IL TRIBUNALE DI ROMA
Prima Sezione Lavoro

in persona del giudice, dott.

all'esito dell'udienza del **16 aprile 2026,** sostituita dal deposito di note scritte ex art. 127-*ter* c.p.c., ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nella causa civile iscritta al **n. 29888** del Ruolo Generale Affari Contenziosi dell'anno **2025**, vertente

TRA

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, in persona del Ministro *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12, presso gli uffici dell'Avvocatura dello Stato da cui è rappresentato e difeso *ex lege*

OPPONENTE

E

elettivamente domiciliato in Treviso, al Rivale Castelvecchio, n° 6, presso lo studio degli avv.ti Massimo Alfonso COPPOLA e Stefano CORTI, entrambi del foro di Napoli che, congiuntamente e disgiuntamente, lo rappresentano e difendono giusta procura in calce alla memoria di costituzione

OPPOSTO

OGGETTO: altre ipotesi – opposizione a decreto ingiuntivo

ESPOSIZIONE DEI FATTI

Con ricorso depositato il 26 maggio 2025, , premesso di essere detenuto presso la Casa Circondariale di Napoli - P. Mandato Secondigliano, di aver svolto attività lavorativa nel periodo marzo 2024 - ottobre 2024, con le mansioni di inserviente di cucina ed inquadramento nel livello C/6, e di essere stato correttamente inquadrato in base alle declaratorie contrattuali del CCNL Pubblici Esercizi Ristorazione Collettiva - Sezione

Alberghi del 05.07.2024, ha dedotto di aver ricevuto, nel periodo giugno - ottobre 2024, una remunerazione inferiore a quella spettante non avendo l'Amministrazione tenuto conto degli aumenti retributivi previsti dal rinnovo contrattuale del 5 luglio 2024.

Dolendosi del fatto che l'Amministrazione dal 2017 non ha applicato alcun incremento delle retribuzioni nonostante siano intervenuti aggiornamenti dei trattamenti retributivi per opera di accordi collettivi. ha chiesto. richiamato un conteggio allegato al ricorso, emettersi ingiunzione per il pagamento della somma di €377,61 oltre accessori di legge.

Emesso decreto ingiuntivo n. 5374 il 22 luglio 2025. il Ministero della giustizia ha proposto opposizione con atto depositato il 1° settembre 2025, eccependo il difetto delle condizioni di ammissibilità per ottenere la pronuncia di ingiunzione di pagamento ex art. 633 c.p.c. poiché il credito non è certo giacché l'eventuale mancato adeguamento delle retribuzioni dopo il 2017 è *res controversa* ed inoltre per indeterminatezza della somma avendo il ricorrente prodotto soltanto un proprio conteggio, che costituisce mera prospettazione della parte e non già una prova scritta. Nel merito, l'Amministrazione ha affermato che ha sempre corrisposto retribuzioni adeguate, come stabilito con la circolare del 6 settembre 2017 e con le successive; che ha invero versato le somme dovute pari ai 2/3 della retribuzione contrattuale e proporzionata alle ore di lavoro rese, per cui, eventualmente. solo per il mese di ottobre 2024 emergerebbe una differenza di €32,12: che il decreto ingiuntivo deve in ogni caso essere revocato; e che sono state chieste somme a titolo di quattordicesima, emolumento non spettante laddove deve valutarsi la congruità della retribuzione rispetto al parametro costituzionale della giusta retribuzione.

L'opponente ha pertanto chiesto la revoca del decreto ingiuntivo, con condanna dell'opposto al pagamento delle spese di lite.

costituitosi il 9 ottobre 2025. ha dedotto che il credito vantato è assolutamente certo non avendo il Ministero affermato di aver ag-

giornato le tabelle retributive seguendo l'evoluzione della disciplina contrattuale e non avendo contestato né l'applicazione del contratto collettivo indicato nel ricorso per decreto ingiuntivo con le relative tabelle retributive, né l'inquadramento; che la domanda non è affatto generica essendo state indicate le retribuzioni ritenute corrette ed essendo stato espressamente richiamato l'analitico conteggio delle differenze retributive maturate elaborato con riferimento alle clausole contrattuali ed alle tariffe retributive.

Indi, richiamata la specifica disciplina normativa di settore ed i principi giurisprudenziali pertinenti, ha dedotto che è erroneo il computo operato dal Ministero delle retribuzioni spettanti poiché pone a raffronto la complessiva retribuzione erogata, comprensiva, ad esempio, dei ratei di mensilità aggiuntive, con i due terzi della retribuzione base prevista dal contratto collettivo, anziché porre a raffronto poste omogenee; che i conteggi allegati al ricorso sono stati redatti tenendo conto delle ore di lavoro effettivamente rese e risultanti dalle buste paga; che la quattordicesima mensilità non può essere esclusa – come, di fatto, non è stata esclusa dalla stessa Amministrazione giusta quanto appare dalle buste paga – poiché fa parte del trattamento retributivo previsto dal contratto collettivo applicato; che, comunque, è illegittima la decurtazione di un terzo delle retribuzioni sindacali, dovendosi tener conto che il lavoro dei detenuti, anche all'interno degli istituti, è equiparato a quello di tutti gli altri lavoratori, non è obbligatorio e non ha carattere afflittivo ed è tanto più rieducativo quanto più è uguale a quello della generalità dei lavoratori; che la remunerazione viene determinata senza più alcuna possibilità di indiretta partecipazione dei lavoratori in quanto non esistono più le commissioni che, con la partecipazione dei sindacati, erano chiamate ad individuare un'equa mercede, anche se ciò di fatto non ha funzionato; che attualmente la retribuzione viene determinata esclusivamente ad opera del datore di lavoro che recepisce i contratti collettivi, senza peraltro curarsi di adeguare le tariffe agli aumenti contrattuali che via via intervengono; che, pur essendo consentiti trattamenti retributivi diversificati tra i lavoratori, sono comunque vietati trattamenti discrimi-

