

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**Doc. CXVIII**  
**n. 1**

## RELAZIONE

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

(Anno 2005)

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

**Presentato dal Ministro della giustizia**

(CASTELLI)

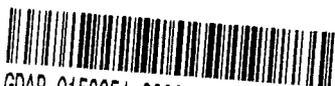
—————  
**Comunicata alla Presidenza il 15 maggio 2006**  
—————



# Ministero della Giustizia

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

Rif. nota n.3/2-2-EB-CM-SRP  
del 5.4.2006



GDAP-0158051-2006

PU-GDAP-1a00-09/05/2006-0158051-2006



m\_dg.GAB.10/05/2006.0014667.E

**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 2005.

Nell'ambito delle attività poste in essere per razionalizzare e sviluppare il lavoro penitenziario questa Direzione Generale si è attivata, nel corso del 2005, per individuare tutte le strutture lavorative all'interno degli istituti penitenziari – industrie, laboratori artigianali, colonie e tenimenti agricoli – non utilizzate o sottoutilizzate ma potenzialmente in grado di aumentare le proprie capacità produttive.

Sono state effettuate riunioni presso tutti i Provveditorati Regionali, alla presenza dei direttori degli istituti, per analizzare le problematiche legate al funzionamento e all'efficienza delle lavorazioni penitenziarie, valutando le necessità di ammodernamento, riconversione o di allestimento di nuove officine dove le strutture edilizie lo permettano e ove le condizioni del mercato esterno siano particolarmente favorevoli.

Sono state acquisite, quindi, per ogni Regione, le progettualità per il rilancio delle attività lavorative, tenendo anche conto delle realtà territoriali e delle locali esigenze di mercato.

Coordinati da questa Direzione Generale, che ha impartito le opportune direttive, i Provveditorati Regionali si sono attivati sul territorio per la ricerca di nuove commesse di lavoro e per valutare la possibilità di offrire in gestione a terzi le lavorazioni che avevano particolari difficoltà a mantenere o sviluppare le proprie produzioni.

Nelle realtà territoriali più problematiche ci si è attivati per sensibilizzare maggiormente gli enti locali, il mondo imprenditoriale e le associazioni di categoria.

Analizzando i dati attualmente in possesso, relativi al 31.12.2005, si è rilevata una flessione rispetto all'anno precedente, dei detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale (681 unità al 31.12.2005 rispetto alle 754 unità al 31.12.2004) che denota le difficoltà, malgrado gli sforzi posti in essere, di mantenere produttive le proprie lavorazioni per mancanza di commesse, mentre si segnala un ulteriore, importante, incremento dei detenuti assunti da imprese e cooperative all'interno degli istituti penitenziari (663 unità al 31.12.2005, contro le 580 unità al 31.12.2004), segnale questo di un sempre maggior interesse del mondo esterno verso la manodopera detenuta, dovuto sia agli incentivi offerti dalla legge 193/00 (cd. Smuraglia) sia dalla possibilità di ottenere in comodato gratuito (come da art.47 D.P.R. 30.6.2000 n. 230) i locali e le officine all'interno degli istituti penitenziari.

L'Amministrazione penitenziaria, nell'intento di assicurare al maggior numero di detenuti possibile il lavoro intramurario, continua ad utilizzare – per le attività che non richiedono particolare qualificazione – gli istituti del part-time e del lavoro a tempo determinato; al 31.12.2005 su una popolazione detenuta di 59.523 unità (56.068 al 31.12.2004), 10.456 soggetti (10.118 al 31.12.2004) risultavano addetti a lavori domestici o non qualificati e 1.070 unità (1.014 al 31.12.2004) erano addette alla manutenzione ordinaria del fabbricato, tutti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria.

Al riguardo si segnala che queste attività, pur rappresentando una opportunità di lavoro, non garantiscono però l'acquisizione di professionalità spendibili sul mercato del lavoro.

E' proseguita nel frattempo – sia pure gradualmente – l'opera di adeguamento delle officine penitenziarie già esistenti alla normativa antinfortunistica di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n.626.

Al 31.12.2005 le lavorazioni presenti all'interno degli istituti penitenziari (si considerano anche tutte le attività di tipo agricolo) erano 251 (206 al 31.12.2004), di cui 200 funzionanti (157 al 31.12.2004). Di queste 91 erano gestite da soggetti terzi (72 al 31.12.2004).

