



Numero 2 / 2025

Giuseppe CAPUTO

**Il lavoro penitenziario tra disoccupazione e ineffettività:  
un'analisi quantitativa del fenomeno**

# Il lavoro penitenziario tra disoccupazione e ineffettività: un'analisi quantitativa del fenomeno

Giuseppe CAPUTO

*Professore associato, Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di scienze giuridiche*

**Abstract:** Il contributo propone un'analisi quantitativa del lavoro penitenziario in Italia, basata sui dati ufficiali resi disponibili dall'Amministrazione penitenziaria tra il 1991 e il 2024. Nonostante un incremento numerico dei detenuti impiegati, il tasso di disoccupazione resta stabilmente superiore al 65%. L'articolo evidenzia le criticità strutturali del sistema: la prevalenza di mansioni interne a bassa qualificazione (i cosiddetti servizi domestici), la marginalità del lavoro per soggetti privati, le difficoltà nello sviluppo di lavorazioni industriali e agricole, nonché la scarsa diffusione della formazione professionale. Particolare attenzione è dedicata alla carenza di una profilazione sistematica della popolazione detenuta, elemento che ostacola la progettazione di percorsi efficaci di reinserimento socio-lavorativo.

*This paper presents a quantitative analysis of prison labour in Italy, based on official data published by the Prison Administration from 1991 to 2024. Despite a numerical increase in the number of incarcerated individuals engaged in work activities, the overall unemployment rate within prisons remains consistently above 65%. The article highlights several structural weaknesses in the system: the predominance of low-skilled internal tasks (so-called domestic services), the marginal role of private-sector employment, persistent difficulties in developing industrial and agricultural work programs, and the limited availability of vocational training. Special attention is devoted to the absence of a systematic profiling process for the prison population, which hinders the design and implementation of effective social and labour reintegration pathways.*

## 1. Introduzione

Il presente contributo ha ad oggetto un'analisi dei dati relativi all'impiego lavorativo di persone detenute resi pubblici dall'amministrazione penitenziaria annualmente. Si tratta, è bene chiarirlo, di dati che non sono in grado di offrire una fotografia compiuta delle dimensioni del lavoro penitenziario<sup>1</sup>. Diverse variabili vengono infatti pubblicate in modo parziale e disomogeneo nel tempo, rendendo difficile una valutazione sistematica e attendibile delle performance complessive del sistema<sup>2</sup>.

Fatta questa doverosa premessa, i dati che andremo a commentare sono relativi alle varie modalità organizzative del lavoro penitenziario previste dall'ordinamento penitenziario. L'articolo 20

---

1 Le principali fonti sono rappresentate dai dati pubblicati alla pagina [https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/statistiche?selectedNode=0\\_2](https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/statistiche?selectedNode=0_2) e dalle Relazioni annuali che annualmente il Ministro della giustizia è tenuto a trasmettere al Parlamento "circa lo stato di attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti nell'anno precedente" ai sensi del comma 15 dell'art. 20 o.p.

2 Per una analisi delle criticità del sistema di raccolta dati si rimanda a G. Caputo, *Carcere senza fabbrica*, Pacini, 2020, p. 197 ss.

dell'o.p. consente l'impiego dei detenuti da parte dell'amministrazione penitenziaria o da parte di soggetti privati, all'esterno del carcere (in regime di semi-libertà ex art. 48 o.p. o in di ammissione al lavoro all'esterno ex art. 21 o.p.) o all'interno nelle lavorazioni pubbliche o private.

## ***2. Tasso di occupazione e disoccupazione dei detenuti (anni 1991-2024)***

Non è semplice avere dati affidabili per elaborare il tasso di occupazione dei detenuti. Tradizionalmente i dati relativi all'impiego dei detenuti in attività lavorative sono sempre stati raccolti a partire dal numero di giornate di lavoro complessivamente svolte in carcere nell'anno. Questo dato insieme a quello relativo al numero complessivo di giornate passate in carcere nell'anno e al numero dei detenuti consentiva di elaborare una variabile denominata "tasso di impiego" come rapporto tra giornate di presenza in carcere e giornate di lavoro eseguite<sup>3</sup>. Si trattava di un indice abbastanza affidabile sulle effettive dimensioni del lavoro in carcere, anche se, va detto, una giornata di lavoro non è detto che corrispondesse a una giornata lavorativa piena: anche poche ore di lavoro al giorno venivano calcolate come una giornata intera.

A partire dagli anni '90 tale sistema di rilevazione dei dati è stato abbandonato, in favore di una variabile, molto meno affidabile, consistente nel numero di detenuti impiegati nell'anno. Questo dato dice davvero poco sulla reale dimensione del lavoro in carcere, dal momento che i detenuti vengono impiegati a rotazione sui posti di lavoro disponibili. Tale modalità organizzativa, adottata al fine di garantire l'accesso al lavoro al maggior numero possibile di detenuti, comporta che i singoli posti disponibili siano occupati in modo non continuativo, diluendo il numero effettivo di ore lavorate per ciascun detenuto e rendendo poco indicativa la mera quantificazione degli occupati. Si pensi che in media un detenuto addetto ai servizi domestici, che rappresentano la stragrande maggioranza degli impieghi in carcere, lavora per circa 2-3 mesi in un anno e non in maniera continuativa, mentre occupazioni, come quelle degli addetti alla cucina o del servizio manutenzione fabbricati, possono dar luogo a impieghi stabili e a tempo pieno.

Alla luce di ciò possiamo affermare che il numero di "lavoranti" elaborato nella tabella 1, utilizzato nelle attuali statistiche, va inteso esclusivamente come il numero di detenuti che nell'arco di un anno hanno avuto un rapporto di lavoro con l'amministrazione, a prescindere dalla durata dello stesso.