natori e non è consentito corrispondere retribuzioni inferiori ai limiti minimi desumibili dai contratti collettivi e comunque rispetto ai criteri di giusta retribuzione fissati dalla Costituzione; che, pertanto, anche i detenuti devono percepire retribuzioni non inferiori ai minimi stabiliti dai contratti collettivi che costituiscono fonti del diritto anche e soprattutto nell'ambito del pubblico impiego, non apparendo giustificata la corresponsione di remunerazioni inferiori del 30% circa rispetto al minimo; che, invece, il lavoratore detenuto subisce una indebita ed ingiustificata riduzione della retribuzione, pure in presenza delle medesime condizioni oggettive e soggettive (parità di livello di inquadramento e parità di mansioni); che sussistono i presupposti non solo per dubitare della legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 22 dell'Ordinamento penitenziario che stabilisce il limite dei due terzi delle retribuzioni indicate dai contratti collettivi, in assenza di ragioni che possano giustificare il trattamento differenziato riservato ai detenuti lavoratori, ma anche per disapplicarla poiché la norma autorizzatoria interviene in maniera illegittima in deroga ad una disposizione contrattuale nazionale che ha natura di fonte legale speciale in merito ai rapporti di lavoro e, pertanto, non derogabile se non da una norma speciale, ciò anche in materia di rapporti privatistici; che, stante la contrarietà della norma in questione ai principi inderogabili (la giusta retribuzione ex art. 36 Cost., il principio di eguaglianza di trattamento ex artt. 2 e 3 Cost.), la retribuzione inferiore al minimo deve essere sostituita di diritto dalla retribuzione minima legale; che, inoltre, la retribuzione spettante deve essere fissata in una misura non inferiore a quella minima oraria sufficiente la quale, in base alla Direttiva UE sul salario minimo, è pari ad €7,10; che, infine, la disposizione in esame deve essere disapplicata in quanto contrastante con la citata Direttiva UE; che l'Amministrazione deve riconoscere anche i c.d. ROL, siccome previsti dal contratto collettivo applicato; che il TFR deve essere calcolato anche sulla quattordicesima mensilità; e che, in base a nuovo conteggio formulato escludendo la decurtazione del terzo, la somma complessiva dovuta ammonta ad €5.315,56.

L'opposto ha quindi chiesto, in via principale, la conferma del decreto ingiuntivo opposto, con rigetto della spiegata opposizione e, in via subordinata, solo in caso di revoca del decreto ingiuntivo opposto, la disapplicazione dell'art. 22 L. n. 354/1975 nella parte in cui prevede la riduzione di 1/3 della retribuzione rispetto a quella prevista dal CCNL di riferimento.

❄ ❄ ❄ ❄ ❄ ❄ ❄ ❄ ❄

1. – L'opposto, con riferimento alla remunerazione del lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, ha affermato, in estrema sintesi, che:

- a seguito della riforma del 1975, il lavoro del detenuto non è più considerato come parte integrante della pena ma è volto alla rieducazione dello stesso ed ha l'obbiettivo di reinserirlo nella società;

- tra il 1975 e il 2018, il lavoro era obbligatorio e la mercede non poteva essere inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro (art. 22 L. n. 354/1975 nella formulazione antecedente alla modifica di cui al d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 124);

- la Corte costituzionale nel 1988 ha ritenuto l'art. 22 cit. compatibile con la Costituzione sulla base di argomenti oggi superati, essendo cambiata la disciplina normativa di riferimento;

- fino al 2018 era previsto che sulla retribuzione vigilasse una Commissione ministeriale *ad hoc*;

- la riduzione di 1/3 della retribuzione tabellare minima è illegittima in quanto discriminatoria ed in contrasto con il principio della finalità rieducativa della pena, oltre che con l'art. 36 Cost., considerando che, a seguito della riforma del 2018: il lavoro carcerario non è più obbligatorio, non esiste più la Commissione ministeriale, il lavoro penitenziario è sempre più assimilabile a quello dei liberi;

- detta riduzione si pone in contrasto anche con la direttiva UE 2022/2041 sul c.d. salario minimo e dunque l'art. 22 L. n. 354/1975 va disapplicato per contrasto con la normativa europea.

Il Ministero opponente, invece, ha ritenuto tale disposizione compatibile con la Costituzione, non ravvisandovi il carattere discriminatorio e trattandosi di una scelta discrezionale del legislatore.

Ha, poi, richiamato la sentenza n. 1087/1988 con la quale la Corte costituzionale ha già dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 cit., evidenziando altresì che non è possibile disapplicare la disposizione per contrasto con la Direttiva UE 2022/2041, relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea.