Permangono, comunque, difficoltà nell'affidamento della direzione tecnica delle lavorazioni penitenziarie a persone estranee all'Amministrazione ai sensi dell'art. 20 bis O.P. Tali difficoltà, più che dovute alla scarsità di risorse finanziarie, sembrano legate a problemi nel collegamento con gli uffici che operano sul territorio in materia di lavoro, artigianato, ecc.; collegamento necessario per l'individuazione di personale specializzato cui affidare le lavorazioni e per la determinazione del relativo compenso.

La attuazione della 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. Risulta evidente, infatti, un lento ma costante trend positivo, dalla data della prima applicazione della legge, nel numero di detenuti assunti da imprese e cooperative. I benefici fiscali e contributivi previsti, quindi, offrono, al momento, un buon incentivo all'assunzione di soggetti in stato di reclusione o ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 O.P.

Dai monitoraggi effettuati risulta che, nel corso del 2005 oltre 800 detenuti (il dato ancora non è definitivo), hanno lavorato alle dipendenze da datori di lavoro esterni all'Amministrazione penitenziaria, assunti ai sensi della legge Smuraglia (erano stati 737 nel 2004, 644 nel 2003 e 436 nel 2002)

Si rileva, pertanto, un certo maggior interesse nei confronti della manodopera detenuta, ma risulta ancora poco significativa la presenza del mondo imprenditoriale all'interno del carcere, dissuaso dalla scarsa produttività e dalla limitata professionalità dei soggetti presenti negli istituti penitenziari e dalla difficoltà ad interagire con un ambiente

dove, ovviamente, le questioni legate alla sicurezza sono più importanti delle questioni legate alla produttività.

Nel complesso il numero dei detenuti lavoratori non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (comprensivo anche dei semiliberi) ha registrato un discreto aumento, passando dalle 2.534 unità del 31.12.2004 alle 2.854 del 31.12.2005.

Nel corso dell'anno 2005, inoltre, si è proseguito in sei istituti penitenziari (C.C.N.C. Roma Rebibbia, C.R. Roma Rebibbia, C.C. Ragusa, I.P. Trani, C.R. Padova e C.C. Torino), ad affidare a terzi il servizio di confezionamento pasti dei detenuti. L'iniziativa affida in gestione a cooperative sociali il servizio di cucina all'interno degli istituti penitenziari ponendo come condizione minima l'assunzione e la formazione, da parte del gestore, di un numero di detenuti almeno pari a quello che già era impiegato presso la stessa attività. Lo scopo è quello di massimizzare il numero dei detenuti da integrare in attività lavorative migliorandone la qualificazione professionale ed ottenendo, nel contempo, un miglioramento del livello qualitativo del servizio e risparmi sul capitolo di spesa relativo al pagamento delle mercedi per i detenuti.

Questa esperienza ha incontrato, e continua ad incontrare, la massima soddisfazione sia da parte della popolazione detenuta sia da parte delle cooperative che gestiscono il servizio; spiace non poterla estendere ad altri istituti, che ne fanno pressante richiesta, a causa della carenza di fondi a disposizione.

L'Amministrazione Penitenziaria, inoltre, ha assunto iniziative nel settore delle bonifiche agrarie, attivandosi per la creazione di nuove e specifiche realtà agricole in Istituti penitenziari aventi sia la ricettività che le capacità necessarie per avviare attività specializzate con conseguente creazione di molteplici figure professionali per ristretti. In questo settore il numero dei detenuti lavoratori presso le aziende agricole è passato dai 384 al 31.12.2004 ai 417 al 30.06.2005 fino ai 459 al 31.12.2005.

I nuovi tenimenti agricoli già operativi sono ubicati negli Istituti di: Casa Circondariale di Modena, Casa di Reclusione di Porto Azzurro, Casa Circondariale di Palermo Pagliarelli, Casa Circondariale Femm.le di Venezia, Casa Circondariale di Giarre, Casa Circondariale di Viterbo e casa Circondariale di Velletri. Si è conclusa, inoltre, la

fase di riconversione agricola, da filiere produttive tradizionali a specializzate, negli Istituti penitenziari di Roma Rebibbia - Casa di Reclusione Femminile e Casa di Reclusione Maschile – e la Casa di Lavoro di Castelfranco Emilia.

