

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

**Doc. CXVIII**  
**n. 4**

## RELAZIONE

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

(Anno 2011)

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

**Presentata dal Ministro della giustizia**

(SEVERINO DI BENEDETTO)

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 4 giugno 2012**  
—————





Rif. nota n.3/2-2  
del 27.02.2012

**APPUNTO**  
**per il Signor Capo di Gabinetto**

**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 2010.**

Nell' Ordinamento Penitenziario (legge 354/75) il lavoro penitenziario è elemento fondamentale del trattamento e strumento privilegiato di reinserimento sociale, esso può essere svolto sia alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (per lo più nei cosiddetti lavori domestici e, in alcune realtà, presso lavorazioni industriali gestite direttamente dagli istituti penitenziari per le esigenze di casermaggio e di arredo degli stessi) che alle dipendenze di soggetti terzi (imprese o cooperative) che possono gestire lavorazioni presenti all'interno delle strutture detentive o che assumono detenuti ammessi al lavoro esterno, alla semilibertà o comunque in misura alternativa. Per incentivare questo secondo tipo di inserimento lavorativo nel 2000 è stata varata la legge 193 (cd. Smuraglia) che prevede sgravi contributivi e fiscali per le imprese o cooperative che assumono detenuti.

Nel corso del 2011 la competente Direzione Generale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria si è impegnata, con le risorse a disposizione, per razionalizzare le attività delle strutture produttive presenti all'interno degli istituti penitenziari ( falegnamerie tessitorie, tipografie ecc). Malgrado le numerose commesse concesse per la realizzazione delle suppellettili necessarie all'arredamento delle nuove sezioni detentive di prossima apertura (letti, armadietti, sedie, coperte ecc.) non è stato possibile mantenere la stessa forza lavoro a causa della diminuzione del budget assegnato per la gestione delle industrie penitenziarie.

Sul capitolo 7361 "Industria" (con il quale vengono retribuiti i detenuti che lavorano nelle officine gestite dall'amministrazione ed acquistati i macchinari e le materie prime) si è passati da € 11.000.000,00 del 2010 a € 9.336.355,00 del 2011 e a € 3.168.177 del 2012 (con una riduzione pari ad oltre il 71% in due anni), in un momento nel quale le esigenze di arredo e dotazione di biancheria dei nuovi padiglioni realizzati, avrebbero reso necessario un incremento delle produzioni.

I detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale infatti risultano essere 559 al 31 dicembre 2011 (erano 603 al 31 dicembre 2010).

Sono stati quindi sensibilizzati gli istituti penitenziari e Provveditorati Regionali sottolineando le necessità di tenere stretti contatti con il territorio, ponendo particolare attenzione alle realtà imprenditoriali locali, al fine di valutare la possibilità di offrire in gestione a terzi le lavorazioni che hanno particolari difficoltà a mantenere o sviluppare le proprie produzioni.

I dati attualmente in possesso, mostrano un leggero decremento nel numero totale dei detenuti lavoranti (14.061 al 31 dicembre 2011 rispetto ai 14.174 del dicembre 2010).

Il budget largamente insufficiente assegnato per la remunerazione dei detenuti lavoranti ha condizionato in modo particolare le attività lavorative necessarie per la gestione quotidiana dell'istituto penitenziario (servizi di pulizia, cucina, manutenzione

ordinaria del fabbricato, ecc.) incidendo negativamente sulla qualità della vita all'interno dei penitenziari.

Nella tabella che segue, si evidenzia l'andamento delle assegnazioni ottenute sul capitolo delle mercedi negli ultimi anni in rapporto alla presenze medie annuali – tenendo presente che gli importi indicati sono al lordo di € 4.648.112,1 destinati alla copertura finanziaria della sopra citata legge 193/2000:

Anno	Fondi Assegnati	Presenze detenuti
2006	€ 71.400.000,00	59.523 (al 31.12.2005)
2007	€ 62.424.563,58	39.005 (al 31.12.2006 indulto)
2008	€ 60.753.163,34	48.693 (al 31.12.2007)
2009	€ 48.198.827,00	58.127 (al 31.12.2008)
2010	€ 54.215.128,00	64.791 (al 31.12.2009)
2011	€ 49.664.207,00	67.961 (al 31.12.2010)
2012	€ 49.664.207,00	66.897 (al 31.12.2011)

Il numero dei detenuti lavoratori impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto è diminuito (9.922 al dicembre 2011 rispetto ai 10.050 del dicembre 2010), anche se le Direzioni degli istituti, per mantenere un sufficiente livello occupazionale tra la popolazione detenuta, hanno ridotto l'orario di lavoro pro capite ed effettuano la turnazione sulle posizioni lavorative.

Deve essere evidenziato che 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, le infermerie ed il servizio di preparazione distribuzione dei pasti. Nel settore, pertanto, un decremento nel numero dei detenuti lavoratori – e delle ore lavorate – alle dipendenze dell'amministrazione, ha comportato una forte riduzione dei livelli dei servizi in aspetti essenziali della stessa vivibilità quotidiana delle strutture penitenziarie, con inevitabili ricadute negative anche e soprattutto in materia di igiene e sicurezza.

Si osserva che nell'attuale situazione di grave sovraffollamento e di carenza di risorse umane e finanziarie, garantire opportunità lavorative ai detenuti è strategicamente fondamentale anche per contenere e gestire i disagi, le tensioni e le proteste conseguenti alle criticità esistenti.

Al riguardo si segnala che queste attività, pur non garantendo l'acquisizione di specifiche professionalità spendibili sul mercato del lavoro, rappresentano una fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta.

Per quanto riguarda i detenuti lavoratori non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria si vuole sottolineare che la legge 22.6.2000, n.193, c.d. "Smuraglia", che definisce le misure di vantaggio per le cooperative sociali e le imprese che vogliano assumere detenuti in esecuzione penale all'interno degli istituti penitenziari, ha aperto prospettive di sicuro interesse per il lavoro penitenziario. I benefici fiscali e contributivi previsti offrono un buon incentivo all'assunzione di soggetti in stato di reclusione o ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 O.P.

L'opera di divulgazione posta in essere dall'amministrazione affinché i soggetti imprenditoriali conoscessero gli incentivi previsti dalla legge "Smuraglia", ha prodotto negli ultimi anni un notevole incremento nel numero di detenuti assunti da soggetti esterni all'amministrazione. Si è passati infatti dai 644 detenuti assunti nel 2003 ai 1342 del 2010.

Si è però raggiunto il limite di spesa previsto per la sua applicazione pertanto, già dal 2011, non è stato possibile prevedere sgravi fiscali a favore dei datori di lavoro che avessero assunto nuovi detenuti lavoratori.

La Legge, infatti, prevede un budget annuale di € 4.648.112,1. Tale somma, mai adeguata dall'anno 2000, è ormai largamente insufficiente, determinando in alcune situazioni l'interruzione di rapporti di lavoro già in essere. Quindi, dopo dieci anni di applicazione della legge e di iniziative di eccellenza, evidenziate nella sezione "prodotti dal carcere" del sito [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), si è costretti a rinunciare all'unico, vero efficace incentivo che ha permesso concreti processi di reinserimento sociale.

Si ritiene importante sottolineare, al riguardo, l'importanza e l'efficacia della stretta collaborazione tra questa Amministrazione e Confcooperative Federsolidarietà, e in particolare il Consorzio di cooperative sociali CGM (organismo che riunisce numerose cooperative di solidarietà sociale), con cui è stato siglato un protocollo d'intesa, per la più ampia divulgazione ed applicazione della legge Smuraglia al fine di favorire lo sviluppo di opportunità lavorative per la popolazione detenuta negli istituti penitenziari. Tale collaborazione, tra l'altro, ha dato vita ad una serie di iniziative particolarmente interessanti, offrendo possibilità occupazionali, con l'acquisizione di adeguata professionalità a favore della popolazione detenuta.

In ogni caso, senza un incremento delle somme previste per gli incentivi, risulterà sempre più difficile – se non impossibile – per i soggetti privati assumere lavoratori detenuti, con conseguente inversione del trend occupazionale ( sino al 2010 in crescita ) alle dipendenze di datori di lavoro esterni.

