

ATTI PARLAMENTARI

XVII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXVIII
n. 4

RELAZIONE

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

(Anno 2015)

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

Presentata dal Ministro della giustizia

(ORLANDO)

Trasmessa alla Presidenza il 14 aprile 2016



804/B

*Ministero della Giustizia***DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO**

m_dg.GAB.01/04/2016.0013892.E

m_dg - GDAP
PU - 0110610 - 31/03/2016

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 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 certo 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 sostenute le 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 degli istituti penitenziari.

I detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale risultano essere, al 30.12.2015, ultimo dato disponibile, 612 (erano 542 al 31.12.2014).

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 Augusta (fabbri), 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 la 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 31.12.2015) risulta che il numero totale dei detenuti lavoranti è pari a 15.524 unità (29,76% rispetto al totale dei presenti), mentre erano 14.550 al 31.12.2014 (27,13% rispetto al totale dei presenti)

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.

Nella tabella che segue, si evidenzia l'andamento delle assegnazioni ottenute sul capitolo delle mercedi negli ultimi anni in rapporto alle 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 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)
2015	€ 60.381.793,00	53.623 (al 31.12.2014)

Il numero dei detenuti lavoratori impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto, al 31.12.2015 è di 10.693 unità (erano 10.185 al 31.12.2014).

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 e 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 che possono caratterizzare la vita penitenziaria.

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 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 agli oltre 1.400 del 2015 (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).

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.

Con le citate modifiche legislative è inoltre stato previsto uno stanziamento aggiuntivo di circa 5,5 milioni di euro per cui, a decorrere dal 2014, la legge può contare su una copertura annua che passa 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 l'esercizio finanziario 2015 sono stati stanziati a € 4.637.447.

In questo settore il numero dei detenuti lavoranti presso le aziende agricole è passato dai 322 del 31.12.2013 ai 208 del 31.12.2015. La riduzione degli addetti all'agricoltura è dovuta alla diminuzione delle presenze di detenuti nelle colonie agricole della Sardegna, mentre il numero degli addetti all'agricoltura negli istituti penitenziari è rimasto pressoché costante.

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 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.

¹ 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.

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 proposte ipotesi di modifiche normative.

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.

Parma, 31/3/2016

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Santi Consolo