E' proseguito, nel corso dell'anno 2005, l'impegno per avviare attività agricole specializzate ad indirizzo biologico. Ulteriori tenimenti agricoli, prevalentemente ad indirizzo orto-frutticolo-florovivaismo, sono in corso di realizzazione presso gli Istituti di Alessandria "San Michele", Massa Marittima, Reggio Emilia, Vasto, Milano "Bollate", Cremona, Laureana di Borrello, Frosinone, Perugia, Crotone e presso l'Ospedale Psichiatrico di Montelupo Fiorentino, presso la Casa di Reclusione San Gimignano è attiva una coltivazione dello zafferano.

Il tipo di produzione è legato alla vocazione agricola del territorio in cui è posizionato l'istituto, alle strutture produttive esistenti, alla presenza stabile di figure professionali quali il tecnico agrario, alle competenze professionali dei detenuti lavoratori e quindi anche alla "stabilità" della popolazione detenuta, maggiore ovviamente nelle Case di Reclusione che ospitano detenuti in espiazione di pena) piuttosto che nella Case Circondariali (che ospitano in prevalenza detenuti a disposizione dell'Autorità giudiziaria).

Le attività avviate sono specifiche e spaziano dall'orticoltura biologica alla frutticoltura in serra, dall'allevamento dei conigli d'angora alla floricoltura, all'itticoltura e all'apicoltura.

Inoltre, di concerto con il Dicastero delle politiche agricole, si è dato applicazione al Reg. CEE 1221/97, sostituito dal 797/04 (regolamentazione delle produzioni e commercializzazione del miele), ottenendo, anche per la Campagna 2004–2005, i fondi comunitari per la realizzazione di corsi professionali di "apicoltura" per circa 200 detenuti (in tredici istituti penitenziari) da inserire poi, ove possibile, nella realtà lavorativa nazionale.

E' anche in corso di realizzazione, presso gli Istituti di Modena, Roma Rebibbia Femminile, Viterbo, Velletri, Giarre, Is Arenas, Milano Bollate, Alessandria ed Asti, il progetto "Agricola 2002", presentato dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e approvato e finanziato dal Ministero delle Politiche Sociali sul Fondo Nazionale di

intervento per la lotta alla droga. Il progetto coinvolge circa 130 detenuti con problematiche di tossicodipendenza.

Prosegue, infine, la stretta collaborazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, con Confcooperative Federsolidarietà (organismo che riunisce numerose cooperative di solidarietà sociale), con cui è stato siglato un protocollo d'intesa, per la più ampia pubblicizzazione ed applicazione della legge Smuraglia al fine di favorire lo sviluppo di opportunità lavorative per la popolazione detenuta negli istituti penitenziari.

  
IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

## **RELAZIONE**

### **SULLO SVOLGIMENTO DA PARTE DI DETENUTI DI ATTIVITA' LAVORATIVE O DI CORSI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE PER QUALIFICHE RICHIESTE DA ESIGENZE TERRITORIALI**

**(Anno 2005)**

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

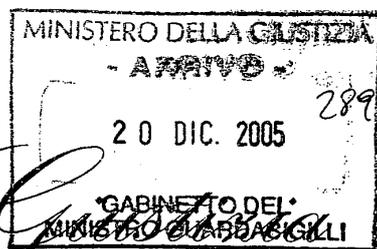
*Presentata dal Ministro della giustizia*

**(CASTELLI)**

---

**Comunicata alla Presidenza il 23 dicembre 2005**

---

*Ministero della**Giustizia*

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

Rif. nota n.3/2-13-EB-SRP-721  
del 6.12.2005



GDAP-0439346-2005

PU-GDAP-1a00-20/12/2005-0439346-2005



m\_dg.GAB.21/12/2005.0036015.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 2005.

Nell'ambito delle attività poste in essere per incrementare e sviluppare il lavoro penitenziario questa Direzione Generale si è attivata, nel corso del 2005, per individuare tutte le strutture lavorative all'interno degli istituti penitenziari – industrie, laboratori artigianali, colonie e tenimenti agricoli – non utilizzate o sottoutilizzate ma potenzialmente in grado di aumentare le proprie capacità produttive.

Sono state effettuate riunioni presso tutti i Provveditorati Regionali, alla presenza dei direttori degli istituti, per analizzare le problematiche legate al funzionamento all'efficienza e alla razionalizzazione delle lavorazioni penitenziarie, valutando le necessità di ammodernamento, riconversione o di allestimento di nuove officine dove le strutture edilizie lo permettano.

Sono state acquisite, quindi, per ogni Regione, le progettualità per il rilancio delle attività lavorative, tenendo anche conto delle realtà territoriali e delle locali esigenze di mercato.



