

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. CXCIV
n. 1

RELAZIONE

SULLO SVOLGIMENTO DA PARTE DEI DETENUTI DI
ATTIVITÀ LAVORATIVE O DI CORSI DI FORMAZIONE
PROFESSIONALE PER QUALIFICHE RICHIESTE DA
ESIGENZE TERRITORIALI

(Anno 2013)

(Articolo 5, comma 3, della legge 22 giugno 2000, n. 193)

Presentata dal Ministro della giustizia

(CANCELLIERI)

Comunicata alla Presidenza il 19 febbraio 2014

—————



DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO
UFFICIO V - "Osservazione e Trattamento"

Rif. nota n.3/2-13
del 9.12.2013



GDAP-0437234-2013

PU-GDAP-1a00-20/12/2013-0437234-2013

APPUNTO
per il Signor Capo di Gabinetto



m_dg_GAB_23/12/2013_0039678_E

OGGETTO: Relazione al Parlamento relativa allo svolgimento da parte di detenuti di attività lavorative o corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali. Legge 22.06.2000 n. 193 art. 5 comma 3. Anno 2013.

Il lavoro all'interno degli istituti è ritenuto dall'ordinamento penitenziario l'elemento fondamentale per dare concreta attuazione al dettato costituzionale, che assegna alla pena una funzione rieducativa.

Non vi è dubbio che nel corso degli ultimi anni le inadeguate risorse finanziarie e, in particolare, l'emergenza del sovraffollamento che ha colpito il mondo penitenziario, non hanno certo consentito l'affermazione di una cultura del lavoro all'interno degli istituti penitenziari.

Ed è proprio in questo particolare momento di difficoltà economica, comune a tutto il territorio nazionale, che l'Amministrazione Penitenziaria sta moltiplicando i suoi sforzi per contrastare la carenza di opportunità lavorative per la popolazione detenuta.

Oltre a garantire il lavoro per le necessità di sostentamento, proprie e della famiglia lo sforzo maggiore che l'Amministrazione Penitenziaria oggi sta compiendo è quello di far in modo che le persone detenute possano acquisire una adeguata professionalità. Solo



Ministero della Giustizia

l'acquisizione di capacità e competenze specifiche consentirà, a coloro che hanno commesso un reato, di introdursi in un mercato del lavoro che necessita sempre più di caratteristiche di specializzazione e flessibilità.

Per consolidare una cultura orientata in tal senso questa Amministrazione opera d'intesa e in accordo con i maggiori consorzi 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 con i valori sociali ed etici, condivisibili con l'Amministrazione, relativi all'attività di recupero nei confronti della persona in esecuzione penale. Al riguardo è stato siglato, nel marzo del 2013, un protocollo d'intesa tra questo Dipartimento, Federsolidarietà-Confcooperative, Legacoopsociali e Agci Solidarietà e, in quell'ambito, è stato istituito un tavolo tecnico avente come obiettivo l'incremento di opportunità lavorative in favore della popolazione detenuta.

Il lavoro all'interno degli istituti penitenziari 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. 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 2013 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



Ministero della Giustizia

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) il budget è passato 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. Per l'esercizio finanziario 2013 è stata stanziata la somma di € 9.336.355, pari a quanto assegnato nel 2011, consentendo di soddisfare le esigenze di arredo e casermaggio rappresentate dalla Direzione Generale dei Beni e Servizi che gestisce le commesse per conto dell'Amministrazione.

I detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale risultano essere, al 30.6.2013, ultimo dato disponibile, 436 (erano 336 al 31.12.2012, 559 al 31 dicembre 2011 e 603 al 31 dicembre 2010).

Sono stati, inoltre, 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.

Dai dati attualmente in possesso (aggiornati al 30.6.2013) risulta che il numero totale dei detenuti lavoranti è pari a 13.727 unità (erano 13.808 al dicembre 2012 rispetto ai 14.061 del 31 dicembre 2011 e ai 14.174 del dicembre 2010).

Il budget largamente insufficiente assegnato per la remunerazione dei detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria 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



Ministero della Giustizia

presente che gli importi indicati sono al lordo di € 4.648.112,1 destinati alla copertura finanziaria della sopra citata legge 193/2000 sino al 2012:

Anno	Fondi Assegnati sul cap. 1764 art.2	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)
2013	€ 49.664.207,00	65.701 (al 31.12.2012)

Il numero dei detenuti lavoratori impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto, al 30.6.2013 è di 9.645 unità (erano 9.773 al dicembre 2012 rispetto ai 9.922 del dicembre 2011 e ai 10.050 del dicembre 2010). 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.

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, comporta 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.



Ministero della Giustizia

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 vogliono 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 1.128 del 2012 (si tratta esclusivamente dei lavoratori per i quali i datori di lavoro hanno fruito dei benefici della legge Smuraglia e non del totale dei detenuti assunti da imprese e cooperative).

Per il solo anno 2013, la legge 193/00 ha ottenuto un eccezionale ulteriore stanziamento di bilancio, con DPCM ai sensi dell'art.1 c.270 della legge 24.12.2012, di 16 milioni di euro, con la creazione di apposito piano di gestione 4 sul Cap.1764.

In seguito a tale stanziamento, il Dipartimento ha emanato la lettera circolare n.122058 del 5.4.2013 per incentivare la presenza delle imprese nel mondo penitenziario e quindi per aumentare il numero dei detenuti da loro assunti sia all'interno degli istituti che in lavoro all'esterno.

Nello scorso mese di agosto sono intervenute (L.94/2013, L.99/2013 e D.L.101 del 31.8.2013) importanti modifiche alla legge 193/00 con un ampliamento della platea dei possibili beneficiari (introducendo i semiliberi) ed ampliando l'arco temporale del periodo successivo alla scarcerazione nel quale i datori di lavoro possono fruire degli sgravi (dai sei mesi si è passati ai 18 mesi ed in alcuni casi ai 24 mesi).

E' inoltre in corso l'iter per l'emanazione di un nuovo regolamento attuativo della legge, che sostituisce i due precedenti decreti attuativi.



Ministero della Giustizia

Con le modifiche legislative intervenute nello scorso mese di agosto è inoltre stato previsto uno stanziamento aggiuntivo di circa 5,5 milioni per cui a decorrere dal 2014 la legge potrà contare su una copertura annua che passerà dai 4,6 milioni del 2012 a poco più di 10 milioni, a regime dal 2014.

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. Per il 2013 le risorse sul capitolo di bilancio sono state ripristinate a € 5.400.000.

In questo settore il numero dei detenuti lavoratori presso le aziende agricole è passato dai 359 del 31 dicembre 2010 ai 268 del 31 dicembre 2011, ai 266 del 31 dicembre 2012, ai 279 al 30.6.2013 (ultimo dato disponibile).

Di concerto con il Dicastero delle politiche agricole, infine, si è dato applicazione al Reg. CEE 1234/07, (regolamentazione sul miglioramento della produzione e commercializzazione dei prodotti apistici), ottenendo, anche per la Campagna 2013, i fondi comunitari per la realizzazione di corsi professionali di "apicoltura" per un massimo di 740 detenuti (in 37 istituti penitenziari) da inserire poi, ove possibile, nella realtà lavorativa nazionale. Nel 2013 hanno concluso il corso 534 detenuti.

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



Ministero della Giustizia

penitenziario. Tale aggiornamento non è stato più effettuato dal 1994 per carenza di risorse economiche.¹

Da quella data gli importi delle mercedi non hanno più avuto aumenti e questo comporta il proliferare di ricorsi al giudice del lavoro da parte dei detenuti lavoratori, ricorsi rispetto ai quali l'amministrazione è, naturalmente, sempre soccombente.

Il risultato degli innumerevoli ricorsi, pertanto, comporta che l'amministrazione, oltre a dover pagare le differenze retributive maturate negli anni, paga anche gli interessi e le relative spese di giudizio.

La necessità di trovare congrue soluzioni sul piano economico è quindi di tutta evidenza, tenuto altresì conto dell'esponenziale aumento del contenzioso che rende sempre più problematico un intervento teso a sanare le situazioni retroattive.

Una possibile soluzione – tenuto conto dell'impossibilità nell'attuale congiuntura economica di ottenere adeguate risorse finanziarie – potrebbe essere una riflessione sull'art.22 O.P. che prevede attualmente l'adeguamento ai due terzi dei CCNL vigenti.

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.

20-12-2013

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

G. Tamburino

¹ 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.