2. - Deve in effetti reputarsi preclusa la disapplicazione dell'art. 22 O.P. per contrasto con la Direttiva UE citata, trattandosi di disciplina non *self executing*.

Come noto, la direttiva europea è direttamente applicabile nei c.d. rapporti verticali solo al ricorrere di determinate condizioni, secondo quanto affermato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia. In particolare, è necessario che sia scaduto il termine dalla stessa previsto per il suo recepimento da parte dello Stato membro, che la norma sia sufficientemente chiara e precisa (in modo da individuare i contenuti del diritto e/o del corrispondente obbligo) e che essa sia incondizionata (in capo allo Stato membro non devono residuare margini di discrezionalità in merito alla disciplina da recepire).

Nel caso della direttiva n. 2022/2041 è rispettata solo la prima delle tre condizioni richiamate; dunque, non si può parlare di efficacia diretta della stessa.

Infatti, la direttiva in esame non contiene disposizioni sufficientemente precise, chiare e incondizionate, come si desume chiaramente già dalla lettura del "considerando" 19) che recita: "*Conformemente all'articolo 153, paragrafo 5, TFUE, la presente direttiva non intende armonizzare il livello dei salari minimi nell'Unione, né istituire un meccanismo uniforme per la determinazione dei salari minimi. Essa non interferisce con la libertà degli Stati membri di fissare salari minimi legali o di promuovere l'accesso alla tutela garantita dal salario minimo prevista da contratti collettivi, in linea con il diritto e la prassi*

nazionale e con le specificità di ciascuno Stato membro e nel pieno rispetto delle competenze nazionali e del diritto delle parti sociali di concludere accordi. La presente direttiva non impone, e non dovrebbe essere interpretata come se imponesse, agli Stati membri nei quali la formazione dei salari sia fornita esclusivamente mediante contratti collettivi, l'obbligo di introdurre un salario minimo legale né di dichiarare i contratti collettivi universalmente applicabili. Inoltre, la presente direttiva non stabilisce il livello delle retribuzioni, che rientra nel diritto delle parti sociali di concludere accordi a livello nazionale e nella competenza degli Stati membri".

Chiarito, dunque, che nel caso in esame non è possibile disapplicare l'art. 22 L. n. 354/1975 per contrasto con la direttiva richiamata, non essendo *self-executing*, occorre verificare se l'eccezione di illegittimità costituzionale di tale disposizione sollevata dall'opposto sia rilevante e non manifestamente infondata.

3. - Circa la prima condizione, giova soffermarsi sul motivo per cui la presente controversia non può essere risolta senza applicare la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita.

Occorre precisare che, in sede di ricorso per decreto ingiuntivo, il aveva richiesto soltanto emettersi ingiunzione per il pagamento della somma di €377,61, oltre accessori di legge, senza sollevare dubbi di costituzionalità dell'art. 22 O.P. (coerentemente anche con la natura sommaria del procedimento di ingiunzione disciplinato dagli artt. 633 ss. c.p.c.).

Successivamente, essendo stato proposto giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo da parte del Ministero, l'odierno opposto ha ritenuto di chiedere, in via subordinata e solo nel caso in cui questo giudice ritenga di revocare il decreto ingiuntivo, le differenze retributive prendendo quale parametro di riferimento la retribuzione stabilita dal CCNL di settore senza la riduzione prevista dall'art. 22 O.P., ritenuto in contrasto con la Costituzione e con la Direttiva n. 2022/2041.

Tale domanda, alternativa a quella presentata in sede monitoria, è ammissibile nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo.

Sul punto, è sufficiente richiamare la sentenza della Cassazione civile sez. un., 15/10/2024, n. 26727. Le Sezioni Unite civili – pronunciandosi sulle due questioni di particolare importanza rimesse dalla Sezione Prima civile con l'ordinanza interlocutoria n. 20476 del 17 luglio 2023, ovvero se: *a)* in generale, nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo il convenuto opposto possa proporre una domanda nuova, diversa da quella avanzata nella fase monitoria, anche nel caso in cui l'opponente non abbia proposto una domanda o una eccezione riconvenzionale e si sia limitato a sollevare eccezioni chiedendo la revoca del decreto opposto; *b)* in particolare, se ed entro quali limiti possa considerarsi ammissibile la modificazione della domanda di adempimento contrattuale avanzata con il ricorso per decreto ingiuntivo, attraverso la proposizione di una domanda d'indennizzo per l'ingiustificato arricchimento o di una domanda di risarcimento del danno per responsabilità precontrattuale – hanno affermato il seguente principio: *nel giudizio di opposizione a decreto ingiuntivo, la proposizione da parte dell'opposto nella comparsa di risposta di domande alternative a quella introdotta in via monitoria è ammissibile se tali domande trovano il loro fondamento nel medesimo interesse che aveva sostenuto la proposizione della originaria domanda nel ricorso diretto all'ingiunzione*.

Ebbene, nel caso di specie la domanda proposta in via subordinata si fonda sullo stesso rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria che era alla base del ricorso monitorio.

