

[Home](#)
[Link](#)
[Info](#)


EDITORIALE AGENDA AMBIENTE AMMINISTRAZIONE ANNIVERSARI ARGOMENTI DAP ARTE ATTUALITA' AVVENIMENTI
 CINEMA COME ERAVAMO CONFORTI CONVEGNI COSTUME CRIMINALITA' CRIMINOLOGIA CULTURA CURIOSITA' DALLA
 CONSULTA DATI NAZIONALI DENTRO IL CARCERE DENTRO IL DAP DIBATTITI DIBATTITO DIRITTI UMANI DOSSIER
 ECONOMIA ERRATA CORRIGE ESPERIENZE ESTERI ESTERO ETICA EUROPA EVENTI EVENTO FLASH FOCUS FORMAZIONE
 FORUM FUTURO GIUSTIZIA IL GIURISTA IL PATRONO IL RACCONTO IL SALUTO IL TEMA IN EUROPA INCONTRI INDICI
 INIZIATIVE INNOVAZIONE INSERTO INTERVENTI INTERVISTA IO E IL CARCERE ISTITUTI IN CIFRE ISTITUZIONI L'OPINIONE
 LA FESTA DEL CORPO L'AMMINISTRAZIONE LAVORO LE PORTE DEL MONDO LEGALMENTE LETTERE LIBRI L'INTERVISTA
 LUOGHI MANIFESTAZIONI MEMORIA MINORI MOSTRE MUSEI NATURA NEL MONDO NEWS NOI E GLI ALTRI NOTIZIE DAP
 NOVITA' OSSERVATORIO PARI OPPORTUNITA' PERSONAGGI PORTFOLIO PRESENTAZIONE PRIMO CONCORSO LETTERARIO
 PRIMO PIANO PROFESSIONI PROFILI PROGETTI PROVVEDIMENTI PSICOLOGIA QUI EUROPA QUI KOSOVO RECENSIONI
 SALUTE SANITA' SCENARI SCIENZA SICUREZZA SOCIETA' SOLIDARIETA' SPECIALE SPETTACOLI SPORT STORIE STRUTTURE
 TEATRO E CARCERE TEATRO E PASSIONE TECNOLOGIA TECNOLOGIE TERRITORIO TESTIMONI TESTIMONIANZE TURISMO
 UOMINI VIGNETTA VITTIME VOLONTARIATO



N. 2 ANNO VII

febbraio 2006



Lavorare in carcere

DOSSIER

di Nicola Di Silvestre

Il lavoro è il principale elemento trattamentale, ma il mondo imprenditoriale è ancora poco interessato ad investire all'interno dei penitenziari. Comunque le attività lavorative cominciano a rivitalizzarsi



Il lavoro, come è noto, è uno degli elementi del trattamento ed anzi, come da alcuni sostenuto, il principale, in quanto è l'unico ad essere definito come obbligatorio (per i condannati) dall'Ordinamento penitenziario.

L'Amministrazione, di conseguenza, è tenuta ad attivare tutte le politiche e gli interventi atti a favorire il maggior numero di possibilità occupazionali ai soggetti ristretti negli istituti penitenziari. In realtà la forte carenza di opportunità lavorative - qualificate - per i detenuti è stata negli ultimi venticinque anni, ed è tuttora, uno dei nodi critici che non permettono all'Amministrazione Penitenziaria di rispettare in pieno la filosofia della riforma del 1975.

Le ragioni della crisi

La riforma dell'Ordinamento penitenziario (L. 354/75) voleva riconoscere al lavoro un ruolo sicuramente determinante nella funzione risocializzante della pena facendolo divenire un elemento di vita attiva il più possibile simile a quello che si svolge all'esterno del carcere, con le stesse soddisfazioni ma anche con le stesse frustrazioni e, soprattutto, con le stesse regole.

Si voleva replicare all'interno del carcere le stesse situazioni del mondo del lavoro nella società libera, con i medesimi doveri; dare al lavoro penitenziario un ruolo estremamente rilevante nell'attività di recupero del detenuto, rendendolo obbligatorio per i condannati ed equiparando, a tutti gli effetti, i lavoratori detenuti ai lavoratori liberi.

Ma questo intento, dimostratosi con il tempo eccessivamente "garantista", ha di fatto messo in crisi l'intero sistema produttivo del lavoro penitenziario.

Dai dati statistici ufficiali dell'Amministrazione penitenziaria risulta in maniera molto evidente che il numero dei soggetti impegnati nelle lavorazioni penitenziarie ha registrato un calo sensibile proprio a partire dagli anni immediatamente successivi alla riforma del 1975, sino quasi a dimezzarsi verso la metà degli anni '80 (solo il 29% della popolazione detenuta era occupata nel 1985, rispetto al 56% del 1970, per stabilizzarsi poi intorno al 23-25% a partire dal 1995).

