

## **Lavoro per i detenuti come fondamentale elemento trattamentale**

di Luigi Pagano (Provveditore Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria per la Lombardia)

### **Premessa**

Riprendendo quanto già sottolineato nella relazione introduttiva al disegno di legge Smuraglia (senatori Smuraglia, Fumagalli Carulli, Manconi), è possibile sostenere che ancora oggi nell'ambiente carcerario è diffusa "una tendenza alla demotivazione rispetto alle opportunità di reinserimento lavorativo, anche in relazione al degrado esistente in molti penitenziari, e al loro sovraffollamento. Da parte di alcune pubbliche amministrazioni si è poi andato evidenziando un atteggiamento di scarso favore rispetto al ricorso alle prestazioni lavorative dei detenuti, considerato alla stregua di un investimento improduttivo. Dal mondo delle regioni e degli enti locali, da quello del volontariato e dal movimento cooperativo vengono d'altra parte rilevanti e sempre più frequenti iniziative che si propongono di valorizzare il lavoro carcerario".

A distanza di sei anni dalla sua approvazione e sulla base della nostra esperienza possiamo affermare che la legge 193/2000, c.d. Legge Smuraglia, ha costituito un buon punto di partenza, avendo integrato la legge 381/1991 sulle cooperative sociali nella parte relativa alla platea dei soggetti svantaggiati (art. 4), comprendendovi anche quei detenuti che non beneficiano delle misure alternative alla detenzione, ovvero gli internati negli istituti penitenziari e gli ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 dell'ordinamento penitenziario.

Inoltre, la legge Smuraglia ha previsto sgravi contributivi, stabiliti ogni due anni dal Ministero della Giustizia (attualmente la percentuale in vigore è dell'80%) per le aziende e le cooperative sociali o loro consorzi che assumono detenuti. Solo per quest'ultime è previsto anche un credito d'imposta di 516,00 euro mensili a detenuto. Queste agevolazioni valgono per tutto il periodo detentivo e per i 6 mesi successivi e sono estese anche alle attività formative.

Agli indubbi benefici fanno da contrappeso alcune problematiche piuttosto complesse che sono emerse in questi anni e che impediscono la trasformazione definitiva di un costo assistenziale molto consistente, quale quello sostenuto per la popolazione detenuta, in risorsa a disposizione della collettività, nello spirito delle recenti riforme del welfare e del principio di sussidiarietà sancito dalla Costituzione.

Alla base delle seguenti riflessioni c'è un punto che consideriamo decisivo: la recidiva e i relativi costi. Si calcola che la diminuzione di un solo punto percentuale di essa corrisponda a un risparmio per la collettività di circa 51 milioni di euro all'anno; si pensi che a livello nazionale la recidiva è attestata circa all'80%!

### **Problematico coinvolgimento delle imprese profit**

L'aver esteso anche alle imprese profit le agevolazioni previste per le cooperative sociali non ha sortito l'effetto desiderato. Troppe complessità, troppe problematiche: è necessario un altro percorso meno diretto per coinvolgere le aziende, cioè mediato.

In altre parole, il coinvolgimento delle aziende nell'inserimento dei detenuti è possibile soltanto attraverso la progettazione e lo sviluppo di un percorso organico, dove le complessità e le problematiche del mondo carcerario, derivate dall'ordinamento penitenziario, sono a carico di un soggetto specifico che possiede il know how professionale e sociale idoneo a operare in maniera efficace. Questo soggetto oggi è rappresentato dalle cooperative sociali e dai loro consorzi. Esse tra l'altro sono le sole imprese in grado di garantire la continuità dell'inserimento lavorativo nel delicato passaggio tra il lavoro all'interno e quello all'esterno fino al traghettamento all'impresa profit.