Peraltro, nel presente giudizio *a quo* il decreto ingiuntivo emesso deve essere revocato in quanto non poteva essere concesso per carenza di prova scritta. Infatti, il giudice del procedimento monitorio ha emesso il decreto ingiuntivo sulla base del conteggio (allegato al ricorso monitorio) elaborato dallo stesso ricorrente, conteggio che certamente non può integrare una prova scritta ai sensi dell'art. 633 c.p.c. giacché trattasi di documento formato

unilateralmente dall'asserito creditore e volto soltanto ad illustrare analiticamente il procedimento che conduce alla quantificazione del credito. Non era stato invece prodotto il contratto collettivo con le relative tariffe che sarebbe stato necessario per dimostrare che nell'anno 2024 le retribuzioni spettanti ammontavano agli importi sulla cui base i detti conteggi erano stati sviluppati. Erano state invece prodotte le sole tariffe del CCNL Turismo del 20.02.2010 valide nel periodo settembre 2012 – marzo 2013.

Per tale ragione, il decreto ingiuntivo oggetto della presente opposizione dovrà essere revocato e ciò impone di passare all'esame della domanda proposta dall'opposto in via subordinata, con la conseguente necessità di applicare l'art. 22 O.P., della cui legittimità costituzionale si dubita, per stabilire se la somma spettante sia pari a quanto richiesto dal lavoratore con la memoria di costituzione.

In definitiva, la condizione di rilevanza sussiste in quanto il giudizio non può essere definito senza applicare la norma oggetto del dubbio di costituzionalità.

4. - Quanto al profilo relativo alla non manifesta infondatezza si osserva quanto segue.

Preliminarmente si rileva che la Corte Costituzionale, nel 1988 (sentenza n. 1087), è stata chiamata a giudicare, tra l'altro, sulla legittimità dell'art. 22 della legge 26 luglio 1975, n. 354, dubitandosi della sua ragionevolezza.

Il giudice rimettente aveva escluso che, sotto il profilo retributivo, potessero ravvisarsi ragionevoli motivi giustificativi del possibile deteriore trattamento dei lavoratori detenuti rispetto agli ordinari lavoratori subordinati, attesa la natura non afflittiva (ex art. 20 l. cit.) del lavoro obbligatoriamente svolto e considerato che i detenuti hanno bisogno di guadagnare per mantenere se stessi e la propria famiglia.

Come sintetizzato dalla Corte al punto 1 del "Considerato in diritto", "*Il giudice a quo ritiene che risulterebbero violati gli artt. 3 e 36 Costit. in quanto, non essendovi alcuna differenza tra il lavoro svolto dai detenuti e il lavoro*

subordinato ordinario, e sopratutto tra il lavoro eseguito in semilibertà e quello svolto in favore di imprese pubbliche e private, non è né ragionevole né giustificata la sussistente disparità di trattamento dei primi rispetto agli altri lavoratori, tanto più che il detenuto che lavora deve soddisfare i bisogni suoi e della sua famiglia con i proventi del suo lavoro".

La Corte Costituzionale, precisato che la questione sollevata riguardava solo la situazione del detenuto che lavora all'interno dello stabilimento carcerario, alla diretta dipendenza dell'Amministrazione penitenziaria, ha respinto la questione sulla scorta dei seguenti principali argomenti:

- il rapporto di lavoro *de quo* trae origine da un obbligo legale e non da un libero contratto;
- è prevista una particolare regolamentazione per la quale rileva la qualità delle parti;
- centrali sono le finalità da raggiungere: la redenzione ed il riadattamento del detenuto alla vita sociale; l'acquisto o lo sviluppo dell'abitudine al lavoro e della qualificazione professionale che valgono ad agevolare il reinserimento nella vita sociale;
- l'amministrazione non si prefigge né utili né guadagni e si avvale di una mano d'opera disorganica, a volte non qualificata proprio per garantire il raggiungimento delle particolari finalità citate;
- il compenso previsto per le prestazioni non si denomina retribuzione ma o remunerazione o mercede, determinata con una procedura particolare, stabilita con atto amministrativo da parte di una apposita commissione.

La Corte, pur escludendo l'illegittimità costituzionale nel caso sottoposto al suo esame, ha tuttavia espresso importanti principi: "*Tuttavia, per quanto non possa ritenersi che tale genere di lavoro sia del tutto identico, specie per la sua origine, per le condizioni in cui si svolge, per le finalità cui è diretto e che deve raggiungere, non può assolutamente affermarsi che esso non debba*

essere protetto specie alla stregua dei precetti costituzionali (artt. 35 e 36 Cost.).

Peraltro, una remunerazione di gran lunga inferiore alla normale retribuzione sarebbe certamente diseducativa e controproducente; il detenuto non troverebbe alcun incentivo ed interesse a lavorare e, se lavorasse egualmente, non avrebbe alcun interesse ad una migliore qualificazione professionale.

Gran parte delle finalità attribuite al lavoro carcerario sarebbero frustrate e vanificate.

Il che in concreto non è alla stregua della legislazione in esame.

Infatti, la norma censurata stabilisce anzitutto il principio della equa remunerazione. Essa sancisce che la mercede per ciascuna categoria di lavoratori è equitativamente stabilita. Inoltre, sono specificamente richiamati i contenuti del precetto costituzionale (art. 36 cost.). Si prevede, infatti, che la mercede debba essere determinata in relazione alla quantità ed alla qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione ed al tipo di lavoro del detenuto. Infine, si prende in considerazione il trattamento previsto dai contratti collettivi.

