



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 17

2^a COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia)

INTERROGAZIONI

195^a seduta: mercoledì 25 marzo 2015

Presidenza del presidente PALMA

I N D I C E**INTERROGAZIONI**

PRESIDENTE	Pag.3, 7
CAPPELLETTI (M5S)	3, 6
COSTA, vice ministro della giustizia	4
ALLEGATO (contiene i testi di seduta)	8

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Area Popolare (NCD-UDC): AP (NCD-UDC); Forza Italia-Il Popolo della Libertà XVII Legislatura: FI-PdL XVII; Grandi Autonomie e Libertà (Grande Sud, Libertà e Autonomia-noi SUD, Movimento per le Autonomie, Nuovo PSI, Popolari per l'Italia): GAL (GS, LA-nS, MpA, NPSI, PpI); Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Misto: Misto; Misto-Italia Lavori in Corso: Misto-ILC; Misto-Liguria Civica: Misto-LC; Misto-Movimento X: Misto-MovX; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

Interviene il vice ministro della giustizia Costa.

I lavori hanno inizio alle ore 14,30.

PROCEDURE INFORMATIVE

Interrogazioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca lo svolgimento dell'interrogazione 3-01522, presentata dal senatore Cappelletti e da altri senatori.

Stante l'ampiezza delle problematiche sottostanti l'interrogazione, il senatore Cappelletti ha facoltà di illustrarne brevemente i contenuti.

CAPPELLETTI (M5S). Signor Presidente, il tema sollevato dall'interrogazione 3-01522, da me presentata, è estremamente importante, trattando del lavoro dei detenuti all'interno e al di fuori del carcere.

Sappiamo, in base alle visite effettuate presso gli istituti carcerari, che nella stragrande maggioranza dei casi i detenuti trascorrono la maggior parte del loro tempo in cella senza essere impiegati in alcuna attività. La conseguenza più drammatica di questa realtà è che in Italia abbiamo un tasso di recidiva che supera il 70 per cento. Quando parliamo di porte girevoli, quindi, parliamo di una situazione di impatto sociale perché, di fatto, le strutture carcerarie non svolgono il compito di perseguire l'obiettivo della rieducazione del condannato. Se i detenuti fossero impiegati in attività lavorative, sicuramente si ridurrebbe questo tasso di recidiva, senza contare che si potrebbero anche abbattere i costi della manutenzione delle strutture carcerarie presso le quali sono ospitati.

Il pubblico ministero Nicola Gratteri, che so essere consulente del Governo, ha individuato una strada che potrebbe essere percorribile e che ho sottoposto all'attenzione del Governo nelle premesse dell'interrogazione, secondo cui il lavoro dei detenuti dovrebbe essere considerato una terapia volta alla loro rieducazione e, in quanto tale, potrebbe consentire di superare i problemi di bilancio legati alla remunerazione del lavoro stesso.

Ho poi riportato nell'interrogazione i dati attinenti a quanti detenuti sono effettivamente occupati, che risultano essere lo 0,6 per cento. Sentiremo il rappresentante del Governo se ha un aggiornamento di questi dati, ma praticamente si tratta di una percentuale quasi nulla. È pertanto necessario individuare una strada che ci permetta di giungere ad una situazione che sia opposta, cioè il 70 per cento dei detenuti occupato in attività lavorativa a scopo rieducativo a fronte di uno 0,6 che non lo è.

Vorrei conoscere dal rappresentante del Governo quali siano i motivi per cui i detenuti non sono impiegati in attività lavorative, considerando che esiste già una normativa in tal senso che consente, ad esempio, il loro impiego in lavori di pubblica utilità al di fuori del carcere.

Vorrei sapere altresì quali provvedimenti, se previsti, il Governo intenda adottare per incentivare gli enti pubblici a ricorrere ai detenuti per lavori di pubblica utilità e per rendere effettivo il lavoro volontario da parte dei detenuti in carcere.

COSTA, *vice ministro della giustizia*. Signor Presidente, prima di affrontare nel dettaglio la tematica esposta nell'interrogazione all'ordine del giorno, ritengo di dover rimarcare la convinzione circa la fondamentale importanza dell'accesso al lavoro per assicurare la rieducazione dei detenuti ed il loro effettivo reinserimento sociale. Il lavoro, dunque, come fattore indispensabile per il recupero sociale dei ristretti e come strumento da potenziare, anche al fine di dare piena attuazione alla legge Smuraglia che, con le sue recenti modifiche, valorizza l'avvenuto mutamento delle capacità professionali richieste dal mercato del lavoro e le continue trasformazioni dei contratti di lavoro.