Diversamente, agli occhi delle imprese profit le agevolazioni risultano inadeguate di fronte al rischio di un costo del lavoro sulla carta favorevole ma in realtà incontrollabile, se riferito all'impossibilità pratica di costruire un'organizzazione del lavoro efficiente. Una recente ricerca condotta tra gli imprenditori del mondo profit ha univocamente confermato che l'incentivo economico, seppur necessario, non è da solo sufficiente a spingerli ad assumere detenuti. Questo non vuol dire che è stata sbagliata impostazione, ma che questo è un punto debole da correggere.

D'altra parte, da quando le aziende hanno abbandonato le lavorazioni in carcere (alla fine degli anni 70), la legge Smuraglia costituisce il primo tentativo serio di ripresa.

Va rivista la modalità di rapporto con chi può dare - portare lavoro all'interno delle carceri e cioè l'impresa privata da una parte e le amministrazioni pubbliche dall'altra.

### **Alcune proposte**

Per affrontare in modo sistematico il tema del lavoro con i detenuti, occorre considerare le due ipotesi del lavoro all'interno e all'esterno del carcere.

#### **LAVORO INTRAMURARIO**

All'interno del carcere il lavoro può essere offerto da imprese private, dal Ministero direttamente (lavori domestici e altro) e dalle pubbliche amministrazioni.

##### **Imprese private**

Quando il lavoro viene offerto da imprese private, queste andrebbero incentivate con misure ulteriori in modo tale da spingerle a trasferire in tutto o in parte la loro attività all'interno degli istituti, dissuadendole peraltro da delocalizzare all'estero tali produzioni.

Gli incentivi proposti sono i seguenti:

- considerare assolti temporaneamente gli obblighi previsti dalla legge 68/1999 per le imprese che assumono detenuti o ex detenuti per un periodo variabile da 12 a 24 mesi o prevedere una soluzione analoga;
- considerare assolti almeno in parte (ad es. al raggiungimento di una quota della commessa) gli obblighi previsti dalla legge 68/1999 per i soggetti pubblici o privati che affidano lavorazioni con l'impiego di detenuti (andranno stabiliti con apposito regolamento le modalità di applicazione, il rapporto tra valore delle commesse e il numero degli inseriti, ecc.);
- bonus del 10% del valore della commessa in forma di credito d'imposta o finanziamento per i soggetti pubblici o privati che affidano commesse con l'impiego di detenuti;
- esenzione IVA per i soggetti pubblici e privati che affidano commesse con l'impiego di detenuti e non possono applicare la rivalsa ex art. 18 legge 633/1972 (l'IVA cioè rimane un puro costo).

Ogni affidamento che prevede l'impiego di detenuti deve essere seguito e supportato dalle cooperative sociali e i loro consorzi, preparate socialmente e professionalmente ad affrontare questi temi in un ambiente particolare come il carcere.

Le cooperative sociali e loro consorzi, quando non affidatari direttamente, saranno perciò il collegamento tra le imprese e il carcere.

##### **Ministero - Lavori domestici**

Oggi ci sono circa 12000 detenuti lavoranti alle dirette dipendenze del Ministero. Affermare che da certo punto di vista questa situazione risulta essere un'assistenza pura senza speranza di sbocchi non è un'esagerazione. E' semplicemente la maniera più immediata che l'Amministrazione penitenziaria possiede per rispondere a quel livello minimo di servizi necessari (pulizie, cucina, lavanderia, piccole manutenzioni, ecc.) per il funzionamento della struttura carcere. Oggi potremmo solo affermare **“pochi soldi ma spesi male”**. I detenuti sono chiamati a lavorare, quasi sempre saltuariamente per permettere una turnazione ampia, senza nessun criterio di organizzazione ed efficienza aziendale e vengono pagati attraverso una mercede che fa riferimento a tabelle ministeriali vecchie di anni, al di fuori dei contratti collettivi.

Occorre un salto di qualità, ovvero rendere questo livello minimo di servizi vere e proprie occasioni di lavoro con l'obiettivo di fornire al detenuto una reale prospettiva nel momento in cui termina la pena. La chiave si chiama esternalizzazione a uno o più soggetti imprenditori dei cosiddetti lavori domestici e lo stesso Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sembra condividere tale impostazione. Infatti in alcuni carceri italiani è già in atto la sperimentazione del servizio di ristorazione.