Vero è che è stabilito un trattamento minimo non inferiore ai due terzi del salario previsto da quest'ultimi, ma trattasi solo di una determinzione nel minimo, mentre non può escludersi l'osservanza del criterio della relazione con la quantità e la qualità del lavoro prestato e nemmeno possono trascurarsi, secondo il precetto costituzionale, i bisogni della famiglia di chi lavora.

Infine, non può del tutto escludersi che, trattandosi di un diritto soggettivo, il lavoratore possa adire, come nella specie, il giudice del lavoro il quale può disapplicare l'atto determinativo della mercede se importi violazione dei surrichiamati precetti costituzionali".

Le considerazioni espresse dalla Corte nel 1988 che hanno permesso di ritenere compatibile l'art. 22 con la Costituzione, tuttavia, non appaiono più condivisibili a seguito delle modifiche nella disciplina in esame ad opera del D.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 124 e dell'evoluzione dell'ordinamento.

Infatti, il testo dell'art. 22 O.P. vigente nel 1988 era il seguente: "*Le mercedi per ciascuna categoria di lavoranti sono equitativamente stabilite in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione e al tipo del lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro. A tal fine è costituita una commissione composta dal direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena, che la presiede, dal direttore dell'ufficio del lavoro dei detenuti e degli internati della direzione generale per gli istituti di prevenzione e di pena, da un ispettore generale degli istituti di prevenzione e di pena, da un rappresentante del Ministero del tesoro, da un rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e da un delegato per ciascuna delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale* [...]".

Invece, a seguito della riforma del 2018, l'art. 22 cit. prevede che "*La remunerazione per ciascuna categoria di detenuti e internati che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi*".

Si è quindi passati da una mercede quantificata "*in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro*" ad una remunerazione "*pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi*".

Appare evidente dal dato letterale della disposizione oggi vigente che non è più previsto un limite retributivo minimo ma un criterio di quantificazione rigido, non superabile in via interpretativa.

Seconda modifica normativa rilevante è l'abrogazione dell'art. 20, comma 3, O.P. per il quale "*Il lavoro è obbligatorio per i condannati e per i sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro*".

Ne consegue che il lavoro dei detenuti non è più obbligatorio: essi potrebbero legittimamente decidere di non prestare attività lavorativa all'interno dell'istituto penitenziario che dovrebbe poi remunerare con retribuzione piena

il lavoro affidato all'esterno tramite appalti di manodopera e/o assunzioni dirette di personale per sopperire a quotidiane esigenze di gestione quali quelle relative alle pulizie degli ambienti, alla preparazione e distribuzione dei pasti, ecc.

Inoltre, una terza modifica normativa impedisce di percorrere la strada suggerita dalla Corte Costituzionale nel 1988 ("*Infine, non può del tutto escludersi che, trattandosi di un diritto soggettivo, il lavoratore possa adire, come nella specie, il giudice del lavoro il quale può disapplicare l'atto determinativo della mercede se importi violazione dei surrichiamati precetti costituzionali*") dal momento che è stata abolita la Commissione che determinava l'ammontare della mercede con proprio atto amministrativo.

Pertanto, a seguito della riforma del 2018, il giudice comune, se dovesse ritenere che la remunerazione del lavoro del detenuto nel caso sottoposto al suo esame non è rispettoso dell'art. 36 Cost., non potrebbe più disapplicare l'atto della Commissione e individuare un compenso congruo perché l'art. 22 O.P. oggi obbliga a prendere come parametro i 2/3 della retribuzione stabilita dal contratto collettivo di riferimento.

Tale differente disciplina solleva dubbi di legittimità costituzionale non manifestamente infondati anche in considerazione del mutato contesto giuridico e culturale, come correttamente esposto anche dall'odierno opposto; l'evoluzione giurisprudenziale degli ultimi anni, infatti, è nella direzione di equiparare il lavoro carcerario a quello dei liberi, salve le giustificate specificità.

Sul punto può citarsi la recente sentenza della S.C. n. 23588/2025 che – nell'equiparare la tutela previdenziale dei lavoratori detenuti a quella dei liberi – si sofferma proprio sull'evoluzione della disciplina del lavoro svolto all'interno degli istituti carcerari alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria: "*3.1 – L'evoluzione dei diritti del lavoratore e l'attuazione del principio costituzionale della finalità rieducativa delle pene detentive costituiscono una prima chiave di lettura delle questioni in questa sede dibattute. Il lavo-*

