

ATTI PARLAMENTARI

XIX LEGISLATURA

# CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. **CXVIII**  
n. 3

## RELAZIONE

### SULL'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DI LEGGE RELATIVE AL LAVORO DEI DETENUTI

(Anno 2024)

*(Articolo 20, ultimo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354)*

*Presentata dal Ministro della giustizia*  
(NORDIO)

*Trasmessa alla Presidenza il 22 gennaio 2025*

PAGINA BIANCA

*Ministero della Giustizia*DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

Al Gabinetto del Ministro  
Servizi Rapporti con il Parlamento  
srp.gabinetto@giustizia.it

**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 2024.**

Il lavoro penitenziario costituisce per l'Ordinamento Penitenziario una componente fondamentale del trattamento rieducativo, rappresentando uno dei mezzi più efficaci per favorire il recupero sociale del condannato e per generare percorsi trattamentali virtuosi all'interno degli Istituti di pena.

Attraverso il lavoro, la persona detenuta è posta nella condizione di acquisire i mezzi per il proprio sostentamento e per la propria famiglia, con ricadute positive sul piano personale, comportamentale, relazionale e sociale.

L'Amministrazione Penitenziaria è per questo costantemente impegnata nel ricercare offerte di nuove opportunità lavorative e di corsi di formazione professionale per favorire il recupero del detenuto, ai fini della prevenzione della recidiva.

Per consolidare una cultura orientata in tal senso, questa Amministrazione opera d'intesa ed in accordo con i maggiori consorzi del mondo della cooperazione e dell'imprenditoria, nell'ambito di percorsi di collaborazione ed integrazione delle risorse.



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

In ambito penitenziario, il lavoro può essere svolto sia alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (in attività agricole, industriali, di manutenzione ordinaria del fabbricato e nei servizi interni vari d'Istituto - quest'ultimi denominati anche "servizi domestici" -), sia alle dipendenze di soggetti terzi (imprese o cooperative) che possono gestire lavorazioni presenti anche all'interno delle strutture penitenziarie.

L'offerta 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 e, quindi, di posizione giuridica, 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 datori terzi diversi dall'Amministrazione Penitenziaria che, operando sul mercato del lavoro libero, consentono alla popolazione detenuta di acquisire competenze spendibili dopo la carcerazione.

Secondo l'ultimo dato di natura provvisoria<sup>1</sup>, rispetto al 31 dicembre 2024, su 61.861 detenuti sono stati complessivamente impiegati in attività lavorative di tipo continuativo all'incirca 21.000 detenuti, corrispondente all'incirca al 34% dei presenti.

Qui di seguito si procede a dettagliare il dato complessivo dei detenuti lavoratori, come già innanzi specificato, in base ad alcune specifiche.

<sup>1</sup> I dati sono stati dedotti dall'applicativo gestionale relativo alla corresponsione delle retribuzioni. Mentre, i dati definitivi inerenti al lavoro penitenziario e relativi all'anno 2024 saranno disponibili e pubblicati dalla sezione statistica, presumibilmente, intorno al mese di marzo 2025.

*Ministero della Giustizia*DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