Occorre incentivare ed estendere queste azioni. Esse, **in due-tre anni, potrebbero far raddoppiare il numero dei detenuti assunti per commesse esterne portate all'interno.**

Al riguardo bisogna sottolineare il grande vantaggio che l'organizzazione e l'efficienza aziendale possono portare, ovvero la creazione di strutture lavorative in grado non soltanto di soddisfare i

bisogni interni alle carceri, ma anche di rispondere a commesse esterne con un ritorno economico interessante per tutti (abbattimento di costi fissi, economie di scala, sinergie, ecc.). Commesse che in questo caso potrebbero arrivare in primis dalla P.A. (scuole - Asl - istituti di riposo - università - caserme ecc.). Sarebbe estremamente negativo non sfruttare questa possibilità, che, dando compiutezza agli sforzi aziendali, porterebbe alla creazione di ulteriori posti di lavoro per i detenuti. La procedura più immediata per affidare le commesse è l'art. 5 della legge 381/1991, che prevede l'affidamento diretto a cooperative sociali di tipo b), in deroga alla disciplina in materia di appalti pubblici, di qualsiasi attività idonea a costituire occasione di lavoro per soggetti svantaggiati (detenuti nel nostro caso), purché sotto la soglia europea.

La possibilità offerta dall'art. 5 della legge 381/1991 è ancora oggi, a 15 anni dalla sua approvazione, ampiamente disattesa dagli enti pubblici. Occorrerebbe perciò un'intensa attività di sensibilizzazione per favorire l'applicazione di quella che è a tutt'oggi una legge dello Stato.

In alternativa, si potrebbe prevedere un sistema di accreditamento delle cooperative e dei loro consorzi che impiegano detenuti, ossia di un sistema integrato di qualità come concreta possibilità di coprogettazione dell'azione sociale con l'Amministrazione Penitenziaria e le cooperative sociali e i loro consorzi. Per potersi accreditare saranno richiesti requisiti minimi di qualità e professionalità; da parte sua l'amministrazione penitenziaria adotterà sistemi di controllo e verifica sull'adeguatezza delle prestazioni erogate. Grazie all'accreditamento, però, le cooperative sociali e i loro consorzi sarebbero riconosciute a pieno titolo tra le risorse che rispondono ai bisogni dei cittadini al pari dei soggetti pubblici, in linea con i principi più innovativi in tema welfare society (legge 328/2000) e nel rispetto del principio costituzionale di sussidiarietà (art. 118 Cost.). L'accreditamento delle cooperative che impiegano detenuti dovrebbe avvenire ad opera della Direzione dell'Amministrazione Penitenziaria, Direzione Generale Detenuti e Trattamento (uff. IV). L'accreditamento delle cooperative che impiegano le altre categorie di svantaggiati, invece, rimarrebbe di competenza regionale.

## LAVORO ALL'ESTERNO

Come accennato al punto precedente, la soluzione più semplice è costituita dall'applicazione della legge 381/91, chiarendo inequivocabilmente la differenza tra offerta economicamente più vantaggiosa e massimo ribasso; nell'affidamento di commesse con l'impiego di soggetti svantaggiati il criterio di vantaggio per la stazione appaltante non può essere costituito dal massimo ribasso, ma dal rapporto qualità-prezzo secondo tutte categorie tecniche e professionali del caso, compresa evidentemente la bontà dell'azione di recupero e reinserimento dei detenuti, o, per dirla con l'art. 27 della Costituzione, della loro rieducazione.

Risulta chiaro in questo contesto che le cooperative sociali e i loro consorzi possono e devono svolgere una funzione di rompigghiaccio, cioè di TRANSIZIONE per la condizione lavorativa, e quindi umana, dei detenuti: da particolare (svantaggio) a normale, attraverso un percorso di integrazione sociale, e perciò da costo (assistenziale) a risorsa (produttiva).