ro svolto all'interno degli istituti carcerari ed alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria era inizialmente configurato come parte integrante della pena (all'art. 1 del R.D. n. 787 del 1931 si affermava che in ogni stabilimento carcerario le pene si scontassero con l'obbligo del lavoro, ed agli artt. 114 e ss. ne veniva disciplinata l'organizzazione) e come strumento di ordine e disciplina del detenuto; peraltro, trattandosi di un obbligo legale non si configurava come lavoro subordinato di natura contrattuale. La legge n. 354 del 1975 di riforma dell'ordinamento penitenziario ha superato tale impostazione e, nell'ottica della finalità rieducativa della pena ex art. 27 III co. Cost., il lavoro ha perso il carattere di afflittività (lo esclude espressamente il secondo comma dell'art. 20) per divenire uno strumento centrale del trattamento del detenuto, nell'ottica di una globale finalità rieducativa e di reinserimento nella collettività, per arginarne la desocializzazione conseguente allo stato di reclusione. Sono stati, quindi, riconosciuti al lavoratore detenuto vari diritti soggettivi, intimamente connessi alla posizione del lavoratore: nel testo originario dell'art. 20 della legge n. 354 del 1975, affidato agli istituti penitenziari il compito di favorire "in ogni modo la destinazione al lavoro dei detenuti e degli internati" ed esplicitamente affermato che "il lavoro penitenziario non ha carattere afflittivo ed è remunerato", si prescriveva, al terzo comma, l'obbligatorietà del lavoro per i condannati, dicitura non più riprodotta nel testo del novellato dall'art. 2 del D.Lgs. n. 124 del 2018, in cui è invece affermato che l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono "riflettere" quelli del lavoro nella società libera, al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale. All'obbligo del lavoro, su cui si modulava l'oggettiva determinazione di criteri di assegnazione come introdotti dalla legge n. 296 del 1993 di modifica del sesto comma dell'art. 20 (fra i quali compare l'anzianità di disoccupazione durante lo stato di detenzione, oltre ai carichi familiari, la professionalità, e le precedenti e future attività con formazione di graduatorie) si è affiancato il riconoscimento di vari diritti

soggettivi, fra i quali la durata delle prestazioni lavorative non superiore ai limiti stabiliti dalle leggi vigenti, il riposo festivo, a cui è stato aggiunto il diritto al riposo annuale retribuito, e al comma 13 "la tutela assicurativa e previdenziale" integrata dalla tutela contro gli infortuni e le malattie professionali, garantita dall'art. 4 n. 9 D.P.R. n. 1124 del 1965 . [...]

4. Quanto precede consente di superare agevolmente la prima questione circa la discussa equiparazione del lavoro in carcere con il lavoro del libero mercato; le peculiarità derivanti dalla connessione tra profili del rapporto di lavoro ed organizzativi, disciplinari e di sicurezza, propri dell'ambiente carcerario, non elidono la configurazione tipologica e strutturale del rapporto subordinato intramurario né scalfiscono il nucleo essenziale dei diritti del lavoratore nell'ambito delle tutele costituzionalmente garantite e disciplinate dall'ordinamento. La previsione dell'art. 20 comma 3 inerente alla circostanza che "l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera" sottende ad una immagine replicata dell'organizzazione del lavoro e dei suoi metodi di svolgimento nella relazione fra soggetti liberi, ed il fine di "far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale" non costituisce lo scopo ex se dell'enunciato riflesso organizzativo ma l'obiettivo a cui tale speculare organizzazione deve tendere, ossia preparare il detenuto alla sua introduzione negli ambiti lavorativi esterni, di cui abbia già avuto esperienza nella (riflessa) organizzazione carceraria.

5. È evidente che l'evoluzione normativa e giurisprudenziale abbia eroso nel tempo il carattere di specialità del lavoro carcerario riconoscendo in favore del lavoratore detenuto i diritti spettanti a tutti i lavoratori in genere e le azioni esperibili innanzi al giudice del lavoro, conservando il rapporto la sua causa tipica, la sua funzione economico sociale inerente allo scambio sinallagmatico tra prestazione lavorativa e compenso remunerativo. Il fine di rieducazione e reinserimento sociale non influisce, dunque, sui contenuti della

prestazione e sulla modalità di svolgimento del rapporto, ed anzi, l'obiettivo di eguaglianza del rapporto di lavoro carcerario a quello svolto in regime di libertà rientra nella predetta finalità rieducativa. Il rapporto di lavoro del detenuto alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria va dunque considerato come un ordinario rapporto di lavoro, nonostante la sua particolare regolamentazione normativa, assimilazione già affermata in altre pronunce di legittimità (cfr. Cass. n. 5605 del 1999 in tema di giurisdizione sulle controversie per differenze retributive, Cass. n. 9969 del 2007 in tema di decorrenza del termine prescrizionale dei diritti del lavoratore, ed anche Cass. n. 21573 del 2007 e n. 3062 del 2015 su voci retributive e trattenute datoriali, Cass. n. 27340 del 2019 e n. 8055 del 1991 in tema di responsabilità datoriale ed obblighi di sicurezza art. 2087 c.c., Cass. n. 12205 del 2019 e n. 20055 del 2009 in tema di competenza territoriale)".

A fronte, quindi, di una sempre più tendenziale equiparazione del lavoro dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari alle dipendenze dell'Amministrazione a quello dei lavoratori liberi, appare a questo Giudice non più giustificabile una rigida – e, si ribadisce, insuperabile a livello interpretativo, data la formulazione letterale dell'art. 22 O.P. – riduzione della retribuzione che *ex lege* deve essere pari a 2/3 rispetto ai minimi previsti dai contratti collettivi.

La prospettata irragionevole disparità di trattamento emerge in modo ancora più evidente se si considera che, per giurisprudenza consolidata, anche di legittimità, il giudice del lavoro che si trovi dinanzi ad una retribuzione che non rispetta i parametri fissati dall'art. 36 Cost. nell'ambito di un rapporto di lavoro privato può considerare, quale parametro retributivo di riferimento, la retribuzione prevista dai pertinenti contratti collettivi ma non è certo vincolato da questi ultimi.

In altre parole, in linea di massima il parametro è costituito dalla retribuzione individuata dal contratto collettivo giacché questo è stipulato dalle associazioni sindacali che, per funzione istituzionale, meglio possono garantire i

diritti dei lavoratori. Tuttavia, ben può il giudice comune ritenere che detta retribuzione non rispetti l'art. 36 Cost. e, conseguentemente, individuarla sulla base di altri parametri (es. valore soglia di povertà calcolato dall'ISTAT).

In merito al vaglio che il giudice del lavoro deve compiere *ex* art. 36 Cost. può richiamarsi la sentenza della S.C. n. 27711/2023 per la quale: "*11.- Anzitutto va ricordato che secondo quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 24449/2016 l'art. 36 Cost., comma 1, garantisce due diritti distinti, che, tuttavia, "nella concreta determinazione della retribuzione, si integrano a vicenda": quello ad una retribuzione "proporzionata" garantisce ai lavoratori "una ragionevole commisurazione della propria ricompensa alla quantità e alla qualità dell'attività prestata"; mentre quello ad una retribuzione "sufficiente" dà diritto ad "una retribuzione non inferiore agli standards minimi necessari per vivere una vita a misura d'uomo", ovvero ad "una ricompensa complessiva che non ricada sotto il livello minimo, ritenuto, in un determinato momento storico e nelle concrete condizioni di vita esistenti, necessario ad assicurare al lavoratore ed alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa". In altre parole, l'uno stabilisce "un criterio positivo di carattere generale", l'altro "un limite negativo, invalicabile in assoluto".*

12. Il giudice, pertanto, non può sottrarsi a nessuna delle due valutazioni che, seppur integrate, costituiscono le direttrici sulla cui base deve determinare la misura della retribuzione minima secondo la Costituzione. [...]

15. Il livello Istat di povertà pur non costituendo un parametro diretto di determinazione della retribuzione sufficiente, può tuttavia aiutare ad individuare, sotto questo profilo, una soglia minima invalicabile. Esso non è di per sé indicativo del raggiungimento del livello del salario minimo costituzionale che, come già rilevato, deve essere proiettato ad una vita libera e dignitosa e non solo non povera, dovendo altresì rispettare l'altro profilo della proporzionalità. [...]

20. Dalla giurisprudenza che si è via via pronunciata nella materia (v. punti 23 e ss.) si desume inoltre che in sede di applicazione dell'art. 36 Cost.,

il giudice di merito gode, ai sensi dell'art. 2099 c.c., di una ampia discrezionalità nella determinazione della giusta retribuzione potendo discostarsi (in diminuzione ma anche in aumento) dai minimi retributivi della contrattazione collettiva e potendo servirsi di altri criteri di giudizio e parametri differenti da quelli collettivi (sia in concorso, sia in sostituzione), con l'unico obbligo di darne puntuale ed adeguata motivazione rispettosa dell'art. 36 Cost..

21.- Pertanto l'apprezzamento dell'adeguatezza della retribuzione in concreto resta riservato al giudice del merito (v. fra le altre Cass. n. 20216/2021, Cass. n. 19467/2007; Cass. n. 16866/2008; Cass. 14/6/1985 n. 3586, Cass. 24/6/1983 n. 4326, Cass. 12/3/1981 n. 1428, Cass. 3/4/1979 n. 1926) e la sua determinazione, se effettuata nel rispetto dei criteri imposti dall'art. 36 Cost., e con adeguata motivazione, in ordine agli elementi utilizzati, non è censurabile neppure sotto il profilo del mancato ricorso ai parametri rinvenibili nella contrattazione collettiva (v. Cass. nn. 19467/2007, n. 2791/1987, Cass. n. 2193/1985) [...]

23.1. Tuttavia, nella variegata casistica giurisprudenziale si registrano, alla luce dei fatti concreti, frequenti deviazioni dalla contrattazione collettiva nazionale di categoria, essendo sempre stato inteso, quello del riferimento alle clausole salariali dei contratti collettivi post-corporativi di categoria, come una facoltà piuttosto che un obbligo inderogabile per il giudice di merito, fatto salvo l'onere della motivazione conforme (Cass. n. 5519/2004). [...]

23.2. Inoltre, il giudice può motivatamente utilizzare parametri anche differenti da quelli contrattuali e "fondare la pronuncia, anziché su tali parametri, sulla natura e sulle caratteristiche della concreta attività svolta, su nozioni di comune esperienza e, in difetto di utili elementi, anche su criteri equitativi" (Cass. n. 19467/2007, Cass. n. 1987/2791, Cass. n. 1985/2193, Cass. n. 24449/2016) [...]

24. In virtù dell'integrazione del nostro ordinamento a livello Europeo ed internazionale, l'attuazione del precetto del giusto salario costituzionale è divenuta un'operazione che il giudice deve effettuare considerando anche le

indicazioni sovranazionali e quelle provenienti dall'Unione Europea e dall'ordinamento internazionale.

24.1 La recente Direttiva UE 2022/2041 del 19 ottobre 2022 "relativa a salari minimi adeguati nell'Unione Europea termine" - dei cui contenuti il giudice interno deve tenere conto, secondo le ripetute indicazioni della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, anche prima della scadenza del recepimento. [...]

