

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO

UFFICIO V - "Osservazione e Trattamento"

GDAP-0040151-2013

PU-GDAP-1°00-31/01/2013-0040151-2013

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 2012.

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 2012 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 del 2010 a € 9.336.355 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 sono passati da 612 al 30 giugno 2010 a 582 al 30 giugno 2011 e 371 al 30 giugno 2012.

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.

Per completezza d'informazione si rende noto che per l'esercizio finanziario 2013 è stata stanziata la somma di € 9.336.355, pari a quanto assegnato nel 2011.

I dati attualmente in possesso, relativi al mese di giugno, confermano la tendenza, emersa negli ultimi due anni, alla diminuzione nel numero totale dei detenuti lavoratori: 14.116 nel giugno 2010, pari al 20,68% dei presenti; 13.765 al 30 giugno 2011, pari al 20,42% dei presenti; 13.278 al 30 giugno 2012, pari al 19,96 dei presenti.

Al riguardo non si possono sottacere alcune importanti problematiche. Innanzitutto appare evidente, oltre al numero, la diminuzione della percentuale dei detenuti lavoratori sul totale dei presenti. A fronte di un consistente aumento della popolazione detenuta, negli ultimi anni, non è stato possibile, da parte dell'Amministrazione Penitenziaria, rispondere con un uguale aumento, in termini percentuali, del numero dei detenuti lavoratori.

Il budget largamente insufficiente assegnato per la loro remunerazione, 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 degli istituti.

Nella tabella che segue, si evidenzia l'andamento delle assegnazioni ottenute sul capitolo delle mercedi negli ultimi anni, in rapporto alla presenze 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 anche quest'anno diminuito, attestandosi sulle 9.950 unità al 30 giugno 2012 (erano 10.645 del giugno 2010 e 10.324 al giugno 2011). 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 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, ed. "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, aveva aperto - finché i fondi per la sua applicazione erano sufficienti a coprire tutte le richieste - prospettive di sicuro interesse per il lavoro penitenziario. I benefici fiscali e contributivi previsti offrivano 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", aveva 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.

Ma il raggiungimento del limite di spesa previsto per la sua applicazione, già dal 2011, non ha più permesso di concedere 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, si è costretti a rinunciare all'unico, vero efficace incentivo che ha permesso concreti processi di reinserimento sociale.

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), l'amministrazione centrale si vede costretta all'emanazione, ogni inizio di anno, 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, comportando di conseguenza una carenza di nuove iniziative e progettualità da parte di imprese e/o cooperative.

Tornando al numero complessivo di detenuti lavoratori non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria - indipendentemente dalla fruizione dei benefici previsti dalla legge 193/00 (detenuti assunti da imprese e cooperative all'interno degli istituti penitenziari, ammessi al lavoro all'esterno e semiliberi) - il numero dei soggetti assunti è passato da 2.257 al 30.6.2011 a 2.299 al 30.6.2012, dato in leggero aumento che però, a causa di quanto specificato sopra, rischia di ridimensionarsi.

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 € 1.200.000,00 nel 2012, ponendo in crisi soprattutto il settore delle colonie agricole ed impedendo lo sviluppo di progettualità già in corso nei diversi tenimenti agricoli esistenti presso istituti penitenziari.

Le attività avviate in passato e che si è cercato di mantenere, malgrado le riduzioni di bilancio, spaziano dall'orticoltura biologica alla frutticoltura in serra, dall'allevamento dei conigli alla floricoltura, all'itticoltura e all'apicoltura. 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).

Inoltre, 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 2012, i fondi comunitari per la realizzazione di corsi professionali di “apicoltura” per circa 730 detenuti (in 36 istituti penitenziari) da inserire poi, ove possibile, nella realtà lavorativa nazionale.

In questo settore il numero dei detenuti lavoratori presso le aziende agricole è passato dai 477 del 30 giugno 2010 ai 276 del 30 giugno 2011 ai 257 del 30 giugno 2012.

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.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'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.

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

Giovanni 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.