- ✓ Circa 17.800 detenuti lavoratori di tipo continuativo (complessivamente intesi, tra donne e uomini) alle "dipendenze" dell'Amministrazione penitenziaria (oltre il 28,5% dei ristretti complessivamente presenti al 31/12/2024 e circa l'84% di tutti i ristretti lavoratori);
- ✓ Oltre 1.200 risultano essere le detenute lavoratrici di tipo continuativo, pari a circa il 50% delle 2.698 ristrette presenti al 31/12/2024 (a loro volta corrispondenti a circa il 4,4% del totale complessivo dei ristretti in istituto al 31/12/2024). Circa 1.000 sono risultate alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria (pari a circa l'83% del totale delle ristrette lavoratrici);
- ✓ Circa 7.200 ristretti lavoratori di tipo continuativo di nazionalità straniera complessivamente intesi tra donne e uomini, pari a circa il 37% dei ristretti di nazionalità straniera presenti al 31/12/2024 (per un totale di 19.694) e corrispondenti a circa il 34% del totale dei detenuti lavoratori di tipo continuativo. Di questi, oltre l'85% circa sono alle dipendenze dell'amministrazione;
- ✓ Oltre 44.000 ristretti che, nel corso dell'intero anno 2024, sono stati comunque impiegati in attività lavorative, seppure in modalità particolarmente ridotta e discontinua, alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, rispetto ad una media annua di ristretti presenti pari a circa 61.368;
- ✓ Circa 3.200 detenuti lavoratori (complessivamente intesi tra donne e uomini) alle dipendenze di Imprese e Cooperative sociali (pari a circa il 5% dei detenuti presenti e rappresentante circa il 16% del totale dei ristretti lavoratori). Di questi, circa 1.200 sono i ristretti che lavorano all'interno degli istituti alle dipendenze di imprese o cooperative;



## Ministero della Giustizia

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

#### *Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria.*

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 -;
- 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 2024 ammontano a €.128.000.000,00 - circa 5.000.000,00 in più rispetto all'anno precedente -, 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

*Ministero della Giustizia***DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO**

relativamente alla retribuzione dei lavoratori, alla manutenzione dei macchinari e all'acquisto delle materie prime, è stato destinatario per il 2024 di uno stanziamento – anch'esso interamente utilizzato – pari a € 14.336.355,00, consentendo di soddisfare solo una buona parte delle esigenze di arredo e casermaggio richieste dagli istituti penitenziari mediante commesse di lavoro.

Per quanto concerne lo sviluppo, la gestione e la manutenzione delle colonie e dei tenimenti agricoli presenti all'interno degli istituti penitenziari, per l'esercizio finanziario 2024 sono stati finanziati € 8.400.000,00 sul cap. 7361/pg 2 (interamente utilizzati).

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 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, su sollecitazione della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, ha trasmesso in data 21 maggio 2019 e 21 aprile 2021 le tabelle salariali in vigore, che il Servizio Informatico Penitenziario ha provveduto



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

all'epoca ad aggiornare. Le ultime tabelle contrattuali sono state aggiornate al 01 luglio 2024.

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).

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.





## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

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 detentiva. Si consideri che a fronte di 17.042 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.

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. Non solo. La stessa modalità, seppure perseguita per favorire un maggior numero di detenuti, finisce paradossalmente per essere oggetto di contenziosi in materia di lavoro per l'amministrazione stessa.

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



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

quotidianità. Pur nella sua importanza, però, all'interno di un percorso rieducativo, deve essere considerato unitamente al lavoro 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 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).

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 dedicata e strategica articolazione interna, per perseguire l'obiettivo di strutturare sempre più il lavoro penitenziario con meccanismi stabili che incrociano domanda e offerta, che attraggano realtà imprenditoriali esterne, in sinergia con le altre articolazioni

*Ministero della Giustizia*DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

dell'amministrazione – in particolare quelle deputate agli interventi in materia di edilizia penitenziaria -, per sfruttare al massimo tutti gli spazi idonei presso gli istituti e ricavarne possibilmente di nuovi. La ratio che anima la costituzione di questo ufficio è che non si può più rimettere all'iniziativa, seppur meritevole, delle direzioni degli istituti la ricerca e l'implementazione delle attività lavorative, ma è necessaria una regia centrale che, attraverso i Provveditorati, supporti, motivi e coordini gli stessi istituti rispetto ad un elemento del trattamento così determinante.