Diverse sono le cause che hanno contribuito a tale fenomeno. Prima fra tutte l'abolizione delle lavorazioni in appalto concesse ad imprese private, le quali sfruttavano la manodopera detenuta per realizzare manufatti con bassissimo costo del lavoro. Inoltre, il sempre maggiore avvicinamento delle retribuzioni dei detenuti a quelle corrisposte ai lavoratori liberi, da misura che voleva essere garantista e favorevole ai detenuti ha, di fatto, reso il lavoro penitenziario non più competitivo facendo venir meno gli interessi degli imprenditori esterni. Il peso organizzativo è quindi ricaduto quasi esclusivamente sull'Amministrazione che non ha poi saputo, o potuto, sopperire al vuoto creato dal ritiro delle commesse private.

Sebbene quindi le nuove norme sul lavoro siano apparse tra le più evolute e garantiste si è dovuto registrare un sostanziale fallimento delle iniziative tese a promuovere l'occupazione dei detenuti all'interno del carcere. In particolare, la nuova normativa, nel disporre che le retribuzioni siano stabilite in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro, ha determinato un notevole incremento del costo del lavoro dei detenuti, non

previsto dai contratti collettivi di lavoro ha determinato un notevole incremento del costo del lavoro dei detenuti, non compensato dal miglioramento della produttività o della qualificazione professionale dei lavoratori.

L'estensione delle garanzie a tutela dei lavoratori anche ai detenuti ha reso il lavoro all'interno degli istituti penitenziari non più conveniente per gli imprenditori esterni che utilizzavano le officine penitenziarie per le proprie attività di produzione. L'aumento del costo del lavoro abbinato ad una scarsa produttività, scarsa professionalità e alle incertezze sui tempi di consegna ha fatto sì che si impoverissero le richieste di lavoro dall'esterno, fino a scomparire del tutto.

La mancanza di commesse ha prodotto un forte calo dell'attività produttiva con il conseguente abbandono di attività prima fiorenti. Inoltre l'inattività, negli anni, ha comportato il mancato rinnovamento dei macchinari e il mancato adeguamento dei locali e delle attrezzature alla normativa anti-infortunistica. Era sempre più difficoltoso tenere in efficienza le officine e mantenere una seppur minima quota produttiva. Gli scarsi finanziamenti concessi, tra l'altro, non consentivano di favorire lo sviluppo e la progettualità del settore.

Questa situazione, accompagnata dalle carenze logistiche e strutturali tipiche di un istituto di pena, costruito per custodire e non per produrre, non hanno mai consentito alle lavorazioni penitenziarie di produrre manufatti competitivi sul mercato per qualità e prezzo e ha portato al progressivo decadimento delle officine.

Con la riforma del Corpo di Polizia Penitenziaria del 1990, poi, non è stato più possibile utilizzare gli agenti come "capi d'arte", figura questa fondamentale per la conduzione e la gestione di una lavorazione penitenziaria. Per reperire figure professionalmente adeguate ci si rivolgeva, quindi, e ci si rivolge tuttora, all'esterno affidando, con contratto d'opera, la direzione tecnica delle lavorazioni a persone estranee all'Amministrazione, non senza difficoltà, in considerazione dell'atipicità dell'ambiente di lavoro. Ma, per quelle lavorazioni che non avevano commesse non si è mai provveduto alla sostituzione del capo d'arte, decretando di fatto in questo modo la cessazione di ogni attività e la chiusura e comportando, tra l'altro, in alcuni casi, l'utilizzo dei locali per altri scopi.

Anche la carenza di personale amministrativo, contabile e di Polizia Penitenziaria, che ha caratterizzato gran parte degli anni 90 ha contribuito all'abbandono delle officine e, soprattutto, alla mancata apertura delle nuove negli istituti di nuova costruzione. La gestione delle lavorazioni penitenziarie, infatti, comporta un notevole appesantimento delle attività dell'area amministrativo-contabile ed è necessario, comunque, garantire sempre una adeguata sorveglianza presso le officine e i laboratori.

La situazione attuale

Attualmente l'Amministrazione penitenziaria è praticamente l'unica committente delle proprie lavorazioni, gestendo attività lavorative finalizzate quasi esclusivamente a produrre beni per le proprie esigenze, con risultati di gestione, tra l'altro, in forte

passivo. Il regime di contabilità penitenziaria tuttora in vigore e le regole di contabilità generale dello Stato, infatti, non permettono all'istituto sede della lavorazione il recupero dei costi di produzione e delle eventuali quote di utile calcolate sul prodotto finito. Il ricavato delle vendite deve essere versato totalmente in qualità di "proventi delle lavorazioni".