---

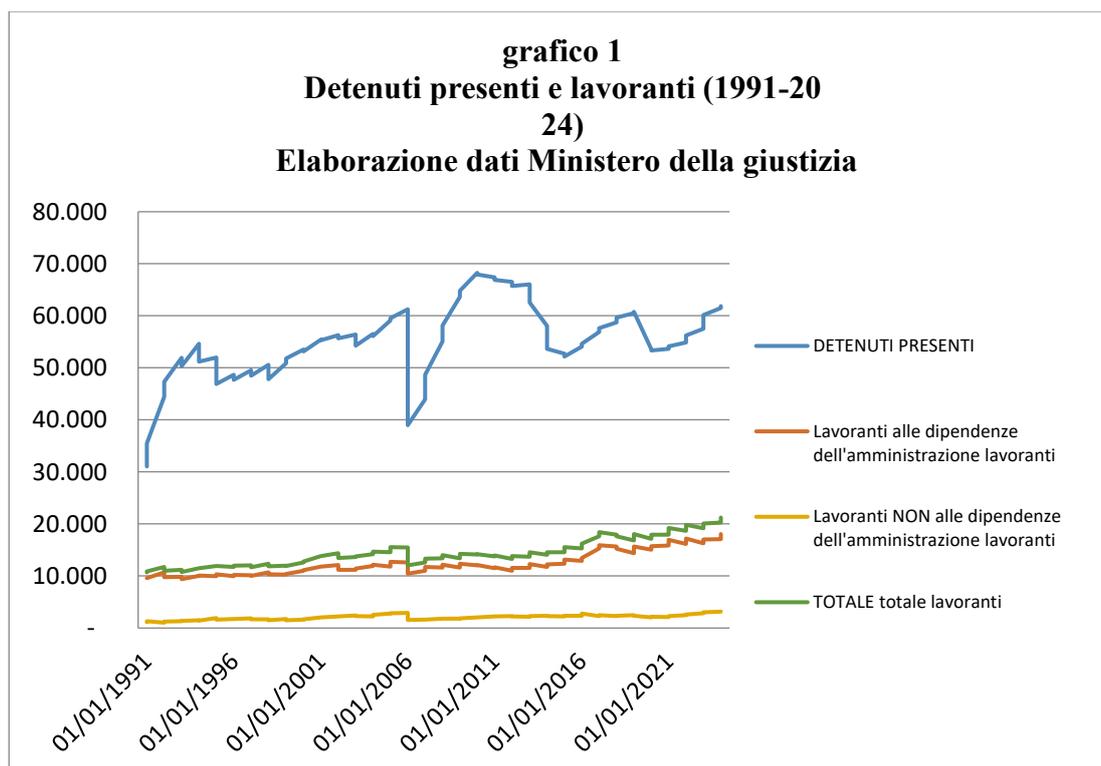
<sup>3</sup> G. CAPUTO, *Carcere senza fabbrica*, cit.