I principali obiettivi perseguiti dal riferito Ufficio VI presso la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento sono:

- pianificazione, sviluppo ed attuazione dei progetti e delle ulteriori iniziative, anche mediante l'accesso a finanziamenti europei, che favoriscano l'implementazione delle opportunità di lavoro dei detenuti;
- convenzioni con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali per l'applicazione della Legge 22 giugno 2000, n. 193;
- pianificazione e cura delle convenzioni per lo svolgimento di lavori di pubblica utilità da parte dei detenuti;
- pianificazione, attivazione e coordinamento delle lavorazioni penitenziaria produttive e connessa programmazione".

Proprio al fine di perseguire taluni degli obiettivi, nel corso del 2024 sono stati siglati importanti accordi e protocolli d'intesa volti a favorire l'offerta di lavoro qualificato e di formazione professionale a favore della popolazione detenuta e si è implementata



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

L'opera di divulgazione delle agevolazioni fiscali alle aziende previste dalla L. 193/2000, cd. "Smuraglia" finalizzata a favorire il reinserimento sociale. Ciò anche attraverso importanti collaborazioni come quella con il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, previo specifico Accordo interistituzionale siglato il 13 giugno 2023 tra il Ministero della Giustizia e per l'appunto il CNEL (il quale ha organizzato un evento di alta risonanza mediatica il 16 aprile 2024, denominato *"Recidiva Zero. Studio, formazione e lavoro in carcere."*

Rispetto ai diversi ambiti d'intervento si è così accentuata l'azione di ricerca di nuove opportunità lavorative per affrontare alcune delle criticità connesse al percorso di reinserimento sociale. Infatti, è obiettivo prioritario per l'Amministrazione penitenziaria operare d'intesa e in accordo con i maggiori consorzi privati e del mondo della cooperazione, nell'ambito di percorsi di collaborazione ed integrazione delle risorse, per garantire il diritto al lavoro delle persone detenute, impegnandosi a far coincidere gli interessi imprenditoriali delle cooperative e/o delle imprese con i valori sociali ed etici, condivisibili con l'Amministrazione, relativi all'attività di recupero della persona in esecuzione penale.

A tal proposito sono stati sottoscritti e rinnovati diversi accordi con il mondo imprenditoriale e del Terzo settore, tra i quali si segnalano in particolare:

- Protocollo d'Intesa del 30 maggio 2024 tra la Presidenza del Consiglio dei ministri con delega all'Innovazione tecnologica e transizione digitale, il Ministero della Giustizia, sottoscritto il 30 maggio 2024, per la realizzazione e l'implementazione delle infrastrutture di rete a banda ultra-larga;



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

- Protocollo d'Intesa del 10 settembre 2024 tra Ministero della Giustizia, Commissario Straordinario per la ricostruzione dei territori colpiti dagli eventi sismici del 2016, la Conferenza Episcopale Italiana, l'ANCI e l'ANCE, per lo svolgimento di attività lavorative extramurarie da parte dei soggetti in stato di detenzione ristretti negli istituti penitenziari;
- Rinnovo del 22 ottobre 2024 della Convenzione "Progetto Sartoria" tra la Società "Ermenegildo Zegna NV e la Casa Circondariale di Biella;
- Rinnovo del 13.11.2024 del Protocollo d'Intesa tra DAP e Confcooperative Federsolidarietà.

Inoltre, sono proseguite le interlocuzioni con il Gruppo imprenditoriale "We Build" per dare attuazione al Protocollo d'Intesa sottoscritto il 13 settembre 2023, che hanno portato ad una ricognizione nazionale tra la popolazione detenuta delle candidature e delle competenze professionali, l'individuazione delle realtà territoriali dove avviare una prima sperimentazione ed il raccordo con il Provveditorato regionale della Campania, dove sono in corso i contatti necessari per le procedure di autorizzazione negli istituti penitenziari individuati per la selezione dei detenuti da ammettere alla formazione professionale volta all'assunzione.

Così come si evidenzia l'impegno profuso anche rispetto all'attuazione dei protocolli d'intesa a carattere locale con enti istituzionali e del terzo settore, come "Ripartenze: riprendiamoci il futuro!" promosso da Fondazione Lottomatica, in collaborazione con il Ministero della Giustizia e in partnership con ELIS, associazione non profit specializzata nella formazione professionale.



