

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XVII LEGISLATURA

Doc. CXCIV

n. 4

## RELAZIONE

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

(Anno 2016)

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

**Presentata dal Ministro della giustizia**

(ORLANDO)

**Comunicata alla Presidenza il 30 marzo 2017**

PAGINA BIANCA



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

Rif. nota n.3/2-13  
del 11.1.2017

*Roma, 31/1/2017*

m\_dg - GDAP  
PÙ - 0035238 - 31/01/2017



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 2016.

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 le inadeguate risorse finanziarie ottenute sino al 2016 non hanno consentito l'affermazione di una cultura del lavoro all'interno degli istituti penitenziari.

L'Amministrazione Penitenziaria ha comunque profuso il massimo sforzo per contrastare la carenza di opportunità lavorative per la popolazione detenuta.



m\_dg.GAB.01/02/2017.0004233.E



## *Ministero della Giustizia*

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.

Dai dati attualmente in possesso (aggiornati al 30.6.2016) risulta che il numero totale dei detenuti lavoratori è pari a 15.272 unità (erano 14.570 al 30.6.2015).

Nel corso del 2016 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" (sul quale gravano i costi per l'allestimento delle officine penitenziarie, per la manutenzione dei macchinari e per l'acquisto delle materie prime) per l'esercizio finanziario 2016 è stata stanziata la somma di € 13.964.005,



## *Ministero della Giustizia*

consentendo di soddisfare le esigenze di arredo e casermaggio richieste dagli istituti penitenziari.

I detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale risultano essere, al 30.6.2016, ultimo dato disponibile, 578 (stesso numero al 30.6.2015, mentre erano 564 al 30.6.2014).

Con i fondi messi a disposizione per il 2016 sull'apposito capitolo di bilancio, si è mantenuta l'attività produttiva (letti, sedie, armadi, tavoli e scaffalature, per i detenuti e per le caserme agenti, federe, coperte e lenzuola per detenuti, tute, camici e scarpe antinfortunistiche per detenuti lavoranti e, presso le officine tipografiche, stampati per gli istituti, ecc.) 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).

Inoltre, su impulso dello scrivente, nel corso del 2016 è stata attivata una nuova lavorazione di officina automezzi e di carrozzeria presso l'Istituto di Sant' Angelo dei Lombardi, destinata alle esigenze interne dell'Amministrazione.

Sempre presso lo stesso Istituto è stata attivata una lavorazione per la produzione di oggettistica di rappresentanza.

Entrambe le nuove lavorazioni, oltre a consentire un risparmio per l'Amministrazione essendo concepite in termini di autoproduzione, hanno consentito sia di incrementare le occasioni di formazione professionalizzante per i detenuti che di implementare il numero dei detenuti occupati.

Lo scrivente, inoltre, nel corso del 2016 ha avviato, mediante gruppo di lavoro appositamente predisposto, attività di verifica per l'avvio di nuove lavorazioni presso gli istituti di:



## *Ministero della Giustizia*

- Firenze "Sollicciano", per l'avvio di un laboratorio di pelletteria per le esigenze dell'Amministrazione;

- Sulmona, per implementare la falegnameria esistente per la produzione di arredi esterni da destinare alle aree verdi degli Istituti;

- Colonie Agricole di Mamone, Is Arenas, Isili, per sviluppare attività nel settore turistico ed alberghiero;

Inoltre, sono in fase di studio progetti da destinare alle isole di Gorgona e Pianosa, nell'ambito di accordi da sviluppare con l'Ente parco Toscano, per attività legate alla tutela del territorio ed all'esecuzione penale.

In data 21 dicembre 2016, lo scrivente ha sottoscritto Protocollo d'Intesa con la Società "Ermenegildo Zegna", per attivare presso l'Istituto di Biella una lavorazione aziendale per il confezionamento delle uniformi della Polizia Penitenziaria.

