

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII 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 2021)

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

Presentata dal Ministro della giustizia

(CARTABIA)

Comunicata alla Presidenza il 13 giugno 2022



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

Al Gabinetto del Ministro
Servizio Rapporti con il Parlamento
srp.gabinetto@giustizia.it



m_dg.GDAP.25/05/2022.0205344.U

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 2021.

Il lavoro penitenziario, elemento fondamentale del trattamento e strumento privilegiato di reinserimento sociale, ai sensi della normativa vigente, può essere svolto sia alle dipendenze dell'Amministrazione medesima (per lo più nei cosiddetti lavori domestici ed, in alcune realtà, presso lavorazioni industriali gestite direttamente dagli istituti penitenziari) che alle dipendenze di soggetti terzi (imprese o cooperative) che possono gestire lavorazioni presenti all'interno delle strutture detentive in forza di apposite convenzioni con gli istituti medesimi, ai sensi del comma 13 dell'art. 20 della Legge 354/75, o che assumono detenuti ammessi al lavoro esterno, alla semilibertà o comunque in misura alternativa.

Il lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria

Il lavoro all'interno degli istituti penitenziari è svolto per la maggior parte in servizi domestici e di manutenzione ordinaria, in minor parte in attività industriali presso lavorazioni direttamente gestite



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

dall'amministrazione nonché in attività agricole presso le colonie e i tenimenti agricoli.

Nel corso del 2021 questa Direzione Generale 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 p.g.1 "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 2021 è stata stanziata la somma di € 14.336.355,00 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 31.12.2021, ultimo dato disponibile, 802.

Con i fondi messi a disposizione per il 2021 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 anti-infortunistiche 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 Nuoro (falegnameria), CR Massa (tessitoria e lanificio), CR Spoleto (falegnameria), CR Orvieto (sartoria, falegnameria, officina fabbri), CR Volterra (sartoria), CC Avellino



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

(falegnameria e sartoria), CC Benevento (sartoria), CC Napoli Poggioreale (falegnameria), CC S.Maria Capua Vetere (sartoria), CC S.Angelo dei Lombardi (tipografia), CR Noto (falegnameria, officina fabbri, tessitoria e sartoria), CC Siracusa (tessitoria e sartoria), CR Augusta (officina fabbri), CR Sulmona (sartoria, falegnameria e calzaturificio), CC Pescara (calzaturificio), CCF Roma Rebibbia (sartoria), CC Viterbo (falegnameria e sartoria), CC Ivrea (tipografia).

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.

Nel corso del 2021 sono proseguite attività propedeutiche per la realizzazione di progetti volti ad incrementare l'offerta di lavoro qualificato e la formazione professionale a favore della popolazione detenuta. In particolare:

-Presso l'istituto di Biella è stato rinnovato l'accordo di collaborazione con l'azienda Ermenegildo Zegna per la realizzazione di divise per il personale del Corpo di Polizia Penitenziaria. L'accordo prevede l'intervento della ditta Zegna, senza oneri per l'Amministrazione Penitenziaria, per la definizione dei cicli e dei tempi di produzione e il



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

trasferimento del know-how di base alle persone che saranno impiegate nelle attività di sartoria.

L'obiettivo è garantire percorsi professionalizzanti per le persone detenute nel settore tessile, finalizzato a creare opportunità occupazionali, con l'acquisizione di competenze spendibili anche dopo l'esecuzione della pena.

- Sono stati presi accordi con la Regione Lombardia, il Tribunale di Milano e l'Archivio di Stato di Milano, nonché con la Regione Toscana il Tribunale di Firenze e l'Archivio di Stato di Firenze per l'ampliamento del progetto, già in atto presso la Casa Circondariale Nuovo Complesso di Roma Rebibbia, per la digitalizzazione degli atti dei procedimenti penali di interesse storico, avviando a tale attività detenuti opportunamente selezionati e formati presso laboratori appositamente allestiti.

Il numero dei detenuti lavoratori impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto, al 31.12.2021 era di 15.054 unità. I fondi assegnati sul capitolo delle retribuzioni per i detenuti lavoratori (cap. 1764 art.2) per l'anno 2021 ammontano a € 124.016.095,00.

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 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



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

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.