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

Infine, si seguono le iniziative promosse a livello locale, come il Progetto "Maestranze" attivo presso la C.C. Genova Marassi e la recente sottoscrizione di un Protocollo d'Intesa tra la Prefettura di Varese, la Direzione del locale penitenziario ed altre istituzioni locali, per favorire il reinserimento sociale nonché tutte le progettualità che vede promotori le Commissioni regionali del lavoro penitenziario, previste dall'articolo 25 bis O.P.

#### ***Finanziamenti comunitari.***

Per quanto concerne l'eventuale utilizzazione di risorse comunitarie, si è conclusa, nei primi mesi del 2024, l'attività connessa al PN Inclusione Sociale 2014-2020, "M.I.L.I.A." (Modelli Sperimentali di Intervento per il lavoro e l'inclusione attiva delle persone in esecuzione penale), realizzata nelle Regioni beneficiarie Puglia, Toscana, Sardegna, Abruzzo e che ha permesso l'implementazione delle attività inerenti alla falegnameria in un istituto dell'Abruzzo (Sulmona) e Puglia (Lecce) e della produzione agricola, rispettivamente presso alcuni istituti della Regione Sardegna e Toscana;

Mentre, in collaborazione con la Direzione Generale per il coordinamento delle politiche di coesione – nell'ambito del Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione del Ministero della Giustizia -, sono state avviate e realizzate per tutto il 2024 attività volte alla strutturazione definitiva di un'ampia progettualità all'interno nel complessivo Programma Nazionale 2021.2027 "Inclusione Sociale e Lotta alla Povertà" e concernente per l'appunto lo sviluppo del lavoro penitenziario con carattere professionalizzante e risocializzante.



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

Il quadro delineato attraverso l'analisi dei dati forniti ha consentito in qualche modo di individuare quelle che sono diventate i tre segmenti di investimento su cui si poggia la stessa progettualità: 1) creazione di laboratori di panificazione e di prodotti legati all'enogastronomia, 2) allestimento di laboratori di formazione professionale, 3) potenziamento e ammodernamento degli spazi ed impianti attualmente esistenti ed utilizzati, ristrutturazione parziale o totale degli spazi (anche aperti) inutilizzati. E così, anche nella prospettiva di incrementare, eventualmente, la produzione per autoconsumo, si intende incentivare le lavorazioni dirette alla produzione di beni agroalimentari, anche mediante l'utilizzo degli spazi agricoli degli Istituti Penitenziari. 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.

#### ***Il lavoro alle dipendenze di privati.***

L'Ordinamento consente, come evidenziato, l'assunzione delle persone detenute da parte di soggetti terzi, Cooperative o Imprese, che possono gestire lavorazioni o servizi presenti all'interno dell'istituto penitenziario o assumere detenuti in lavoro all'esterno, in semilibertà o in misura alternativa. 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 utilizzando le stesse forme possibili per un qualunque



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

lavoratore “libero” e, quindi, assumere il detenuto come: dipendente, socio di cooperativa, lavoratore a progetto, lavoratore a domicilio, utilizzando borse lavoro.

Al 30/06/2024, dal rilevamento statistico definitivo pubblicato, sono risultati n. 3.144 detenuti lavoratori alle dipendenze di privati, pari a circa il 5% del totale dei detenuti presenti. Al precedente rilevamento del 31/12/2023 erano 3.029, con un aumento di 115 unità.

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 nella gratuitamente (comodato d'uso) i locali e le attrezzature eventualmente già esistenti, salvo il dovere di sostenere le spese per lo svolgimento dell'attività produttiva.