Ovviamente, un interesse alle condizioni del mondo carcerario, inteso come impegno di questo Ministero ad implementare quantitativamente e qualitativamente le situazioni migliorative dell'attività trattamentale dei detenuti, non può prescindere da una politica di reale incentivazione delle opportunità lavorative per le persone in esecuzione penale. Ogni spunto in questa direzione va quindi condiviso e valorizzato, nell'acclarata consapevolezza che il rischio di tornare a delinquere per coloro che hanno trascorso quasi l'interezza del proprio tempo in cella è risultato essere di gran lunga superiore se paragonato alla recidiva di coloro che sono stati impegnati in attività e lavoro.

È per tale motivo che il tema del lavoro penitenziario costituisce un'esigenza di cui questa Amministrazione continua a farsi doverosamente carico. Peraltro, dopo la stipula (nel marzo 2013) di un protocollo di intesa tra il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ed i rappresentanti di cooperative sociali e consorzi, volto a sviluppare progetti imprenditoriali finalizzati all'inserimento lavorativo dentro e fuori dal carcere e al recupero sociale dei detenuti, è oggi possibile parlare di prospettive future incoraggianti. Questi progetti, infatti, possono costituire anche un'occasione di sostegno per le aziende agricole, industriali, commerciali o di servizi, le quali, impiegando persone detenute nel proprio circuito lavorativo, beneficiano di sgravi contributivi e crediti di imposta.

In tal senso, ricordo che lo stanziamento destinato a tali agevolazioni contributive e fiscali è stato notevolmente incrementato rispetto al passato, passando dagli iniziali 4,6 milioni di euro annui ai 10,1 milioni di euro a decorrere dal 2014. Inoltre, il decreto interministeriale n. 148 del 24 luglio 2014 (Ministri della giustizia, dell'economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali), recante «Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti» ed entrato

in vigore il 6 novembre 2014, recepisce ed attua le recenti modifiche introdotte alla legge Smuraglia, che dispone oggi in maniera stabile di risorse per gli incentivi all'assunzione dei detenuti da parte delle cooperative sociali.

Per quanto concerne, poi, il tema specifico dell'impiego dei detenuti in lavori di pubblica utilità, ritengo doveroso distinguere all'interno della categoria del lavoro di pubblica utilità alcune situazioni genericamente accomunate tra loro, ma diverse per presupposti giuridici.

La prima situazione è quella rientrante nell'ambito dell'articolo 21 dell'ordinamento penitenziario, intitolato «Modalità del lavoro», che consente al detenuto, in presenza di certi presupposti, di svolgere attività lavorativa all'esterno dell'istituto penitenziario dove lo stesso è ristretto, assicurando retribuzione e tutela assicurativa e previdenziale.

La seconda è quella introdotta dal recente decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito nella legge 21 febbraio 2014, n. 10, che, allo scopo di potenziare il ruolo del lavoro esterno come strumento di risocializzazione, ha aggiunto al predetto articolo il comma 4-ter, in forza del quale «I detenuti e gli internati possono essere assegnati a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito (...) nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità a favore della collettività», da svolgersi con le modalità, in quanto compatibili, previste dall'articolo 54 del decreto legislativo n. 274 del 2000. Analoga previsione, ossia la possibilità di svolgere il lavoro gratuitamente, non è stata prevista dal legislatore per il lavoro all'interno degli istituti penitenziari che, come recita l'articolo 20 dell'ordinamento penitenziario, «non ha carattere affittivo ed è remunerato». Ne consegue che, in conformità ai dettami della legislazione vigente e internazionale, non è possibile impiegare i detenuti per la manutenzione delle strutture e per l'erogazione di servizi senza assicurare loro la mercede, così come invece proposto nel presente atto di sindacato ispettivo.