Attualmente il meccanismo opera secondo i seguenti passaggi:

- attivazione della commessa di lavoro; ovvero, su richiesta di un istituto o altro servizio dell'Amministrazione penitenziaria, viene richiesta la produzione di un manufatto. In genere presso le lavorazioni penitenziarie vengono prodotti tavoli, sedie e armadietti in legno per gli istituti o le caserme, telai metallici per letti, lenzuola, coperte, abiti da lavoro o scarpe per detenuti, stampati o altro materiale tipografico, ecc.
- l'Amministrazione acquista le materie prime e sostiene i costi di gestione della produzione (spese fisse, spese per le retribuzioni, ecc.);
- cede il manufatto al richiedente che paga l'importo pattuito (nel caso specifico, essendo il committente la stessa Amministrazione, paga a se stessa, ricomprando quindi il manufatto da essa prodotto);
- versa la somma (dal settembre del 2001 le somme versate per la vendita dei manufatti non sono più destinate all'erario ma vengono incamerate dalla Cassa delle Ammende per il finanziamento di progetti che tendono a favorire il reinserimento sociale dei detenuti art.129 D.P.R. 230/00).

Il risultato più evidente che emerge da questi passaggi è che l'Amministrazione penitenziaria paga le materie prime, la manodopera, i costi di produzione e, infine, acquista il suo prodotto.

Tra l'altro la scarsa abilità tecnico-professionale dei detenuti lavoratori costituisce un altro dei fattori disfunzionali sia per quanto riguarda le spese di gestione sia per quanto riguarda la produttività e la qualità dei manufatti realizzati. Questo aspetto, oltre ad essere legato all'organizzazione e ai risultati delle attività di formazione trova giustificazione nel limitato apporto professionale di quei detenuti che, all'atto pratico, si rivelano privi di attitudini alle mansioni affidategli, vivendo solitamente il lavoro come una forma di "assistenzialismo" offerto dall'Amministrazione per ridurre i momenti di ozio e garantire un minimo beneficio economico.

Non è neanche trascurabile l'incidenza negativa che ha sulla produttività il forzato assoggettamento dei tempi e dei ritmi delle attività alle esigenze peculiari di una comunità disciplinata da regole tassative e da prassi abitudinarie poco inclini alla flessibilità.

Quindi non è pensabile, per come sono organizzate ora le cose, che una lavorazione penitenziaria possa concorrere sul mercato libero offrendo all'esterno i propri manufatti.

Una lavorazione penitenziaria è, a tutti gli effetti, una piccola impresa e per essere competitiva sul mercato ha bisogno, come tutte le imprese, di un management capace e dedicato (le imprese non competitive sul libero mercato falliscono), flessibilità produttiva ed occupazionale, capacità di risposta in tempi brevi alle esigenze del mercato, modernità, assenza di tempi morti, garanzia di qualità. Per tutti questi motivi una lavorazione penitenziaria non potrà mai essere competitiva nel panorama economico attuale e quindi non sarà mai possibile per l'Amministrazione penitenziaria gestire in modo economicamente vantaggioso le proprie lavorazioni.

L'evoluzione normativa

Il legislatore, dopo la riforma dell'Ordinamento penitenziario ha tentato più volte, in vari modi, di rendere economicamente produttive le lavorazioni penitenziarie incentivando l'intervento del mondo imprenditoriale esterno.

Con la legge 12 agosto 1993 n. 296 recante "Nuove misure in materia di trattamento penitenziario nonché sull'espulsione dei cittadini stranieri" è stato modificato l'art. 20 della legge 354/75 (Ordinamento Penitenziario), introducendo il concetto di "privatizzazione" del lavoro penitenziario. Si consentiva cioè alle imprese pubbliche e private di organizzare e gestire lavorazioni intramurarie, con conseguente instaurazione del rapporto di lavoro direttamente tra detenuto e imprenditore. Si intravede già, grazie a questa norma, la possibilità di riqualificare il lavoro penitenziario e renderlo più appetibile e concorrenziale, anche a livello di produttività, aprendo le porte alle aziende private. Ma la validità e l'efficacia trattamentale della previsione normativa di cui sopra, ai fini della creazione di nuove occasioni lavorative e della riqualificazione della forza lavoro all'interno degli istituti penitenziari si è rivelata tutt'altro che risolutiva.

