Il Ministro della Giustizia

DOC CXVIII, n. 4

Pos. 3/2-2

In ottemperanza a quanto disposto dall'art. 20, ultimo comma, della legge 26 luglio 1975 n. 354, trasmetto per l'esame del Parlamento, la relazione sull'attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti per l'anno 2025.

Il Ministro
Carlo Nordio

On. Lorenzo Fontana
Presidente della Camera dei Deputati
ROMA

Camera dei Deputati ARRIVO 03 dicembre 2025 Prot: 2025/0002060/TN - Doc. firmato digitalmente da: Ministero della Giustizia

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Ufficio I - Segreteria generale e del coordinamento interistituzionale
Sezione V – Affari dipartimentali e relazioni istituzionali

Prot. Roma, 9/12/25

Alla Signora Capo di Gabinetto
dell'on. Ministro della Giustizia

OGGETTO: Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti ai sensi dell'art. 20 ultimo comma della legge 26 luglio 1975 n. 354 **- Anno 2025.**

In riscontro alla nota 5 novembre 2025, prot. n. 39966, di pari oggetto, interpellata la Direzione generale dei detenuti e del trattamento, si segnala quanto segue.

Il lavoro rappresenta da sempre uno degli strumenti centrali e qualificanti del trattamento penitenziario, poiché contribuisce in maniera decisiva al percorso rieducativo della persona detenuta: consente l'acquisizione di competenze professionali, favorisce l'assunzione di responsabilità individuale e prepara concretamente al reinserimento sociale, coerentemente con quanto sancito dall'articolo 27 della Costituzione, che stabilisce il principio della finalità rieducativa della pena.

L'inserimento lavorativo, oltre alla ricadute favorevoli per il diretto interessato in termini di autonomia economica e impiego del tempo, innesca un processo moltiplicatore di effetti positivi sia all'interno dei singoli istituti penitenziari - in termini di maggiore sicurezza e benessere generalizzato che coinvolge anche il personale che vi opera - sia all'esterno delle mura penitenziarie - in quanto consente l'avvio di interventi volti a promuovere l'integrazione sociale e a favorire la riduzione del fenomeno della recidiva. Inoltre, il già menzionato inserimento lavorativo incide favorevolmente, almeno in parte, su un diffuso pregiudizio sociale, che è di ostacolo al reinserimento sociale.

La non obbligatorietà del lavoro detentivo è stata rafforzata con l'art. 20 dell'Ordinamento Penitenziario, stabilendo che l'organizzazione e i metodi del lavoro all'interno degli istituti "devono riflettere quelli del lavoro nella società libera". La miniriforma di cui al D.lgs. 124/2018 ha allineato, sostanzialmente, il lavoro svolto dalle persone in stato di detenzione a quello svolto dai cittadini liberi, superando il pregresso carattere punitivo/afflittivo del lavoro in carcere, in favore di una funzione

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

risocializzante e di reinserimento sociale, coerente con l'enunciazione dell'art.1 della Costituzione.[1]

Si può agevolmente concludere che il lavoro è stato individuato dalla legge come il perno del trattamento penitenziario, la strada maestra per il reinserimento sociale. L'esperienza dimostra che il lavoro fornisce riscontro tangibile, sotto l'aspetto soggettivo, all'adesione convinta del detenuto al programma di trattamento; e sotto l'aspetto oggettivo, alla sua capacità di mantenere fede agli impegni della quotidianità.

Proprio ed esclusivamente in tale ottica, con D.M. 10 dicembre 2023, recante *"modifiche al decreto 02 marzo 2016 concernente l'individuazione presso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria degli uffici di livello dirigenziale non generali, la definizione dei relativi compiti e l'organizzazione delle articolazioni dirigenziali territoriali ai sensi dell'art. 16, commi 1 e 2 del D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84, nonché l'individuazione dei posti di funzione da conferire nell'ambito degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione penitenziaria ai sensi dell'articolo 9 del D.lgs. 15 febbraio 2006, n. 63"* è stato istituito, nell'ambito della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, l'ufficio VI *"Promozione e coordinamento del lavoro penitenziario"*, quale articolazione interna dedicata alla tematica.

In ambito penitenziario, il lavoro può essere svolto sia alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (tra cui, i cd. "servizi" interni nei settori funzionali alla gestione della quotidianità penitenziaria, a cui si aggiungono le attività afferenti all'ambito agricolo e ad alcuni opifici - prevalentemente falegnamerie, tessitorie e officine per la lavorazione del ferro -, dove vengono realizzate le forniture necessarie per il mobilio, l'arredo ed il corredo delle stanze di pernottamento detenuti), sia alle dipendenze di soggetti terzi (imprese o cooperative). In tale ultima ipotesi, sussistendone i presupposti, l'attività lavorativa può essere svolta sia all'interno degli istituti, attraverso l'organizzazione e la gestione – previe convenzioni con le direzioni di istituto – di officine e laboratori presenti all'interno degli istituti penitenziari stessi, sia attraverso assunzioni all'esterno di detenuti in articolo 21 O.P. o in semilibertà[2].

[1] (l'art. 20 dell'O.P. è stato completamente riscritto dal d.lgs. 02 ottobre 2018, n. 124 (Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario) tenendo conto del dibattito dottrinario e giurisprudenziale sulla materia e delle proposte di modifica formulate dalla "Commissione Giostra" in occasione dei lavori degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale).