Proprio a causa dei limiti di spesa fissati dalla legge e dai decreti attuativi (D.M. 9 novembre 2001 per le agevolazioni contributive e D.M. 25 febbraio 2002 n. 87 per gli sgravi fiscali), nel febbraio del 2011 l'amministrazione centrale si è vista costretta all'emanazione di una circolare per richiamare i provveditorati ad una attenta attività di controllo dei limiti di "spesa", con gravi ripercussioni su attività in essere, anche di eccellenza, e su promettenti progettualità in fase di realizzazione. Successivamente, nel novembre del 2011, è stata emanata una nuova circolare con l'indicazione, per ogni Provveditorato Regionale, del budget spendibile nel 2012.

Appare significativo evidenziare che l'unica categoria per la quale si è registrato un incremento è proprio quella dei detenuti assunti da imprese e cooperative (all'interno degli istituti penitenziari, ammessi al lavoro all'esterno e semiliberi) che sono passati da 2.064 al 31.12.2010 a 2.233 al 31.12.2011. Questo dato però, a causa di quanto specificato sopra, tenderà inevitabilmente a ridimensionarsi già nel breve periodo.

Le decurtazioni di bilancio avvenute con le ultime finanziarie hanno riguardato in modo lineare tutti i capitoli e quindi anche il capitolo 7361 art. 2 "agricola" (è il capitolo che "finanzia" il lavoro penitenziario nelle colonie e tenimenti agricoli) che è passato da € 7.978.302,00 del 2010 a € 5.400.000,00 del 2011 e a € **1.200.000** nel 2012, ponendo in crisi soprattutto il settore delle colonie agricole (di fatto mettendo in discussione l'esistenza delle stesse) ed impedendo lo sviluppo di progettualità già in corso nei diversi tenimenti agricoli esistenti presso istituti penitenziari.

Sarà difficile mantenere le attività avviate in passato, che spaziano dall'orticoltura biologica alla frutticoltura in serra, dall'allevamento dei conigli alla floricoltura, all'itticoltura e all'apicoltura.

Di concerto con il Dicastero delle politiche agricole, si è dato applicazione al Reg. CEE 1234/07, (regolamentazione sul miglioramento della produzione e commercializzazione dei prodotti apistici), ottenendo, anche per la Campagna 2011, i fondi comunitari per la realizzazione di corsi professionali di "apicoltura" per un massimo di 700 detenuti (in 34 istituti penitenziari) da inserire poi, ove possibile, nella realtà lavorativa nazionale. Hanno concluso il corso 439 detenuti.

In questo settore il numero dei detenuti lavoranti presso le aziende agricole è passato dai 359 del 31 dicembre 2010 ai 268 del 31 dicembre 2011.

Per una completa informazione, deve essere rammentato che il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione viene retribuito avendo come riferimento economico i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro di vari settori, in misura non inferiore ai 2/3 del trattamento previsto nei contratti stessi, così come indicato nell'art. 22 dell'Ordinamento penitenziario. Tale aggiornamento non è stato più effettuato dal 1994 per carenza di risorse economiche.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Sul punto, la Commissione ex art 22 O.P., nel 2006, stimava la necessità di una integrazione sui corrispondenti capitoli di bilancio – per il solo anno preso in esame – di circa € 27.344.958,82. Ancora più doveroso appare sottolineare che il mancato adeguamento ai CCNL vigenti ha dato vita ad un contenzioso in cui l'Amministrazione è costantemente soccombente, con ulteriori costi a carico della finanza pubblica.



Per sopperire alle ristrettezze di bilancio, le direzioni di istituto ed i provveditorati sono stati sollecitati a presentare progettualità al finanziamento della cassa ammende, con la previsione di opportunità formative e lavorative per i detenuti. Numerose progettualità sono state presentate dagli istituti ed approvate dal Consiglio di Amministrazione.

Nel concludere, pertanto, è doveroso rappresentare:

- l'assoluta necessità di integrazioni di bilancio a sostegno dell'occupazione della popolazione detenuta: sul capitolo 1764 art.2 "mercedi detenuti", sul capitolo 7361 art.1 "industria" e sul capitolo 7361 art.2 "agricola"
- una modifica dei limiti di spesa previsti dall'art. 6 della Legge 193/2000, e conseguentemente dei decreti attuativi, al fine di incrementare i fondi previsti per il sostegno alle imprese che impiegano detenuti, e proseguire nelle politiche di incremento di possibilità occupazionali qualificate in favore della popolazione detenuta legate all'intervento del mondo imprenditoriale e cooperativistico

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO  
*Simone Scatone*