La scelta della privatizzazione ha trovato conferma, ed è stata anzi rafforzata, con l'emanazione del D.P.R. 30.6.2000, n. 230, ovvero il nuovo "Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà". In particolare l'art. 47, oltre a riaffermare che le imprese pubbliche e private e le cooperative sociali possono organizzare e gestire le lavorazioni penitenziarie, stabilisce che i locali e le attrezzature già esistenti all'interno delle lavorazioni possono essere ceduti in comodato dalle direzioni ai soggetti terzi (salvo poi, per questi ultimi, il dovere di sostenere le spese per lo svolgimento dell'attività produttiva). Viene ribadita, inoltre, la diretta dipendenza, quanto al rapporto di lavoro, tra detenuto lavoratore e impresa, sottolineando, quindi, il concetto già introdotto dal già citato art. 20 secondo cui l'organizzazione e i metodi di lavoro "...devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolare il reinserimento sociale".

Le innovazioni introdotte dalla L. 296/93 e successivamente ampliate con il Nuovo Regolamento di Esecuzione non hanno sortito effetti significativi. I problemi legati all'elevato costo del lavoro e alla difficile gestione di officine incardinate all'interno di una struttura che non permette la necessaria indipendenza tra le attività lavorative e le esigenze gestionali e di sicurezza della realtà carceraria hanno contribuito a scoraggiare e a tenere a distanza il mondo dell'imprenditoria.

La legge Smuraglia

In realtà, già da tempo, negli ambienti dell'Amministrazione penitenziaria più coinvolti nella promozione e gestione delle politiche trattamentali si era giunti alla conclusione che soltanto una politica tendente a ridurre il costo del lavoro delle

politiche trattamentari si era giunti alla conclusione che soltanto una politica tendente a ridurre il costo del lavoro della manodopera detenuta potesse rendere appetibile, all'esterno, il ricorso ai lavoratori reclusi. Già dalla metà degli anni '90 sono state operate forti pressioni in Parlamento per proporre l'introduzione di agevolazioni che favorissero la partecipazione di imprese e cooperative nei processi produttivi presenti all'interno del carcere utilizzando manodopera detenuta.

Gli sforzi si concentrarono in particolare sulla necessità, emersa nel frattempo, di emendare la legge 381/91, recante "Disciplina delle cooperative sociali". Tale normativa, infatti, prevedeva la riduzione a zero delle aliquote contributive per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute dalle cooperative sociali relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone che la legge stessa definiva "svantaggiate". Tra le persone svantaggiate erano inclusi i condannati ammessi alla semilibertà e alle misure alternative alla detenzione, ma non erano stati previsti i soggetti reclusi all'interno degli istituti penitenziari. Le forti pressioni avanzate dall'Amministrazione penitenziaria, negli anni Novanta, affinché si colmasse tale lacuna, fecero sì che venissero presentate in Parlamento diverse iniziative legislative, proposte da diversi schieramenti politici, alcune simili tra loro.

La prima proposta di legge, n. 2425, d'iniziativa dei deputati Lodolo Doria e altri (i firmatari furono più di cento, di diversi schieramenti politici) venne presentata alla Camera dei Deputati il 26 aprile 1995, nel corso della dodicesima legislatura. Era composta di due soli articoli: il primo modificava la L. 381/91 includendo le persone detenute o internate negli istituti penitenziari tra le persone cosiddette "svantaggiate"; il secondo articolo estendeva le agevolazioni previste dalla 381/91 anche alle aziende pubbliche o private che "... organizzano e gestiscono direttamente... (omissis) ... attività di produzione di beni o servizi all'interno od all'esterno degli istituti penitenziari stessi, impiegando in questa attività, con rapporto di lavoro subordinato, anche a domicilio, persone detenute od internate in misura non inferiore al 50% di tutto il proprio personale dipendente". Con questa proposta, quindi, si tentava di rilanciare il lavoro all'interno degli istituti penitenziari che registrava una crisi divenuta ormai strutturale. Nell'intenzione del legislatore l'estensione degli sgravi contributivi anche alle cooperative sociali e alle imprese pubbliche e private che avessero impiegato nelle loro attività almeno il 50 per cento di lavoratori detenuti avrebbe permesso di accrescere il numero di imprenditori, in quel periodo scarsissimo, che si fossero avvalsi di manodopera detenuta.

Dopo un iter parlamentare estremamente lungo e complesso che aveva tra l'altro comportato l'accorpamento all'articolo iniziale di varie proposte legislative, attinenti per materia, il testo veniva definitivamente approvato il 22 giugno 2000.