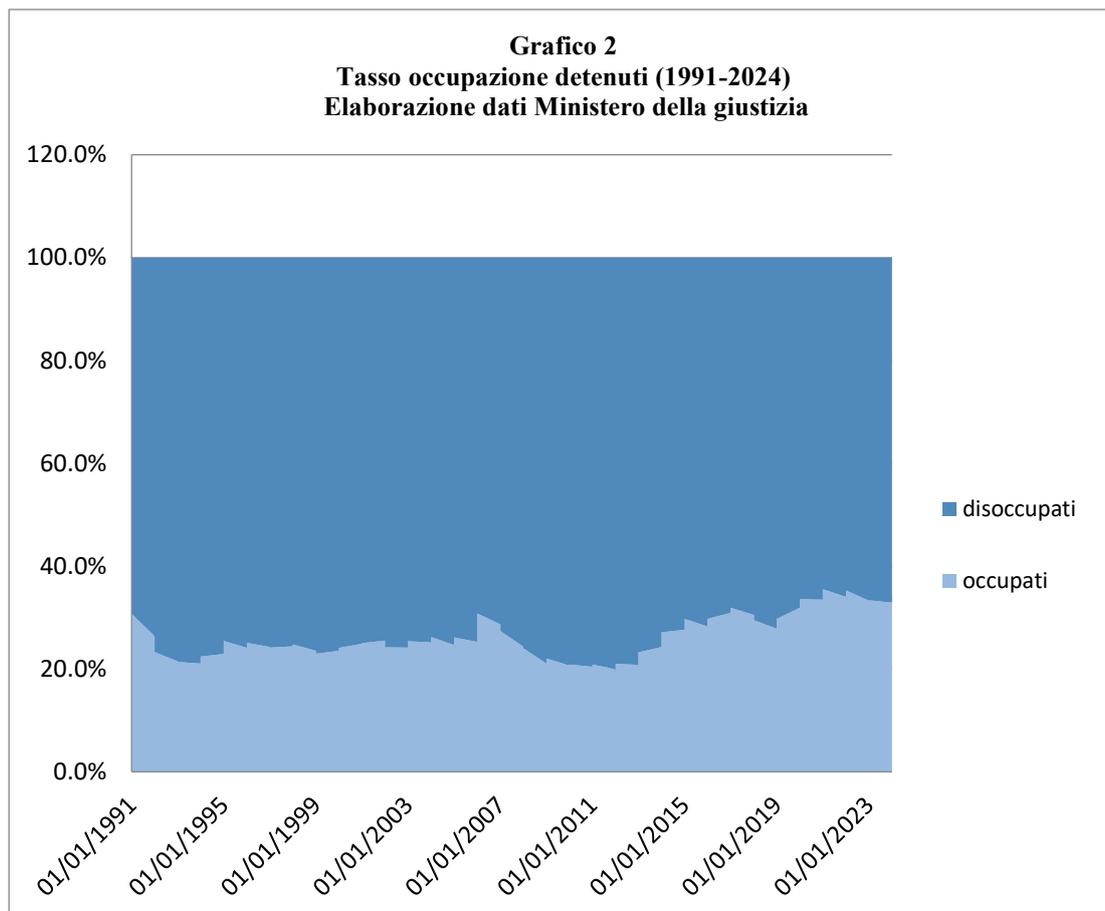
TABELLA 1

Data	DETENUTI PRESENTI	Lavoranti alle dipendenze dell'amministrazione		Lavoranti NON alle dipendenze dell'amministrazione		TOTALE		
		lavoranti	% su totale lavoranti	lavoranti	% su totale lavoranti			
31/12/1991	35.469	9.615	88,2%	1.287	11,8%	10.902	30,7%	69,3%
31/12/1992	47.316	9.766	88,7%	1.247	11,3%	11.013	23,3%	76,7%
31/12/1993	50.348	9.398	87,4%	1.361	12,6%	10.759	21,4%	78,6%
31/12/1994	51.165	10.061	87,6%	1.426	12,4%	11.487	22,5%	77,5%
31/12/1995	46.908	10.351	86,6%	1.603	13,4%	11.954	25,5%	74,5%
31/12/1996	47.709	10.222	85,4%	1.746	14,6%	11.968	25,1%	74,9%
31/12/1997	48.495	10.033	85,7%	1.677	14,3%	11.710	24,1%	75,9%
31/12/1998	47.811	10.356	87,5%	1.483	12,5%	11.839	24,8%	75,2%
31/12/1999	51.814	10.421	87,5%	1.482	12,5%	11.903	23,0%	77,0%
31/12/2000	53.165	11.121	86,8%	1.684	13,2%	12.805	24,1%	75,9%
31/12/2001	55.275	11.784	85,2%	2.039	14,8%	13.823	25,0%	75,0%
31/12/2002	55.670	11.213	83,2%	2.261	16,8%	13.474	24,2%	75,8%
31/12/2003	54.237	11.463	83,2%	2.310	16,8%	13.773	25,4%	74,6%
31/12/2004	56.068	12.152	82,7%	2.534	17,3%	14.686	26,2%	73,8%
31/12/2005	59.523	12.723	81,7%	2.853	18,3%	15.576	26,2%	73,8%
31/12/2006	39.005	10.483	87,2%	1.538	12,8%	12.021	30,8%	69,2%
31/12/2007	48.693	11.717	87,9%	1.609	12,1%	13.326	27,4%	72,6%
31/12/2008	58.127	12.165	87,0%	1.825	13,0%	13.990	24,1%	75,9%
31/12/2009	64.791	12.376	86,7%	1.895	13,3%	14.271	22,0%	78,0%
31/12/2010	67.961	12.110	85,4%	2.064	14,6%	14.174	20,9%	79,1%
31/12/2011	66.897	11.700	83,8%	2.261	16,2%	13.961	20,9%	79,1%
31/12/2012	65.701	11.557	83,7%	2.251	16,3%	13.808	21,0%	79,0%
31/12/2013	62.536	12.268	84,3%	2.278	15,7%	14.546	23,3%	76,7%

31/12/2014	53.623	12.226	84,0%	2.324	16,0%	14.550	27,1%	72,9%
31/12/2015	52164	13140	84,6%	2384	15,4%	15.524	29,8%	70,2%
31/12/2016	54653	13480	82,9%	2771	17,1%	16.251	29,7%	70,3%
31/12/2017	57608	15924	86,5%	2480	13,5%	18.404	31,9%	68,1%
31/12/2018	59655	15228	86,5%	2386	13,5%	17.614	29,5%	70,5%
31/12/2019	60769	15689	86,8%	2381	13,2%	18.070	29,7%	70,3%
31/12/2020	53364	15746	87,8%	2191	12,2%	17.937	33,6%	66,4%
31/12/2021	54134	16930	88,0%	2305	12,0%	19.235	35,5%	64,5%
31/12/2022	56196	17209	86,8%	2608	13,2%	19.817	35,3%	64,7%
31/12/2023	60166	17042	84,9%	3029	15,1%	20.071	33,4%	66,6%
31/12/2024	61861	18063	85,1%	3172	14,9%	21.235	34,3%	65,7%

**grafico 1**  
**Detenuti presenti e lavoratori (1991-2024)**  
 Elaborazione dati Ministero della giustizia





Come si può evincere dai dati riportati in tabella 1 il numero dei detenuti impiegati nell'anno è raddoppiato dal 1991 al 2024, anche se il tasso di disoccupazione in proporzione ai detenuti presenti è rimasto del 65% circa (grafici 1 e 2). Le oscillazioni del tasso di occupazione nel corso degli anni possono essere dovute al maggiore o minore ricorso all'avvicendamento dei detenuti sul posto di lavoro, oltre che all'andamento del tasso di detenzione.

Tale carenza di dati può essere in parte colmata attraverso l'analisi dei costi del lavoro penitenziario riportati nei bilanci dell'amministrazione (Tabella 2). Da questi dati contabili è possibile desumere alcune informazioni utili a ricostruire, seppur in modo indiretto, l'effettiva entità dell'impiego lavorativo dei detenuti. Abbiamo calcolato il numero delle giornate contributive medie per 1 detenuto lavoratore nel seguente modo. Abbiamo prima ottenuto la spesa media per lavorante dividendo la voce di bilancio per le remunerazioni dei detenuti per il numero dei lavoratori. Abbiamo poi diviso la spesa media così ottenuta per il minimale contributivo giornaliero individuato annualmente dall'Inps. Abbiamo così ottenuto il numero di giornate mediamente lavorate da 1 detenuto nell'anno.

TABELLA 2							
data	bilancio totale per lavoro	legge smuraglia	bilancio lavoro penitenziario	numero lavoranti per l'amministrazione	spesa media annuale lorda per lavorante	minimale contributivo	giornate di lavoro medie
31/12/2001	€ 63.675.000	€ 2.582.284	€ 61.092.716	11.784	€ 5.184	€ 36	143
31/12/2002	€ 57.944.000	€ 2.582.284	€ 55.361.716	11.213	€ 4.937	€ 37	132
31/12/2003	€ 57.944.000	€ 4.648.112	€ 53.295.888	11.198	€ 4.649	€ 38	122
31/12/2004	€ 57.944.000	€ 4.648.112	€ 53.295.888	10.986	€ 4.386	€ 39	112
31/12/2005	€ 70.000.000	€ 4.648.112	€ 65.351.888	11.526	€ 5.137	€ 40	129
31/12/2006	€ 71.400.000	€ 4.648.112	€ 66.751.888	9.796	€ 6.368	€ 41	157
31/12/2007	€ 62.424.563	€ 4.648.112	€ 57.776.451	10.870	€ 4.931	€ 41	119
31/12/2008	€ 60.753.163	€ 4.648.112	€ 56.105.051	12.165	€ 4.612	€ 42	109
31/12/2009	€ 48.198.827	€ 4.648.112	€ 43.550.715	12.376	€ 3.519	€ 43	81
31/12/2010	€ 49.965.319	€ 4.648.112	€ 45.317.207	12.110	€ 3.742	€ 44	85
31/12/2011	€ 49.664.207	€ 4.648.112	€ 45.016.095	11.700	€ 3.848	€ 44	86
31/12/2012	€ 49.664.207	€ 4.648.112	€ 45.016.095	11.557	€ 3.895	€ 46	85
31/12/2013	€ 49.664.207	€ 4.648.112	€ 49.664.207	12.268	€ 4.048	€ 47	86
31/12/2014	€ 55.381.793	€ 10.365.698	€ 55.381.793	12.226	€ 4.530	€ 48	95
31/12/2015	€ 60.381.793	€ 9.800.000	€ 60.381.793	13140	€ 4.595	€ 48	96
31/12/2016	€ 60.016.095	€ 9.325.584	€ 60.016.095	13480	€ 4.452	€ 48	93
31/12/2017	€ 100.016.095	€ 9.325.584	€ 100.016.095	15924	€ 6.281	€ 48	132
31/12/2018	€ 110.016.095		€ 110.016.095	15228	€ 7.225	€ 48	150
31/12/2019	€ 118.016.095		€ 118.016.095	15689	€ 7.522	€ 48,74	154
31/12/2020	€ 118.016.095		€ 118.016.095	15746	€ 7.495	<b>48,98</b>	153
31/12/2021	€ 124.016.095		€ 124.016.095	16930	€ 7.325	<b>48,98</b>	150