## *Ministero della Giustizia*

Coordinati da questa Direzione Generale, che ha impartito le opportune direttive, i Provveditorati Regionali si sono variamente attivati con il territorio e con il mercato del lavoro esterno per la ricerca di nuove commesse di lavoro e per valutare la possibilità di offrire in gestione a terzi le lavorazioni che avevano particolari difficoltà a mantenere o sviluppare le proprie produzioni.

Nelle realtà territoriali più problematiche ci si è attivati per sensibilizzare maggiormente gli enti locali, il mondo imprenditoriale e le associazioni di categoria.

Analizzando i dati attualmente in possesso, relativi al 30.06.2005, si è rilevata una leggera flessione rispetto all'anno precedente, dei detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale (632 unità al 30.6.2005 rispetto alle 665 unità al 30.06.2004) mentre si segnala un ulteriore, importante, incremento dei detenuti assunti da imprese e cooperative all'interno degli istituti penitenziari (634 unità al 30.6.2005, contro le 450 unità al 30.6.2004 e le 346 al 31.12.2004).

L'Amministrazione penitenziaria, nell'intento di assicurare al maggior numero di detenuti possibile il lavoro intramurario, continua ad utilizzare – per le attività che non richiedono particolare qualificazione – gli istituti del part-time e del lavoro a tempo determinato; al 30.06.2005 su una popolazione detenuta di 59.125 unità (56.532 al 30.06.2004), 9.682 soggetti (10.013 al 30.06.2004) risultavano addetti a lavori domestici o non qualificati e 902 unità (973 al 30.06.2004) erano addette alla manutenzione ordinaria del fabbricato, tutti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria.

Al riguardo si segnala che queste attività, pur rappresentando una opportunità di lavoro, non garantiscono però l'acquisizione di professionalità spendibili sul mercato del lavoro.

E' proseguita nel frattempo – sia pure gradualmente – l'opera di adeguamento delle officine penitenziarie già esistenti alla normativa antinfortunistica di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n.626 e l'allestimento di lavorazioni di tipo industriale presso gli istituti di nuova costruzione. Le lavorazioni penitenziarie funzionanti al 30.06.2005 erano 185 rispetto alle 165 del 30.06.2005.



## *Ministero della Giustizia*

Permangono, comunque, difficoltà nell'affidamento della direzione tecnica delle lavorazioni penitenziarie a persone estranee all'Amministrazione ai sensi dell'art. 20 bis O.P. Tali difficoltà, più che dovute alla scarsità di risorse finanziarie, sembrano legate a problemi nel collegamento con gli uffici che operano sul territorio in materia di lavoro, artigianato, ecc.; collegamento necessario per l'individuazione di personale specializzato cui affidare le lavorazioni e per la determinazione del relativo compenso.

La attuazione della 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. Risulta evidente, infatti, un lento ma costante trend positivo, dalla data della prima applicazione della legge, nel numero di detenuti assunti da imprese e cooperative. I benefici fiscali e contributivi previsti, quindi, offrono, al momento, un buon incentivo all'assunzione di soggetti in stato di reclusione o ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 O.P.

Dai monitoraggi effettuati risulta che, nel corso del 2004, 737 detenuti (644 nel 2003 e 436 nel 2002) hanno lavorato alle dipendenze da datori di lavoro esterni all'Amministrazione penitenziaria, assunti ai sensi della legge Smuraglia.

Si rileva, pertanto, un certo maggior interesse nei confronti della manodopera detenuta, ma risulta ancora poco significativa la presenza del mondo imprenditoriale all'interno del carcere, dissuaso dalla scarsa produttività e dalla limitata professionalità dei soggetti presenti negli istituti penitenziari.

Nel complesso il numero dei detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (comprensivo anche dei semiliberi) ha registrato un discreto aumento, passando dalle 2.263 unità del 30.06.2004 alle 2.771 del 30.06.2005.

Nel corso dell'anno 2005, inoltre, si è proseguito in sei istituti penitenziari (C.C.N.C. Roma Rebibbia, C.R. Roma Rebibbia, C.C. Ragusa, I.P. Trani, C.R. Padova e C.C. Torino), ad affidare a terzi il servizio di confezionamento pasti dei detenuti. L'iniziativa affida in gestione a cooperative sociali il servizio di cucina all'interno degli istituti penitenziari ponendo come condizione minima l'assunzione e la formazione, da parte del



## *Ministero della Giustizia*

gestore, di un numero di detenuti almeno pari a quello che già era impiegato presso la stessa attività. Lo scopo è quello di massimizzare il numero dei detenuti da integrare in attività lavorative migliorandone la qualificazione professionale ed ottenendo, nel contempo, un miglioramento del livello qualitativo del servizio e risparmi sul capitolo di spesa relativo al pagamento delle mercedi per i detenuti.

