, del presidente del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale Riccardo Turrini Vita e del nuovo Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Stefano Carmine De Michele.

Il Segretariato permanente, sulla base degli esiti della giornata di lavoro del 17 giugno u.s., nel corso della riunione straordinaria ha definito un cronoprogramma dettagliato di interventi e attività volte, in un quadro organico e sinergico di collaborazione, a promuovere, favorire ed accompagnare, con le competenti strutture del Ministero della Giustizia, del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e degli Uffici del Garante

nazionale, i percorsi di istruzione, formazione e inserimento lavorativo delle persone private della libertà personale. Si rende in tal modo sistemica e strutturale la collaborazione operativa delle forze economiche e sociali, a partire da quelle rappresentate presso il CNEL.

In particolare, il Segretariato nel corso del secondo semestre dell'anno sarà impegnato, con periodici report mensili di verifica sullo stato di attuazione delle singole azioni di sistema, sulle seguenti attività:

- a) **applicazione e sviluppo della Legge Smuraglia e modifiche al Regolamento sull'Ordinamento Penitenziario di cui al DPR 230/2000 in materia di organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario di cui agli artt. 34-37 del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48.**

In questo ambito, raccogliendo la disponibilità già formalizzata dal Ministro della Giustizia, il CNEL intende fornire entro il mese di luglio un quadro dettagliato ed esaustivo di osservazioni e proposte finalizzato alla redazione tempestiva da parte del Ministero stesso del regolamento di modifica del DPR 230/2000 previsto dall'art. 37 del d.l. 48/2025.

Partendo dal determinante contributo delle sedici organizzazioni datoriali firmatarie del Protocollo di intesa in materia di sviluppo delle attività produttive volte all'inserimento lavorativo di detenuti ed ex detenuti sottoscritto il 17 giugno u.s., si intende raccogliere e sistematizzare, sulla base delle esperienze concrete già in atto, modalità e criteri per la semplificazione di procedure e adempimenti cui le imprese sono tenute in caso di attivazione di unità produttive all'interno e all'esterno del perimetro carcerario, anche allo scopo di incoraggiare l'accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati ed incentivare l'iniziativa economica privata, a partire da quella proveniente dal mondo della cooperazione e del terzo settore. Compito altrettanto rilevante in cui è già impegnato e continuerà ad impegnarsi il Segretariato in tale ambito è inoltre rivolto ad imprese e realtà produttive e relativo alla diffusione massiva delle agevolazioni previste dalla Legge Smuraglia, di recente incrementate ed estese in applicazione dell'art. 34 del decreto-legge 48/2025, attraverso un ulteriore sviluppo delle attività di raccordo e di incontro su tutto il territorio nazionale.

Un apporto qualificato e determinante in questa attività potrà essere esercitato sia dal **Ministero delle Imprese e del Made in Italy**<sup>1</sup>, con cui il CNEL, nell'ambito di un accordo

---

<sup>1</sup> Il protocollo CNEL–categorie produttive siglato con le 16 organizzazioni datoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale, inserito nella rete degli oltre cinquanta Accordi interistituzionali firmati dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro nei primi due anni dell'attuale XI Consiliatura, acquista forza ed efficacia estendendo il potenziale perimetro d'azione sia in orizzontale che in verticale. Una rete di reti, che rafforza le collaborazioni già in atto e permette di andare con rapidità in profondità sui temi operativi.

È il caso delle azioni di sistema, che sono già oggetto di intese e progettazione operativa, nascenti dall'interazione con l'Accordo interistituzionale già in essere tra il CNEL e il Ministero delle Imprese e del Made in Italy, guidato dal Sen. Adolfo Urso. L'obiettivo condiviso è sfruttare l'articolata attività del MIMIT già in essere con le numerose iniziative rivolte all'intero Sistema Paese, per trasformare il lavoro penitenziario in una vera politica industriale inclusiva. Sono già allo studio alcune soluzioni che vedono coinvolte Invitalia e la Direzione Incentivi per valutare le possibili modalità di finanziamento diretto e indiretto a favore delle imprese che estendono il loro business attraverso linee produttive in carcere, certificate dal bollino etico "Made in Carcere", cui si ricollegano riconoscimenti premiali nell'attivazione di contratti pubblici. Non potendo gestire ciò che non viene misurato, è necessaria una piattaforma open-source in grado di collegare banche-dati SIISL, fabbisogni Excelsior e stato delle pratiche, garantendo il target dei sessanta giorni tra domanda d'assunzione e contratto, già fissati dal Segretariato CNEL nelle ipotesi di road map nazionale. Non da ultimo, il Ministero ha senza indugi aperto alla piena collaborazione della Fondazione "Imprese e competenze per il Made in

interistituzionale già in essere, sta definendo una specifica azione finalizzata al sostegno delle imprese che intendano investire nell'attivazione di attività produttive dentro e fuori il carcere, sia da **Cassa Depositi e Prestiti**<sup>2</sup>, alla quale il CNEL ha chiesto l'attivazione di una collaborazione per assistenza tecnica e supporto alle imprese nelle fasi di definizione del progetto aziendale, anche con riferimento ai processi di recupero e valorizzazione degli spazi carcerari già adibiti a scopi produttivi o formativi tuttora inutilizzati (262 secondo i dati resi noti nella prima edizione di "Recidiva Zero" sulla base di un censimento realizzato dal DAP risalente al 2024).

L'attività propulsiva del Segretariato potrà contare in tale ambito sui contenuti dell'accordo già sottoscritto il 17 giugno u.s. con **Cia, Cna, Coldiretti, Confagricoltura, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confetra, Confindustria, Confprofessioni, Conftrasporto, Copagri, Legacoop, Unsic**. Tale accordo sarà ulteriormente esteso ad altre organizzazioni, tra cui **Utilitalia**, che rappresenta più di 400 imprese del settore *multiutility* e che ha già confermato la propria disponibilità.

Al fine di rendere efficiente e quanto più scevra da eccessive procedure ed adempimenti burocratici l'azione di coinvolgimento del sistema delle imprese, della cooperazione sociale e del terzo settore nelle iniziative imprenditoriali volte ad incrementare le opportunità di occupazione delle persone prive della libertà personale, il CNEL, sulla scorta delle interlocuzioni con le forze sociali, economiche e produttive coinvolte in "Recidiva Zero" ed in coerenza con il termine introdotto all'articolo 20, comma 8, della legge 35/1975 dall'articolo 34, comma 1, lettera b) del decreto-legge 48/2025, ha poi definito uno schema di **procedura standard unica di riferimento per l'inclusione lavorativa delle persone prive della libertà personale** (Allegato "A") volta a dare certezza sui tempi di risposta alla domanda di lavoro espressa dalle imprese, requisito indispensabile per la loro programmazione operativa, anche con riferimento alle attese dei detenuti che vogliono impegnarsi nel processo di formazione ed inclusione lavorativa.

Infine, in un'ottica sistemica di costruzione della rete delle forze sociali, e analogamente a quanto già effettuato con le organizzazioni datoriali, il **Segretariato è impegnato a finalizzare quanto prima un Protocollo di intesa con tutte le organizzazioni sindacali rappresentate presso il CNEL**.

#### **b) Sperimentazione ed applicazione strutturale della piattaforma SIISL alle 189 carceri**

---

Italy" per costruire percorsi EQF nei settori già proiettati all'interno degli istituti penitenziari con diversi progetti sperimentali, quali moda, agroalimentare, meccanica e artigianato digitale, mentre la nuova dote tutoraggio, finanziata ampliando la legge Smuraglia, seguirà l'ex detenuto per un anno.