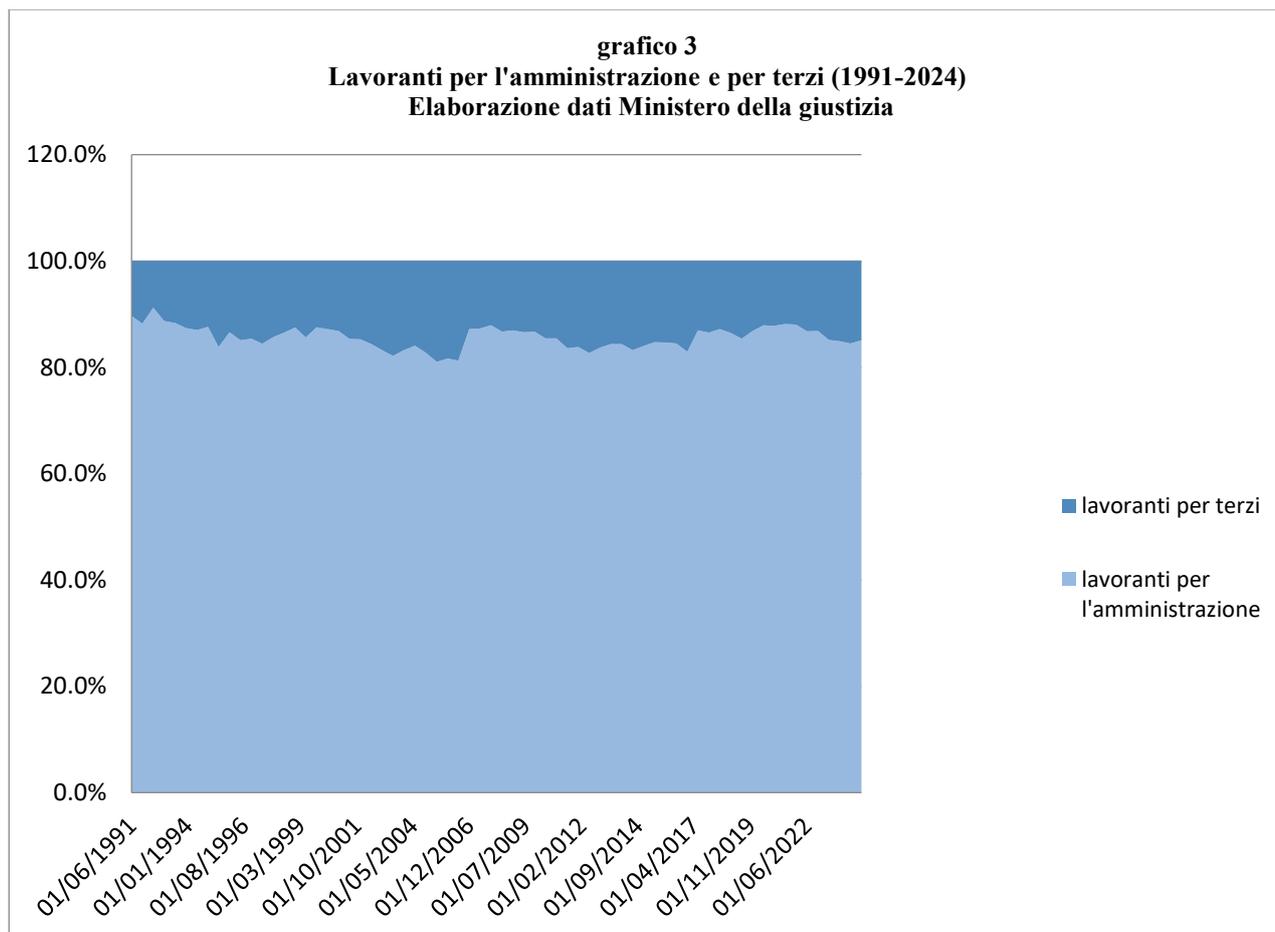
Da tale elaborazione si deduce che, in media, le giornate lavorate annualmente tra gli occupati sono 150, salvo gli anni dal 2009 al 2016 in cui sono drasticamente diminuite. Si tenga conto che si tratta naturalmente di una media che non tiene conto del fatto che, come detto, per alcune

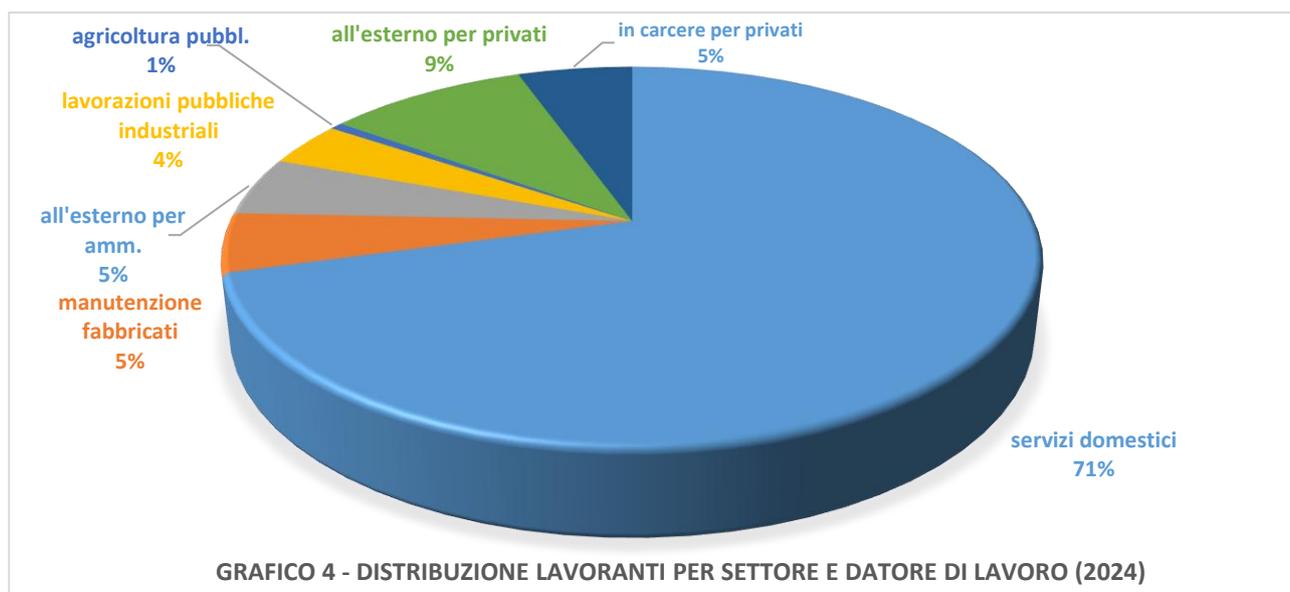
tipologie lavorative che richiedono particolari competenze l'avvicendamento è molto basso, mentre per quelle comuni è molto più alto.