La direttiva UE 2022/2041 del 19 ottobre 2022 in materia di adeguatezza dei salari, sopra indicata, vuole conseguire gli obiettivi della dignità del lavoro, l'inclusione sociale e il contrasto alla povertà, dettando il concetto per cui la salvaguardia e l'adeguamento dei salari minimi "contribuiscono a sostenere la domanda interna". [...]

26. Come già rilevato, utile allo scopo si rivela l'individuazione percentuale del salario medio e/o mediano, che nel nostro Paese può essere individuato anche attraverso i dati Uniemens censiti dall'INPS (mentre sui c.d. working poors v. da ultimo XXII Rapporto INPS, pag.99 e ss. presentato al Parlamento il 13 settembre 2023); suggerimento che il giudice interno può dunque valorizzare ai fini della complessiva valutazione di conformità nei termini equitativi richiesti da questa giurisprudenza ex art. 36 Cost., anche ai sensi dell'art. 432 c.p.c. [...]

28. Secondo quanto affermato in epoca risalente dalla Corte costituzionale quello al salario minimo costituzionale delineato nell'art. 36, integra un diritto subiettivo perfetto (sentenza n. 30/1960) che "deve rispondere a due fondamentali e diverse esigenze" indicate dalla norma (Corte Cost. sentenza n. 74 del 1966, n. 559 del1987). [...]

39. Pertanto, pur di fronte alla situazione di crisi in parte nuova che si è venuta determinando, ad avviso di questa Corte, non cambia, e non può cambiare considerata l'inderogabilità dell'art. 36 Cost., la sperimentata regola della presunzione iuris tantum, salvo prova contraria, di conformità del trattamento salariale stabilito dalla contrattazione collettiva alla norma costitu-

zionale, dovendosi solo chiarire che essa opera non solo "in mancanza di una specifica contrattazione di categoria", come talvolta si è affermato nella giurisprudenza di merito (richiamando erroneamente la sentenza n. 7528/2010 di questa Corte), ma anche "nonostante" una specifica contrattazione di categoria. [...]

41.- La stessa Corte costituzionale, nella notissima sentenza n. 106 del 1962, pronunciandosi sulla proroga della Legge Vigorelli, quella che estendeva i minimi contrattuali erga omnes per legge, ha del resto già affermato che non esiste una riserva normativa o contrattuale a favore della contrattazione collettiva nella determinazione del salario nell'attuale ordinamento costituzionale (ed a maggior ragione in uno stato di mancata attuazione dell'art. 39 Cost).".

Ora, posto che il giudice può, nella valutazione da compiere ai sensi dell'art. 36 Cost., discostarsi dalla retribuzione individuata dalla contrattazione collettiva ed utilizzare altri parametri, non si vede la ragione per la quale – soltanto per il lavoro dei detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria – il giudice debba essere obbligato per legge (art. 22 L. n. 354/1975) a riconoscere non più della retribuzione prevista dal pertinente CCNL, per di più con la non modesta falcidia fissa di 1/3, a prescindere dall'entità della stessa.

In definitiva, secondo questo Giudice l'applicazione dell'art. 22 O.P. determina l'individuazione di una retribuzione non rispettosa dell'art. 36 Cost. in assenza di un motivo ragionevole, con conseguente violazione anche degli artt. 3 e 35 Cost.

La disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita, inoltre, autorizza indirettamente l'Amministrazione penitenziaria a risparmiare sul costo del lavoro, dovendo altrimenti procedere ad assunzione diretta o ad appaltare i servizi di cui si occupano i lavoratori-detenuti (es. pulizia, mensa, ecc.), con pregiudizio della dignità personale di questi ultimi (in violazione dell'art. 2 Cost.) i quali si vedono riconosciuta una retribuzione non di poco inferiore a quella giusta per il solo fatto di essere stati condannati e di lavorare all'interno

dell'istituto alle dipendenze del Ministero. Lo stato di detenzione, infatti, non fa venire meno né i bisogni personali dell'individuo e della sua famiglia né gli eventuali obblighi alimentari e familiari.

Inoltre, tale riduzione fissa della retribuzione si pone in contrasto anche con la finalità rieducativa della pena in quanto può costituire un disincentivo al lavoro intramurario; una volta che quest'ultimo è considerato uno degli elementi del trattamento rieducativo (Corte cost. n. 158/2001), una legge che può "scoraggiarlo" si pone in violazione anche dell'art. 27, comma 2, Cost.

Appare dunque non manifestante infondato il dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 26 luglio 1975, n. 354, secondo cui "*La remunerazione per ciascuna categoria di detenuti e internati che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi*", per contrasto con gli artt. 2, 3, 27, 35 e 36 Cost.

P . Q . M .

Il Tribunale, visti gli artt. 1 Legge Costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 e segg. Legge 11 marzo 1953 n. 87,

1. - dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 22 della legge 26 luglio 1975, n. 354, secondo cui "*La remunerazione per ciascuna categoria di detenuti e internati che lavorano alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi*", per contrasto con gli artt. 2, 3, 27, 35 e 36 Cost.;
2. - sospende il presente procedimento;
3. - ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia comunicata ai procuratori costituiti e sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

4. - dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Roma, 24 aprile 2026

Il Giudice

Provvedimento redatto con la collaborazione del M.O.T. dott. Roberto Savino