Rispetto alle richieste iniziali - in definitiva si richiedeva soltanto di aggiungere i detenuti reclusi tra i soggetti svantaggiati definiti dalla 381/91 per offrire a questi ultimi maggiori opportunità di lavoro consentendo agevolazioni contributive a favore delle cooperative che li avessero assunti - la legge licenziata dal Parlamento è andata molto al di là, permettendo anche sgravi fiscali a imprese pubbliche e private che assumono lavoratori detenuti, o organizzino loro attività formative, e prorogando per ulteriori sei mesi dalla scarcerazione la fruizione dei benefici.

D'altro canto, però, sono emerse immediatamente alcune imprecisioni che hanno richiesto uno sforzo interpretativo del testo di legge.

Inoltre, malgrado le reiterate insistenze, non si è tenuto conto delle osservazioni dell'Amministrazione penitenziaria sulla inopportunità del ricorso ai decreti interministeriali per l'attuazione della legge. Il decreto interministeriale, infatti, che prevede per l'emanazione il concerto di più dicasteri, è uno strumento molto rigido e dalla procedura farraginoso. La previsione di doverne emanare uno annuale e biennale, per l'attuazione della legge, è apparsa subito come un forte appesantimento, aggravato ulteriormente dalla necessità che detti decreti dovessero avere il parere favorevole delle competenti commissioni parlamentari. Un iter talmente lungo che tecnicamente risulta quasi impossibile rispettare i tempi dettati dalla legge. Il tempo ha dimostrato infatti che per l'emanazione dei primi decreti attuativi sono stati necessari due anni e, mentre si scrive, ancora non è stato possibile provvedere all'emanazione dei nuovi, pur essendo già trascorsi i termini di validità di quelli in vigore stabiliti.

Le aspettative

Negli ambienti penitenziari si puntava molto su questa disposizione legislativa che, grazie anche alla contemporanea approvazione del nuovo regolamento di esecuzione (DPR 30 giugno 2000, n. 230, in particolare l'art. 47), si riteneva potesse aprire nuove e interessanti prospettive per il lavoro penitenziario e occasioni appetibili per le imprese e le cooperative che avessero voluto utilizzare le officine penitenziarie per le proprie attività produttive.

In effetti, oggettivamente, l'offerta per le imprese e le cooperative è oltremodo appetibile:

- l'Amministrazione penitenziaria cede in comodato gratuito i locali (in regola con la normativa sulla sicurezza dei posti di lavoro) e le eventuali attrezzature esistenti;
- viene corrisposto un bonus di 516 euro mensili (sotto forma di credito di imposta) per ogni detenuto assunto (anche per il periodo necessario alla formazione);
- gli oneri contributivi sono abbattuti nella misura dell'80%;
- infine, le agevolazioni proseguono nei sei mesi successivi alla scarcerazione del detenuto se prosegue il rapporto di lavoro all'esterno con lo stesso datore di lavoro.

In definitiva i risparmi per l'impresa sono importanti e facilmente quantificabili:

- risparmi sui costi di affitto o acquisto dei locali e/o capannoni necessari all'attività produttiva;
- risparmi sui costi di acquisto dei macchinari;
- minime, a volte nulle, spese di investimento a carico dell'impresa per iniziare l'attività;
- risparmi sui costi di sorveglianza e assicurazione degli impianti produttivi;
- risparmi sulle imposte locali (ICI, smaltimento rifiuti, ecc.);
- risparmi sui costi per la formazione del personale;
- risparmi sul costo del lavoro.

Malgrado ciò, il mondo imprenditoriale sembra ancora poco interessato ad investire all'interno del carcere. Non c'è stato sicuramente nessun "assalto alla diligenza", come qualcuno si aspettava o si auspicava. I fondi stanziati, che agli addetti al settore sembravano assolutamente insufficienti, al momento vengono utilizzati per due terzi della cifra annualmente disponibile.

Dall'osservazione dei fatti e, soprattutto, dalle risultanze di incontri, dibattiti o informali scambi di opinioni sono emerse diverse ipotesi che sembrerebbero giustificare le resistenze del mondo imprenditoriale esterno ad affidare proprie produzioni alle officine penitenziarie o, malgrado gli incentivi e le facilitazioni, a prendere in gestione lavorazioni anche perfettamente funzionanti:

- manca sicuramente una approfondita e capillare azione di informazione nei confronti del mondo imprenditoriale e cooperativistico sul pacchetto di offerte che l'Amministrazione penitenziaria mette a disposizione;
- esiste, di fatto, a volte, una scarsa motivazione e una scarsa mentalità e/o capacità imprenditoriale da parte delle Direzioni che non riescono a incentivare o a favorire le possibili iniziative dall'esterno;
- non c'è certezza rispetto agli orari di lavoro e alla presenza dei lavoranti (il personale di custodia non riesce a garantire la presenza dei lavoranti con precisione all'inizio dei turni e spesso chi lavora si assenta per colloqui, udienze o viene trasferito) quindi l'impresa non si sente in grado di garantire i tempi di consegna;
- la rigidità dei regolamenti interni che spesso impongono lunghi tempi di attesa in ordine all'ingresso e all'uscita dei materiali o di personale estraneo all'Amministrazione;
- spaventa il forte turn-over della popolazione detenuta che potrebbe comportare, agli occhi dell'impresa, la perdita di soggetti affidabili o su cui si è investito in formazione;
- permangono comunque da parte del mondo esterno tutti i preconcetti sull'affidabilità e sulla professionalità di chi si trova in carcere ed è ancora forte il pregiudizio sul carcere come istituzione; e comunque, in generale, scarsa propensione al rapporto con l'apparato burocratico statale;
- il carcere è isolato, non è integrato nella società, rimane ancora troppo avulso e lontano dalla realtà e non interagisce a sufficienza con il territorio.

Tutto ciò lascia intendere che per rendere appetibili le lavorazioni penitenziarie non è sufficiente soltanto una politica di abbattimento del costo del lavoro ma servono evidentemente anche forti garanzie legate alla professionalità e all'affidabilità della forza lavoro e ampie garanzie sull'indipendenza gestionale delle officine (si vuole ricordare che attualmente gli orari e i turni di lavoro delle lavorazioni penitenziarie sono dettati dall'organizzazione del sistema carcerario e non dall'organizzazione produttiva).

Nell'ambito di questo quadro, sicuramente poco favorevole, l'Amministrazione penitenziaria non ha mai lesinato i propri sforzi, a tutto campo, per cercare di incrementare l'offerta occupazionale all'interno degli istituti penitenziari, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo, puntando molto anche sul miglioramento della qualificazione professionale.

Facendo riferimento alle attività lavorative più qualificate l'impegno si è orientato in due direzioni:

- verso l'esterno: con una costante azione di stimolo ed informazione, sensibilizzando il mondo dell'imprenditoria, della cooperazione, gli enti locali e il terzo settore, grazie anche alla costante collaborazione con il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e promuovendo la cessione in comodato a terzi delle lavorazioni penitenziarie non utilizzate;
- verso l'interno: rivolgendosi ai Provveditorati e agli istituti, fornendo indirizzi programmatici e ponendosi come stabile punto di riferimento per lo scambio e la conoscenza di esperienze di eccellenza e proposte innovative.

Questo lavoro, costante, oscuro e faticoso, questa politica dei piccoli passi, nell'ambito di un quadro normativo inadeguato e di un contesto economico assolutamente carente, ha dato e sta dando i suoi frutti.

TAB. 1 - APPLICAZIONE LEGGE SMURAGLIA
DETENUTI ASSUNTI AI SENSI DELLA LEGGE 193/00
DA IMPRESE E/O COOPERATIVE

DATA RILEVAZIONE	DI CUI LAVORANTI ALL'INTERNO	
	TOTALE DETENUTI ASSUNTI	DEGLI ISTITUTI IN ATTIVITÀ GESTITE DA TERZI
31-12-2002	436	294
31-12-2003	644	472
31-12-2004	737	591

fonte: D.A.P. - Direzione Generale Detenuti e Trattamento - Ufficio IV

I dati della tabella 1 sono il frutto del monitoraggio che l'Ufficio IV della Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento effettua costantemente sull'applicazione della legge Smuraglia per tenere sotto controllo il flusso di spesa, al fine di non superare il budget a disposizione per l'applicazione della legge (già ricordare che i mancati introiti dell'INPS, per le agevolazioni contributive, e dell'Agenzia delle Entrate, per il credito d'imposta, vengono ripianati da questa Amministrazione). È evidente un lento ma costante incremento di detenuti assunti da imprese e cooperative per attività lavorative all'interno del carcere. Il trend complessivo di crescita è confermato anche dai dati (in questo momento non ancora completi) relativi al 2005. Anche il numero di imprese e cooperative che assumono detenuti è in aumento, lento ma costante. Su quest'ultimo dato rimane evidentissima la scarsa propensione delle imprese, pubbliche o private, ad investire all'interno del carcere prediligendo invece l'assunzione di detenuti in art. 21 presso le proprie unità produttive all'esterno. Diverso è il discorso per le cooperative sociali che, forti di una legislazione più favorevole e orientate a finalità sociali piuttosto che alla esclusiva ricerca del profitto, storicamente sono sempre state più sensibili alle problematiche legate al disagio sociale.