Questa esperienza ha incontrato, e continua ad incontrare, la massima soddisfazione sia da parte della popolazione detenuta sia da parte delle cooperative che gestiscono il servizio; spiace non poterla estendere ad altri istituti, che ne fanno pressante richiesta, a causa della carenza di fondi a disposizione.

L'Amministrazione Penitenziaria, inoltre, ha assunto iniziative nel settore delle bonifiche agrarie, attivandosi per la creazione di nuove e specifiche realtà agricole in Istituti penitenziari aventi sia la ricettività che le capacità necessarie per avviare attività specializzate con conseguente creazione di molteplici figure professionali per ristretti. In questo settore il numero dei detenuti lavoranti presso le aziende agricole è passato dai 384 al 31.12.2004 ai 417 al 30.06.2005.

I nuovi tenimenti agricoli già operativi sono ubicati negli Istituti di: Casa Circondariale di Modena, Casa di Reclusione di Porto Azzurro, Casa Circondariale di Palermo Pagliarelli, Casa Circondariale Femm.le di Venezia, Casa Circondariale di Giarre, Casa Circondariale di Viterbo e casa Circondariale di Velletri. Si è conclusa, inoltre, la fase di riconversione agricola, da filiere produttive tradizionali a specializzate, negli Istituti penitenziari di Roma Rebibbia - Casa di Reclusione Femminile e Casa di Reclusione Maschile – e la Casa di Lavoro di Castelfranco Emilia.

E' proseguito, nel corso dell'anno 2005, l'impegno per avviare attività agricole specializzate ad indirizzo biologico. Ulteriori tenimenti agricoli, prevalentemente ad indirizzo orto-frutticolo-florovivaismo, sono in corso di realizzazione presso gli Istituti di Alessandria "San Michele", Massa Marittima, Reggio Emilia, Vasto, Milano "Bollate", Cremona, Laureana di Borrello, Frosinone, Perugia, Crotone e presso l'Ospedale Psichiatrico di Montelupo Fiorentino, presso la Casa di Reclusione San Gimignano è attiva una coltivazione dello zafferano.



## Ministero della Giustizia

Il tipo di produzione è legato alla vocazione agricola del territorio in cui è posizionato l'istituto, alle strutture produttive esistenti, alla presenza stabile di figure professionali quali il tecnico agrario, alle competenze professionali dei detenuti lavoratori e quindi anche alla "stabilità" della popolazione detenuta, maggiore ovviamente nelle Case di Reclusione che ospitano detenuti in espiazione di pena) piuttosto che nella Case Circondariali (che ospitano in prevalenza detenuti a disposizione dell'Autorità giudiziaria).

Le attività avviate sono specifiche e spaziano dall'orticoltura biologica alla frutticoltura in serra, dall'allevamento dei conigli d'angora alla floricoltura, all'itticoltura e all'apicoltura.

Inoltre, di concerto con il Dicastero delle politiche agricole, si è dato applicazione al Reg. CEE 1221/97, sostituito dal 797/04 (regolamentazione delle produzioni e commercializzazione del miele), ottenendo, anche per la Campagna 2004–2005, i fondi comunitari per la realizzazione di corsi professionali di "apicoltura" per circa 200 detenuti (in tredici istituti penitenziari) da inserire poi, ove possibile, nella realtà lavorativa nazionale.

E' anche in corso di realizzazione, presso gli Istituti di Modena, Roma Rebibbia Femminile, Viterbo, Velletri, Giarre, Is Arenas, Milano Bollate, Alessandria ed Asti, il progetto "Agricola 2002", presentato dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e approvato e finanziato dal Ministero delle Politiche Sociali sul Fondo Nazionale di intervento per la lotta alla droga. Il progetto coinvolge circa 130 detenuti con problematiche di tossicodipendenza.

Prosegue, infine, la stretta collaborazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, con Confcooperative Federsolidarietà (organismo che riunisce numerose cooperative di solidarietà sociale), con cui è stato siglato un protocollo d'intesa, per la più ampia pubblicizzazione ed applicazione della legge Smuraglia al fine di favorire lo sviluppo di opportunità lavorative per la popolazione detenuta negli istituti penitenziari.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO