

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. CXVIII**

**n. 2**

## RELAZIONE

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

(Anno 2013)

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

**Presentata dal Ministro della giustizia**

(ORLANDO)

—————  
**Comunicata alla Presidenza il 27 ottobre 2014**  
—————



# *Ministero della Giustizia*

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

**OGGETTO:** Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti ai sensi deH'art.20, ultimo comma, della legge 26 luglio 1975 n. 354, anno 2013.

Il lavoro all'interno degli istituti è ritenuto dall'ordinamento penitenziario elemento fondamentale per dare concreta attuazione al dettato costituzionale, che assegna alla pena una funzione rieducativa. 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 dalle Direzioni per le esigenze di casermaggio e di arredo delle stesse) 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 (ed. Smuraglia) che prevede sgravi contributivi e fiscali per le imprese o cooperative che assumono detenuti.

Non vi è dubbio che nel corso degli ultimi anni le inadeguate risorse finanziarie e, in particolare, l'emergenza del sovraffollamento, non hanno facilitato 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 e per garantirle l'acquisizione di una adeguata professionalità, spendibile sul mercato del lavoro esterno, 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.

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) che provvedono all'espletamento delle commesse per la realizzazione delle suppellettili necessarie all'arredamento delle nuove sezioni detentive.

Sul capitolo 7361 art.1 "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 2014 è stata stanziata la somma di € 12.376.617,00 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 31.12.2013, ultimo dato disponibile, 507 (erano 336 al 31.12.2012, 559 al 31 dicembre 2011 e 603 al 31 dicembre 2010).

Con i fondi messi a disposizione per il 2014 sull'apposito capitolo di bilancio si mantiene l'attività produttiva con l'assegnazione di commesse di lavoro presso i seguenti istituti:

CC Lecce ( falegnameria), CC Trani ( sartoria), CR Massa ( tessitoria lanificio), CR Volterra ( sartoria), CC Avellino ( falegnameria e sartoria), CC Benevento ( sartoria), CC Napoli Poggioreale ( falegnameria) CC S.Maria Capua Vetere ( sartoria), CR Augusta ( fabbri), CR Noto ( falegnameria, fabbri, tessitoria, sartoria), CR Spoleto ( falegnameria) CR Orvieto ( falegnameria, fabbri), CR Sulmona ( sartoria, falegnameria, calzaturificio), CC Pescara ( calzaturificio), CCF Roma Rebibbia ( sartoria), CC Viterbo ( falegnameria, sartoria), CC Ivrea ( tipografia), CC S.Angelo dei Lombardi ( tipografia).

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 31.12.2013) risulta che il numero complessivo dei detenuti lavoranti (sia alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria che alle dipendenze di soggetti esterni) è pari a 14.546 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, anche se è da

evidenziare il cambiamento di trend registrato con l'inizio del presente esercizio finanziario, con il calo dei detenuti presenti e l'incremento del budget a disposizione.

Nella tabella che segue, si evidenzia l'andamento delle assegnazioni ottenute sul capitolo delle mercedi negli ultimi anni in rapporto alla presenze, tenendo 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)
2014	€ 55.381.793,00	62.536 (al 31.12.2013)

Il numero dei detenuti lavoratori impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto, al 31.12.2013 è di 10.104 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, 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.

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 1.280 del 2013.

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.

Con le modifiche legislative intervenute nello scorso mese di agosto è inoltre stato previsto uno stanziamento aggiuntivo a regime 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 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 mentre, per il 2014, sono nuovamente state ridotte ad € 4.242.017.

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 ai 266 del 31 dicembre 2012 ai 322 al 31.12.2013 (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



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

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 lavoranti, 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'esponentiale 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.

Recentemente, dopo un lungo periodo di stasi, è tornata a riunirsi la Commissione ex art. 22 ed ha avviato una nuova analisi circa lo stato delle cose per giungere ad una quantificazione del fabbisogno economico per l'adeguamento delle "mercedi" ai due terzi dei CCNL attualmente in vigore.

Per sopperire alle ristrettezze di bilancio, le direzioni di istituto ed i provveditori 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.

Per offrire maggiori opportunità lavorative qualificate a favore della popolazione detenuta 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 ed offrendo in gestione le officine non produttive.

---

<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

Attualmente lavorazioni gestite da terzi all'interno degli istituti penitenziari sono presenti su quasi tutto il territorio nazionale (oltre 140 tra imprese e cooperative presenti in 59 istituti penitenziari). Tali imprese, fruendo delle agevolazioni fiscali e contributive previste dalla legge 192/2000, hanno occupato, nel corso del 2013, 1280 detenuti.

Tra le attività più significative si ricorda sommariamente la produzione di cacao e caffè presso la CC Torino, il birrifico della CC Saluzzo, la pasticceria artigianale della CR Padova, la produzione di biscotti presso la CC Siracusa, il caffè della CCF di Pozzuoli.

L'amministrazione penitenziaria, inoltre, ha registrato un marchio, "Sigillo", che certifica l'eticità delle cooperative aderenti. Queste sono operanti nel settore della moda, con laboratori di sartoria e gadgettistica, ed assumono detenute presso gli istituti di Lecce, Trani, Milano, Torino e Venezia. Anche tale attività è in fase di espansione attraverso la creazione di nuovi laboratori, per i quali è previsto l'affidamento a cooperative sociali, presso i reparti detentivi femminili esistenti negli Istituti di Palermo Pagliarelli, Catania Piazza Lanza, Genova Pontedecimo, Monza e Santa Maria Capua Vetere.

Una menzione particolare merita l'attività di selezione di rifiuti inorganici, gestita da un consorzio specializzato del settore, iniziata presso l'istituto di Napoli Secondigliano (15/30 detenuti assunti), replicata presso la CCNC di Roma Rebibbia (30 detenuti assunti) e in via di attuazione presso l'istituto di Pescara. Presso l'istituto napoletano lo stesso consorzio ha già ottenuto le autorizzazioni dagli enti locali per la realizzazione di un impianto per il compostaggio, primo in Italia che, attraverso il lavoro di circa 30 detenuti, tratterà, oltre a quanto prodotto dai detenuti dell'istituto di Napoli Secondigliano, anche i rifiuti organici prodotti in alcuni quartieri della città di Napoli, così come concordato con le Autorità Locali. E' evidente, in tale contesto, l'alta valenza sociale e ambientale dell'iniziativa in fase di realizzazione.

Analoghe iniziative, sempre nel settore della differenziazione dei rifiuti e della loro lavorazione, sono allo studio presso altre realtà penitenziarie.

E' intendimento dello scrivente rilanciare il tema del lavoro nel carcere e nel dopo-carcere, essendo questo il primo e spesso unico strumento di effettivo recupero. Ciò

attraverso la creazione di un'apposita unità organizzativa per il rilancio del settore, affidata ad un funzionario di provata capacità che si avvarrà dell'apporto di estranei all'Amministrazione impegnati nel mondo della cooperazione, anche con esperienze internazionali, delle imprese e della risocializzazione. Senza creare un nuovo organismo esterno, potrà aversi un effettivo rilancio delle attività sino ad oggi insufficienti.

08-05-14

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

G. Tamburino