Nella tabella che segue, si evidenzia l'andamento delle assegnazioni ottenute sul capitolo delle retribuzioni per i detenuti lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria negli ultimi anni, in rapporto alle presenze medie annuali:

Anno	Fondi Assegnati sul cap. 64 art.2	Presenze detenuti
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)
2017	€ 100.016.095,00	54.653 (al 31.12.2016)
2018	€ 110.016.095,00	57.608 (al 31.12.2017)
2019	€ 118.016.095,00	59.655 (al 31.12.2018)
2020	€ 118.016.095,00	60.769 (al 31.12.2019)



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

2021	€ 124.016.095,00	53.364 (al 31.12.2020)
------	------------------	------------------------

Da sottolineare che a far data dal 1 ottobre 2017 sono entrati in vigore gli adeguamenti ai 2/3 dei CCNL stabiliti dalla commissione prevista nella formulazione dell'art. 22 precedente alle modifiche apportate all'Ordinamento penitenziario con il Decreto legislativo 2 ottobre 2018 n. 124.

Il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124 ha modificato l'art. 22 dell'Ordinamento Penitenziario e soppresso la Commissione per la rideterminazione delle mercedi, prevedendo che le retribuzioni siano aggiornate da questo Dipartimento sulla base di quanto previsto dai Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro. Si è pertanto avviata la nuova procedura per l'aggiornamento delle retribuzioni ed il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, su sollecitazione della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, ha trasmesso in data 21 maggio 2019 ed in data in data 21 aprile 2021 le tabelle salariali in vigore che il Servizio Informatico Penitenziario ha aggiornato, in ultimo, al 01 luglio 2021.

Per lo sviluppo, la gestione e la manutenzione delle colonie e dei tenimenti agricoli presenti all'interno degli istituti penitenziari, per l'esercizio finanziario 2021, sono stati stanziati € 8.400.000,00.

Il numero dei detenuti lavoranti addetto al settore agricolo era, al 31.12.2021 di 340 unità.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

Lavoro alle dipendenze di imprese o cooperative

E' poi possibile, nel nostro ordinamento, che persone detenute possano essere assunte da soggetti terzi rispetto all'Amministrazione, Cooperative o Imprese, che possono gestire lavorazioni o servizi presenti all'interno dell'istituto penitenziario o assumere detenuti in lavoro all'esterno, in semilibertà o in misura alternativa.

Le imprese e le Cooperative (che nell'esperienza risultano essere sempre "miste" ossia con la presenza sia di lavoratori liberi che detenuti) possono assumere utilizzando le stesse forme possibili per un qualunque lavoratore "libero", quindi possono assumere il detenuto come: dipendente, socio di cooperativa, lavoratore a progetto, lavoratore a domicilio, utilizzando borse lavoro.

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 e/o delle imprese con i valori sociali ed etici, condivisibili con l'Amministrazione, relativi all'attività di recupero della persona in esecuzione penale. Per incentivare questo secondo tipo di inserimento lavorativo nel 2000 è stata varata 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



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

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. o ammessi al regime di semilibertà.

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.

A seguito della Circolare n. 330874 del 10 settembre 2021 (disposizioni attuative della legge 193/2000 per l'anno 2022), sono giunte richieste da 367 imprese e cooperative per un importo di sgravi fiscali di € 9.199.483,50. Tali richieste presuppongono l'assunzione di 1976 soggetti detenuti così distribuiti: 1246 assunti nelle lavorazioni all'interno degli istituti, 426 ammessi al lavoro all'esterno ex Art.21 O.P., 186 in regime di semilibertà e 118 soggetti che hanno scontato la pena ma che possono fruire degli sgravi fiscali nei 18 mesi successivi alla scarcerazione. Si rappresenta che sono richieste sensibilmente superiori a quelle relative all'anno 2020, le imprese per tale periodo avevano richiesto complessivamente € 8.134.896,32 di sgravi fiscali per l'assunzione di 1836 detenuti.

Le attività di pubblica utilità

Una delle principali innovazioni introdotte nell'ordinamento penitenziario con la riforma del 2018 è quella relativa alle attività di pubblica utilità



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

disciplinate dall'art. 20 ter O.P. (come modificato dal dlgs.vo 124/2018), secondo cui “i detenuti e gli internati possono essere ammessi a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito nell’ambito di progetti di pubblica utilità, tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative”.