Il predetto comma 4-ter ha quindi essenzialmente introdotto la possibilità per i detenuti di svolgere volontariato al di fuori degli istituti penitenziari. L'adozione di questo istituto all'interno delle carceri non appare tuttavia replicabile, sia per l'obiettivo difficoltà di ipotizzare attività di volontariato all'interno delle strutture carcerarie, sia per il rischio di connotare siffatta attività come un improprio lavoro obbligatorio, del tutto simile a quello svolto dai detenuti retribuiti e in palese contrasto con i limiti imposti dall'attuale legislazione interna.

Faccio presente, comunque, che dall'entrata in vigore della nuova legge i detenuti che hanno fruito dell'articolo 21 comma 4-ter sono 369, mentre le convenzioni complessivamente stipulate con gli enti territoriali e le aziende sanitarie locali ammontano a 110. Va peraltro evidenziato che l'istituto stenta a decollare per le difficoltà economiche in cui versano molti enti locali, tenuti, sebbene il lavoro sia svolto gratuitamente, al pagamento dell'assicurazione obbligatoria, alla predisposizione dei presidi infortunistici e, laddove la normativa lo preveda, alla somministrazione dei corsi di formazione in materia di tutela della salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.

Diversa dalla fattispecie normativa descritta è la sanzione del lavoro di pubblica utilità, comminata nella fase cognitiva. I procedimenti di esecuzione della predetta sanzione hanno infatti subito un incremento considerevole negli ultimi anni passando dai 2.525 condannati nell'anno 2012 ai 5.606 del 2014, con un incremento nel triennio pari al 222 per cento.

Tale fenomeno è da ricondurre a due ordini di motivi: da un lato, è stato esteso l'ambito di attuazione della fattispecie. Particolare incidenza, sotto questo aspetto, si è avuta con l'approvazione della legge 29 luglio 2012, n. 120, che ha previsto la possibilità di comminare il lavoro di pubblica utilità nei casi di guida in stato di ebbrezza e sotto l'uso di sostanze stupefacenti, a norma degli articoli 186, comma 9-*bis*, e 187, comma 8-*bis*, del codice della strada. Alla data del 31 dicembre 2014 i procedimenti di esecuzione della sanzione del lavoro di pubblica utilità comminata in fase cognitiva ammontano a 14.566, di cui 14.016 relativi a sanzioni per violazione del codice della strada e 550 per violazione del testo unico in materia di stupefacenti.

L'altro fattore di impulso è da ricondurre all'azione amministrativa svolta dalle articolazioni centrali e periferiche dell'amministrazione penitenziaria. La Direzione generale dell'esecuzione penale esterna ha diramato diverse circolari di indirizzo per favorire l'attività di coordinamento degli Uffici di esecuzione penale esterna sul territorio e condurre gli enti interessati alla sottoscrizione delle convenzioni previste dall'articolo 2 del decreto ministeriale del 26 marzo 2001, emanato ai sensi dell'articolo 54, comma 6, del decreto legislativo del 28 agosto 2000, n. 274.

Alla data del 31 dicembre 2014 risultano in essere 1.029 convenzioni tra i tribunali e gli enti pubblici o privati, sottoscritte con il concorso degli Uffici di esecuzione penale esterna. Le convenzioni hanno reso disponibili numerosi posti di lavoro per lo svolgimento delle attività riparative e hanno consentito all'autorità giudiziaria di fare ampio ricorso alla sanzione.

Detto ciò, mi preme altresì evidenziare che la legge 28 aprile 2014, n. 67, recante «Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio», ha introdotto nel codice penale l'istituto della sospensione del processo con messa alla prova, subordinandola allo svolgimento di attività gratuite a favore della collettività.

Ne consegue che il settore dei lavori di pubblica utilità e quello più generale delle pene non detentive e delle forme di *probation*, introdotte dalla recente legge, costituiscono un settore strategico di sviluppo del sistema dell'esecuzione penale esterna.

CAPPELLETTI (M5S). Signor Presidente, ringrazio il rappresentante del Governo per la sensibilità dimostrata sull'argomento, che concordo essere assolutamente prioritario.

I dati che abbiamo ascoltato indicano un tentativo, da parte della politica, di intervenire con incentivi e normative che facilitino trovare occupazione per il detenuto, però non ci sono risposdenze dal punto di vista dei grandi numeri. Bisogna dunque fare qualcosa in più, forse dal punto

di vista della diffusione della possibilità di stipulare queste convenzioni, di cui presumibilmente la maggior parte degli enti locali può non essere a conoscenza. Probabilmente è necessario anche considerare un intervento di tipo normativo, su cui sto lavorando personalmente, per sbloccare la possibilità che i detenuti svolgano un'attività lavorativa all'interno del carcere, attività anche più facilmente gestibile dal punto di vista logistico e della quale si avverte una straordinaria necessità.