Perciò, quando il detenuto è avviato verso la fine della sua pena, deve essere accompagnato nel mondo civile attraverso un'opportunità occupazionale che possa aiutarlo a reinserirsi nel tessuto sociale.

## AGEVOLAZIONI PER IL LAVORO ALL'ESTERNO

Cosa serve per incrementare il lavoro all'esterno?

Trasformare lo stato di svantaggio ai sensi dell'art. 4 della L. 381/91 dopo il fine pena da 6 mesi a 12 mesi per chi ha già usufruito di benefici quali le misure alternative alla detenzione, 24 mesi per chi esce senza averne usufruito (è il caso, ad esempio, della stragrande maggioranza degli indultati); Tra l'altro un detenuto che esce dal carcere avendo scontato la pena ma senza aver usufruito precedentemente di alcun beneficio ne ha sicuramente più bisogno, in quanto del tutto mancante di quell'accompagnamento sociale e lavorativo che educatori del carcere, UEPE e cooperative sociali possono assicurare.

Nell'ottica, come detto, di una funzione di assistenza, sostegno e accompagnamento che le cooperative sociali e i loro consorzi svolgono (intervenedo nel periodo più difficile per il detenuto), bisogna prevedere per le imprese (sia profit che non profit) che si rendono disponibili ad assumere detenuti o ex detenuti, le seguenti modalità:

- a) sgravio contributivo al 100% per tutte le imprese (profit o non profit, cooperative e non) che assumono detenuti (in qualsiasi forma: art. 21, semilibertà, affidamento e fine pena) o ex-detenuti (lavoro all'esterno - in qualità di soggetti svantaggiati), per un periodo di 12 o 24 mesi a seconda se i detenuti abbiano beneficiato o meno di misure alternative;
- b) credito d'imposta di euro 516,00/mese per le cooperative sociali o loro consorzi che svolgono per conto proprio o per conto delle aziende che ne facessero richiesta la funzione di sostegno e accompagnamento nei confronti del detenuto e di assistenza all'impresa ospitante, per un periodo da 12 a 24 mesi a seconda se i detenuti abbiano beneficiato o meno di misure alternative.

Il collegamento tra cooperative sociali, loro consorzi e imprese profit dovrebbe iniziare quando al detenuto mancano 6 mesi per finire di scontare la pena.

D'altronde non si dice nulla di nuovo. L'Ordinamento Penitenziario già dal 1975 all'art. 46 (L. 26/07/1975 n. 354) l'aveva previsto: "nel periodo di tempo che immediatamente precede la loro dimissione [6 mesi] e per un **congruo** periodo a questo successivo". E anche il Regolamento Penitenziario del 2000 all'art. 88 (DPR 330/06/2000, n. 230) conferma questa previsione.

Pertanto un'impresa potrebbe godere fino a un massimo di 18/30 mesi di sgravio contributivo oltre a una funzione di accompagnamento a garanzia (tutor) attraverso le cooperative sociali e i loro consorzi.

Le cooperative sociali e i loro consorzi tengono costantemente i rapporti con il carcere e l'UEPE presentando relazioni semestrali al fine di tenere monitorato il percorso di reinserimento, fino a 12 mesi dopo il fine pena (anche questa è una novità in quanto oggi il detenuto scarcerato non è seguito da nessuno). A questo riguardo le cooperative sociali o loro consorzi devono dimostrare di possedere buone prassi ed esperienza maturata nel settore e di avvalersi di personale qualificato e specializzato in numero e professionalità, requisiti indispensabili, peraltro, per l'accreditamento presso l'Amministrazione Penitenziaria.

