

ATTI PARLAMENTARI

XV LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

**Doc. CXVIII
n. 3**

RELAZIONE

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

(Anno 2007)

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

Presentata dal Ministro della giustizia

(SCOTTI)

Trasmessa alla Presidenza il 19 aprile 2008

PAGINA BIANCA



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
del 4.03.2008



GDAP-0127424-2008

U-GDAP-1a00-11/04/2008-0127424-2008

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 2007.

Nell'ambito delle attività poste in essere per sviluppare e qualificare il lavoro penitenziario, la competente Direzione Generale di questo Dipartimento si è attivata, nel corso del 2007, per incrementare e razionalizzare le strutture lavorative presenti all'interno degli istituti penitenziari – industrie, laboratori artigianali, colonie e tenimenti agricoli – dedicando particolare attenzione a quelle che presentano stretti legami con le realtà economiche e produttive del territorio circostante.

Sono stati effettuati incontri con funzionari dei Provveditorati Regionali 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 o tenimenti agricoli, dove le strutture edilizie lo permettono e ove le condizioni del mercato del lavoro esterno siano particolarmente favorevoli, al fine di offrire possibilità occupazionali ai detenuti che avessero acquisito specifiche capacità ed esperienza lavorativa all'interno degli istituti penitenziari.

Sono state sollecitate, quindi, progettualità per il rilancio delle attività lavorative, che tenessero conto anche delle realtà territoriali e delle locali esigenze di mercato.

Sen. Rapp. Parlamento riferire



Ministero della Giustizia

Coordinati da questa Direzione Generale, i Provveditorati Regionali e le direzioni degli istituti penitenziari si sono attivati con il territorio e con il mercato del lavoro esterno per valutare la possibilità di offrire in gestione a imprese e/o cooperative già presenti nelle realtà imprenditoriali locali le lavorazioni che avevano particolari difficoltà a mantenere o sviluppare le proprie produzioni, offrendo così alla popolazione detenuta nuove possibilità occupazionali qualificate. Nel contempo, le commesse proprie sono state concentrate nelle officine maggiormente produttive ed organizzate.

Nelle aree territoriali più problematiche si è cercato di sensibilizzare maggiormente gli enti locali, il mondo imprenditoriale e le associazioni di categoria, informando sulle capacità presenti all'interno degli istituti penitenziari sia come forza lavoro qualificata sia come potenziale produttivo (in particolare dove sono presenti locali e/o macchinari non adeguatamente utilizzati).

Proprio in questa fase è stato prezioso il contributo offerto dai progetti finanziati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali (che si sono conclusi alla fine del 2006) che hanno permesso di offrire supporto e informazioni, agli operatori dei servizi pubblici per l'impiego, al fine di favorire l'inserimento occupazionale dei detenuti.

Nell'analizzare i dati appare subito evidente come vada esaurendosi velocemente l'effetto dell'indulto, che aveva influito in maniera significativa, oltre che sul numero dei soggetti presenti negli istituti penitenziari, anche sul numero dei detenuti lavoratori.

Ne hanno sofferto in particolare quelle attività che richiedono lavoratori con una specifica esperienza e qualificazione professionale, che non sono di facile e immediata sostituzione.

anno	presenti	lavoranti
2005	59.523	15.577
2006	39.005	12.021
2007	48.693	13.326



Ministero della Giustizia

Dai dati attualmente in possesso, relativi al 31.12.2007, si rileva una sostanziale stabilità, rispetto all'anno precedente, del numero di detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale (419 unità al 31.12.2007 rispetto alle 428 del 31 12 2006) mentre si segnala un aumento dei detenuti assunti da imprese e cooperative all'interno degli istituti penitenziari (647 unità al 31.12.2007 rispetto alle 609 del 31.12.2006). Permane quindi sempre un certo 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.

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. 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 2007 oltre 900 detenuti (il dato non è ancora definitivo) hanno lavorato alle dipendenze da datori di lavoro esterni all'Amministrazione penitenziaria, assunti ai sensi della legge Smuraglia, confermando ancora il trend di crescita.

Particolarmente significativa è l'esperienza in atto presso la Casa di Reclusione di Padova dove, per iniziativa del Consorzio Rebus (consorzio di cooperative sociali), sono state organizzate e sono in via di potenziamento attività lavorative specifiche per la formazione di detenuti in professioni che diano la possibilità di un successivo inserimento nel mercato del lavoro esterno; in particolare, pasticceria, con produzioni di elevata qualità, e attività legate alla produzione di valige (Roncato) e gioielli (Morellato).



Ministero della Giustizia

Si rileva, pertanto, un certo interesse nei confronti della manodopera “detenuta”; anche se molto resta ancora da fare per rendere più significativa la presenza del mondo imprenditoriale all'interno del carcere, dissuaso dal convincimento diffuso di una scarsa produttività e limitata professionalità dei soggetti presenti negli istituti penitenziari.