In ogni caso, occorre fare in modo che si incida in maniera significativa sul dato, che rimane allarmante, del 70 per cento di recidiva; un dato dovuto all'incapacità della struttura carceraria di svolgere le funzioni per cui è stata prevista, cioè la rieducazione.

PRESIDENTE. Lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno è così esaurito.

I lavori terminano alle ore 14,45.

ALLEGATO

INTERROGAZIONI

CAPPELLETTI, GIROTTO, PUGLIA, FUCKSIA, DONNO, CASTALDI, NUGNES, MORRA, SIMEONI, SCIBONA, CATALFO, LUCIDI, BLUNDO, BERTOROTTA, SANTANGELO, MONTEVECCHI, PAGLINI, SERRA, CIOFFI, BUCCARELLA, LEZZI, ENDRIZZI, TAVERNA. – *Al Ministro della giustizia.* –

Premesso che:

il lavoro di pubblica utilità consiste nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o presso enti ed organizzazioni di assistenza sociale o volontariato;

la prestazione di lavoro, ai sensi del decreto ministeriale 26 marzo 2001, viene svolta a favore di persone affette da HIV, portatori di *handicap*, malati, anziani, minori, ex detenuti ed extracomunitari. Tale prestazione lavorativa può essere svolta nel settore della protezione civile, della tutela del patrimonio pubblico e ambientale o in ambiti pertinenti alla specifica professionalità del condannato;

l'attività viene svolta presso gli enti che hanno sottoscritto con il Ministero, o con i presidenti dei Tribunali delegati, le convenzioni previste dall'art. 1, comma 1, del decreto ministeriale 26 marzo 2001 che disciplinano le modalità di svolgimento del lavoro nonché le modalità di raccordo con le autorità incaricate di svolgere le attività di verifica;

considerato che:

in Italia l'intero sistema penitenziario incide sul bilancio dello Stato complessivamente per 2.800.000.000 euro all'anno e ogni singolo detenuto in carcere costa, comprese le spese di sicurezza, circa 4.000 euro al mese, ovvero circa 100-200 euro al giorno per detenuto;

i detenuti trascorrono la maggior parte del loro tempo in cella, senza essere impiegati in alcuna attività;

i detenuti, oltre a comportare un costo per lo Stato che li mantiene, devono affrontare le spese processuali, i risarcimenti alle vittime ed eventuali multe e ammende;

la recidiva dopo il carcere è del 70 per cento; se i detenuti fossero impiegati in attività lavorative utili anche alla formazione professionale, tale tasso si ridurrebbe notevolmente e si abbatterebbero i costi di manutenzione delle carceri;

considerato inoltre che:

a parere di Nicola Gratteri, procuratore aggiunto del Tribunale di Reggio Calabria, i detenuti andrebbero trattati come i tossicodipendenti nelle comunità terapeutiche, cioè facendoli lavorare per la loro stessa rieducazione;

attualmente le spese per il mantenimento sono partecipate esclusivamente dai detenuti che lavorano, cioè lo 0,6 per cento del totale dei reclusi;

a parere degli interroganti, sarebbe necessario occupare i detenuti (a costo zero), anche per la manutenzione ordinaria e straordinaria delle strutture carcerarie e nella erogazione dei servizi che vedono come destinatari i detenuti stessi,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza della situazione;

quali siano i motivi per cui i detenuti non vengono impiegati in lavori di pubblica utilità;

quali provvedimenti intenda adottare al fine di dare piena attuazione alla normativa che consente il lavoro volontario dei detenuti, anche al fine di consentire agli stessi di essere rieducati, formati e reinseriti nella società e permettere alla comunità di usufruire dei benefici derivanti dalla loro attività lavorativa;

se e con quali modalità intenda procedere, limitatamente alle sue competenze, nel dare piena applicazione al lavoro volontario e non retribuito in carcere, in quanto componente essenziale del processo di rieducazione costituzionalmente garantito;

quali iniziative intenda intraprendere per incentivare gli enti pubblici a ricorrere al lavoro di pubblica utilità.

(3-01522)