Quest'ultimo è un aspetto che va sottolineato, perché al beneficio economico deve essere affiancato un adeguato accompagnamento del detenuto (tutor), soprattutto nel momento topico della sua uscita dal carcere. E' accertato che il 1° anno dopo la liberazione è il periodo più importante e quasi sempre determinante le scelte future del detenuto. E' sicuramente il periodo che può vanificare o far fruttare tutti gli investimenti e gli sforzi fatti fino a quel momento dal detenuto e da tutti i soggetti che lo hanno seguito. E' in questo momento che si pongono le premesse e le condizioni per combattere efficacemente la recidiva e il lavoro è sicuramente la risposta principale.

### **Sintesi del percorso**

A) Il detenuto inizia a lavorare in carcere:

- o in lavorazioni portate dall'esterno all'interno da privati e/o amministrazioni pubbliche;
- o in lavori domestici ma alle dipendenze di imprese sociali specializzate.

B) Il detenuto lavora all'esterno in misura alternativa c/o una impresa sociale;

C) Il detenuto viene transitato in un'impresa normale; una volta che il detenuto ha seguito un percorso valido, è positivo per lui cambiare ambiente di lavoro, in quanto sia che abbia da scontare ancora parte della pena o l'abbia terminata, rimanere in un luogo in cui arrivano continuamente nuovi detenuti (conosciuti o non, bravi o non, volenterosi o non), psicologicamente lo fa rimanere uno di loro.

### **Corollario importante**

Con l'avvio dei progetti legati alla ristorazione ed il dialogo con il DAP si è iniziato ad affrontare un tema delicato ma fondamentale ed uno spiraglio si è aperto: Lavoro come fondamentale Elemento Trattamentale.

Ricordiamo che la Costituzione Italiana esplicitamente stabilisce, all'art. 27, che la pena irrogata ad un condannato deve tendere essenzialmente ai fini rieducativi. Uno strumento indispensabile per raggiungere questo scopo è senza dubbio il lavoro. L'art. 20, comma 2, della legge 354/1975 (Ordinamento Penitenziario) precisa che il lavoro penitenziario non ha carattere afflittivo ed è remunerato. Il quinto comma della norma dispone inoltre che l'organizzazione ed i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera, al fine di far acquisire ai detenuti una preparazione professionale adeguata, per agevolarne l'inserimento sociale.

Ecco perché il lavoro, indipendentemente dalla sua importanza intrinseca per ciascun individuo, acquista una particolare valenza in rapporto al mondo della detenzione.

Norma fondamentale dell'Ordinamento Penitenziario in ordine al problema "lavoro" è l'art. 20, il quale dispone esplicitamente che "negli Istituti Penitenziari devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale".

Il detenuto deve essere avviato al lavoro non tanto per essere sottratto all'ozio avvilente, quanto perché il lavoro è un dovere sociale, è un diritto costituzionale, è veramente un essenziale strumento di rieducazione e di reinserimento, con notevoli vantaggi anche di ordine psicologico e sociale. Per porre rimedio alla carenza di opportunità di lavoro, la Società libera è chiamata a concorrere con maggior impegno con l'Amministrazione carceraria, mentre questa deve intervenire con strategie più adeguate, attivando più proficui collegamenti con l'esterno, direttamente con il mondo del lavoro e con le istituzioni.

Diversamente, continuerà a gravare sul carcere e sulla post-detenzione il circolo vizioso che ha posto e pone detenuti ed ex detenuti ai margini dell'attività produttiva e della società, con forte rischio di reiterazione dei reati commessi.

Va ribadito con forza perciò che il lavoro deve essere considerato dalle Direzioni, dagli educatori, dai Magistrati, dall'UEPE come un elemento base del trattamento nei confronti del detenuto, in stretto e costante collegamento con il datore di lavoro.

La continuità o meno dell'inserimento lavorativo deve avvenire attraverso valutazioni effettuate dal team che stabilisce la scheda di sintesi del detenuto: Direzione - magistrato - educatori - psicologi - agenti - assistenti e relazione del datore di lavoro.