TAB. 2

DATA DI RILEVAZIONE	LAVORAZIONI PENITENZIARIE FUNZIONANTI	ADDETTI ALLE LAVORAZIONI PENITENZIARIE
31-12-1991	127	655
31-12-1992	105	572
31-12-1996	89	497
31-12-1997	86	514
31-12-1999	84	533
31-12-2001	81	584
31-12-2002	82	626
31-12-2003	135	852
31-12-2004	157	1.165
30-06-2005	181	1.266

fonte: D.A.P. - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione Statistica

La tabella 2, invece, evidenzia lo sforzo e la particolare attenzione mostrata dall'Amministrazione (e mai come in questo caso è stata determinante la univocità di intenti tra DAP, PRAP e Istituti) rispetto alle lavorazioni penitenziarie. I numeri dimostrano l'inversione di tendenza degli ultimi anni e gli sforzi per riportare a livelli accettabili il numero dei detenuti impiegati in attività lavorative professionalizzanti.

TAB. 3

DATA DI RILEVAZIONE	DETENUTI LAVORANTI NON ALLE DIPENDENZE DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA			TOTALE DETENUTI LAVORANTI	TOTALE DETENUTI
	valore assoluto	% sui detenuti lavoratori	% sui detenuti presenti		
31-12-2001	2.039	14,75	3,69	13.823	55.275
31-12-2002	2.261	16,78	4,06	13.474	55.670
31-12-2003	2.310	16,77	4,26	13.773	54.237
31-12-2004	2.534	17,25	4,52	14.686	56.068
30-06-2005	2.771	18,99	4,69	14.595	59.125

fonte: D.A.P. - Ufficio per lo Sviluppo e la Gestione del Sistema Informativo Automatizzato - Sezione Statistica

La tabella 3 conferma il dato tendenziale generale di aumento del numero di detenuti lavoratori assunti da soggetti terzi. Situazione questa da privilegiare perché il rapporto di lavoro replica la situazione reale del mondo del lavoro.

Rispetto alle iniziative rivolte all'interno è di notevole portata il progetto avviato nel 2003 (e che prosegue tuttora) denominato "Affidamento a terzi del servizio di confezionamento pasti". L'idea di base, sviluppata in sei istituti, era quella di cedere in comodato le cucine dell'istituto a cooperative sociali che, assumendo un congruo numero di detenuti e in cambio dell'elargizione di un "gettone" giornaliero, avrebbero provveduto alla preparazione e al confezionamento dei pasti per i detenuti. Il progetto, attuato con riferimento a quanto previsto dall'art. 47 del Nuovo Regolamento di Esecuzione, ha ottenuto risultati lusinghieri, anche al di là di ogni aspettativa:

- è migliorata la qualità dei pasti, con conseguente maggiore soddisfazione nei confronti del prodotto e notevole riduzione di cibo rifiutato da parte dei detenuti;
- i detenuti lavoratori delle cucine hanno acquisito una competenza particolarmente qualificata nel settore della ristorazione, facilmente spendibile sul mercato del lavoro una volta dimessi, inoltre devono sottostare a ritmi e rapporti di lavoro identici a quelli del mondo esterno, fattore positivo per un migliore reinserimento post detentivo;
- possono essere ridotti, in alcuni casi, i posti di servizio della Polizia Penitenziaria presso le cucine, destinando quindi tali unità ad altri servizi d'istituto;
- le cucine, normalmente sottoutilizzate rispetto alle loro potenzialità produttive, possono essere utilizzate dai nuovi gestori per altre produzioni alimentari, aumentando ove necessario il numero di detenuti lavoratori;
- infine, si ottengono risparmi sul capitolo di bilancio relativo al pagamento delle mercedi dei detenuti lavoratori (che sono assunti, quindi stipendiati, dal nuovo gestore) e su quello relativo alle spese di produzione (energia elettrica, gas e acqua, anch'esse a carico del nuovo gestore).

Benché l'iniziativa si sia dimostrata decisamente positiva, l'impossibilità, per le norme di contabilità nazionale, di poter "trasferire" i risparmi ottenuti verso il capitolo di bilancio che paga il "gettone" giornaliero dovuto al gestore per il servizio reso, non permette di estendere l'esperienza ad altri istituti, nonostante le numerose richieste.