Gli accordi siglati con comuni, aree metropolitane, istituzioni pubbliche, soggetti del settore privato ed imprese di grandi dimensioni interessate ad intraprendere un percorso di collaborazione per favorire il reinserimento socio lavorativo dei soggetti in espiazione di pena, sono in costante crescita e testimoniano il progressivo superamento delle barriere culturali tra carcere e società libera.

Grazie alla significativa estensione su scala nazionale dei progetti di pubblica utilità “Mi riscatto per...” , sono state realizzate importanti iniziative in molti istituti penitenziari italiani, con la stipula di protocolli d’intesa per l’impiego dei detenuti in servizi a favore della collettività, quali, ad esempio, interventi di manutenzione stradale, rifacimento di segnaletiche, manutenzione del verde pubblico, recupero del patrimonio ambientale.

Al fine di esercitare una spinta propulsiva delle iniziative sul territorio nazionale, è stato istituito nel novembre 2019, in seno all’Ufficio del Capo Dipartimento, l’Ufficio centrale per il lavoro dei detenuti successivamente migrato nell’alveo di appartenenza della Direzione Generale Detenuti e Trattamento Ufficio II – Trattamento e Lavoro Penitenziario - Sezione Attività di Pubblica Utilità, la cui funzione è principalmente quella di assicurare il



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

costante monitoraggio dei progetti attivati a livello territoriale, così da garantire l'uniformità degli interventi e delle procedure esecutive.

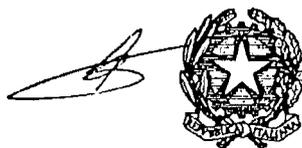
L'azione istituzionale della Sezione persegue come obiettivo primario il reinserimento sociale dei detenuti e la promozione di progetti di pubblica utilità ex art. 20 ter dell'Ordinamento Penitenziario mediante il coinvolgimento sinergico delle istituzioni e dei diversi soggetti pubblici e privati presenti sul territorio nazionale.

I modelli collaborativi di partnership, avviati sotto forma di protocolli d'intesa per l'implementazione di specifici percorsi di pubblica utilità, hanno reso possibile l'impiego di un numero cospicuo di detenuti in servizi a favore della collettività ad elevato impatto sociale.

E' opportuno specificare che l'attività di pubblica utilità ha carattere volontario e gratuito, salva la possibilità di prevedere un minimo rimborso spese erogato dalla Cassa delle Ammende ovvero dall'ente partner di progetto.

Attualmente i protocolli d'intesa stipulati corrispondono ad un totale di circa 100.

Sono stati inoltre siglati protocolli "Mi riscatto per il futuro", per l'impiego dei detenuti in attività di pubblica utilità alle dipendenze di soggetti pubblici o privati con previsione di retribuzione:



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

Protocollo ATER – firmato il 23.09.2020 dal Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria dott. Bernardo Petralia e l'A.D. di Ater dott. Andrea Napoletano).

Protocollo per l'impiego di detenuti in attività di pubblica utilità tra Ater, Azienda territoriale per l'edilizia residenziale pubblica del Comune di Roma e DAP.

Protocollo Italiacamp – firmato il 30.09.2020 dal Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria dott. Bernardo Petralia e l'A.D. di Italiacamp dott. Fabrizio Sammarco.

Protocollo d'intesa tra le Parti volto alla definizione e implementazione di azioni propedeutiche per la realizzazione del Progetto all'interno dei siti di produzione industriale di mascherine chirurgiche preventivamente individuati, nel dettaglio, in: Istituto Penitenziario di Milano Bollate, Istituto Penitenziario di Roma Rebibbia - sito SADAV e Istituto Penitenziario di Salerno.

Protocollo Enel (siglato il 18.12.2019 tra l'On.le Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede e l'Amministratore Delegato Francesco Starace).

Il Ministero della Giustizia ed Enel, si impegnano ad una proficua collaborazione per favorire la promozione dell'integrazione e delle pari opportunità negli istituti penitenziari attraverso un Programma per l'istruzione e la formazione dei detenuti e a valutare l'eventuale sviluppo di progetti volti a migliorare, sotto il profilo del consumo energetico, le strutture di detenzione presenti sul territorio nazionale.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

Protocollo ASI Caserta (siglato il 06.12.2019 tra il Capo del Dipartimento Francesco Basentini e il Presidente del Consorzio ASI dott.ssa Raffaella Pignetti).

