ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

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

RELAZIONE

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

(Anno 2012)

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

Presentata dal Ministro della giustizia

(CANCELLIERI)

Trasmessa alla Presidenza il 26 giugno 2013

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

PAGINA BIANCA

MODULARIO
Giustizia - 87

Mod. 40/255

87/A

Ministero della Giustizia

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

GDAP-0220631-2013
PU-GDAP-1a00-20/06/2013-0220631-2013

APPUNTO
per il Signor Capo di Gabinetto

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 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.

ROMA 2004 - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A.

m_dg.GAB.20/06/2013.0018366.E

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 € 11.000.000,00 del 2010 a € 9.336.355,00 del 2011 ed 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 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).

Pertanto i detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale sono sensibilmente diminuiti e risultano essere, al 31.12.2012, 336 (erano 559 al 31 dicembre 2011 e 603 al 31 dicembre 2010).

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.

I dati attualmente in possesso, mostrano un leggero decremento nel numero totale dei detenuti lavoranti (13.808 al dicembre 2012 rispetto ai 14.061 del 31 dicembre 2011 e ai 14.174 del dicembre 2010).

ROMA 2013 - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A.

DAP Largo L. Daga, 2 Roma fax: 06.66156394 – 66165618 - 66169189

Il budget largamente insufficiente assegnato per la remunerazione dei detenuti lavoranti 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 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)
2013	**€ 49.664.207,00**	**65.701 (al 31.12.2012)**

Il numero dei detenuti lavoranti impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto è diminuito (9.773 al dicembre 2012 rispetto ai 9.922 del dicembre 2011 e ai 10.050 del dicembre 2010), anche se 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, le infermerie ed il servizio di preparazione distribuzione dei pasti. Nel settore, pertanto, un decremento nel numero dei detenuti lavoranti – e delle ore lavorate – alle dipendenze dell'amministrazione, ha comportato una

ROMA 2004 - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A.

DAP Largo L. Daga, 2 Roma fax: 06.66156394 – 66165618 - 66169189

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 lavoranti 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 1.342 del 2010 **(si tratta esclusivamente dei lavoranti 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, riportati in altra parte della relazione).**

Si è però raggiunto il limite di spesa previsto per la sua applicazione pertanto, già dal 2011, non è stato possibile prevedere sgravi fiscali a favore dei datori di lavoro che avessero assunto nuovi detenuti lavoranti.

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

ROMA 2004 - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A.

situazioni l'interruzione di rapporti di lavoro già in essere. Si segnala che, per il solo anno in corso, con D.P.C.M. ai sensi dell'art.1 comma 270 della legge 24 dicembre 2012, la legge in questione avrà un eccezionale ulteriore stanziamento di 16 milioni di euro.

Si ritiene importante sottolineare, al riguardo, l'importanza e l'efficacia della stretta collaborazione tra questa Amministrazione e Confcooperative Federsolidarietà, e in particolare il Consorzio di cooperative sociali CGM (organismo che riunisce numerose cooperative di solidarietà sociale), con cui è stato siglato un protocollo d'intesa, per la più ampia divulgazione ed applicazione della legge Smuraglia al fine di favorire lo sviluppo di opportunità lavorative per la popolazione detenuta negli istituti penitenziari. Tale collaborazione, tra l'altro, ha dato vita ad una serie di iniziative particolarmente interessanti, offrendo possibilità occupazionali, con l'acquisizione di adeguata professionalità a favore della popolazione detenuta.

Appare significativo evidenziare che l'unica categoria per la quale si è registrato un incremento è proprio quella dei detenuti assunti da imprese e cooperative (all'interno degli istituti penitenziari, ammessi al lavoro all'esterno e semiliberi) che sono passati da 2.064 al 31.12.2010 a 2.233 al 31.12.2011 a 2.251 al 31.12.2012.

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.

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 un massimo

ROMA 2004 - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A.

DAP Largo L. Daga, 2 Roma fax: 06.66156394 – 66165618 - 66169189

di 720 detenuti (in 36 istituti penitenziari) da inserire poi, ove possibile, nella realtà lavorativa nazionale. Hanno concluso il corso 499 detenuti.

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.

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]

Per sopperire alle ristrettezze di bilancio, le direzioni di istituto ed i provveditorati sono stati sollecitati a presentare progettualità al finanziamento della Cassa delle 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.

19-06-13

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO
9. Tamburino

ROMA 2014 - ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO S.p.A.

[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.

DAP Largo L. Daga, 2 Roma fax: 06.66156394 – 66165618 - 66169189

€ 1,00

171180000770