Ma, al di là degli sforzi dell'Amministrazione per migliorare l'offerta occupazionale, la rimozione di alcuni nodi di particolare criticità potrebbe sicuramente dare maggior vitalità al settore del lavoro penitenziario:

- è ormai assolutamente necessario rivedere tutta la normativa di contabilità penitenziaria;
- è indispensabile un maggior coordinamento tra la Direzione Generale dei Beni e Servizi, che offre le commesse, la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, che gestisce il budget relativo all'acquisto dei macchinari necessari al funzionamento delle lavorazioni, e i Provveditorati Regionali;
- si deve dare applicazione all'art. 25/bis dell'O.P., in particolare ai commi 1 e 2;

- bisogna aumentare le commesse di lavoro acquisendo forniture dagli enti locali, stipulando con essi accordi o protocolli d'intesa con delle esplicite previsioni;
- si deve razionalizzare, concentrare e ammodernare il sistema delle lavorazioni penitenziarie dedicate alle esigenze dell'Amministrazione penitenziaria;
- è auspicabile la cessione a terzi di lavorazioni inefficienti o sottoutilizzate o di locali idonei ad attività lavorative, recuperando anche, ove possibile, quelli che nel frattempo sono stati destinati ad altro uso.

Conclusioni

In ogni caso, lentamente ma costantemente, le attività lavorative all'interno degli istituti penitenziari cominciano a rivitalizzarsi. Certo i numeri sono piccoli, ma quello che è importante è che la mentalità sta cambiando, sia di chi opera dall'interno, sia di chi si accosta dall'esterno e la legge Smuraglia, al di là delle agevolazioni o dei benefici che offre, si è rivelata anche come uno strumento per rompere l'isolamento del mondo penitenziario.

Ci piace a questo punto ricordare le numerose produzioni di "nicchia" (perché non ci si può avventurare in produzioni di largo consumo) che, grazie alla gestione di alcune cooperative sociali, escono dai nostri istituti: i cosmetici di Venezia, le amie per le api di Treviso, il caffè di Torino, l'abbigliamento di Vercelli, lo zafferano di San Gimignano, il vino di Velletri, la pasticceria di Larino, i biscotti di Siracusa ... e chiedo scusa a tutti gli altri, e sono molti, che non sono stati citati.

L'Amministrazione penitenziaria continuerà ad impegnarsi ricercando intese e collaborazioni con enti pubblici e privati ed associazioni di categoria (proprio per questo è stato riscritto il Protocollo d'Intesa con il Ministero del Lavoro ed è stato fortemente voluto il Protocollo d'Intesa con Unioncamere) ma, rispetto al lavoro dei detenuti, rispetto alla volontà di renderlo produttivo e concorrenziale sul mercato libero, rimane un problema di fondo: o si fa attività produttiva o si fa custodia; o si privilegia la produttività e l'economicità con mentalità manageriale o si continua a ragionare in termini di sicurezza; o il carcere è organizzato intorno alla produzione o rimane soltanto carcere.

Evidentemente non possono coesistere contemporaneamente una logica del lavoro improntata sulla produttività, sull'economicità e sulla concorrenzialità dei propri prodotti sul libero mercato con una logica del lavoro di tipo assistenzialistico, non gestita da imprenditori e comunque legata ad un ambiente di lavoro che deve prediligere l'ottica della sicurezza rispetto all'ottica della produttività, dove la giornata gira intorno agli orari del carcere e non intorno agli orari della produzione.

Bisogna inventare situazioni, anche se non per tutti, dove l'aspetto da privilegiare non sia più quello della sicurezza e della custodia in senso stretto ma quello del lavoro e della produttività.

E bisogna infine fare i conti con le leggi del libero mercato e della concorrenza e con una congiuntura economica, nazionale e internazionale, che non aiuta, anzi rende estremamente difficili, nuovi ingressi nel mercato del lavoro, in particolare, poi, se si tratta di soggetti portatori di problematiche particolari quali i detenuti.

Nicola Di Silvestre, direttore coordinatore di Area pedagogica, responsabile della sezione "lavoro penitenziario" della Direzione generale dei Detenuti e del Trattamento

Periodico mensile ufficiale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ministero della Giustizia Registrazione al Tribunale di Roma N. 50 del 8/2/2001

EDITORE
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ministero della Giustizia

DIREZIONE EDITORIALE
Franco Ionta
Emilio di Somma
Sebastiano Ardita
Luigia Culla
Enrico Ragosa
Giuseppe Capocchia

DIRETTORE RESPONSABILE
Assunta Borzacchiello
e-mail: leduccitta@giustizia.it

DIREZIONE
Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma
Tel. 06-665911- Fax 06-6616565

REDAZIONE

Promozione Ricerche e Consulenze srl
Via Germanico, 197 - 00192 Roma
Tel. 06 3243010 - Fax 06 3242857
e-mail: prc@prcsrl.com
sito internet: www.prcsrl.com

WEBMASTER
Antonio Gentili

AMMINISTRAZIONE 

Le idee espresse negli articoli sono personali degli autori e non hanno riferimenti con orientamenti ufficiali



 indietro  Torna su