Allo scopo 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),





## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

la quale prevede incentivi economici significativi alle imprese che assumono detenuti. La norma in questione, infatti, offre sgravi fiscali e contributivi ai datori di lavoro che assumono detenuti, anche per il periodo della formazione, sia per lavorazioni all'interno degli istituti, sia per lavorazioni all'esterno, con qualche differenziazione a seconda se trattasi di società private oppure cooperative, o, ancora se trattasi di detenuti ammessi o non ammessi al lavoro all'esterno o a misura alternativa alla detenzione quale la semilibertà.

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 dell'95%;
- 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;



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

- 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.

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.

Al fine di procedere ad una corretta applicazione della Legge 193/2000 e nel rispetto del Regolamento attuativo della Legge - Decreto n. 148 del 24 luglio 2014 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.246 del 22 ottobre 2014 – con il quale sono state adottate nuove procedure per l'accesso ai crediti d'imposta, l'Ufficio VI presso la Direzione Generale dei detenuti e del Trattamento, in stretta collaborazione con i Provveditorati Regionali, cura la raccolta e verifica delle istanze e stila l'elenco delle aziende autorizzate a fruire dello sgravio fiscale. L'Ufficio provvede inoltre ad inviare telematicamente all'Agenzia delle Entrate l'elenco dei soggetti aventi diritto ed il relativo ammontare e alla pubblicazione sul sito [giustizia.it](http://giustizia.it) dell'elenco stesso.

Da segnalare che per la fruizione dello sgravio contributivo INPS, l'art. 8 del regolamento attuativo prevede una procedura interna dell'INPS con l'adozione di protocollo informatico e le agevolazioni contributive sono riconosciute in base all'ordine cronologico di presentazione delle istanze fino ad esaurimento delle risorse economiche (per il 2024 risulta un onere stimato pari a € 10.650.000,00).



## Ministero della Giustizia

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

È stato recentemente pubblicato sul sito "Giustizia.it" l'ultimo Provvedimento del Capo Dipartimento datato 08 gennaio 2025, di aggiornamento delle richieste di sgravi contributivi da parte delle aziende interessate all'assunzione di ristretti.

Si precisa, inoltre, che è già stato pubblicato il 16 dicembre 2024 il Provvedimento relativo alle imprese e cooperative autorizzate a fruire dei benefici per il 2025.

A seguito della Circolare n. 340807 del 04 settembre 2023 (disposizioni attuative della legge 193/2000 per l'anno 2024) e delle modifiche intervenute nel corso dell'anno, sono giunte complessivamente richieste da circa 694 imprese e cooperative per un importo di sgravi fiscali di circa € 11.596.460,40. Richieste che, per come strutturate, presuppongono l'assunzione di 2.594 soggetti detenuti così distribuiti:

- n. 1.298 assunzione previste nelle lavorazioni all'interno degli istituti;
- n. 741 ammessi al lavoro all'esterno ex Art.21 O.P.;
- n. 405 in regime di semilibertà;
- n. 150 soggetti che hanno scontato la pena ma che possono fruire degli sgravi fiscali nei 18 mesi successivi alla scarcerazione.

Per quel che concerne le concrete offerte di lavoro, molte aziende hanno avviato nel tempo proficui rapporti di collaborazione con l'Amministrazione penitenziaria, stipulando apposite convenzioni ai sensi degli artt. 20 Legge 354/75 "Ordinamento Penitenziario" e 47 DPR 230/2000 "Regolamento recante norme sull'Ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà" con gli istituti penitenziari di interesse. Tra queste si segnalano:



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

- TISCALI ITALIA SPA, (LINKEM) che opera nella CCF Rebibbia, nella C.C. Cagliari e nella C.C. Lecce,
- SIRTI TELCO, all'interno di una progettualità legata alla transizione digitale, presente nella struttura di Roma Rebibbia N.C., nella C.C. Torino e nella C.C. Treviso;
- COOP. GIOTTO, che gestisce laboratori di assemblaggio e call center nelle C.R. Padova, occupando circa 150 detenuti, e la WORK CROSSING che nella medesima produce il famoso "panettone Giotto";
- COOP. BEE QUATTRO ALTREMENTI, con il call center presso la C.R. Bollate e la C.R. Vigevano;
- COOP. ARCOLAIO di Siracusa, che produce prodotti dolciari tipici della Sicilia;
- COOP. IL SOGNO di Verbania, che produce i "banda biscotti";
- IMPRESA CRS PROJECT, per la produzione artigianale di cioccolato (Busto Arsizio)
- PAUSA CAFFE' per attività di produzione caffè presente alla C.C. Torino ed alla C.R. Alessandria.