<sup>2</sup> Cassa Depositi e Prestiti ha confermato la propria disponibilità a collaborare con il CNEL e tutti i partner istituzionali del Programma per disegnare modelli di intervento industriale replicabili in tutte le 189 carceri italiane. L'obiettivo è triplice. Un supporto metodologico per tradurre il Piano nazionale in roadmap operative, con timeline, milestone e controllo dei rischi. Un'assistenza tecnica sulle infrastrutture con studi di fattibilità, capitolati e raccomandazioni operative per adattare gli spazi detentivi ai requisiti produttivi indicati dalle imprese. Valutare l'attivazione del volano rappresentato da un coinvolgimento diretto delle partecipazioni del Gruppo. La chiave è sviluppare capacità di ingegnerizzazione finanziaria e massa critica per costruire un format standard, finanziabile e scalabile, capace di trasformare ogni istituto penitenziario in un nodo produttivo inserito nel tessuto produttivo del Sistema Paese.

Sulla base dell'assenso esplicitato dal Ministro della Giustizia e in piena sintonia con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria fin dal marzo u.s. in una riunione preparatoria svolta al CNEL in vista della Giornata di lavoro del 17 giugno u.s., è stata concordata – e formalizzata in un apposito Protocollo operativo sottoscritto da CNEL, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e INPS - l'applicazione della piattaforma SIISL (**Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa**) ai soggetti sottoposti ad esecuzione penale. L'iniziativa mira a potenziare il reimpiego dei detenuti, prevedendo, su base volontaria e con l'assistenza dei funzionari pedagogici educativi e degli operatori addetti ai Centri per l'Impiego, la rilevazione delle competenze e il caricamento dei rispettivi curriculum e coinvolgendo anche le agenzie di collocamento private.

L'attività, partita proprio il 17 giugno u.s., è stata inizialmente rivolta, sulla base delle indicazioni e delle scelte del DAP, a otto istituti penitenziari delle Regioni Piemonte, Veneto, Lazio e Sicilia (CR Roma Rebibbia e CC Rieti per il Prap Lazio- Abruzzo e Molise; CC Biella e CC Novara per il Prap Piemonte- Liguria e Valle D'Aosta; CC Ragusa e CR San Cataldo per il Prap Sicilia; C.R. Padova e CC Verona per il Prap Veneto- Friuli- Trentino). Tale attività è convergente rispetto all'azione di sistema **“Reti specialistiche e misure per l'inserimento lavorativo delle persone detenute”**, promossa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali d'intesa con il Ministero della Giustizia e finanziata nell'ambito del Piano Nazionale Giovani, Donne e Lavoro del FSE+ già in fase di svolgimento a cura di **Sviluppo Lavoro Italia** e finalizzata alla costituzione e/o il rafforzamento di reti specialistiche territoriali di servizi per il reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute e al supporto per l'attivazione/potenziamento degli Sportello Lavoro all'interno degli istituti penitenziari.

Attraverso tale attività si forniranno anche utili osservazioni e proposte che il CNEL trasmetterà al Ministero della Giustizia rispetto ai decreti attuativi dell'art. 37 del d. l. 48/2025 in ordine all'auspicato riconoscimento, ai fini curriculari e della relativa formazione professionale, delle prestazioni lavorative svolte dai soggetti detenuti o internati.

#### **c) Sviluppo ed estensione delle attività di formazione e istruzione primaria, secondaria e universitaria**

Nell'ottica di un coinvolgimento sistematico del Ministero dell'Istruzione e del Merito nel programma **“Recidiva Zero”** frutto dell'accordo interistituzionale tra CNEL e Ministero della Giustizia, il CNEL ha avanzato al MIM la proposta di costituzione di un tavolo operativo di lavoro che potrebbe essere ricompreso all'interno del protocollo di intesa vigente tra le parti. Obiettivo del tavolo, oltre ad ogni utile valorizzazione delle iniziative già in atto, la definizione di un programma condiviso di potenziamento sistemico delle opportunità di istruzione, anche con particolare riguardo ai percorsi di istruzione professionale, in stretto raccordo con le opportunità offerte dalla piattaforma SIISL del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, che è in fase di sperimentazione in otto istituti carcerari di Piemonte, Veneto, Lazio e Sicilia.

Relativamente all'istruzione universitaria, partendo dalle meritorie e crescenti attività che in ambito CRUI vengono svolte dalla **Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i Poli Universitari Penitenziari** (CNUPP), istituita presso la CRUI il 9 aprile 2018 e alla quale cui attualmente aderiscono 40 atenei, si intende promuovere un'azione di

esponenziale sviluppo dell'offerta di istruzione universitaria ai soggetti in esecuzione penale, nell'ottica di un'equilibrata ed equa diffusione sull'intero territorio nazionale, anche mediante la sottoscrizione di un accordo interistituzionale con il Ministero competente.

In particolare il CNEL, oltre a sostenere l'incremento del numero di Università aderenti al CNUUP, intende proporre, attraverso un proficuo rapporto con ANVUR (**Agenzia Nazionale di Valutazione del sistema universitario e della ricerca**) - presso il quale peraltro il CNEL esprime propri rappresentanti in seno al Comitato Consultivo - l'attivazione di punteggi premiali per gli atenei che sviluppino in maniera organica la didattica all'interno degli istituti penitenziari e il principio della "terza missione" con specifici focus dedicati all'istruzione della popolazione carceraria.

Ad integrazione delle azioni già in campo per la "Recidiva Zero", l'ipotesi allo studio prevede l'introduzione, nell'ambito dei meccanismi di assessment di ANVUR, di un premio speciale destinato alle università che avvieranno ex-novo percorsi formativi dedicati alle persone private della libertà personale, dalle lauree triennali in modalità blended ai micro-corsi professionalizzanti erogati dentro gli istituti. Dal punto di vista regolatorio, una quota della valutazione resta vincolata ai parametri ministeriali, ma ANVUR intende valutare, con il supporto operativo del Segretariato del CNEL, la possibilità di rimodulare i pesi di alcuni indicatori interni, attribuendo punteggi aggiuntivi a chi dimostra un impegno misurabile nelle azioni di sistema volte al reinserimento socio-lavorativo dei ristretti. Il terzo tassello è la costituzione di un tavolo tecnico CNEL-ANVUR, che si occuperà di elaborare e proporre alcune raccomandazioni mirate, destinate al Ministero, in materia di ripartizione dei fondi, valorizzando il nesso strutturale tra offerta accademica, abbattimento della recidiva e fabbisogni professionali del Made in Italy.

In questa prospettiva, il percorso universitario diventa parte integrante della filiera produttiva che si sta costruendo con il Protocollo siglato dal Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale del CNEL con le associazioni datoriali maggiormente rappresentative a livello nazionale: dall'aula universitaria alla linea di assemblaggio intramuraria, fino al contratto di lavoro esterno, misurato e rendicontato secondo standard condivisi di impatto sociale.

#### **d) Esercizio delle prerogative di iniziativa legislativa ex art. 99 della Costituzione**

In coerente continuità con il DDL 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**" già approvato dal CNEL il 29 maggio 2024 e tuttora in attesa di esame da parte delle competenti **Commissioni Giustizia di Camera dei Deputati e Senato della Repubblica**, è intenzione del CNEL, alla luce degli esiti della giornata di lavoro del 17 giugno, pervenire alla redazione di un ulteriore disegno di legge volto ad affrontare le tematiche emergenti.

Tale attività verrà correlata ai seguiti attuativi del Protocollo già sottoscritto dal CNEL con ANAC in tema di valorizzazione del lavoro di soggetti in esecuzione penale nell'ambito degli appalti pubblici delle amministrazioni centrali, delle Regioni e degli Enti locali, anche attraverso la predisposizione di atti tipo e provvedimenti di carattere generale rivolti alle stazioni appaltanti per favorire l'utilizzo, nell'ambito dell'applicazione del codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di clausole contrattuali volte a garantire

l'inclusione lavorativa a favore dei soggetti che stanno scontando una pena detentiva all'interno di una struttura carceraria, o pene alternative alla detenzione, e degli ex detenuti.