Tali attività consentiranno l'avvio di settori produttivi – in un'ottica virtuosa di autoproduzione e quindi di risparmio per la finanza pubblica – in grado di offrire opportunità lavorative altamente professionalizzanti e pertanto funzionali alla fase del reinserimento socio-lavorativo al termine della pena.

Al fine di utilizzare pienamente le capacità ricettive delle tre Colonie presenti in Sardegna e di incrementare il numero dei detenuti lavoranti, nel corso del 2017, è stato disposto il trasferimento di ulteriori 46 detenuti all'istituto di Mamone e di 26 detenuti in quello di Is Arenas, così ottenendo - in tutte e tre le Colonie dell'isola - una presenza pari al numero dei posti disponibili.

Sono stati, inoltre, sensibilizzati gli Istituti penitenziari e i 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.

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:



## Ministero della Giustizia

Anno	Fondi Assegnati sul cap. 1764 art.2	Presenze detenuti
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)
2016	€ 60.016.095,00	52.164 (al 31.12.2015)

Il numero dei detenuti lavoratori impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto, al 30.6.2016 era di 10.572 unità (erano 10.175 al 30.6.2015 e 9.698 al 30.6.2014).

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 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 e le tensioni proprie della condizione detentiva.

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.

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 nel recente passato ha subito pesanti riduzioni (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. Nel 2013 le



## *Ministero della Giustizia*

risorse sul capitolo di bilancio furono ripristinate a € 5.400.000 mentre per l'esercizio finanziario 2016 sono stati stanziati a € 4.944.616.

In questo settore il numero dei detenuti lavoranti presso le aziende agricole era, al 30 giugno 2016, di 213 unità (erano 181 al 30.6. 2015).

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 agli oltre 1.400 del 2015, ultimo dato completo disponibile. Nel corso del 2016, dai monitoraggi effettuati dalla Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento sull'utilizzo dei benefici previsti dalla legge "Smuraglia", da gennaio a giugno 2016, risultano occupati 1.028 detenuti (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).

Il totale dei detenuti alle dipendenze di datori di lavoro esterni, sempre al giugno del 2016 – ultimo dato disponibile – è di 2.369 unità.

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 2016 hanno ridotto il budget a disposizione per l'applicazione della legge a 9.325.584 euro.

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



## *Ministero della Giustizia*

trattamento previsto nei contratti stessi, così come indicato nell'art. 22 dell'Ordinamento penitenziario. Tale aggiornamento non è stato più effettuato dal 1994, generando contenzioso.

Per fornire soluzioni definitive alla problematica sopra richiamata, garantendo al contempo possibilità di incremento all'offerta occupazionale rivolta alla popolazione detenuta, lo scrivente ha istituito un apposito gruppo di lavoro che ha esitato due ipotesi di modifiche normative, inviate all'attenzione dell'Ufficio Legislativo, nel mese di aprile 2015: la prima prevede una rimodulazione dell'art.22 O.P. che permette di sganciare le retribuzioni dei detenuti lavoranti dai CCNL, la seconda introduce un vero e proprio contratto di lavoro specifico per i detenuti che lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria. Proposte sino ad ora inattuate, sia in attesa degli esiti degli Stati Generali sia nelle more di una rivisitazione dell'Ordinamento Penitenziario.

Inoltre lo scrivente ha più volte sollecitato le direzioni di istituto ed i provveditorati a presentare progettualità al finanziamento della Cassa Ammende, con la previsione di opportunità formative e lavorative per i detenuti.

Nel corso dell'anno 2016 sono stati approvati 68 progetti (65 di edilizia penitenziaria e 3 legati ad attività trattamentali e di reinserimento sociale) e sono stati istruiti, pronti per la valutazione, oltre 200 progetti.

I progetti già istruiti potranno essere approvati ed avviati nel corso del 2017, vista l'imminente approvazione del nuovo Statuto di Cassa Ammende, creando ulteriori occasioni di esperienze professionalizzanti ed incrementando in modo significativo le opportunità lavorative destinate alla popolazione detenuta.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

*Santi Consolo*

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Santi Consolo' with a stylized flourish at the end.

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA



\*171940018900\*