Se invece si tiene conto del dato complessivo dei detenuti lavoratori non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (comprensivo anche dei semiliberi) è confermata la tendenza all'aumento dell'occupazione. Si va riducendo, quindi, anche in questo caso, l'effetto indulto che, avendo inciso in misura particolare sul numero dei detenuti semiliberi, aveva comportato un vistoso calo nel numero dei detenuti lavoratori.

anno	presenti	semiliberi	lavoranti
2005	59.523	1.639	2.854
2006	39.005	597	1.538
2007	48.693	651	1.609

Si ritiene, comunque, di sottolineare 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.



Ministero della Giustizia

L'azione di stimolo per l'ingresso del mondo del lavoro esterno all'interno del mondo penitenziario è proseguita con la stipula di un altro protocollo d'intesa con il Consorzio di cooperative sociali COPA. La collaborazione tra il consorzio CGM e il consorzio COPA, sotto la supervisione di questa Amministrazione, ha permesso, tra l'altro, l'allestimento di strutture per la produzione e la vendita di piantine aromatiche con certificazione biologica.

Inoltre, sono stati presi accordi con la società "Autogrill" per la commercializzazione di alcuni prodotti di qualità con marchio di agricoltura biologica (vino, olio, miele, biscotti) realizzati dai detenuti assunti dalle cooperative dei due consorzi all'interno degli istituti penitenziari. Autogrill ha messo a disposizione dei "corner" presso alcuni suoi punti vendita sul territorio nazionale.

Nel corso dell'anno 2007, è proseguito in sette istituti penitenziari (C.C.N.C. Roma Rebibbia, C.R. Roma Rebibbia, C.C. Ragusa, I.P. Trani, C.R. Padova, C.C. Torino e una sezione della C.R. Milano Bollate), il progetto di affidamento a terzi del 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 incrementare il numero dei detenuti da integrare in attività lavorative migliorandone la qualificazione professionale ed ottenendo, nel contempo, un miglioramento del livello qualitativo del servizio, nonché risparmi sul capitolo di spesa relativo al pagamento delle mercedi per i detenuti.

Questa esperienza, da quanto risulta dalle relazioni inviate dalle Direzioni degli istituti interessati, ha incontrato, e continua ad incontrare, la massima soddisfazione sia da parte della popolazione detenuta sia da parte delle cooperative che gestiscono il servizio. Nonostante ciò, non appare possibile estenderla ad altri istituti, che ne fanno pressante richiesta, a causa della carenza di fondi a disposizione. Del resto, le crescenti difficoltà economiche, dovute al mancato adeguamento dei fondi che annualmente vengono stanziati per la gestione delle attività lavorative, rendono sempre più difficile conciliare



Ministero della Giustizia

questo progetto, estremamente valido sotto il profilo trattamentale, con tutte le altre attività lavorative.

L'Amministrazione penitenziaria, nell'intento di assicurare una attività lavorativa al maggior numero di detenuti possibile continua ad utilizzare – per le mansioni che non richiedono particolare qualificazione – la turnazione e l'orario ridotto. Al 31.12.2007, su una popolazione detenuta di 48.693, 10.032 erano impiegati nei lavori domestici e 838 erano addetti alla manutenzione ordinaria del fabbricato (al 31.12.2006, su una popolazione detenuta di 39.005, 8.942 erano impiegati nei lavori domestici e 842 erano addetti 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 adeguate professionalità spendibili sul mercato del lavoro.

Prosegue 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 31.12.2007 le lavorazioni presenti all'interno degli istituti penitenziari (si considerano anche tutte le attività di tipo agricolo) erano 255, di cui 202 funzionanti. Di queste 108 erano gestite da soggetti terzi.

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.



Ministero della Giustizia

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

E' proseguito, nel corso dell'anno 2007, l'impegno per avviare attività agricole specializzate ad indirizzo biologico.

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 espiatione 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 alla floricoltura, all'itticoltura e all'apicoltura. Il numero totale di detenuti lavoratori addetti al settore agricolo al 31.12.2007 era di 266 unità.

Infine, di concerto con il Dicastero delle politiche agricole, si è dato applicazione al Reg. CEE 797/04 (regolamentazione delle produzioni e commercializzazione del miele), ottenendo, anche per la Campagna 2007/2008, i fondi comunitari per la realizzazione di corsi professionali di "apicoltura". Nel 2007 l'offerta formativa è raddoppiata rispetto all'anno precedente ed ha coinvolto circa 400 detenuti in venticinque istituti penitenziari (nel 2006 erano coinvolti circa 200 detenuti in tredici istituti).

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Dott. Ettore FERRARA