

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

**Doc. CXCIV**  
**n. 3**

## RELAZIONE

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

(Anno 2015)

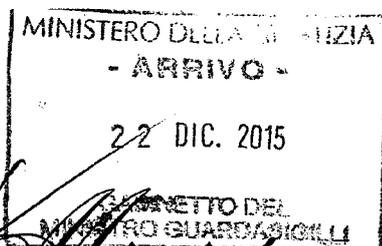
*(Articolo 5, comma 3, della legge 22 giugno 2000, n. 193)*

**Presentata dal Ministro della giustizia**

(ORLANDO)

**Comunicata alla Presidenza il 19 gennaio 2016**

---

MODULARIO  
Giustizia - 87

73/4128 (1)

Mod. 40/255

732/B

*Ministero della Giustizia*

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

Rif. nota n.3/2-13  
del 3.12.2015

*Roma, 21-XII-2015*

m dg - GDAP  
PU - 0427199 - 21/12/2015



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



**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 2015.

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 non hanno 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 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.

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 2015 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).

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 2015 è stata stanziata la somma di € 13.540.347, 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 30.6.2015, ultimo dato disponibile, 578 (erano 564 al 30.6.2014 e 436 al 30.6.2013).

Con i fondi messi a disposizione per il 2015 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 Noto ( falegnameria, fabbri, tessitoria, sartoria), CC Siracusa ( 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 30.6.2015) risulta che il numero totale dei detenuti lavoranti è pari a 14.570 unità (erano 14.099 al 30.6.2014 e 13.727 al 30.6.2013).

Il budget assegnato per la remunerazione dei detenuti impegnati nelle attività lavorative necessarie per la gestione quotidiana dell'istituto penitenziario (servizi di pulizia, cucina, manutenzione ordinaria del fabbricato, ecc.), sebbene incrementato rispetto allo scorso anno, risulta ancora insufficiente, 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, sino al 2012, gli importi indicati sono al lordo di € 4.648.112,1 destinati alla copertura finanziaria della sopra citata legge 193/2000:

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)
2015	€ 60.381.793,00	53.623 (al 31.12.2014)

Il numero dei detenuti lavoratori impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto, al 30.6.2015 era di 10.175 unità (erano 9.698 al 30.6.2014 e 9.645 al 30.6.2013).

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.

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. 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 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 1.413 del 2014, ultimo dato completo disponibile (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).

Nel mese di agosto del 2013 sono intervenute importanti modifiche alla legge 193/00 (L.94/2013, L.99/2013 e D.L.101 del 31.8.2013), 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). Nel mese di ottobre 2014 è stato pubblicato il nuovo regolamento di esecuzione della legge che, tra l'altro, prevede nuovi meccanismi di controllo sull'erogazione dei crediti d'imposta, da adottare d'intesa tra Amministrazione Penitenziaria ed Agenzia delle Entrate. Nel corso del 2015 è stata messa a punto, d'intesa con l'Agenzia delle Entrate, una nuova procedura informatizzata per l'erogazione e il monitoraggio dei crediti d'imposta concessi ai datori di lavoro che assumono detenuti, garantendone la fruizione esclusivamente agli aventi diritto.

Si vuole comunque sottolineare che, malgrado la legge 193/00 preveda uno stanziamento annuale di 10.148,112 euro, le variazioni apportate allo Stato previsionale del Ministero della Giustizia per l'anno 2015 hanno ridotto il budget a disposizione per l'applicazione della legge a 9.800.000 euro.

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 l'esercizio finanziario 2015 sono stati stanziati a € 4.637.447.

In questo settore il numero dei detenuti lavoratori presso le aziende agricole era, al 30 giugno 2014, di 335 unità.

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 2015, i fondi comunitari per la realizzazione di corsi professionali di "apicoltura" in 39 istituti penitenziari, coinvolgendo 605 corsisti, da inserire poi, ove possibile, nella realtà lavorativa nazionale.

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 lavoratori, ricorsi rispetto ai quali l'amministrazione è, naturalmente, sempre soccombente.

---

<sup>1</sup> Sul punto, la Commissione ex art 22 O.P., nella riunione del 6 maggio 2014, stimava la necessità di una integrazione sui corrispondenti capitoli di bilancio – per il solo anno preso in esame – di circa € 50.000.000,00. 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.

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.

Nel senso sopra indicato, sono state inviate all'attenzione dell'Ufficio Legislativo, nello scorso mese di aprile, due ipotesi di modifiche normative: la prima prevede una rimodulazione dell'art.22 O.P. che permette di sganciare le retribuzioni dei detenuti lavoratori dai CCNL, la seconda introduce un vero e proprio contratto di lavoro specifico per i detenuti che lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria.

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.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO  
Sarti Consolo  