[2] Il Decreto-legge n. 48 del 11 aprile 2025, convertito dalla L. 9 giugno 2025, n. 80, è intervenuto nel merito della stipula delle convenzioni, fissando il termine di sessanta giorni per esprimersi nel merito della proposta di convenzione, indicando subito le condizioni e le prescrizioni eventualmente necessarie ai fini dell'approvazione della proposta stessa.

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

L'offerta, chiaramente, si differenzia nei diversi Istituti in base a molteplici variabili, tra le quali: le caratteristiche dell'Istituto, ovvero la disponibilità di idonei spazi e locali, la tipologia delle persone ristrette in termini di reato addebitato, il contesto territoriale di riferimento, la presenza di eventuali problematiche organizzative.

Lo sforzo dell'Amministrazione penitenziaria è costantemente rivolto alla riduzione degli ostacoli ed all'incremento di opportunità formative e lavorative, in particolare riguardo ai datori terzi diversi dall'Amministrazione Penitenziaria che, operando sul mercato del lavoro libero, consentono alla popolazione ristretta nei penitenziari di acquisire competenze spendibili dopo la carcerazione. Le Direzioni degli istituti sono incentivate ad impostare percorsi trattamentali, secondo un principio di progressivo sviluppo e miglioramento delle condizioni entro cui sono inserite le persone ristrette selezionate, nonché progettualità secondo il contesto detentivo e territoriale in cui ordinariamente operano.

Secondo l'ultimo dato pubblicato dalla sezione statistica[3], su 62.728 detenuti sono stati complessivamente impiegati in attività lavorative di tipo continuativo all'incirca 21.354 detenuti, corrispondente al 34% circa dei presenti.

Il dato generale è di seguito dettagliato in base ad alcune specifiche.

- **21.354** detenuti lavoratori (in modalità più continuativa) – di cui 20.132 uomini (circa il 33,5% degli uomini complessivamente presenti) e 1.222 donne (circa il 44,5% delle donne presenti);
- **18.004** lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione (il 28,3% circa dei detenuti complessivamente presenti) – di cui n. 16.994 uomini (28,7% degli uomini presenti) e 1.010 donne (36,7% delle donne presenti);
- **3.350** detenuti lavoratori alle dipendenze di terzi (il 5,3% circa dei detenuti complessivamente presenti) – di cui:
  - n. 3.138 uomini (5,2% degli uomini presenti) e 212 donne (7,7% delle donne presenti);
  - n. 1.159 addetti in attività organizzate e gestite all'interno degli istituti (di cui 188 per conto di imprese e 971 per conto di cooperative);
- **1.213** semiliberi, di cui 38 in attività in proprio e n. 1.175 occupati presso datori di lavoro esterni;

[3] Relativo al 30 giugno 2025 – 1° Semestre 2025 -

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriageneraledap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

- **7.835** i detenuti stranieri lavoratori (il 39,5% circa del totale dei detenuti stranieri) di cui:
  - n. 6.688 alle dipendenze dell'amministrazione e n. 1.147 alle dipendenze di terzi;
  - n. 7.394 detenuti stranieri uomini (il 37.3% circa dei detenuti stranieri uomini) e n. 441 donne (il 56,5% circa delle detenute straniere).

L'inserimento lavorativo alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria è regolato dall'articolo 20, della Legge 354/75, attraverso l'istituzione di una specifica Commissione, che garantisce trasparenza e pubblicità nei criteri di selezione attraverso la formazione di due elenchi per l'assegnazione al lavoro, uno generico e l'altro per qualifica; l'inserimento nelle attività produttive e di servizi gestite all'interno degli istituti penitenziari da altri datori di lavoro, risponde maggiormente a finalità di tipo rieducativo e di reinserimento sociale.

Ai fini dell'implementazione di percorsi strutturati di inserimento lavorativo in grado di produrre risultati concreti e duraturi, un ruolo significativo viene svolto a livello locale dalle Commissioni regionali per il lavoro penitenziario previste dall'art. 25 *bis* dell'O.P.

Le Commissioni perseguono, tra i propri obiettivi:

- supportare le *governance* delle azioni afferenti alle politiche del lavoro rivolte ai soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria;

- definire linee strategiche per lo sviluppo di proposte condivise;

- creare *partnership* tra i soggetti coinvolti in termini di sviluppo dell'inclusione socio-lavorativa nell'area penale (adulti e minori).

Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. Aspetti finanziari

Sotto il profilo finanziario, il numero dei detenuti occupati nei servizi di istituto è strettamente correlato, in particolare, alle risorse finanziarie disponibili annualmente sui seguenti capitoli di bilancio:

- 1764 p.g. 2 - con il quale si provvede al pagamento delle retribuzioni, denominate anche "mercedi" relativamente ai cc.dd. servizi domestici interni -;

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

- 7361 p.g. 1 – con il quale si procede a finanziarie le attività produttive di natura "industriale" come opifici e laboratori -;
- 7362 pg. 1 – il cui oggetto di spesa concerne le coltivazioni di tipo agricolo -.

I fondi assegnati sul capitolo delle retribuzioni per i detenuti lavoratori impiegati in servizi domestici interni (cap. 1764 art.2) per l'anno 2025 ammontano a €. 133.000.000,00 – circa 5.000.000,00 in più rispetto all'anno precedente[4] -, con l'aggiunta di ulteriori €. 8.000.000,00, quale progetto della Direzione Generale dei detenuti e del trattamento con Cassa delle Ammende per i cc.dd. "lavori professionalizzanti". Tutte tali risorse finanziarie sono state interamente utilizzate.

Relativamente alle attività di tipo produttivo di arredi ed effetti di casermaggio (letti, sedie, armadi, tavoli e scaffalature per le stanze di pernottamento dei detenuti e per gli alloggi collettivi del Personale di polizia penitenziaria, nonché federe, coperte, e lenzuola, tute, camici e scarpe anti-infortunistica per detenuti lavoratori e, ancora, presso le officine tipografiche, stampati per gli uffici e altro), il pertinente capitolo 7361 p.g.1 "Industria", sul quale gravano i costi per il funzionamento degli opifici penitenziari relativamente alla retribuzione dei lavoratori, alla manutenzione dei macchinari e all'acquisto delle materie prime, è stato destinatario per il 2025 di uno stanziamento – anch'esso interamente utilizzato - pari a €. 13.164.720,00, consentendo di soddisfare solo una buona parte delle esigenze di arredo e casermaggio richieste dagli istituti penitenziari mediante commesse di lavoro[5]. In tale settore lavorativo connesso agli opifici interni gestiti dall'amministrazione, sono risultati addetti circa n. 801 unità.

Per quanto concerne lo sviluppo, la gestione e la manutenzione dei tenimenti agricoli presenti all'interno degli istituti penitenziari, per l'esercizio finanziario 2025 sono stati finanziati €. 7.822.000,00 sul cap. 7361/pg 2 (interamente utilizzati)[6]. In tale settore lavorativo "agricolo" sono risultati addetti circa n. 175 unità.

Si ribadisce che, a far data dal 1° ottobre 2017, sono entrati in vigore gli adeguamenti ai 2/3 dei CCNL stabiliti dalla commissione prevista nella formulazione precedente dell'art. 22 dell'Ordinamento penitenziario. Il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124, infatti, nel modificare il suddetto articolo, ha fissato l'importo della remunerazione per ciascuna categoria di detenuti e internati che lavorano alle

[4] €. 132 milioni quale stanziamento iniziale di bilancio – 1 milione di assestamento.
[5] €. 12.902720,00 quale stanziamento di bilancio + €. 262.000,00 quale riallocazione interna di flessibilità da altri capitoli di investimento
[6] €. 7.560.000,00 quale stanziamento di bilancio + €. 262.000,00 quale riallocazione interna di flessibilità da altri capitoli di investimento

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriageneraledap@giustizia.it - protdap@giustiziacert.it)

dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi ed ha soppresso la Commissione per la rideterminazione delle mercedi, prevedendo che le retribuzioni siano aggiornate da questo Dipartimento, sulla base di quanto previsto dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha predisposto all'epoca le tabelle retributive il cui ultimo aggiornamento è avvenuto al 01 luglio 2025.

Tra gli istituti penitenziari più rilevanti, organizzati al loro interno con laboratori ed opifici si segnalano: CC Lecce (falegnameria), CR Massa (tessitoria e lanificio), CR Spoleto (falegnameria), CR Orvieto (sartoria, falegnameria, officina fabbri), CR Volterra (sartoria), CC Avellino (falegnameria e sartoria), CC Benevento (sartoria), CC Napoli Poggioreale (falegnameria, officina fabbri), CC Santa Maria Capua Vetere (sartoria), CR Sant'Angelo dei Lombardi (tipografia, officina meccanica, tipografia), CR Noto (falegnameria, officina fabbri, tessitoria), CR Sulmona (sartoria, falegnameria e calzaturificio), CCF Roma Rebibbia (sartoria), CC Viterbo (falegnameria e sartoria), C.L. Vasto (sartoria), CC Biella (sartoria), CC Ivrea (tipografia). Ad una recentissima mappatura risultano 37 istituti con opifici destinatari di commesse interne per le utilità varie dell'amministrazione, nonché 85 istituti con attività diversificate di tipo laboratoriale.

Come già riportato in premessa, il lavoro permette a ciascun detenuto di acquisire un'autonomia economica che gli consente di rispondere alle necessità quotidiane personali e familiari e, con tale consapevolezza, le Direzioni degli Istituti, per mantenere un sufficiente livello occupazionale tra la popolazione detenuta, tendono a ridurre l'orario di lavoro pro capite e ad effettuare la turnazione sulle posizioni lavorative. Garantire opportunità lavorative ai detenuti è, infatti, strategicamente fondamentale, anche per contenere e gestire i disagi e le tensioni proprie della condizione detentiva. Inoltre, i servizi di Istituto assicurano il mantenimento di condizioni di igiene e pulizia all'interno delle zone detentive, comprese le aree destinate alle attività in comune, le cucine detenuti ed il servizio di preparazione e distribuzione. Le Direzioni degli Istituti, in particolare per quanto concerne i servizi domestici interni, per mantenere un sufficiente livello occupazionale rispetto ad un dato budget disponibile, tendono a ridurre l'orario di lavoro pro capite e ad effettuare una sorta di turnazione circa le posizioni lavorative. Sotto questo profilo, garantire opportunità lavorative ai detenuti assicurando una fonte di sostentamento, è strategicamente rilevante, anche per contenere e gestire i disagi e le tensioni proprie della condizione

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriageneraledap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

detentiva. Si consideri che a fronte di 18.063 detenuti alle dipendenze dell'amministrazione, nell'arco dell'anno 2024 risultano essere state effettuate e retribuite prestazioni lavorative per un totale di ore pari a 13.934.223 (nel 2023 sono state 13.622.767), ovvero mediamente circa 783 ore annue pro capite[7].

Tale prassi generalizzata come strumento di gestione secondo le modalità del part time "verticale," ha sollevato critiche per il sostanziale venir meno della finalità risocializzante della prestazione lavorativa, in conseguenza della forte riduzione del tempo di lavoro.

Da quanto riportato, si può agevolmente dedurre che il lavoro è stato individuato dalla legge come il perno del trattamento penitenziario, la strada maestra per il reinserimento sociale. L'esperienza dimostra che il lavoro fornisce riscontro tangibile, sotto l'aspetto soggettivo, all'adesione convinta del detenuto al programma di trattamento e sotto l'aspetto oggettivo, alla sua capacità di mantenere fede agli impegni della quotidianità. Pur nella sua importanza, però, all'interno di un percorso rieducativo, deve essere considerato unitamente al percorso di rivisitazione critica del reato commesso e dall'acquisizione di un maggior senso di responsabilità individuale e sociale dei danni causati alla vittima ed alla società e, per questo, va inserito in una visione complessiva che contempla anche gli altri elementi del trattamento, per una compiuta partecipazione all'opera di rieducazione svolta dagli operatori dell'Equipe (direttore, funzionario giuridico pedagogico, comandante del reparto di polizia penitenziaria, esperto ex art. 80 O.P., funzionari UEPE) e del G.O.T. – Gruppo osservazione e trattamento (insegnanti, mediatori culturali, volontari, datori di lavoro, ecc.).

Il lavoro alle dipendenze di privati.

Negli anni, nella consapevolezza che l'offerta di lavoro non debba essere generata unicamente dalle opportunità lavorative provenienti dalle lavorazioni interne agli istituti, si è assistito ad un graduale sviluppo di laboratori produttivi interni agli istituti e gestiti da imprenditoria esterna convenzionata, la quale ha offerto occasioni di impiego anche nella fase successiva alla scarcerazione.

Infatti, l'Amministrazione penitenziaria, affrontando talvolta le radicate resistenze culturali, ricerca percorsi di collaborazione con i maggiori consorzi del mondo della cooperazione, impegnandosi nel far coincidere gli interessi imprenditoriali delle

[7] Il dato delle ore lavorate relativo all'anno 2025 sarà disponibile al 01 gennaio 2026.

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

cooperative e/o delle imprese con valori sociali ed etici tipici dell'attività di recupero della persona in esecuzione penale.

Le Imprese e le Cooperative (quest'ultime nell'esperienza risultano essere anche "miste", ossia con la presenza sia di lavoratori liberi che detenuti) possono assumere al lavoro utilizzando le stesse forme possibili per un qualunque lavoratore "libero" e, quindi, assumere il detenuto come: dipendente, socio di cooperativa, lavoratore a progetto, lavoratore a domicilio, utilizzando borse lavoro.

Nella logica del reinserimento sociale, l'attività lavorativa alle dipendenze di soggetti esterni appare dotata di valenza formativa e responsabilizzante maggiore rispetto ai c.d. servizi domestici di istituto, in quanto il detenuto lavoratore deve confrontarsi con una realtà dove la produttività e la qualità del prodotto sono fondamentali per mantenere l'azienda competitiva sul mercato e, di conseguenza, mantenere i livelli occupazionali.

Per incentivare gli imprenditori ad affidarsi a manodopera detenuta e ad entrare in strutture come gli istituti dove le regole della sicurezza prevalgono su quelle della produttività, il Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario emanato nel 2000 (art. 47) ha espressamente previsto la possibilità, per le imprese pubbliche e private e le cooperative sociali, di organizzare e gestire le officine ed i laboratori presenti all'interno degli istituti penitenziari, utilizzando gratuitamente (in comodato d'uso) i locali e le attrezzature eventualmente già esistenti, salvo il dovere di sostenere le spese per lo svolgimento dell'attività produttiva. Le convenzioni avviate dalle direzioni degli istituti penitenziari per tali attività lavorative all'interno secondo l'art. 20 dell'Ordinamento penitenziario, risultano essere oltre 200 sull'intero territorio nazionale.

In tal senso, si evidenzia come gli artt. 34 e 37 del D.L. 11 aprile 2025, n. 48 (c.d. decreto sicurezza), convertito in legge dalla legge 09 giugno 2025, n. 80, abbiano fornito, rispettivamente, precise indicazioni in merito alle modalità e tempistiche di perfezionamento delle convenzioni di cui all'art. 20 dell'Ordinamento penitenziario tra le direzioni degli istituti penitenziari ed eventuali aziende, nonché richiesto di apportare prossime modifiche allo stesso Regolamento di esecuzione (D.P.R. 230/2000) in materia di organizzazione del lavoro dei detenuti, finalizzate a semplificare le relazioni tra imprese e strutture dell'amministrazione onde favorire l'accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati, così come a prevedere modelli organizzativi di cogestione privi di rapporti sinallagmatici valorizzando il principio di sussidiarietà

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

orizzontale anche nell'ambito dell'esecuzione penale. A tal proposito una Commissione ministeriale già al lavoro per offrire una proposta di modifica normativa.

E con la medesima finalità di incentivare l'ingresso dell'imprenditoria all'interno degli Istituti, un sostegno determinante è venuto dalla Legge 22 giugno 2000, n. 193 (cd. Legge Smuraglia), la quale prevede incentivi economici significativi alle imprese che assumono detenuti.

In sostanza, ad oggi, una serie di vantaggi e agevolazioni per le imprese e cooperative che vogliono entrare in carcere e assumere detenuti:

–l'Amministrazione Penitenziaria cede gratuitamente i locali e le eventuali attrezzature esistenti;

– viene corrisposto un credito di imposta per ogni detenuto assunto (anche per il periodo necessario alla formazione);

– viene riconosciuto uno sgravio degli oneri contributivi per ogni detenuto assunto nella misura dal 95 al 100%;

– infine, le agevolazioni proseguono nei diciotto o ventiquattro mesi successivi alla scarcerazione del detenuto, se prosegue il rapporto di lavoro all'esterno con lo stesso datore di lavoro. Con ulteriori evidenti vantaggi quantificabili in:

- risparmi sui costi di affitto o acquisto dei locali e/o capannoni necessari all'attività produttiva;
- risparmi sui costi di acquisto dei macchinari;
- abbattimento delle spese di investimento a carico dell'impresa per iniziare l'attività;
- risparmi sui costi di sorveglianza e assicurazione degli impianti produttivi;
- risparmi sulle imposte locali (tasse sugli immobili, ecc.);
- risparmi sui costi per la formazione del personale;
- risparmi sul costo del lavoro.

La previsione normativa di cui all'art. 35 dell'innanzi citato Decreto-legge 48/2025, raccogliendo le istanze provenienti dal mondo imprenditoriale e del Terzo Settore, ha esteso alle imprese/cooperative che assumono detenuti all'esterno la possibilità di fruire degli sgravi contributivi.

Grazie a questa combinazione di benefici e, soprattutto, all'estensione dei benefici anche dopo la scarcerazione, si è creato un modello di intervento centrato sul soggetto detenuto.

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriageneraledap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

Ai fini della promozione di iniziative a favore del reinserimento sociale attraverso il lavoro e la formazione professionale, inoltre, l'Amministrazione Penitenziaria, nel rispetto del mandato costituzionale, persegue una politica di collaborazione con gli enti pubblici e privati attraverso la stipula di accordi e protocolli d'intesa, che possano offrire maggiori risposte ai bisogni variegati della popolazione detenuta.

Solo quale tra gli ultimi in ordine di tempo si cita il Protocollo d'Intesa sottoscritto il 25 marzo 2025 tra l'Amministrazione penitenziaria e l'Associazione "Terra Dorea", pur trattando di lavoro e formazione professionale, si è ispirato a modelli di accoglienza comunitaria.

Finanziamenti comunitari.

La questione della presenza di spazi idonei da destinare alle attività trattamentali (tra cui, in particolare, istruzione, attività culturali varie, ricreative e sportive, lavoro e formazione professionale) rappresenta una sfida decisiva dal punto di vista dello sviluppo del lavoro penitenziario e del miglioramento delle condizioni detentive nel loro complesso.

Ecco allora che, sempre al fine di implementare le condizioni e le occasioni produttive di un ampliamento dell'offerta lavorativa, l'Amministrazione Penitenziaria, unitamente alla Direzione Generale per il coordinamento delle politiche di coesione – nell'ambito del Dipartimento per l'Innovazione Tecnologica del Ministero della Giustizia -, ha contribuito alla strutturazione definitiva di ampia progettualità all'interno del complessivo Programma Nazionale 2021.2027 *"Inclusione Sociale e Lotta alla Povertà"*.

Si è così giunti alla predisposizione dell'*Azione AMA DE* "Attuazione modelli di intervento per l'inclusione attiva dei detenuti", con la previsione di un'attribuzione di risorse finanziarie pari ad €. 150.000.000,00 (€. 75.000.000,00 per il fondo FSE+ e €. 75.000.000,00 per il fondo FESR) a favore del beneficiario del progetto la cui fase realizzativa avrà inizio nel corso del 2025.

A tal proposito, all'inizio dello scorso mese di agosto 2025 sono stati pubblicati sul sito del Ministero della Giustizia, a cura della Direzione Generale per il Coordinamento delle Politiche di Coesione (DGCPC) che funge da Organismo Intermedio del Piano Nazionale, i corrispondenti decreti di ammissione a finanziamento dei progetti candidati sia da parte delle Regioni - in quanto previsti beneficiari della linea di finanziamento del Fondo Sociale Europeo FSE+ -, sia da parte dei Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria - in quanto previsti beneficiari della linea di

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

finanziamento del Fondo Sociale Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) -. In ordine all'Azione AMA DE a valere sulle risorse FESR, si rappresenta che complessivamente, ad oggi, risulterebbero impegnate risorse economiche pari al 96% di quelle disponibili, ovvero oltre 72 milioni su 75 milioni disponibili e sono stati candidati e approvati oltre 180 interventi da tutti i Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria, allocati presso circa 120 differenti istituti penitenziari.