Riguardo al lavoro all'esterno alle dipendenze di terzi, escludendo alcune tipologie di detenuti che non possono essere interessati da tale tipologia di lavoro, come ad esempio i detenuti in regime di 41 bis, comma 2, Ordinamento Penitenziario, oppure i detenuti ultrasessantenni risultati al 31/12/2024 circa 5.050, o, ancora, il numero degli ultrasessantenni nel numero di circa 1.238, come, infine, i detenuti affetti da gravi patologie invalidanti o i detenuti con permanenze brevissime (anche 3 giorni), i quali incidono annualmente per circa il 10% circa sul totale degli ingressi dalla libertà, dovrebbe sostanzialmente, comunque, un potenziale orientativo bacino stimabile



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

nel massimo in circa 10.000 detenuti che potrebbe essere efficacemente interessato al lavoro alle dipendenze di cooperative e imprese esterne.

#### ***Progetti di Pubblica Utilità.***

Relativamente al lavoro, una parte significativa va assegnata ai progetti di pubblica utilità, previsti dall'art. 20 ter O.P. che 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:

- (i) 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;
- (ii) l'impiego di persone detenute in programmi di pubblica utilità fuori dal carcere;
- (iii) indennizzo da parte di Cassa delle Ammende previsto dal comma 7 art. 20ter O.P.;



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

- (iv) avvio delle persone detenute presso i cantieri individuati per i programmi di pubblica utilità;
- (v) 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) 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;



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

- 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.

Le imprese, quando sono coinvolte nel progetto, costituiscono una importantissima leva nel percorso di reinserimento sociale dei detenuti, grazie alla formazione professionale certificata che viene da queste assicurata attraverso personale specializzato e alla possibilità di assumere alcuni detenuti una volta espia la pena. Inoltre, le imprese che accettano di inserire nei loro progetti delle clausole sociali, con le quali si fanno carico di assumere una definita quota di persone rientranti nelle cosiddette categorie svantaggiate, possono beneficiare di incentivi ai finanziamenti o di sgravi fiscali da parte dello Stato (ad esempio quelli previsti dalla cosiddetta Legge "Smuraglia").

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



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

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.

Si segnalano i più recenti Protocolli di Intesa, per la maggior e miglior diffusione delle attività di pubblica utilità nelle città, sottoscritti con le Amministrazioni Comunali di Palermo, Firenze e Catania. Lo scorso 23 maggio 2024 è stato firmato l'Addendum al protocollo operativo del progetto "Mi Riscatto per Palermo", in favore dell'Associazione Vittime di Mafia "Quarto Savona Quindici" per la cura e la manutenzione dell'area verde denominata "Giardino della Memoria Quarto Savona Quindici". Infine, l'11 settembre 2024 è stato siglato il protocollo di intesa 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 italiano e relativamente agli istituti penitenziari della Regione Lazio. Il protocollo sarà attivo fino al 31.12.2026 e prevede la stipula di convenzioni attuative da stipulare di volta in volta tra i rispettivi responsabili delle strutture italiane di riferimento per le attività individuate prioritariamente con riferimento alla manutenzione e fruizione del patrimonio pubblici, in termini di pulizia e mantenimento del decoro di aree e spazi cittadini, ivi comprese le ville ed i parchi pubblici, fruibilità e conservazione del patrimonio culturale ed archivistico, con specifico riferimento al circuito museale ed al





## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

sistema delle biblioteche comunali, supporto alle attività di volontariato per l'accoglienza ed assistenza ai pellegrini, in collaborazione con la protezione civili.