Affermare che, dal momento in cui il detenuto è assunto da una cooperativa o da un'impresa profit che sia (sia all'interno del carcere che all'esterno con le misure alternative), il rapporto lavorativo riguarda solo il detenuto ed il datore di lavoro vuol dire abbandonare l'azienda, e perciò allontanarla. Questo è uno degli elementi che a tutt'oggi ha dissuaso molte aziende.

**Il detenuto finché non sconta tutta la pena rimane in carico all'amministrazione penitenziaria e perciò deve essere continuamente seguito nel suo percorso di rieducazione e reinserimento.** I detenuti devono sapere che nulla cambia per loro come riferimento, ma hanno solo un'opportunità preziosa in più, o meglio, quella prevista dal trattamento: un lavoro.

## Conclusioni

A nostro avviso, chiarito il fatto che lo sgravio contributivo è concesso a tutte le imprese sia per lavori dentro che fuori del carcere nella misura del 100%, in quanto i detenuti sono persone svantaggiate, come pure il credito d'imposta, non serve aggiungere altro se non ribadire, perché decisivo, quanto segue:

- 1) Incentivare al massimo gli affidamenti alle cooperative sociali e ai loro consorzi da parte della P.A.;
- 2) prevedere agevolazioni alle imprese che offrono lavoro ai detenuti;
- 3) prevedere un sistema di accreditamento delle cooperative sociali e dei loro consorzi che impiegano detenuti.

IN SINTESI ALCUNI BENEFICI ECONOMICI, SOCIALI (perciò ancora economici) e SANITARI:

- A) Diminuzione della recidiva, con tutte le conseguenze relative: meno carceri, meno necessità di personale, (educatori, agenti ecc.) - all'interno; migliore qualità della vita e minor criminalità;
- B) Soldi spesi per i detenuti lavoranti (assistenza) non più sprecati, ma impiegati in modo costruttivo e dentro una prospettiva di reinserimento sociale;
- C) Incremento dei posti di lavoro;
- D) Raddoppio nel breve periodo del numero dei detenuti inseriti al lavoro;
- E) Soluzione dei problemi igienico - sanitari degli ambienti nei quali sono svolte le lavorazioni;
- F) I detenuti assunti vengono costantemente seguiti e monitorati dal medico del lavoro a carico della cooperativa (visite, analisi mediche, accertamenti, ecc.);
- G) Il costo del detenuto assunto dal carcere (non appena verrà aggiornato il loro contratto con le tabelle ministeriali) sarà all'incirca come il costo sostenuto all'esterno.

**N.B. Teniamo a sottolineare che tra i benefici maggiori derivanti dall'impostazione proposta vi è la soluzione, almeno per i detenuti che lavorano, del PROBLEMA SANITARIO; chi lavora, infatti, è tenuto costantemente sotto la stretta la sorveglianza del medico del lavoro (a carico della cooperativa), che garantisce la tutela della salute del detenuto e idonee condizioni igienico-sanitarie dei luoghi di lavoro, in un contesto dove l'attenzione e la cura della salute sono quanto meno problematiche.**

### **Due suggerimenti**

1. è opportuno che i soggetti che hanno usufruito del recente provvedimento di indulto e hanno scontato tutta la pena possano essere considerati svantaggiati ai sensi dell'art. 4 della legge 381/1991 per un periodo di 24 mesi, al fine di favorire il loro inserimento lavorativo da parte delle cooperative sociali e/impres e agevolarne il percorso di reintegrazione nella società civile. Diversamente il rischio che tali soggetti siano abbandonati a se stessi, con tutte le conseguenze che questo implica, è fortissimo;
2. tra i diversi problemi da risolvere, va segnalato quello degli extracomunitari che escono dal carcere senza il permesso di soggiorno ma con un lavoro, perché già inseriti con le misure alternative alla detenzione o ex art. 21 O.P.; per questi soggetti bisognerebbe favorire il mantenimento del posto di lavoro agevolando la regolarizzazione della loro posizione e impedendo il ritorno a una condizione di clandestinità.