Progetti di Pubblica Utilità.

Seppure non trattasi di attività lavorativa in senso proprio, un cenno significativo va assegnato ai progetti per attività di pubblica utilità, previsti dall'art. 20 ter O.P., i quali si concretizzano attraverso la stipula di specifici protocolli d'intesa.

Il *Protocollo d'Intesa,* quale accordo che definisce i termini della collaborazione tra l'Amministrazione penitenziaria ed il settore pubblico e privato, è lo strumento che viene utilizzato per la realizzazione di un rapporto di cooperazione, oltre che di co-progettazione istituzionale, con i partner individuati per il raggiungimento degli obiettivi ordinamentali.

Gli accordi con le istituzioni pubbliche prevedono percorsi specifici:

1) la realizzazione di un piano formativo dedicato ai soggetti ristretti negli istituti penitenziari per favorire l'acquisizione di competenze e conoscenze utilmente spendibili nel mondo del lavoro oltre che nei programmi di pubblica utilità;
2) l'impiego di persone detenute in programmi di pubblica utilità fuori dal carcere;
3) indennizzo da parte di Cassa delle Ammende previsto dal comma 7 art. 20ter O.P.;
4) avvio delle persone detenute presso i cantieri individuati per i programmi di pubblica utilità;
5) controllo e sicurezza affidato alla Polizia Penitenziaria in coordinamento con la Polizia Locale delle Città coinvolte.

La pubblica utilità si autopromuove con i risultati: strade pulite, giardini ed ambienti pubblici in ordine e tutto ciò che può tornare utile alla collettività. Questa caratteristica del "Fare Concreto" trova spazio nella comunicazione sociale, nella misura in cui il progetto si "Comunica da se", riuscendo ad innescare un circuito virtuoso nel quale tutte le componenti coinvolte (detenuti, personale di Polizia Penitenziaria, funzionari delle aree trattamentali presso gli istituti penitenziari, Amministrazioni Comunali, Amm.ne Penitenziaria nel suo complesso ed, eventualmente imprese)

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

ricevono un beneficio, in termini di efficacia del trattamento finalizzato al reinserimento socio lavorativo del detenuto.

In particolare, le persone in esecuzione pena, attraverso il programma di pubblica utilità:

- svolgono un'attività che li tiene impegnati per un certo numero di ore al giorno fuori dal carcere;
- hanno la possibilità di essere formati allo svolgimento di una mansione o di una professione che, una volta fuori dal carcere, potrebbe facilitarli nella ricerca di un lavoro;
- svolgono un'occupazione che li responsabilizza e consente di mostrare alla comunità esterna che stanno riparando in qualche modo il danno sociale commesso con il reato;
- ritrovano il contatto umano con i cittadini, con i quali hanno contratto un debito sociale.

Mentre, le Amministrazioni Comunali, specialmente quelle delle grandi città metropolitane o quelle in difficoltà economiche e di bilancio, attraverso i lavori di pubblica utilità realizzano alcuni obiettivi in tema di servizi sociali, importanti per la collettività e che possono essere affrontati con un limitato impegno di risorse.

Gli accordi di partenariato, sottoscritti con aziende quali Trenitalia, Autostrade per l'Italia, Enel, Tim, Pirelli, Lend Lease, Italia Camp, Imprese consorziate in ASI Caserta, #ricuciamo, Formula –E, Sirti, hanno agevolato il consolidamento di un servizio volto a dare un concreto contributo al coordinamento con tutte le forze che operano nella società civile e nella realtà produttiva del Paese, allo scopo di favorire l'inserimento lavorativo delle persone in stato di detenzione nel circuito produttivo e sviluppare iniziative tendenti a facilitare la realizzazione di lavoro all'interno del carcere. Per tale via, altresì, sviluppando la preparazione professionale dei detenuti spendibile per il loro completo reinserimento terminata l'esecuzione della pena.

Nel luglio del 2025, tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, il Comune di Roma e AMA Roma s.p.a. è avvenuta la stipula di 2 convenzioni attuative del protocollo di intesa[8] tra il Ministro della Giustizia, il Commissario di Governo per il Giubileo della Chiesa cattolica 2025 e il Dicastero per l'evangelizzazione della Santa Sede, con l'obiettivo comune di sviluppare progetti di pubblica - ai sensi dell'art. 20-ter dell'Ordinamento Penitenziario - durante il Giubileo 2025, esclusivamente sul territorio

[8] Il protocollo sarà attivo fino al 31.12. 2026

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

italiano e relativamente agli istituti penitenziari della Regione Lazio. Le due citate convenzioni riguardano la cura del decoro urbano e del verde cittadino, la cura e decoro delle tombe incustodite e abbandonate presso il cimitero del Verano, nonché il riutilizzo dei teli dei cantieri dismessi mediante la produzione di alcuni prodotti del tipo shopper bag, portachiavi, borse e altri accessori.

La Formazione Professionale.

A latere del lavoro penitenziario e della pubblica utilità un posto di rilievo lo occupa la formazione professionale in quanto propedeutica all'acquisizione di competenze tecniche particolarmente utili nella fase di reinserimento sociale.

Il tema della formazione professionale è contenuto in vari articoli della Costituzione, tra i quali particolare importanza riveste l'art 117, che demanda alle Regioni il potere di emanare norme legislative in materia.

Le Regioni svolgono principalmente un ruolo di indirizzo e programmazione, mentre l'attuazione degli interventi formativi è – di norma- realizzata attraverso l'intervento degli Enti locali (Provincia e Comune) e di Enti terzi/Agenzie formative accreditati.

La normativa che regola l'attuazione di interventi di istruzione e formazione professionale in carcere è la stessa attualmente in vigore nella società libera, tuttavia – nel particolare contesto detentivo - la concreta realizzazione di tale tipo di interventi deve necessariamente essere adeguata alla tipologia di utenza in esso presente.

L'obiettivo deve essere quello della costruzione di una rete di rapporti inter ed extra -istituzionali che siano in grado di supportare un sistema formativo teso allo sviluppo delle potenzialità della persona, per una riprogettazione di sé attraverso l'idea guida della competenza intesa come "dimensione operativa della conoscenza", al fine di rendere concretamente realizzabile un reale percorso di inclusione sociale.

In quest'ottica, fondamentale risulta essere la previsione di un accompagnamento all'esterno quale concreto sostegno alla fase di reinserimento, attraverso il coinvolgimento della rete locale di volontariato, del privato sociale, del mondo dell'imprenditoriale e dei Centri per l'Impiego.

Per quanto riguarda i corsi di formazione professionale, nell'intero anno 2024 sono stati attivati e terminati 518 corsi professionali per un numero di indirizzi tipologici superiore a 20 (con un incremento di oltre il 12% rispetto all'anno 2023 in cui i corsi iniziati e terminati erano stati 459), ai quali si sono iscritti 5.854 detenuti (oltre il 5,5% in più

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

dell'anno precedente 2023, in cui gli iscritti erano stati 5.846), di cui complessivamente 2.155 stranieri (circa il 2,3% in più dell'anno precedente, in cui gli stranieri iscritti erano stati 2.105). I promossi ai corsi di formazione terminati sono risultati essere mediamente pari al 87,50% degli iscritti.

Con stretta inerenza al primo semestre del 2025[9], i corsi di formazione professionali attivati per un numero di indirizzi tipologici superiore a 20 risultano essere stati 391, per un totale di 4.276 detenuti iscritti (di cui n. 1.823 stranieri). I corsi terminati sempre nel primo semestre 2025 sono risultati 339, con n. 2.985 promossi corrispondente ad una percentuale del 87,3% circa degli iscritti agli stessi corsi terminati.

Riguardo alle progettualità per incrementare percorsi di formazione professionale, si rinvia a quanto sopra detto relativamente all'azione "AMADE" del PN 2021-2027 "Inclusione Sociale e Lotta alla Povertà", ricomprendendo tra i segmenti di investimento anche l'adeguamento e allestimento di spazi disponibili presso gli istituti penitenziari, da dedicare a laboratori di formazione professionale.

Intanto, si segnala che diversi Enti/ Associazioni hanno avanzato proposte e siglato protocolli di intesa con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, per iniziative formative e–learning senza oneri per l'amministrazione, per migliorare le competenze e le conoscenze professionali delle persone in esecuzione pena. Tra essi si citano, a titolo di esempio, i protocolli con Eni Corporate University, Cyber Security Foundation della Camera penale di Roma, Elis-Fondazione Lottomatica.

Mentre, ulteriori protocolli di intesa prevedono una fase di formazione professionale preliminare ad una seconda fase di assunzione al lavoro dei detenuti che abbiano frequentato con successo la prima fase. Tra questi, i protocolli siglati con WeBuild e con il Dipartimento dell'Innovazione tecnologica e la transizione digitale presso la Presidenza del Consiglio + gli operatori privati esecutori degli interventi per la posa delle reti ultraveloci dette anche "banda ultra larga".

Ulteriori considerazioni.

Per quanto strettamente attiene al rapporto di lavoro con l'amministrazione penitenziaria, in considerazione delle modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e delle dinamiche possibili che finiscono per concretizzarsi durante il rapporto di lavoro stesso, non può che riconoscersi un'evidente atipicità. Ed è proprio rispetto a tale atipicità che sussistono margini per valutare opportuni interventi

[9] Dato più recente disponibile pubblicato dalla statistica

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

modificativi ed integrativi della regolamentazione, volti ad allineare il più possibile l'inevitabile realtà fattuale con quella concettuale, riducendo i margini di una serie di elementi fonti di un potenziale e deleterio ma, purtroppo, insito contendere.

La natura giuridica del lavoro penitenziario è stata oggetto di acceso dibattito tra gli esperti del diritto i quali, anche sulla base di significative pronunce di organismi giudiziari europei ed internazionali, hanno concluso per l'utilizzabilità dello schema del rapporto di lavoro subordinato di diritto privato - a prescindere dalla sussistenza di una origine contrattuale - sia per il rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria, che alle dipendenze di terzi.