#### *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



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

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 realizzati, nell'intero anno 2024, secondo la rilevazione ad opera della Sez. Statistica del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, sono stati attivati e terminati all'interno degli istituti penitenziari n. 495 corsi professionali per un numero di indirizzi tipologici superiore a 20 (con un incremento di oltre il 10% rispetto all'anno 2023 in cui i corsi terminati erano stati 459), ai quali si sono iscritti 5.771 detenuti (incrementati rispetto ai 5.546 del 2023), di cui 2.132 stranieri.

I promossi ai corsi di formazione terminati sono risultati essere mediamente pari al 85,26% degli iscritti (nel precedente anno 2023 la percentuale media dei promossi è stata pari all'88,18% degli iscritti).

Risultano, inoltre N. 360 spazi all'interno dei 190 istituti penitenziari, per varie lavorazioni e laboratori artigianali, per un totale di oltre mq. 78.200 complessivi;

Sono oltre 15.000 le persone che in autonomia o quali membri di associazioni volontaristiche, risultano aver partecipato alle varie attività rieducative in istituto, ai sensi



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

dell'art. 17 O.P. (Partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa), di cui ben n. 1.642 per le sole attività di formazione lavoro.

Riguardo alle progettualità per incrementare percorsi di formazione professionale, si rinvia a quanto sopra detto relativamente al progetto del PN 2021-2027 "Inclusione Sociale e Lotta alla Povertà", ricomprendendo tra i tre segmenti di investimento lo sviluppo proprio l'adeguamento e allestimento di **100 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".



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

#### ***Alcune 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 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

*Ministero della Giustizia*DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

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 mediante la corresponsione della c.d. "mercede". Mentre, la tipologia del lavoro penitenziario più propriamente produttivo (cc.dd. lavorazioni industriali o laboratoriali) che privilegia gli aspetti più propriamente organizzativi e produttivi - sia qualora gestito dall'Amministrazione, sia 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.



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

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:

1. 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



## *Ministero della Giustizia*

### DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

“trattamentale”, causa questa non disgiunta dall'altra funzione economico sociale dello schema contrattuale che è, appunto, quella del rapporto di lavoro.

Del resto, siffatta auspicata ricostruzione si pone sulla falsariga della maggioritaria interpretazione della “ratio legis” del lavoro penitenziario inteso al contempo come diritto ed obbligo per il detenuto - traendosi le relative argomentazioni dal dato testuale delle norme dell'ordinamento penitenziario integrato dai principi della Carta Costituzionale (artt. 4 e 27, 3° comma) - e, dal punto di vista dell'assetto di interessi, come uno speciale rapporto di lavoro subordinato che si caratterizza per la presenza di elementi pubblicistici nella regolamentazione in ragione della disciplina protettiva generalmente prevista, appunto, per l'importanza della funzione trattamentale.

Sicché, il “contratto di trattamento e lavoro” diventerebbe un contratto tipico e il positivo superamento della valutazione di “meritevolezza” è 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. Essa permea in particolare il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria.

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”.

*Ministero della Giustizia*DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
DIREZIONE GENERALE DETENUTI E TRATTAMENTO

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.

Peraltro, la ritenuta prevalenza della "causa trattamentale", unitamente alla citata specialità, non potrà non incidere sul nesso sinallagmatico tra le prestazioni, con particolare riferimento al compenso da corrispondere, laddove rimodulata la causa tipica del contratto. Difatti, ai fini retributivi del lavoro penitenziario per servizi interni di tipo domestico, occorrerebbe procedere all'univoca individuazione di un contratto collettivo nazionale tipico, il più possibile attinente a tale forma di flessibilità.

Il Capo del Dipartimento FF.



PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*191180125420\*