Inoltre, nell'ambito dell'esame dell'A.C. 1316 "**Modifiche alla legge 11 gennaio 2018, n. 5, e altre disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento dei call center, di formazione del personale, di tutela dell'occupazione e di protezione dei consumatori**" a prima firma dell'On. Eliana Longi, il CNEL sta definendo una proposta volta a riservare una soglia percentuale del 5% delle posizioni lavorative disponibili presso i *call center* pubblici alle persone in esecuzione penale, incoraggiando l'installazione di *call center* presso gli istituti penitenziari.

**e) Inclusione socio lavorativa dei soggetti in esecuzione penale - Programma Nazionale inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 - Azioni AMA DE - AMA ES - AMA MI**

Il Segretariato, in coerenza con il mandato conferito, ha sviluppato e radicato da tempo un rapporto organico con numerose Regioni nell'ambito della definizione delle fasi attuative del programma di "Inclusione socio lavorativa dei soggetti in esecuzione penale - Programma Nazionale Inclusione e lotta alla povertà 2021-2027 - Azioni AMA DE - AMA ES - AMA MI" a valere sul Fondo di Coesione 2021-2028, nel cui ambito il CNEL, unitamente a diversi altri soggetti istituzionali, è componente della relativa Cabina di Regia.

In tal senso, una volta partite le attività progettuali approvate dalla competente Direzione del Ministero, il Segretariato svolgerà il previsto ruolo di accompagnamento e supporto territoriale attraverso il coinvolgimento delle diramazioni ed articolazioni periferiche e settoriali dei sedici organismi datoriali firmatari del Protocollo e delle organizzazioni sindacali chiamate a sottoscrivere analogo Protocollo, allo scopo della messa a terra degli interventi previsti per complessivi 277 milioni di euro.

Analogamente si ritiene centrale, ai fini della verifica dell'impatto effettivo che il programma sarà capace di innescare e realizzare sul sistema carcerario, definire fasi di monitoraggio progressivo e valutazione di merito per ogni singola azione in esso prevista, anche attraverso la valorizzazione del ruolo della cabina di regia già prevista.

## **SECONDA PARTE: OSSERVAZIONI E PROPOSTE**

### **Trasformare la sanzione penale in opportunità di cambiamento**

A un anno dall'avvio del percorso *Recidiva Zero*, il CNEL intende rinnovare ed amplificare il proprio impegno per un sistema penitenziario orientato all'inclusione delle persone, in cui il lavoro assume un ruolo centrale quale strumento di dignità, reinserimento sociale e abbattimento della recidiva.

L'accordo interistituzionale tra CNEL e Ministero della Giustizia del giugno 2023 ha infatti aperto una fase nuova, caratterizzata da un approccio integrato alla questione penitenziaria, incentrato sull'attivazione di strumenti strutturali e multilivello.

In questo senso il documento approvato dal CNEL il 19 marzo 2024, così come il disegno di legge licenziato il 29 maggio successivo, rappresentano esiti concreti e significativi di tale percorso e ne costituiscono un punto di riferimento irrinunciabile, anche in funzione degli ulteriori passaggi istituzionali che il Consiglio sarà chiamato ad effettuare al fine di dare coerente continuità agli intendimenti programmatici di "Recidiva Zero".

L'impianto della proposta normativa promossa dal CNEL segna infatti un avanzamento significativo in quanto:

- introduce elementi fondamentali per il riconoscimento del lavoro penitenziario con la piena applicazione dei contratti collettivi nazionali di riferimento, sottoscritti dalle OO.SS comparativamente più rappresentative;
- rafforza il sistema di accompagnamento sociale attraverso il riconoscimento stabile del ruolo degli enti di patronato e dei CAF;
- promuove un modello formativo orientato alla qualificazione professionale e al reinserimento lavorativo.

Alla luce di questi risultati, il CNEL ritiene imprescindibile assicurare piena coerenza tra la visione delineata e le politiche attuative che verranno definite nei prossimi mesi.

Le proposte che il CNEL, casa dei corpi intermedi, intende promuovere, in attuazione dell'impianto strategico di Recidiva Zero, non possono prescindere dal pieno rispetto e dalla concreta attuazione dell'art. 27 della Costituzione, né dagli standard europei in materia di condizioni detentive che riconoscono alle pene una funzione rieducativa, ponendo al centro la dignità della persona e la sicurezza relazionale.

In una fase in cui il CNEL si fa promotore di un ripensamento profondo del sistema penitenziario in chiave inclusiva, è quindi fondamentale che ogni intervento normativo contribuisca alla costruzione di percorsi di reinserimento efficaci e duraturi, affrontando le radici sociali dell'esclusione non limitandosi al contenimento delle sue espressioni, realizzando quel ponte tra carcere e società, quale strumento per raggiungere l'ambizioso obiettivo Recidiva Zero.

A tal fine è fondamentale che sia sempre più riconosciuto e valorizzato in tutte le sedi istituzionali e nei processi organizzativi di funzionamento del sistema di governance **il ruolo dei corpi intermedi, a partire da quello delle organizzazioni sindacali, delle organizzazioni dei datori di lavoro e del terzo settore**, sia in ambito CNEL che attraverso l'autonoma azione che le singole forze sociali, economiche e del mondo del lavoro possono imprimere a livello centrale e nei singoli territori.

In questo contesto si riconfermano le seguenti priorità:

- riconoscere pienamente il lavoro penitenziario attraverso la puntuale e concreta applicazione dei CCNL di riferimento e l'inserimento in percorsi formativi certificati;
- valorizzare la contrattazione di secondo livello e l'individuazione di istituti contrattuali ad hoc (flessibilità oraria, permessi, congedi, etc.) per l'esercizio e la tutela dell'attività lavorativa dei detenuti;
- promuovere in modo stabile e strutturale la presenza dei servizi sociali, fiscali e previdenziali negli istituti, a garanzia di una rete reale di accompagnamento alla

persona, valorizzando buone pratiche, esperienze, protocolli e accordi già esistenti in diversi Istituti;

- dare piena effettività alle commissioni ex art. 20 dell'Ordinamento penitenziario;
- consolidare il ruolo delle cabine di regia territoriali e del Segretariato permanente, quali strumenti operativi di una *governance* condivisa, trasparente e valutabile;
- favorire una diffusa attività formativa per sostenere nella popolazione detenuta/fine pena le competenze della cittadinanza digitale, nonché il loro reinserimento lavorativo e sociale. Progettare e realizzare: interventi di orientamento individuale/di gruppo e laboratori formativi che facilitino l'acquisizione o il recupero delle competenze di base, trasversali e sociali; iniziative di formazione tecnico professionale per sperimentare percorsi che rispondano alle esigenze di manodopera delle imprese e percorsi professionalizzanti modulari e di qualifica;
- assicurare una *governance* della formazione tra rete interna e rete esterna, sia per valorizzare le competenze delle persone detenute, sia per concretizzare l'inserimento e il reinserimento della persona nel mercato del lavoro, favorendo l'incontro tra la domanda e l'offerta.

E' convinzione del CNEL che la riduzione della recidiva sia un indice misurabile della capacità di un sistema di trasformare la sanzione penale in opportunità di cambiamento. In questa prospettiva il CNEL è impegnato a lavorare affinché l'impianto complessivo del disegno di legge promosso, trovi un rapido e positivo riscontro in sede parlamentare e, che le istituzioni tutte, continuino a orientare la propria azione nel segno della coerenza e dell'ambizione che hanno reso possibile questo percorso condiviso.

**Attuazione dell'articolo 37 del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario", convertito, con modificazioni, nella legge 9 giugno 2025, n. 80.**

Come evidenziato particolare rilievo assume all'interno del quadro di azioni di sistema individuate dal CNEL ai fini dell'effettiva traguardabilità degli obiettivi fissati nell'accordo interistituzionale con il Ministero della Giustizia e alla base dell'elaborazione e dell'attuazione del Programma "Recidiva Zero", il tempestivo ed esaustivo esercizio da parte del Ministero della Giustizia delle modifiche alle norme che disciplinano l'organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario contenute nel regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, attraverso l'adozione, entro il termine massimo dei dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 48/2025, di un apposito regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

In proposito, sulla scorta delle interlocuzioni avviate dal CNEL, anche attraverso l'attività svolta dal Segretariato Permanente e previo il costante coinvolgimento di tutte le organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori e di quelli dei datori di lavoro presenti nel CNEL, si elencano di seguito alcune osservazioni e proposte riferite a ciascuno dei criteri elencati al citato articolo 37, comma 1, del decreto-legge:

a) «valorizzare, anche nell'ambito dell'esecuzione penale, 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 che contribuiscono al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato»

La modifica del regolamento n. 230/2000 ai fini della attuazione dei principi di cui all'articolo 37 del d.l. 48/2025, per ciò che riguarda la lettera a) del citato articolo, richiede, in modo particolare, che tutti i soggetti giuridici che, conformemente al quadro normativo e regolamentare vigente, sono abilitati a concorrere al perseguimento di finalità sociali nell'ambito del sistema carcerario, vedano valorizzata la propria attività, nello specifico, attraverso la formalizzazione e il riconoscimento del proprio operato nell'ambito del regolamento.

A tal fine, gli articoli interessati da siffatte modifiche potrebbero, anche non in via esclusiva, essere **l'art. 36, l'art. 42, l'art. 47.**

Per quello che riguarda **l'articolo 36**, Regolamento interno<sup>3</sup>, al comma 2, lett. c), nell'ambito della disciplina delle modalità relative allo svolgimento dei vari servizi predisposti per i detenuti e per gli internati, si potrebbe prevedere che il regolamento interno degli istituti preveda e disciplini in modo coerente, anche al fine di avere un riferimento normativo chiaro, le forme e le modalità di coinvolgimento dei soggetti giuridici abilitati ad essi preposti in conformità alla normativa vigente. Il regolamento interno, infatti, deve essere portato a conoscenza di detenuti ed internati, e, in questo modo, anche loro potrebbero essere messi a conoscenza del coinvolgimento della società civile nella propria opera trattamentale.

Per quello che riguarda **l'articolo 42**, Corsi di formazione professionale, ai commi 1, 2 e 5, si potrebbe prevedere che gli accordi sottoscritti dalle Direzioni degli istituti vengano conclusi anche con soggetti giuridici pubblici e privati riconosciuti e/o accreditate in conformità ai rispettivi ordinamenti per favorire la realizzazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Questa, infatti, non va intesa esclusivamente nei termini di surroga del privato nei confronti del pubblico, ma, anzi, anche quale collaborazione per il conseguimento dei medesimi obiettivi.

Inoltre, per quanto riguarda **l'articolo 47**, Organizzazione del lavoro, anche nell'ottica della rilevanza sociale che assumerebbero, va considerato l'inserimento del coinvolgimento sistematico e proattivo dei soggetti giuridici abilitati ai sensi della normativa vigente nella realizzazione di lavorazioni penitenziarie – come in parte già previsto dal secondo periodo del I comma in relazione alle cooperative sociali per ciò che riguarda la concessione degli spazi in comodato. In questo modo si realizzerebbe nell'ambito dell'esecuzione penale una forma di coinvolgimento delle realtà produttive non esclusivamente organizzate in forma di impresa. Inoltre, il comma III del medesimo articolo già prevede che «le convenzioni di

---

<sup>3</sup> Va altresì evidenziata la necessità che a livello centrale sia svolta una costante e continuativa azione di revisione complessiva dei contenuti, accompagnata da una coerente attività di monitoraggio circa l'effettiva attuazione delle disposizioni del regolamento interno

cui al comma 1, particolarmente con cooperative sociali, possono anche avere ad oggetto servizi interni, come quello di somministrazione del vitto, di pulizia e di manutenzione dei fabbricati», per cui, anche in riferimento a queste attività, si potrebbe immaginare una esplicitazione del coinvolgimento delle altre tipologie di soggetti giuridici abilitati dal quadro normativo vigente (aziende pubbliche di servizi alla persona, consorzi pubblici di servizi sociali, distretti socio-sanitari, enti del terzo settore, etc.)

In questo contesto va infine nuovamente evidenziata la necessità di potenziare, assicurandone la piena funzionalità, delle **commissioni degli istituti carcerari, così come delle commissioni regionali per il lavoro penitenziario**, strumento ad oggi sottoutilizzato che, con le modifiche proposte dal CNEL, possono diventare snodi centrali nella promozione del lavoro interno ed esterno al carcere, acquistando l'importante funzione di validazione delle procedure di certificazione delle competenze formative e professionali dei detenuti, censite dalle commissioni d'istituto.

**b) «semplificare le relazioni tra le imprese e le strutture carcerarie al fine, ove possibile, di favorire l'interazione tra i datori di lavoro privati e la direzione carceraria»**

La modifica del regolamento n. 230/2000 ai fini della attuazione dei principi di cui all'articolo 37 del d.l. 48/2025, per ciò che riguarda la lettera b) del citato articolo, richiede, in modo particolare che si individuino per le imprese degli interlocutori certi e disponibili al dialogo, e dei tempi ben circoscritti per l'esame delle domande e delle effettive fattibilità dei progetti.

A tale scopo è auspicabile la modifica l'art.36 comma 5, del regolamento n. 230/2000 nella parte in cui non prevede un facile accesso al regolamento interno da parte delle imprese. In tal senso è specificato che il regolamento interno debba essere portato a conoscenza dei detenuti e degli internati, ma non specifica nulla rispetto alle imprese, nemmeno in una forma riassuntiva come un estratto del regolamento, che preveda tutti gli indicatori utili per quanto riguarda l'accesso al lavoro.

Sempre con riguardo all'art.36 del D.P.R., è auspicabile l'inserimento di un periodo normativo in cui si prevedano delle procedure di convenzionamento tra imprese e direzioni degli istituti di pena standardizzate, così da facilitare l'accesso ai benefici previsti dalla c.d. Legge Smuraglia, sia sotto il profilo dell'individuazione degli interlocutori sia per le tempistiche.

Per ultimo, sarebbe opportuna la modifica dell'art.47 comma 1, nella parte in cui non prevede che le convenzioni che regolano l'attuazione delle modalità di lavoro tra le imprese e le direzioni degli istituti di pena non tengano conto anche del coinvolgimento delle APL e degli altri soggetti giuridici riconosciuti e accreditati ai sensi della normativa vigente, tutte realtà che potrebbero svolgere un ruolo molto utile in varie fasi operative, come per esempio nell'attuazione del programma GOL, o comunque molto più semplicemente sarebbe altrettanto utile nel mettere a disposizione delle imprese e del sistema carcerario le proprie conoscenze nell'ambito del mercato del lavoro, fornendo informazioni, trend prospettici e opportunità concrete di placement.

c) «prevedere, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, che l'amministrazione penitenziaria abbia la possibilità di apprestare, in relazione ad attività aventi spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di cogestione, privi di rapporti sinallagmatici»

In attuazione del principio riformatore di cui alla lettera c), si potrebbe operare sul già citato **articolo 47, comma I, sull'articolo 59** e si potrebbe immaginare l'introduzione di un **nuovo articolo** volto a recuperare le modifiche all'articolo 25 ter della l. 354/1975 contenute nel ddl CNEL.

In particolare, per quanto riguarda **l'art. 47, I comma**, in linea con l'esplicitazione del principio di cui alla lett. a), si potrebbe prevedere per le lavorazioni penitenziarie, laddove svolte con il coinvolgimento del privato sociale e degli altri soggetti giuridici abilitati o accreditati ai sensi della normativa vigente, un rimando alle attività aventi valenza sociale dell'art. 6 del Codice dei contratti pubblici, in modo tale da prevederne il coinvolgimento, al fine di poter ricorrere anche per tali lavorazioni ai modelli di cogestione, privi di rapporti sinallagmatici. Le lavorazioni interne, infatti, potrebbero essere rivolte sia a beneficio della comunità carceraria che a beneficio di soggetti fragili della comunità esterna, con una forma di collegamento fra le varie fragilità.

In attuazione di tale principio si potrebbe immaginare anche un intervento **sull'art. 59 del D.P.R.** volto a includere fra le attività culturali, ricreative e sportive un riferimento ad attività aventi spiccata valenza sociale. Già il comma 6 dell'attuale articolo 59, infatti, prevede che nella organizzazione e nello svolgimento di tali attività la direzione possa avvalersi dell'opera di assistenti volontari ex art. 17. Laddove si prevedesse l'esplicito richiamo alle attività aventi spiccato valore sociale, la organizzazione e lo svolgimento potrebbero ben essere declinati secondo modelli organizzativi di cogestione, alla luce della chiara utilità anche per la comunità esterna.

Infine, in attuazione della lettera c) dovrebbe essere **recuperata la modifica che il ddl CNEL intendeva apportare all'art. 25 ter della l. 354/1975**, « Al fine di assicurare l'erogazione dei servizi di cui al comma 1 gli istituti penitenziari stipulano accordi e protocolli di intesa 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 di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117». I servizi di patronato e di assistenza fiscale, specie in un'ottica di inclusione lavorativa, rappresentano infatti un sicuro strumento di facilitazione dell'accesso al lavoro, nonché di assistenza durante i periodi di non occupazione e, per ciò, sarebbero inquadrabili fra le attività aventi spiccata valenza sociale per le quali utilizzare modelli di cogestione. In tale attività di patronato, peraltro, dovrebbe essere valorizzato e reso sistematico e proattivo anche il coinvolgimento delle **organizzazioni sindacali** comparativamente più rappresentative.

**d) «riconoscere ai fini curricolari e della relativa formazione professionale le prestazioni lavorative svolte dai soggetti detenuti o internati»**

La modifica del regolamento n. 230/2000 ai fini della attuazione dei principi di cui all'articolo 37 del d.l. 48/2025, per ciò che riguarda la lettera d) del citato articolo, richiede, in modo particolare che si individuino per i soggetti detenuti dei modelli lavorativi professionalizzanti tali da assicurare una spendibilità di quanto appreso all'interno delle

carceri anche al di fuori di esse. L'intero principio si fonda su assicurare ai detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria la stessa formazione professionale e curriculare dei soggetti alle dipendenze di altri soggetti privati. Su questa base, riferimenti "professionali" quali "scopino", "spesino", potrebbero essere effettivamente rimossi al fine di consegnare alla società un detenuto formato in mansioni, come l'addetto alle pulizie, che richiedono specifiche abilità legate, anche, all'utilizzo di prodotti professionali.

Anche in questo caso potrebbe essere recuperato quanto già previsto dal DDL CNEL in ordine all'estensione delle funzioni delle commissioni per il lavoro penitenziario<sup>4</sup>.

**e) «favorire l'accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati»**

Al fine di dare concreta attuazione a quanto illustrato alla lettera e), quindi favorire commesse private all'interno degli istituti di pena, non si può omettere di considerare come elemento preponderante "il fattore incentivi". Infatti, la norma in esame, l'art.47 d.P.R. 230/2000 che disciplina l'organizzazione del lavoro all'interno degli istituti di pena, pone in evidenza come attraverso le convenzioni stipulate tra le direzioni delle carceri e le imprese debbono essere previsti degli incentivi proprio al fine di rendere il lavoro in carcere maggiormente appetibile per le imprese. Tuttavia, sebbene si prevedano degli incentivi, ciò che purtroppo mina e ostacola la realizzazione di molti progetti/convenzioni tra imprese e direzioni degli istituti di pena è proprio la procedura di "accreditamento" delle imprese. Infatti, ogni qualvolta un'impresa si propone come soggetto in grado di fornire attività lavorativa dentro e fuori dal carcere, la direzione delle carceri incarica UIEPE (uffici interdirettoriali esecuzione penale esterna) di svolgere un'istruttoria sull'idoneità amministrativa e "ambientale" dell'impresa che ha manifestato la disponibilità lavorativa.

È, quindi, auspicabile l'integrazione dell'art. 47 dpr 230/2000, nello specifico al fine di prevedere formalmente che il soggetto incaricato per l'accreditamento sia l'UIEPE territorialmente competente, e contestualmente formalizzare con certezza sia l'iter che le tempistiche necessarie per l'accreditamento dell'impresa rispetto alla struttura penitenziaria di interesse.

**f) «valorizzare la collaborazione con il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, con il Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro, con il Consiglio nazionale forense, con il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, al fine di diffondere la conoscenza delle iniziative legislative e amministrative volte a incentivare il reinserimento lavorativo dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario»**

Al fine di realizzare i principi di cui alla lettera f) dell'art. 37 del d.l. 48/2025, nell'ottica di coinvolgere le più ampie articolazioni della società esterna, si potrebbe immaginare di modificare il **comma 6 dell'art. 68 del DPR 230/2000** (Partecipazione della comunità esterna

---

<sup>4</sup> "Sulla base dell'attività di censimento e profilazione svolta dalle commissioni di cui all'articolo 20, comma 4, della presente legge, le commissioni regionali per il lavoro penitenziario garantiscono l'accesso delle persone detenute o internate alle commissioni regionali per le certificazioni delle competenze professionali ai fini della validazione delle pregresse competenze formative e professionali degli interessati e la certificazione di quelle acquisite durante la detenzione o l'internamento conformemente al citato articolo 20, commi 1 e 3.»

all'azione rieducativa), prevedendo che nella realizzazione dell'attività rieducativa l'amministrazione penitenziaria incoraggi lo svolgimento di attività lavorative alle dipendenze di datori esterni all'amministrazione. A tal fine si potrebbe includere nell'articolo il coinvolgimento degli ordini professionali citati alla lettera f), nonché, al fine di **recuperare la proposta CNEL** che, in questo aspetto, è in parte differente dal d.l. 48/2025, anche il coinvolgimento delle **organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative e degli enti del Terzo settore**. In questa attività, fra gli altri, a mero titolo esemplificativo, il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti avrebbe la possibilità di rappresentare le agevolazioni fiscali connesse all'impiego di soggetti in esecuzione penale. Gli enti del Terzo settore e le organizzazioni sindacali, in fine, potrebbero anch'essi svolgere l'attività di promozione delle iniziative volte al reinserimento sociale e lavorativo. Gli enti del Terzo settore, in particolare, per ciò che riguarda la cooperazione sociale, le organizzazioni sindacali per ciò che riguarda il proficuo impiego.

Fermo restando quanto già dettagliatamente indicato nel presente paragrafo, quale ulteriore contributo ai fini dell'esercizio della delega conferita al Ministero in attuazione del citato articolo 37, si allega al presente documento un contributo sotto forma di schema di articolato relativo alla istituzione di un articolo specificamente dedicato alla promozione del lavoro (Allegato "B").

**Attuazione ed implementazione della legge 22 giugno 2000, n. 193, recante "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti" (c.d. "Legge Smuraglia") delle novità introdotte dall'articolo 35 del decreto-legge 48/2025 e della ricerca svolta ad hoc dal CNEL.**

Relativamente al tema dell'applicazione sistematica e dell'implementazione della legge 22 giugno 2000, n. 193, recante "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti" (c.d. "Legge Smuraglia") e tenuto conto delle novità introdotte dall'articolo 35 del decreto-legge 48/2025, il CNEL ha avviato un percorso di ricerca finalizzato a favorire una maggiore conoscenza della attività economiche che beneficiano attualmente degli sgravi della Legge Smuraglia nonché a rilevare criticità e proposte di riforma dell'attuale quadro normativo. Dalla ricerca, i cui primi risultati sono stati presentati nel corso della giornata di lavoro del 17 giugno, e dal percorso di ascolto avviato dal CNEL con imprese ed enti del terzo settore si enucleano ed evidenziano le seguenti osservazioni e proposte volte a strutturare un **sistema integrato** in grado di **snellire e governare i procedimenti burocratici, stabilizzare le opportunità lavorative**, costruire e rendere permanente una **filiera integrata tra carcere, imprese e territorio** con l'obiettivo di favorire non solo l'assunzione, ma anche e soprattutto **la continuità e lo sviluppo dei percorsi occupazionali**:

- a) **semplificazione e digitalizzazione delle procedure**: Il pattern più ricorrente riguarda la necessità di "*snellire la burocrazia*" attraverso strumenti digitali. Gli enti rispondenti propongono la "*creazione di uno sportello unico digitale dedicato alle imprese sociali che operano in ambito penale*" e "*una piattaforma più intuitiva e più accessibile*". Si evidenzia la necessità di "*semplificazione delle procedure per l'accesso agli sgravi contributivi*" e "*snellimento della burocrazia legata alla domanda di agevolazione presso l'INPS*".

- b) aggiornamento degli importi, estensione temporale e stabilità degli incentivi:** molteplici risposte convergono sulla necessità di *"aumentare gli sgravi/fondi"*. *"Un aumento del credito di imposta che deve essere aggiornato a seguito dell'avvenuta inflazione e del costo del lavoro"*. Emerge inoltre la necessità di *"ampliamento della durata degli incentivi previsti dalla Legge Smuraglia, portandoli a 36 mesi"* e *"continuare lo sgravio anche per 24 mesi"*.
- c) ampliamento categoria beneficiarie:** le proposte includono l'*"estendere alle persone affidate (o in detenzione domiciliare) ai servizi UEPE i benefici della Smuraglia"* e *"estendere i vantaggi previsti dalla legge Smuraglia all'esecuzione penale esterna"*. Per il settore minorile si richiede di prevedere *"spazi esclusivi per i permessandi e articolo 21 anche nei minorili, aiuto presente anche per i messi alla prova"*.
- d) inclusione nelle categorie protette per gli obblighi di assunzione:** occorre valutare come fare rientrare il detenuto tra le categorie protette negli obblighi di assunzione
- e) meccanismo di responsabilizzazione e premialità:** si propone di *"prevedere premialità per i soggetti che utilizzano tutti i fondi a disposizione e penalità per l'anno successivo per quelli che non riescono ad utilizzarli tutti"*.
- f) promozione delle produzioni carcerarie:** emerge la proposta di *"creazione di un certificato nazionale per le produzioni realizzate in carcere ('fatto in carcere')"* con *"un disciplinare definito in forma partecipata"*. Si suggerisce che *"gli enti pubblici potrebbero avere una percentuale obbligata di "acquisti inclusivi" che provengono dai laboratori degli istituti penitenziari di modo da garantire le assunzioni del personale detenuto nel tempo"*.
- g) mobilità territoriale per formazione e lavoro professionale:** rendere i corsi professionalizzanti *trasversali*: ad esempio, se c'è un corso di panificazione a Brescia che rilascia qualifica e non ci sono laboratori produttivi in grado di accogliere tutti, si propone di rendere possibile per chi lo vuole spostarsi con quella qualifica in carceri dove ci sono altri laboratori attivi.
- h) infrastrutture e servizi:** servono a) **spazi fisici adeguati:** la carenza infrastrutturale è evidente: *"Non tutte le carceri hanno adeguati spazi per ospitare imprese che diano lavoro"* con la necessità di *"dotare tutte le strutture di zone abilitate al lavoro"*. b) **Strumenti digitali per l'incontro domanda-offerta:** La richiesta di *"disponibilità di un database con le competenze dei detenuti"* si accompagna alla necessità di *"sostenere programmi di formazione che equipaggino i detenuti con competenze digitali, rendendoli più competitivi nel mercato del lavoro esterno"*.
- i) sostenibilità finanziaria e anticipazione fondi:** individuare la possibilità di anticipare alle amministrazioni penitenziarie i fondi che hanno ottenuto con bandi che prevedono tempi di erogazione molto lunghi.
- j) governance dedicata:** istituire un ufficio presso il Provveditorato con un riferimento e un referente certo per il dialogo continuo con le cooperative attive o quelle che vogliono attivarsi su problemi di natura straordinaria.



**Allegato "A" al documento recante "Osservazioni e proposte in materia di studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere".**

**Schema di procedura standard unica di riferimento per l'inclusione lavorativa delle persone prive della libertà personale.**

Obiettivo della presente procedura è dare certezza sui tempi di risposta alla domanda di lavoro espressa dalle Imprese, requisito indispensabile per la loro programmazione operativa. D'altra parte il bisogno di certezza corrisponde anche alle attese dei detenuti che vogliono impegnarsi nel processo di formazione ed inclusione lavorativa.

In coerenza con il termine introdotto all'articolo 20, comma 8, della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", dall'articolo 34, comma 1, lettera b) del **decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario", convertito, con modificazioni, nella legge 9 giugno 2025, n. 80**, l'obiettivo temporale ritenuto congruo è di 60 giorni, oltre ai tempi della formazione che sono, ovviamente, variabili.

La procedura si articola in quattro fasi che devono essere precedute dall'instaurarsi di un rapporto convenzionale tra Imprese e Istituti Penitenziari che tenga in conto anche delle specificità delle diverse strutture ( Case Circondariali, Case di Reclusione,...ecc.).

### **Azioni Preliminari**

Preliminare all'avvio di ogni fase è la conclusione di **convenzioni fra il Sistema Imprenditoriale e l'Amministrazione Penitenziaria**, dalle quali emergano le specifiche richieste di personale nell'area territoriale di interesse.

### **Il sistema delle Imprese.**

Le imprese devono esprimere una domanda chiara delle loro necessità di lavoro, specificando:

- i profili professionali e le eventuali abilitazioni;
- le unità lavorative necessarie, la loro collocazione territoriale e le modalità di utilizzazione.

Tale manifestazione di interesse consente di strutturare percorsi mirati d'inserimento lavorativo per le persone ristrette che saranno valutate e selezionate dalle Imprese.

### **L'Amministrazione Penitenziaria.**

Gli Istituti Penitenziari devono individuare e tenere a disposizione i locali, attrezzati della normale impiantistica, nei quali svolgere le attività di formazione. La profilazione e il censimento delle competenze, va configurato come un'attività da compiere in modo generalizzato nei confronti di tutti i detenuti che produca come risultato una classificazione in base alle fasce di età, all'esperienza professionale e al titolo di studio posseduto. Il censimento delle competenze e la creazione di una banca dati dei profili professionali dei detenuti sono infatti un passaggio irrinunciabile per il successo del processo di inclusione lavorativa dei detenuti, che rimarrebbe altrimenti difficoltoso e velleitario. Per quanto riguarda l'attività di matching va tenuta in ampia considerazione la promozione all'interno

degli istituti del programma GOL e del sistema SIISL. Il censimento delle esperienze e competenze e la rilevazione delle esigenze delle imprese dovrebbero essere svolti in parallelo ed in maniera continuativa nel tempo. Il matching, peraltro, è reso già oggi possibile, territorio per territorio e su base mensile, trimestrale e annuale, grazie alla consultazione del s.i Excelsior di Unioncamere.

Nella fase di selezione dei soggetti individuati all'esito del matching vanno considerate le preclusioni all'accesso al lavoro alle dipendenze di datori terzi rispetto all'amministrazione penitenziaria, sia interno che esterno. Questa attività è essenziale per non determinare ritardi nelle fasi successive. In questo momento, infatti, va compiuta una "scrematura" dell'insieme dei detenuti che in astratto possono essere coinvolti nei percorsi di formazione professionale e di inserimento nel lavoro in base al residuo di pena. La valutazione compiuta in base al residuo pena, in ogni caso, deve tenere conto del fatto che non tutte le attività lavorative richiedono che il detenuto si trovi in misura alternativa o sia divenuto libero. Una simile valutazione è però necessaria in tutti i casi in cui il luogo di lavoro, nel caso in cui si tratti di attività esterna, non sia autonomamente raggiungibile dal ristretto.

