

Il lavoro in carcere dopo gli “Stati generali dell’esecuzione penale”

Ho partecipato al tavolo “lavoro” degli Stati generali dell’esecuzione penale del Ministero della Giustizia, ed in quella sede mi sono reso conto di quanto sia ormai affermata l’idea del lavoro penitenziario remunerato come elemento principale dell’intervento rieducativo e del suo carattere non affittivo. Anche l’obiettivo di una organizzazione del lavoro assimilabile a quella della “società libera” è condiviso e rilanciato dall’Amministrazione penitenziaria, soprattutto nel tentativo di acquisire la collaborazione di imprese esterne, spesso di natura cooperativa.

La Direttiva 2017 del Ministro della Giustizia pone “la effettiva attuazione del diritto al lavoro” tra gli “obiettivi strategici del percorso trattamentale” e “in particolare, andrà promossa la presenza, negli istituti penitenziari, di realtà imprenditoriali grazie all’accesso agli sgravi fiscali previsti dalla Legge 193/2000.”

Buone idee, che sembrano però bloccate da una realtà di fatto molto lontana dai condivisibili obiettivi proposti dal Ministero.

I recenti dati del DAP sui detenuti lavoranti (situazione al 31 dicembre 2016) evidenziano che sono ammessi al lavoro 13.480 detenuti alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria e 2771 detenuti non alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria.

I lavoranti in istituto alle dipendenze di imprese sono 284 e 640 in cooperative.

I detenuti in semilibertà che lavorano sono, alla stessa data, 43 in proprio e 804 per datori di lavoro esterni, 1000 i detenuti ammessi ai lavori all’esterno ex Art. 21 O.P.

Sono numeri in aumento, già in confronto a soli 6 mesi prima quando i detenuti alle dipendenze dell’Amministrazione erano 12903 e i dipendenti da altri 2369.

Nella regione Emilia-Romagna (situazione al 31 dicembre 2016) i detenuti al lavoro per l’amministrazione penitenziaria sono 719 e alle dipendenze di altri 118. I detenuti in semilibertà che lavorano sono, alla stessa data, 3 in proprio e 23 per datori di lavoro esterni, 53 i detenuti ammessi ai lavori all’esterno ex Art. 21 O.P. I lavoranti in istituto alle dipendenze di imprese sono 15 e 24 in cooperative.

Anche in Emilia-Romagna si conferma l’andamento in crescita dei detenuti che lavorano.

I dati più aggiornati del PRAP segnalano 832 lavoranti alle dipendenze degli Istituti e 55 per imprese e cooperative all’interno del carcere.

La casa Circondariale di Bologna riporta i dati più significativi con 23 detenuti impegnati in lavorazioni per imprese e cooperative. 14 detenuti lavorano per “Fare impresa DOZZA”.

Anche la Casa circondariale di Forlì evidenzia 15 detenuti impegnati in lavorazioni per datori di lavoro esterni.

Le assegnazioni per “spese per mercedi detenuti lavoranti”, quindi comprese le ritenute previdenziali ed assistenziali, al PRAP Emilia-Romagna sono in crescita negli ultimi anni e mostrano una coerenza non scontata tra obiettivi politici ed impegno finanziario.

Le assegnazioni ordinarie in relazione al budget approvato per mercedi ai detenuti lavoranti in Emilia-Romagna sono state, in relazione agli esercizi finanziari: nel 2013, 2.251.736 euro; nel 2014, 2.958.868 euro;

nel 2015, 3.018.538 e nel 2016, 3.171.334 euro. Un andamento in costante crescita, abbastanza significativo, che vede anche progredire l'assegnazione media in relazione al numero di detenuti presenti.

Anche il Disegno di Legge A.C. 4368, approvato in un testo unificato dal Senato della Repubblica, "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario", il 15 marzo 2017, si occupa di lavoro carcerario e tra i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega all'art.1, comma 85, lettera g) si legge: *incremento delle opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario sia esterno, nonché di attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati,*

Come?

Anche attraverso il potenziamento del ricorso al lavoro domestico e a quello con committenza esterna, aggiornando quanto il detenuto deve a titolo di mantenimento.

Si conferma la volontà di far crescere il lavoro in carcere. L'uso del termine "potenziamento" può far pensare ad un incremento sia quantitativo che qualitativo. Tutto bene dunque? Non direi.

Resta oscuro cosa l'Amministrazione penitenziaria vuole fare per la regolare attuazione della vigente normativa sul lavoro in carcere, in particolare per quanto riguarda il tema più rilevante, quello della remunerazione.

Occorre ricordare l'art.22 dell'Ordinamento Penitenziario poiché prevede che *le mercedi per ciascuna categoria di lavoratori sono equitativamente stabilite in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione e al tipo di lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi di lavoro. A tal fine è costituita una commissione composta dal direttore generale degli istituti di prevenzione e di pena, che la presiede, dal direttore dell'ufficio del lavoro dei detenuti e degli internati, da un ispettore generale, da un rappresentante del Ministero del Tesoro, da un rappresentante del Ministero del Lavoro e della previdenza sociale e da un delegato per ciascuna delle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale.*

Trascuro i diversi esami che la norma ha avuto alla Corte Costituzionale per arrivare alla situazione attuale che si può riconoscere come pacificamente consolidata: se il datore di lavoro è esterno all'Amministrazione penitenziaria la retribuzione deve corrispondere ai CCNL, se il datore di lavoro è l'Amministrazione penitenziaria è accettabile la riduzione di un terzo, la competenza sulle controversie è del Giudice del lavoro, spettano tutti i diritti compatibili con la condizione detentiva, sicurezza e igiene, orario di lavoro e riposi, ferie e permessi, assegni familiari e indennità di disoccupazione, contributi previdenziali e assicurativi.