Protocollo di Intesa ed istituzione del tavolo tecnico di coordinamento e programmazione permanente per la promozione, lo sviluppo e l'attuazione di progetti di pubblica utilità a favore dei detenuti ristretti nel territorio casertano.

Protocollo 2121 (siglato il 26.09.2018 tra l'On.le Ministro della Giustizia Alfonso Bonafede, Ing. Andrea Ruckstuhl, Presidente Regione Lombardia, A. D. Area Expo S.P.A. Avv. Giuseppe Bonomi, Presidente ANPAL prof. Maurizio Del Conte, Direttore Generale della Città Metropolitana Sebastiano Urcaro, Sindaco di Milano Beppe Sala, Plus Value Advisory ltd dott. Filippo Addarii, Milano S. Giulia S.P.A. A.D. Davide Albertini, Fts Segretario Generale dott. Roberto Leonardi, Presidente Fondazione Triulza dott. Massimo Minelli).

Protocollo Pirelli (siglato il 29.11.2019 tra il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria dott. Francesco Basentini e il Global Institutional Affairs § Sustainability Pirelli dott. Filippo Maria Grasso).

Protocollo TIM (siglato il 06.02.2020 tra il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria dott. Francesco Basentini e il Direttore Affari Istituzionali Tim dott. Alessandro Picardi).

Protocollo d'intesa per la promozione di attività di pubblica utilità per avviare una collaborazione volta a sviluppare percorsi di reintegrazione



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

sociale e lavorativa in favore di soggetti destinatari di condanna penale definitiva.

Protocollo E-price (siglato il 30.05.2019 tra il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria dott. Francesco Basentini e l'Amministratore Delegato E-price dott. Raul Stella).

Il protocollo per la promozione del lavoro intramurario ha l'obiettivo di impiegare degli spazi in disuso all'interno delle mura carcerarie come magazzini, aree di stoccaggio degli elettrodomestici in vendita sulla piattaforma commerciale gestita da e-price, riparazione del reso, coniugando l'evidente possibilità di risparmio in termini economici con l'intento di contribuire ad arginare il problema delle carenze di inserimenti lavorativi professionalizzanti per soggetti in esecuzione penale, offrendo loro la formazione individuale altamente qualificata e opportunità di assunzioni nelle attività logistiche connesse all'e-commerce.

Protocollo #Ricuciamo firmato il 26.05.2020 dal Signor Ministro della Giustizia on.le Alfonso Bonafede e il Commissario straordinario di Governo per l'emergenza Covid-19 dott. Domenico Arcuri , che prevede un piano di produzione industriale di mascherine chirurgiche protettive presso le sedi penitenziarie di Milano, Casa di reclusione Bollate, Roma, Polo Rebibbia-Saday; Salerno, Casa circondariale Antonio Caputo, La produzione ha consentito la copertura del fabbisogno per un totale di 30.000.000 (trenta milioni) di mascherine chirurgiche.



Ministero della Giustizia

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento

E' opportuno citare l'approvazione e la successiva adozione da parte dell'ONU del programma di pubblica utilità denominato "Mi riscatto per..." come *best practice* utile al contrasto alla criminalità organizzata ed alla recidiva di taluni reati esportabile negli Stati uniti del Messico sotto l'egida di UNODC.

In sintesi, attraverso l'istituzione della sezione dedicata ai progetti di pubblica utilità si è creato e consolidato un servizio volto a dare un concreto contributo al coordinamento con tutte le forze che operano nella Società Civile nel settore del lavoro, per favorire l'inserimento lavorativo delle persone in stato di detenzione nel circuito produttivo e sviluppare iniziative tendenti a facilitare la realizzazione di attività lavorative all'interno del carcere, sviluppare la preparazione professionale dei detenuti in previsione di una attività lavorativa e favorire, utilizzando tutti gli strumenti disponibili, il reinserimento della persona detenuta nel tessuto sociale.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO

Carlo Renaldi