La sentenza della Corte Suprema di Cassazione, sezione prima, nr. 18505 del 3 maggio 2006 ha riconosciuto "la precipua funzione rieducativa e di reinserimento sociale" del lavoro penitenziario ed ha stabilito che i turni di rotazione ed avvicendamento sul posto di lavoro, per i detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria "non possono essere assimilati a periodi di licenziamento che in quanto tali danno diritto all'indennità di disoccupazione". Mentre, l'ordinanza della Corte di Cassazione 20092 datata 19/01/2024, ha statuito che in assenza di specifiche indicazioni in ordine alle concrete modalità di immissione al lavoro delle persone detenute, nonché di qualsivoglia elemento atto a dimostrare l'inizio e la conclusione di ogni attività lavorativa, non sia possibile individuare un termine iniziale dal quale far decorrere la prescrizione quinquennale ex art. 2948 c.c. Senza la produzione in giudizio di elementi comprovanti l'inizio e la conclusione dell'attività lavorativa in carcere non risulta possibile dimostrare l'intervenuta prescrizione dei diritti di credito vantati dai detenuti lavoratori anche per quelle prestazioni di lavoro inframurario molto risalenti nel tempo.

Va detto che la tipologia di lavoro penitenziario inerente ai servizi interni di istituto di tipo per così dire domestico può qualificarsi mero elemento del trattamento poco o per nulla professionalizzante, in considerazione della natura dello stesso che vede privilegiare gli aspetti della distribuzione al maggior numero possibile di detenuti della possibilità di essere attivi ed impegnati e di avere una minima fonte di sostentamento. Mentre, la tipologia del lavoro penitenziario più propriamente produttivo (cc.dd. lavorazioni industriali o laboratoriali) che privilegia gli aspetti più propriamente organizzativi e produttivi - qualora gestito dall'Amministrazione e, ancor più, qualora gestito da cooperative o società private all'interno degli istituti penitenziari - in netta controtendenza alla prima tipologia, è finalisticamente votato alla professionalizzazione dei detenuti nell'ottica della loro inclusione sociale ad esecuzione penale conclusa.

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriageneraledap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

Alla luce dell'analisi giurisprudenziale in materia emergerebbe l'interesse a rivedere l'intera disciplina del lavoro penitenziario tout court, in ragione di due fondamentali elementi: la finalità "assolutamente prevalente" riconosciutagli e cioè "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" (Corte Cost. 13 dicembre 1988, n. 1087);

Con riferimento alla tipologia negoziale, fermi i principi della non afflittività e dell'onerosità del lavoro penitenziario, si ritiene fondamentale forgiare la causa del nuovo contratto in argomento così come risulta nella stessa denominazione, ossia "contratto di trattamento e lavoro". Invero, nessun dubbio residua sulla particolare funzione economico sociale del lavoro penitenziario che è quella di formazione, rieducazione e reinserimento del detenuto ossia la cd. "causa trattamentale".

Se puntualmente e reiteratamente la giurisprudenza costituzionale e di legittimità hanno evidenziato le differenze tra il normale sinallagma contrattuale che caratterizza il lavoro subordinato e quello che contraddistingue il lavoro dei detenuti e degli internati *"che non può esser ricondotto integralmente allo schema dello scambio tra energie lavorative e retribuzione, avendo una prevalente funzione rieducativa che ne segna la causa"* (Cass. 26 agosto 2009, n. 18693), conseguentemente la funzione *lato sensu* rieducativa del lavoro penitenziario illumina il tipo contrattuale e identifica la causa in quella appunto "trattamentale", causa questa non disgiunta dall'altra funzione economico sociale dello schema contrattuale che è, appunto, quella del rapporto di lavoro.

Di qui la descrizione che si ritiene azzardare: "Il contratto di trattamento e lavoro ha come oggetto la prestazione di lavoro o servizi erogata dal detenuto o dall'internato in favore del datore di lavoro - Amministrazione Penitenziaria -, a fronte della remunerazione e degli interventi diretti a sostenere gli interessi umani e professionali dell'imputato ed il processo rieducativo per il condannato e l'internato".

Così ricostruito/inteso, il "contratto di trattamento e lavoro" sarebbe un contratto a prestazioni corrispettive, consensuale, con forma scritta *"ad substantiam"*, nel quale il sinallagma contrattuale è garantito dall'equilibrio tra la prestazione del lavoro e la controprestazione del compenso; potrà essere stipulato a tempo indeterminato o a termine, ad orario normale o ridotto ma l'elemento di specialità è la rieducazione connessa all'espletamento dell'attività lavorativa.

Sicché, tale ipotizzato *"contratto di trattamento e lavoro"* rappresenterebbe un contratto tipico al quale, mediante l'individuazione di un contratto collettivo nazionale tipico (il più possibile attinente alle forme flessibilità insite ad es. nel lavoro per servizi

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

interni), andrebbero riconosciuti propri appuntamenti di confronto per la contrattazione. E, il positivo superamento della valutazione di "meritevolezza" sarebbe insito nella funzione astratta cui l'operazione negoziale tende e, cioè, quello di erogare rieducazione e lavoro al detenuto, da un lato, e di prestare attività lavorativa, dall'altro, dietro un equo compenso.

Cordialità.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Stefano Carmine De Michele

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)