### 3. Lavoro per lo Stato e per privati

Come si evince dai grafici 3 e 4, la gran parte delle opportunità lavorative, oltre l'85% in media, per i detenuti continua ad essere offerta direttamente dall'Amministrazione penitenziaria. Nel 2024 ad esempio, il lavoro per soggetti privati ha coinvolto appena il 14% dei detenuti lavoratori, ma solo una minima parte di questi (circa il 5%) ha svolto attività all'interno degli istituti penitenziari, a causa delle croniche difficoltà che ostacolano lo sviluppo di lavorazioni private in ambito carcerario. Tali criticità derivano da limiti di natura organizzativa, ambientale e culturale che rendono il carcere un contesto poco adatto ad accogliere attività produttive esterne.

Per quanto riguarda invece il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione, esso si concentra in larghissima parte (circa il 71% del totale dei lavoratori) nei cosiddetti "servizi d'istituto", ovvero mansioni funzionali all'ordinaria gestione della struttura penitenziaria, come la pulizia degli spazi, la cucina, la distribuzione dei pasti e altre attività di supporto. Il 5% è addetto al servizio manutenzione fabbricati (cosiddetto m.o.f.), il 5% lavora all'esterno, il 4% in lavorazioni industriali e l'1% nel settore agricolo.

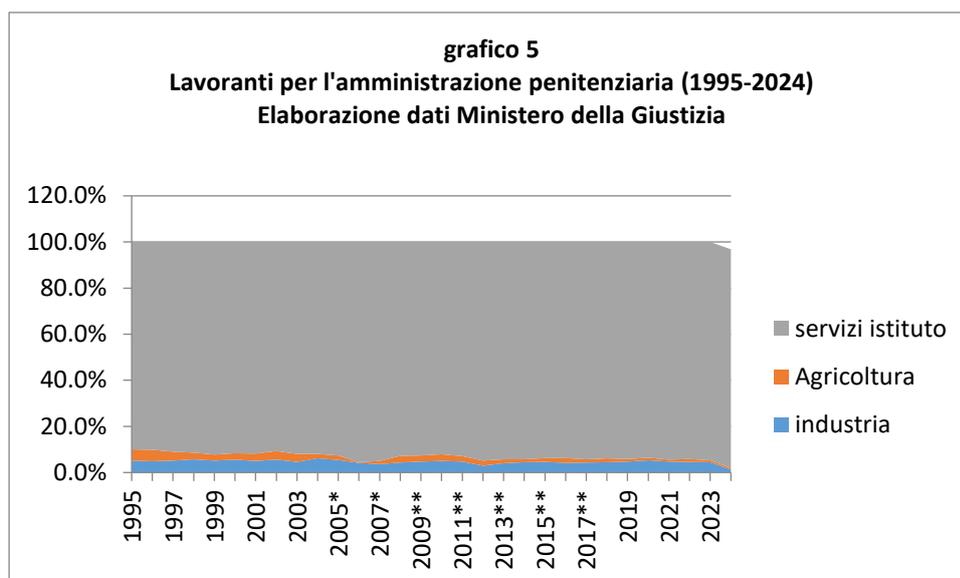




### 3.1 Lavoro alle dipendenze dell'amministrazione: servizi d'istituto.

Come evidenziato, la maggior parte dei detenuti che svolgono attività lavorativa è impiegata alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, la quale organizza il lavoro secondo tre principali modalità. In primo luogo, vi sono i *servizi d'istituto*, ovvero attività funzionali al mantenimento dell'ordinario funzionamento della struttura detentiva (pulizie, distribuzione dei pasti, lavanderia, manutenzioni, ecc.). In secondo luogo, si registrano le *lavorazioni industriali*, prevalentemente orientate alla produzione di beni destinati al fabbisogno interno del sistema penitenziario, con particolare riferimento al casermaggio e all'arredo degli istituti. Infine, in alcune strutture sono presenti attività di *lavoro agricolo*, svolte presso colonie agricole e tenute penitenziarie, finalizzate alla produzione di beni alimentari generalmente destinati al consumo interno. La stragrande maggioranza dei detenuti impiegati alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria presta servizio nei cosiddetti *servizi d'istituto*, che nel 2024 rappresentano circa l'88% del totale degli occupati per l'amministrazione (grafico 5). Di gran lunga più limitata risulta, invece, la quota relativa alle *lavorazioni industriali*, che si attesta attorno al 4%, e quella del *lavoro agricolo*, che coinvolge appena lo 0,7% dei lavoratori detenuti impiegati dall'amministrazione<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Ministero della giustizia, Detenuti lavoratori in lavorazioni e in ambito agricolo, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).



I servizi domestici consistono nello svolgimento di mansioni umili e nella gran parte dei casi poco qualificanti per stessa ammissione dell'amministrazione quando conferma che essi “non consentono l'acquisizione di professionalità spendibili sul mercato del lavoro”<sup>5</sup>. Le attività lavorative svolte nei servizi d'istituto non appaiono, nella maggior parte dei casi, in grado di conferire al lavoro penitenziario quel carattere professionalizzante e formativo che l'ordinamento penitenziario, almeno in linea teorica, richiede ai fini del reinserimento sociale della persona detenuta (artt. 15 e 20 o.p.). Si tratta, per lo più, di mansioni elementari, ripetitive e strettamente funzionali all'autogestione dell'istituto penitenziario, che raramente trovano corrispondenza qualificante nel mercato del lavoro libero. Tale dato mette in evidenza le criticità strutturali del sistema lavoro in carcere, ancora fortemente autoreferenziale e scarsamente orientato all'inserimento sociale e lavorativo post-detentivo.

Emblematico, sotto questo profilo, è il lessico interno agli istituti, che restituisce una rappresentazione plastica della separatezza e marginalità di tali mansioni rispetto al lavoro esterno. Nel gergo carcerario, il “*portavitto*” è il detenuto incaricato della distribuzione dei pasti cella per cella; lo “*scopino*” è addetto alle pulizie dei corridoi e delle aree comuni; lo “*spesino*” si occupa della raccolta e distribuzione del sopravvitto; lo “*scrivano*” assiste i compagni nella redazione di istanze alla magistratura di sorveglianza o di lettere; il “*lavandaio*” è impegnato nelle lavanderie interne; infine, il “*piantone*” presta assistenza ai detenuti con difficoltà motorie.

L'uso di questi diminutivi, spesso connotati in senso paternalistico o al limite dell'ironia, non è solo una questione semantica: riflette una concezione del lavoro penitenziario ancora fortemente distante da quella dignità e utilità sociale che dovrebbe caratterizzarlo secondo la funzione rieducativa delineata dall'art. 27, comma 3, Cost.<sup>6</sup>. All'interno dei servizi d'istituto, le

5 Ministero della Giustizia, Ministero della Giustizia, Relazione sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali 2020, [www.senato.it](http://www.senato.it)

6 Con la circolare del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria n. 0112426 del 31 marzo 2017, è stato formalmente disposto il superamento dell'uso del gergo carcerario nella denominazione delle figure professionali detenute. Tale intervento mirava a ricondurre anche sul piano lessicale il lavoro penitenziario all'interno di una cornice di dignità e professionalità coerente con i principi costituzionali e con l'ordinamento penitenziario. Nonostante ciò, nella prassi quotidiana interna agli istituti penitenziari, le denominazioni tradizionali continuano a essere ampiamente utilizzate. Va rilevato che il lessico tradizionale continua a sopravvivere anche in alcuni documenti ufficiali dell'Amministrazione penitenziaria. Emblematico è il caso del bilancio annuale, in cui si fa ancora uso del termine arcaico “mercede” per indicare il compenso spettante ai detenuti

uniche mansioni che richiedono l'impiego di manodopera qualificata — come elettricisti, imbianchini, manovali o carpentieri — sono quelle afferenti alla manutenzione ordinaria del fabbricato (M.O.F.). Si tratta tuttavia di impieghi quantitativamente marginali rispetto al complesso delle attività lavorative interne.

L'unica rilevazione sistematica disponibile relativa alla distribuzione delle mansioni nel lavoro domestico penitenziario, risalente al 2003, evidenzia come una quota significativa della forza lavoro detenuta fosse impiegata in attività a basso contenuto tecnico e limitata qualificazione professionale: il 38% risultava assegnato a mansioni di pulizia ("scopino"), il 10% alla distribuzione dei pasti ("portavitto"), l'8% alla raccolta e consegna del sopravvitto ("spesino"), il 6% come inserviente cucina, e così via<sup>7</sup>.

### **3.2 Lavoro per privati**

Il lavoro per conto di soggetti privati ha conosciuto, sin dagli anni '90, uno sviluppo quantitativamente limitato, nonostante rilevanti interventi normativi volti a incentivarlo. Tali misure, tra cui spiccano in particolare la legge 4 giugno 1993, n. 296 sulle lavorazioni carcerarie private e la legge 8 novembre 1991, n. 381 sulle cooperative sociali, erano finalizzate a riattivare forme di occupazione per datori di lavori privati che la riforma penitenziaria del 1975 aveva inizialmente avversato. Nel corso degli anni '90, la stragrande maggioranza dei lavoratori alle dipendenze di terzi risultava impiegata all'esterno degli istituti penitenziari, in regime di semilibertà (art. 48 o.p.) o ex art. 21 O.P.; le lavorazioni private all'interno del carcere erano pressoché inesistenti — nel 1995 esse occupavano appena 51 detenuti. Un'evoluzione parziale si è registrata solo con l'introduzione degli incentivi fiscali previsti dalla legge 22 giugno 2000, n. 193, cosiddetta Smuraglia, che ha previsto un articolato sistema di sgravi contributivi e crediti d'imposta per le cooperative che assumono detenuti, ex detenuti e persone in misura alternativa e per le imprese private che assumono detenuti in lavorazioni dentro e fuori dal carcere<sup>8</sup>.

Volgendo lo sguardo alla situazione odierna, nel corso del 2024 sono pervenute 694 richieste di autorizzazione da parte di imprese e cooperative per accedere ai benefici della Smuraglia, con un ammontare complessivo di sgravi fiscali pari a circa 11.596.460,40 euro. Tali richieste dovrebbero tradursi, nel 2025, nell'assunzione di 2.594 persone detenute o ex detenute, così ripartite: 1.298 unità impiegate in lavorazioni interne agli istituti penitenziari, 741 lavoratori ammessi al lavoro esterno ex art. 21 O.P., 405 detenuti in regime di semilibertà e 150 ex detenuti che continuano a beneficiare degli sgravi nei diciotto mesi successivi alla dimissione.<sup>9</sup>

Va rilevato che, tra i lavoranti detenuti impiegati all'interno degli istituti penitenziari, appena 249 risultano occupati presso imprese private, mentre la restante parte – 902 unità – lavora per cooperative sociali. Non sono invece disponibili dati ufficiali circa la tipologia di datore di lavoro per i detenuti impegnati in attività lavorative all'esterno. È opportuno sottolineare, inoltre, che fino alla recente modifica della legge Smuraglia (D.l. 48/2025), le imprese private potevano

---

lavoratori, nonostante la riforma introdotta dal d.lgs. n. 124/2018 abbia ufficialmente sostituito tale espressione con quella, più coerente e moderna, di "remunerazione" (art. 22 o.p.).

<sup>7</sup> Rilevazione effettuata dalla Commissione per l'adeguamento delle mercedi istituita con D.M. del 31 ottobre 2002.

<sup>8</sup> La possibilità per le imprese private di assumere detenuti in lavorazioni anche fuori dal carcere e non solo in lavorazioni interne è frutto di una recentissima modifica apportata dal Decreto legge 11 aprile 2025, n. 48 convertito in Legge 9 giugno 2025, n. 80 che ha modificato l'articolo 2 della legge 22 giugno 2000, n. 193.

<sup>9</sup> Ministero della Giustizia, Relazione sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali 2024, [www.senato.it](http://www.senato.it)

accedere ai benefici fiscali e contributivi previsti per l'assunzione di detenuti solo in lavorazioni interne, ma non in lavoro esterno, possibilità che era riservata alle sole cooperative.

Complessivamente il sistema ha comunque conosciuto uno sviluppo modesto: nel 1991, i detenuti impiegati da terzi erano 1.287, pari a circa il 4% della popolazione carceraria; al 31 dicembre 2024, tale numero è salito a 3.172, corrispondente al 5% dei detenuti.

### 3.3 *Le lavorazioni carcerarie*

Come anticipato, le *lavorazioni di tipo industriale e agricolo* gestite direttamente dall'amministrazione penitenziaria hanno oggi un impatto quantitativamente marginale sull'occupazione carceraria. Tali attività coinvolgono complessivamente circa il 5% dei detenuti attualmente impiegati, pari all'incirca all'1,5% della popolazione detenuta complessiva. L'amministrazione penitenziaria continua a gestire alcune attività di carattere agricolo e zootecnico che, pur rivestendo una storica rilevanza sotto il profilo simbolico e istituzionale, mostrano oggi una portata occupazionale piuttosto limitata. Secondo i dati disponibili al 31 dicembre 2024, risultano impiegati in tali attività 330 detenuti, prevalentemente distribuiti presso le colonie penali agricole di Is Arenas, Isili, Mamone e Gorgona, nonché in diversi tenimenti agricoli annessi a istituti penitenziari ordinari<sup>10</sup>.

Analoga incidenza si registra per il *lavoro per conto di terzi* (aziende private o cooperative sociali), che occupa anch'esso circa il 5% dei detenuti lavoratori, corrispondente a circa l'1,8% del totale della popolazione detenuta. Questi dati, nel loro insieme, confermano che la gran parte dell'attività lavorativa in carcere continua a svolgersi all'interno, senza un'effettiva apertura al mercato esterno né una valorizzazione del lavoro produttivo.

Se si osserva l'evoluzione delle *lavorazioni penitenziarie*, è possibile rilevare una certa ripresa a partire dagli anni Duemila, dopo la grave crisi seguita all'entrata in vigore dell'ordinamento penitenziario del 1975. Attualmente, risultano attive 267 lavorazioni penitenziarie, di cui 155 gestite da soggetti privati<sup>11</sup>. Come da tradizione, anche nel 2024 il settore pubblico presentava una composizione fortemente concentrata in specifiche filiere produttive a bassa qualificazione: su 228 lavorazioni attive, le principali per numero di occupati erano quelle nel settore sartoria/calzetteria/maglieria (367 detenuti), assemblaggio (247), call center (225), pasticceria/panificio (208), seguite da altre attività minori<sup>12</sup>. Tali numeri, pur segnalando un'inversione di tendenza rispetto al passato, continuano a evidenziare un modello produttivo prevalentemente chiuso, scarsamente integrato nel tessuto economico esterno, e fortemente dipendente da iniziative agevolate, piuttosto che da una reale domanda di lavoro qualificato da parte del mercato.

Va riconosciuto che, rispetto all'offerta lavorativa gestita direttamente dall'amministrazione penitenziaria, i soggetti privati — in particolare le imprese e le cooperative sociali — hanno in molti casi contribuito a una maggiore diversificazione delle attività produttive svolte all'interno degli istituti. In taluni contesti, essi sono stati in grado di introdurre forme di lavoro

---

<sup>10</sup> Ministero della giustizia, Relazione del Ministero sull'amministrazione della giustizia anno 2022. Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2023, p. 760; Ministero della giustizia, Detenuti lavoratori in ambito agricolo (31 dicembre 2024), [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?contentId=SST1447696](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?contentId=SST1447696)

<sup>11</sup> Ministero della giustizia, Detenuti lavoratori in lavorazioni e in ambito agricolo, [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

<sup>12</sup> I dati relativi alle lavorazioni penitenziarie sono estratti dalle "schede istituto" e dalle "statistiche" pubblicate sul sito del ministero della giustizia ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)).

maggiormente assimilabili a quelle del mercato libero, anche sotto il profilo della qualità organizzativa e dell'utilità professionale per il detenuto.

Tuttavia, tale sviluppo rimane fortemente condizionato dal sistema di incentivazione previsto dalla legge Smuraglia (l. 193/2000), che, attraverso agevolazioni fiscali e contributive, sostiene economicamente l'inserimento lavorativo di persone detenute. In assenza di tali misure, molte di queste attività — basate in larga parte sull'impiego di manodopera non qualificata — risulterebbero scarsamente sostenibili in termini di competitività economica. Inoltre, va sottolineato come la distribuzione territoriale di tali iniziative risulti fortemente squilibrata: esse si concentrano prevalentemente nelle regioni del Nord Italia, caratterizzate da un tessuto produttivo più dinamico e da una maggiore capacità di attrarre investimenti, mentre risultano significativamente più rare nel Mezzogiorno, dove la presenza di soggetti economici in grado di attivare simili progettualità resta limitata.

<b>Tabella 3 LAVORAZIONI NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI (31 dicembre 2024)</b>						
	<b>LAVORAZIONI</b>				<b>POSTI</b>	
	<b>numero totale</b>	<b>in attività</b>	<b>pubbliche</b>	<b>private</b>	<b>disponibili</b>	<b>occupati</b>
<b>ABRUZZO</b>	7	5	5	0	136	57
<b>BASILICATA</b>	1	1	0	1	1	1
<b>CALABRIA</b>	16	16	7	9	69	59
<b>CAMPANIA</b>	28	28	18	10	248	219
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	22	21	2	19	207	121
<b>LAZIO</b>	29	28	19	9	135	124
<b>LIGURIA</b>	6	5	3	2	26	18
<b>LOMBARDIA</b>	47	46	10	36	517	477
<b>MARCHE</b>	2	2	2	0	11	7
<b>PIEMONTE</b>	29	29	10	19	184	175
<b>PUGLIA</b>	14	14	2	12	56	47
<b>SARDEGNA</b>	5	5	3	2	26	14
<b>SICILIA</b>	11	9	9	0	148	61
<b>TOSCANA</b>	23	21	17	4	191	178
<b>TRENTINO ALTO ADIGE</b>	2	2	0	2	55	46
<b>UMBRIA</b>	5	5	5	0	57	55
<b>VALLE D'AOSTA</b>	2	2	0	2	8	6
<b>VENETO</b>	28	28	0	28	290	288
<b>Totale nazionale</b>	<b>277</b>	<b>267</b>	<b>112</b>	<b>155</b>	<b>2.365</b>	<b>1.953</b>

<b>Tabella 4 DETENUTI LAVORANTI IN AMBITO AGRICOLO (31 dicembre 2024)</b>				
	<b>Strutture in ambito agricolo</b>		<b>Detenuti in attività agricole</b>	
	<b>totale</b>	<b>di cui colonie</b>	<b>totale</b>	<b>di cui colonie</b>
<b>ABRUZZO</b>	1		1	
<b>CALABRIA</b>	2		6	
<b>CAMPANIA</b>	5		25	
<b>EMILIA ROMAGNA</b>	3		28	
<b>LAZIO</b>	3		16	
<b>LOMBARDIA</b>	3		12	
<b>MARCHE</b>	2		7	
<b>PIEMONTE</b>	6		23	
<b>PUGLIA</b>	4		11	
<b>SARDEGNA</b>	3	3	111	111
<b>SICILIA</b>	2		8	
<b>TOSCANA</b>	6	1	36	16
<b>VENETO</b>	2		4	
<b>Totale nazionale</b>	42	4	288	127

#### 4. La profilazione professionale dei detenuti: una lacuna sistemica

Ci si attenderebbe da un'amministrazione che assume come finalità istituzionale la rieducazione e il reinserimento sociale dei condannati, una sistematica raccolta di dati relativi allo status occupazionale dei detenuti al momento dell'ingresso in istituto, nonché una puntuale attività di profilazione delle competenze professionali, delle esperienze pregresse e dei bisogni formativi individuali. Tali informazioni rappresentano la preconditione necessaria per l'elaborazione di percorsi personalizzati di formazione professionale e di inserimento lavorativo, nonché per la creazione di canali di cooperazione efficace con i soggetti economici e sociali esterni, incluse imprese, cooperative sociali e agenzie del lavoro.

Purtroppo, questa attività risulta oggi del tutto assente, a conferma di un generale disinteresse istituzionale per il mandato costituzionale rieducativo. È significativo, ad esempio, che lo stato occupazionale dei detenuti al momento dell'ingresso non venga rilevato. Ancora più emblematico

è il dato relativo al titolo di studio: nel 2024, questa informazione non è stata raccolta per 31.338 detenuti su un totale di 61.861, cioè in oltre la metà dei casi<sup>13</sup>.

Tali lacune sono il sintomo di una natura sostanziale del lavoro carcerario ancora molto lontana da quella delineata dalla normativa vigente. Esso che viene considerato una misura assistenziale per detenuti che versano generalmente in condizione di povertà e che, grazie ai modesti proventi del lavoro, sono in grado di acquistare beni di prima necessità che alleviano le condizioni di vita in carcere. Esso rappresenta poi un ambivalente strumento di “intrattenimento”, più che di trattamento come l’ordinamento pretenderebbe, che riempie i vuoti del tempo detentivo e facilita il controllo disciplinare sui detenuti<sup>14</sup>.

La mancanza di dati non è solo un sintomo, ma anche un fattore che ostacola la progettazione di interventi efficaci. Va in proposito ricordato che lo stesso ordinamento penitenziario, all’art. 13 della legge n. 354/1975, prevede espressamente che l’osservazione della personalità del condannato – e quindi l’elaborazione del programma trattamentale – debba fondarsi sull’analisi delle carenze e dei bisogni individuali. L’assenza di una raccolta strutturata e sistematica di questi dati appare dunque in contrasto non solo con il dettato costituzionale, ma anche con le previsioni della normativa penitenziaria.

L’assenza di una cultura del lavoro e di una progettualità strutturata per il reinserimento socio-lavorativo dei detenuti emerge con particolare evidenza dai dati relativi all’accesso all’istruzione e alla formazione professionale. Secondo i dati del Ministero della Giustizia relativi all’anno scolastico 2023-2024, su una popolazione detenuta di circa 60.000 persone, solo 19.250 hanno frequentato percorsi scolastici: 11.189 in corsi di istruzione primaria (di cui 4.905 nei corsi di alfabetizzazione) e 8.061 in corsi di istruzione secondaria. Ancora più limitato è l’accesso alla formazione professionale: mediamente solo il 5-6% della popolazione detenuta partecipa a tali corsi.

Va segnalato che il CNEL, da tempo particolarmente attivo nel campo del reinserimento socio-lavorativo dei detenuti<sup>15</sup>, ha appena avviato una collaborazione con l’Amministrazione Penitenziaria per la sperimentazione, in ambito carcerario, del nuovo Sistema Informativo per l’Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL). Tale piattaforma digitale, istituita presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e gestita dall’INPS, nasce con l’obiettivo di facilitare l’attivazione di percorsi personalizzati per i beneficiari delle nuove misure di inclusione attiva, come l’Assegno di Inclusione (ADI) e il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL).

L’applicazione del SIISL in contesto penitenziario potrebbe rappresentare un importante passo avanti nella costruzione di un sistema integrato di profilazione, orientamento e avviamento al lavoro, superando il cronico disallineamento tra le politiche penitenziarie e le strategie nazionali di attivazione al lavoro. In particolare, l’utilizzo di una piattaforma unificata per la raccolta dei dati anagrafici, formativi e professionali dei detenuti potrebbe contribuire alla valutazione dei bisogni formativi e occupazionali, condizione necessaria per la progettazione di percorsi efficaci di reinserimento, come già previsto in via teorica dall’art. 13 dell’Ordinamento Penitenziario.

---

13 [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_1\\_14\\_1.page?facetNode\\_1=0\\_2&facetNode\\_2=0\\_2\\_10&facetNode\\_3=3\\_1\\_6&facetNode\\_4=0\\_2\\_10\\_3&contentId=SST613897&previousPage=mg\\_1\\_14](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_14_1.page?facetNode_1=0_2&facetNode_2=0_2_10&facetNode_3=3_1_6&facetNode_4=0_2_10_3&contentId=SST613897&previousPage=mg_1_14)

14 G. CAPUTO, *Carcere senza fabbrica*, cit.

15 In attuazione del Programma della XI Consiliatura e nell’ambito di un accordo interistituzionale col Ministero della Giustizia, il CNEL ha istituito un Segretariato permanente per l’inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale, avente la finalità di facilitare il funzionamento del sistema di governance istituzionale e la necessaria, costante e reciproca interazione con le forze sociali, economiche e del lavoro per incrementare l’occupabilità e l’occupazione dei detenuti e ridurre drasticamente la recidiva.

Sarà tuttavia necessario attendere i risultati che la sperimentazione sarà in grado di produrre.