Va inoltre considerata l'opportunità di distinguere fra soggetti che all'esito della formazione dovranno lavorare all'esterno ex art. 21 ord. pen. e soggetti che, invece, saranno liberi una volta terminata la formazione. Per ciò, si può immaginare, per questa specifica attività, il coinvolgimento del Consiglio nazionale Forense ( CNF ), in coerenza con l'articolo 37 del d.l. 48 del 2025, che prevede proprio il CNF fra i soggetti con i quali valorizzare la collaborazione nell'ambito degli indirizzi di modifica del d.p.r. 230 del 2000.

### **Agenzie per il Lavoro.**

Nelle Convenzioni sarebbe di grande utilità il coinvolgimento delle Agenzie per il Lavoro (APL), quale *trait d'union* tra Istituti Penitenziari e le Imprese.

In particolare, le APL, oltre alle attività previste nelle seguenti fasi operative, potrebbero svolgere un ruolo chiave nell'attuazione del Programma GOL come soggetti attuatori delle politiche attive del lavoro, affiancando i Centri per l'Impiego nell'erogazione di servizi di orientamento, formazione, accompagnamento e inserimento lavorativo così come previsto dalla legge; mettere a disposizione delle imprese e del sistema carcerario la loro conoscenza strutturale del mercato del lavoro, fornendo informazioni, trend prospettici e opportunità concrete di placement.

### **Fasi Operative.**

Individuazione dei detenuti da avviare al lavoro		Individuazione delle carenze strutturali e funzionali	Note
A) Attività da compiere da parte degli Istituti penitenziari e, se previsti, dagli Sportelli per il lavoro (30 gg.)	B) Attività da compiere di concerto fra Istituti penitenziari, imprese e APL(30 gg.)	C) Attività da compiere da parte delle imprese o associazioni di imprese e APL, enti di formazione (30 gg.)	
- Censimento delle competenze da compiere in modo ordinario sin dalla presa in carico del detenuto divenuto definitivo e a seguito della domanda di	- Selezione dei soggetti individuati all'esito del <b>matching</b> in base alle preclusioni all'accesso al lavoro, sia interno che esterno, alle dipendenze di datori terzi	- Valutazione dell'adeguatezza degli spazi e delle attrezzature già disponibili per lo svolgimento dell'eventuale attività formativa e <b>reperimento</b> dei	

<p>lavoro da parte delle imprese.</p> <p>- <b>Inserimento dei dati sulla piattaforma SIISL</b> ad opera di personale opportunamente formato.</p> <p>- <b>Matching</b> fra le richieste già esposte dalle aziende e i dati risultanti dal censimento.</p>	<p>rispetto all'amministrazione penitenziaria (30 gg.). In questa fase vanno svolti i <b>colloqui</b> per l'inserimento dei detenuti nelle classi di formazione.</p>	<p><b>fondi</b> necessari per lo svolgimento delle attività formative, in particolare per la retribuzione dei formatori e, eventualmente, per retribuire i detenuti. (15 gg.).</p> <p>- <b>Fornitura</b> dell'eventuale attrezzatura mancante con la collaborazione logistica dell'Istituto penitenziario (15 gg.).</p> <p>- Richiesta di <b>autorizzazione ex art. 17 ord. pen.</b> per i docenti che si occuperanno della formazione.</p>	
	<p>- Sulla base della selezione <b>avviare le procedure</b> che richiedono il coinvolgimento della <b>Magistratura di sorveglianza</b> alla quale va fornito il "quadro" dei soggetti individuati per i quali sarà necessaria l'assegnazione allo svolgimento dell'attività lavorativa all'esterno, l'attività di formazione da compiere e l'inserimento lavorativo successivo.</p>		
<p><b>II FASE</b> <b>Svolgimento Della Formazione (durata variabile)</b></p>			<p><b>Note</b></p>
<p><b>Attività da compiere da parte da APL, enti di formazione.</b></p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realizzare il bilancio delle competenze dei candidati e redigere i relativi progetti formativi;</li> <li>- I corsi, ideati ed erogati dalle APL sono totalmente gratuiti, in quanto finanziati dal Fondo interprofessionale di categoria Forma.Temp;</li> <li>- I corsi possono vedere come docenti anche gli stessi imprenditori/dirigenti/dipendenti delle imprese interessate, che verranno retribuiti a norma di regolamento Forma.Temp e che potranno in tal modo infondere nel percorso formativo i valori, le conoscenze, le eccellenze tipiche delle loro imprese</li> <li>- I corsi sono tutti certificati a norma di legge, in quanto le APL sono registrate come enti di formazione</li> </ul>			
<p><b>III FASE (15 gg.)</b> - <b>Valutazione e eventuale certificazione delle competenze acquisite all'esito della formazione (15 gg.)</b></p>			<p><b>Note</b></p>
<p><b>Attività da compiere da parte degli enti di formazione di concerto con organismi regionali preposti (15 gg.)</b></p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Predisporre l'elenco di coloro che abbiano proficuamente completato il percorso</b> e, nel caso sia necessario, <b>rilasciare gli attestati</b> necessari. Chiaramente, affinché ciò avvenga, è necessario che i formatori siano accreditati presso la Regione. Le APL, essendo loro riconosciuto lo status di Enti di formazione a livello nazionale o regionale, sono legittimate a rilasciare certificazione dei corsi erogati, valida ai fini di legge.</li> </ul>			
<p><b>IV FASE (15 gg.)</b> <b>Assunzione dei formati (15 gg.)</b></p>			<p><b>Note</b></p>
<p><b>Attività da compiere di concerto fra imprese e APL (15gg.)</b></p>			
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se il formato è ancora ristretto, <b>presentazione di una congrua offerta di lavoro</b> per l'eventuale ammissione al lavoro all'esterno ex art. 21 ord. pen. La congrua offerta di lavoro da presentare alla Magistratura di sorveglianza deve essere <b>la logica conseguenza della formazione svolta</b> e deve indicare, in aderenza alla <b>domanda fatta</b></li> </ul>			

<p><b>in origine</b>, in modo dettagliato <b>tutte le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa</b> (orari, luoghi, spostamenti etc.)</p> <p>- In caso di assunzione, l'APL, contrattualizza il candidato nelle diverse tipologie (tirocinio, tempo determinato, tempo indeterminato, ecc.)</p>	
<b>TEMPI TOTALI : 60 gg. + durata della formazione</b>	

## Tutoraggio

Un detenuto che trova un lavoro, durante o dopo il rilascio, può incontrare difficoltà nel mantenerlo a causa della mancanza di sostegno adeguato nell'affrontare le sfide legate alla transizione dalla prigione alla vita "al di fuori" di essa. Per ovviare a tale problema è opportuno prevedere un finanziamento pubblico, ad es. tramite una

integrazione della Legge Smuraglia, per l'erogazione di attività di sostegno e tutoraggio del detenuto per un certo periodo di tempo dopo il suo ingresso nel mondo del lavoro e nell'attività di prevenzione e mediazione di eventuali potenziali conflitti con il datore di lavoro. Tali attività di mentorship potrebbero essere svolte da Cooperative sociali o APL.

## Magistratura di Sorveglianza.

In un'ottica di collaborazione fra tutti i soggetti coinvolti, si propone un percorso preferenziale (ad esempio attraverso un iter codificato e preventivamente concordato con il DAP) che, affiancandosi alle relazioni degli educatori, degli assistenti sociali, degli psicologi e infine del Direttore della struttura, metta il Magistrato di Sorveglianza nelle condizioni di concedere il permesso di lavoro esterno in tempi più brevi rispetto ad oggi, anche alla luce del fatto che al Magistrato è già stato fornito il documento di sintesi del detenuto da inserire nel mercato del lavoro.

## APPENDICE

### Timeline

TIPOLOGIA DI INTERVENTO	A CURA DI
<b>1. PRELIMINARE</b>	
Profilazione detenuti, censimento delle competenze e immissione in sistema SIISL (processo ricorsivo nel tempo)	Operatori penitenziari e/o educatori e/o CPI
Censimento, da parte del DAP, degli spazi a norma di legge e regolamenti, all'interno dei quali svolgere le attività di formazione	DAP
<b>2. OPERATIVO: selezione e avviamento al lavoro</b>	
Convenzioni tra imprese e istituti penitenziari, con specifiche richieste di personale nell'area territoriale di interesse.	Imprese e istituti di pena
Matching tra profili richiesti dalle imprese e profili contenuti in SIISL sulla base di:	
• richieste specifiche delle imprese (push)	Imprese tramite query su SIISL
• esigenze rilevate sul territorio (pull) - S.I. Excelsior di Unioncamere	APL tramite consultazione Excelsior, matching con i profili in SIISL e sollecitazione alle imprese sul territorio, convenzionate con l'istituto di pena
Scelta da parte dell'imprenditore del/dei detenuto/i da colloquiare, con il concorso degli educatori	Impresa/istituto di pena
Effettuazione dei colloqui e valutazione	Impresa/educatori con il supporto APL

Rilevazione di situazione ostative rispetto alla effettiva occupabilità (es. preclusione soggettiva verso il lavoro, distanza dal luogo di lavoro, ecc.)	Impresa/educatori/Consiglio Nazionale Forense, con il supporto <b>APL</b>
Conferma della disponibilità all'assunzione da parte dell'impresa	Impresa
<i>Rilevazione della necessità di formazione di base o integrativa</i>	<i>Impresa</i>
<i>Redazione del piano formativo</i>	<i>APL</i>
<i>Erogazione del percorso formativo (in aule certificate a norma dal DAP)</i>	<i>APL</i>
<i>Rilascio certificazione del percorso formativo</i>	<i>APL</i>
Richiesta di nulla osta al giudice di sorveglianza	Istituto di pena
Assunzione a seguito nulla osta	Impresa/ <b>APL</b> per la diversa tipologia di contratti, anche a termine
<b>3. OPERATIVO: mentorship</b>	
prestazione di eventuali attività di sostegno per la transizione dal carcere al lavoro esterno	Cooperative sociali, <b>APL</b>

### Considerazioni conclusive

Dal quadro delineato emerge la centralità, su tutte, della prima fase individuata. Se, infatti, le attività ivi descritte sono compiute in modo chiaro e completo, le successive discendono "a cascata" e si può evitare di incorrere in ritardi o ostacoli in corso d'opera che potrebbero vanificare quanto già svolto.

### Considerazioni sulla opportunità della formazione professionale.

In termini più generali, molti detenuti hanno accesso limitato all'istruzione e alla formazione professionale durante la detenzione, il che può rendere difficile per loro acquisire le competenze necessarie per ottenere lavoro una volta rilasciati. In particolar modo, l'attenzione delle Direzioni degli Istituti per quanto riguarda la formazione è concentrata maggiormente sui detenuti ex art. 21, o a fine pena o in regime di semilibertà, in quanto considerata come elemento abilitante di un prossimo lavoro. Alla luce di ciò, va anche considerata l'importanza di una formazione professionalizzante rivolta anche ai detenuti non prossimi al termine della restrizione, che si considera egualmente valida per due motivi:

- si creano nel detenuto le competenze necessarie per un suo prossimo impiego in fase di dimissione;
- si crea nel detenuto un clima di maggior fiducia verso il regime carcerario e la società in genere, in quanto si sente oggetto di attenzioni individuali, volte a consentirgli il reinserimento a fine pena.

La formazione può quindi essere:

- a) realizzata sulla base delle professioni richieste dalle imprese del territorio (v. s.i. Excelsior di Unioncamere dal quale si possono trarre gli ambiti formativi più richiesti) rendendo così a priori i detenuti già in possesso delle competenze appetibili per le imprese stesse (Corsi di formazione di base, ad es Alfabetizzazione informatica, Lingua inglese, Sicurezza D.Lgs 81/08 etc.)
- b) realizzata sulla base delle esigenze puntuali di "upskilling" espresse dalle imprese dopo l'esame dei profili dei singoli candidati (corsi per Manutentori, Camerieri di sala, Addetti alla Logistica, alla GDO, alle Pulizie, ai call center etc).

**Allegato "B" al documento recante "Osservazioni e proposte in materia di studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere".**

*Modifiche ai sensi dell'art. 37 della LEGGE 9 giugno 2025, n. 80 "Conversione in legge del decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza pubblica, di tutela del personale in servizio, nonché di vittime dell'usura e di ordinamento penitenziario".*

**DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 30 giugno 2000, n. 230**

*"Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà"*

**Art. 48 bis Promozione del lavoro**

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, gli istituti penitenziari per l'attuazione delle misure di cui agli art. 47 e 48 incoraggiano l'interazione con l'iniziativa economica privata, compresi gli enti del terzo settore che contribuiscono al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato.*

2. *Gli istituti penitenziari per 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 nonché a fornire informazioni, accompagnamento e supporto in materia di rapporto di lavoro e tutela dei diritti, nonché l'erogazione dei servizi di cui all'art. 18 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, stipulano 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, ove possibile, di agevolare l'interazione tra i datori di lavoro privati e la direzione carceraria, il regolamento di cui all'art. 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 03/07/2017 n. 117.*

4. *Gli istituti penitenziari possono avvalersi, mediante appositi accordi, di soggetti riconosciuti e accreditati ai sensi della normativa vigente, affinché, in conformità alle disposizioni degli articoli 18 e 19 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, siano censite le competenze formative e professionali dei detenuti e degli internati, ne sia effettuata la profilazione, anche per i fini di cui al comma 8 del presente articolo, e sia curata la trasmissione di quest'ultima alle commissioni regionali per la certificazione delle competenze professionali, per gli adempimenti di cui all'articolo 25-bis di cui alla 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 D. Lgs. n. 13/2013 e in attuazione del Decreto Interministeriale del 5 gennaio 2021.

6. Per 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 354/75, come modificato dall'art. 2 della legge 12 agosto 1993, n. 29 e dal D.P.R. 30 giugno 2000, n.230, con particolare riferimento all'art. 47 del presente DPR, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, per lo svolgimento delle proprie competenze può stipulare, ai sensi dell'articolo 15 della legge 241/1990, appositi accordi con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro. Le direzioni degli istituti, a loro volta, possono individuare all'interno della rispettiva dotazione organica un "responsabile per il lavoro ed i rapporti con le imprese". Il regolamento di cui all'art. 16 della legge 26 luglio 1975, n. 354 definisce i compiti del "responsabile per il lavoro ed i rapporti con le imprese" per l'attuazione di iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario.

7. L'assegnazione dei detenuti ai sensi dell'art. 30, per le previsioni di cui al comma 3, tiene conto della possibilità di partecipazione alle lavorazioni all'interno degli Istituti Penitenziari e, sulla base delle previsioni dell'art. 47, comma 10 della possibilità delle imprese pubbliche o private ivi presenti di inserirli al lavoro attraverso specifici programmi di formazione e inserimento lavorativo.

8. Per l'attuazione di quanto previsto ai commi 4 e 5 dell'art. 20, gli istituti penitenziari, ai fini dei commi 4 e 5, possono prevedere apposite convenzioni con le cooperative sociali di cui alla Legge 8 novembre 1991, n. 381 al fine di avviare progetti imprenditoriali finalizzati all'inserimento lavorativo intra ed extramurario e al recupero sociale detenuti anche attraverso il ricorso all'istituto del lavoro all'esterno e alle misure alternative alla detenzione.

9. L'amministrazione penitenziaria per apprestare attività aventi spiccata valenza sociale per le finalità di cui al presente articolo, basati su modelli organizzativi di cogestione e privi di rapporti sinallagmatici ai sensi dell'art. 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", utilizza gli istituti previsti dall'art. 55 del Decreto legislativo del 03/07/2017 n. 117 "Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della legge 6 giugno 2016, n. 106".

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 dall'art. 61 e dall'art. 113 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" per l'impiego di persone detenute nel contesto di specifici programmi di formazione e inserimento lavorativo.