Massimo Pavarini, nel 1987, in "L'esecuzione delle misure privative e limitative della libertà nell'interpretazione giurisprudenziale" commentava le novità introdotte dalla riforma all'ordinamento penitenziario dalla legge 663 del 1986 sull'aspetto patrimoniale del lavoro carcerario, individuando come unica e vera novità della riforma " l'art.22 che fissa il minimo della mercede nei 2/3 della corrispondente paga sindacale e ne affida la determinazione ad una commissione di cui fanno parte anche i rappresentanti del sindacato".

Gli adeguamenti hanno avuto vita breve, dal 1994 una prassi, confortata solo dalla carenza di fondi, ha mantenute invariate le remunerazioni del lavoro cosiddetto "domestico", tanto che numerosi ricorsi alla Magistratura da parte di detenuti lavoratori hanno avuto esito positivo con la condanna dell'Amministrazione penitenziaria al pagamento delle differenze retributive, sia rispetto agli inquadramenti nelle categorie professionali, sia rispetto alle retribuzioni tabellari previste dai CCNL che nel tempo si sono succeduti. (Sentenza 1392/2015 del Tribunale di Roma – Sezione Lavoro)



La questione trova riscontro nella “Relazione sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali” (anno 2015) comunicata al Senato il 19 gennaio 2016.

Nella relazione si legge “...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 trattamento previsto dai contratti stessi, così come indicato nell’art.22 dell’Ordinamento penitenziario. Tale aggiornamento non è stato più effettuato dal 1994 per carenza di risorse economiche.”

In una nota si legge che la Commissione ex art. 22 O.P. nella riunione del 6 maggio 2014 stimava per quell’anno una somma necessaria per l’adeguamento di 50.000.000 di euro.

Come possibile soluzione si intravedono proposte di modifica legislativa o per sganciare le retribuzioni dei detenuti dai CCNL, o per introdurre un contratto di lavoro specifico per i detenuti che lavorano alle dipendenze dell’Amministrazione penitenziaria.

La grave situazione ha trovato riscontro sulla stampa, anche ultimamente in un bell’articolo di Chiara Vannoni su Il Fatto Quotidiano del 12 aprile 2017.

Alle inferiori retribuzioni corrisposte si possono ben collegare conseguenti minori contributi previdenziali, nonché minori indennità di disoccupazione (su questo tema segnalò di Giuseppe Caputo, Università di Firenze, *Il danno contributivo da lavoro penitenziario*).

Al Tavolo Lavoro degli Stati Generali dell’esecuzione penale mi sono espresso per l’indispensabile adeguamento delle retribuzioni ai CCNL e per la valutazione di eventuali ipotesi transattive tra detenuti lavoratori e Amministrazione penitenziaria per il pregresso.

Penso che il lavoro ha valenza socializzante nella misura in cui può consentire una vita dignitosa e per questo la retribuzione deve avvicinarsi ai livelli del lavoro libero e fare agio sulle condizioni di una vita dipendente dall’assistenza e dalla beneficenza.

Una lettura della sentenza 13 dicembre 1988, n. 1087 della Corte Costituzionale, che salvò la riduzione delle mercedi ai 2/3 delle retribuzioni previste dai CCNL, finalizzata alla legittimazione di ulteriori riduzioni, ovvero di speciali contratti a causa mista è per me fuorviante ed inaccettabile.

Credo perciò sbagliato proseguire sulla strada della ricerca di nuove formulazioni normative come quella del “contratto di trattamento e lavoro”, ma che si debba prima di tutto interrompere un’annosa pratica di comportamenti non abbastanza coerenti con le normative vigenti.

Allo stato attuale non si vedono elementi che possano deporre per una prevalenza dell’aspetto cosiddetto trattamentale rispetto alla prestazione lavorativa. Per l’esperienza di questi ultimi anni posso dire che il lavoro ha a che fare con la rieducazione, ovvero con gli operatori che se ne occupano, esclusivamente per quanto riguarda il giudizio di affidabilità sul detenuto.

Ma ancora troppo scarsa è la traduzione da parte dell’Amministrazione penitenziaria, in termini operativi, del lavoro svolto durante gli Stati Generali dell’Esecuzione Penale.

Cosa pensare della Circolare DAP del 31.3.2017 per le “Ridenominazioni corrette di talune figure professionali ed altro in ambito penitenziario” per cui si determinano modifiche in alcune denominazioni: da scopino ad addetto alle pulizie, da porta vitto a addetto alla distribuzione pasti, da cuiniere a addetto alla cucina.

Non mi unisco a chi si è espresso con ironia, perché credo che la professionalizzazione del lavoro domestico sia una questione seria ed importante, anche per il miglioramento delle condizioni di vita nelle carceri dal punto di vista igienico.

Se è tempo di cambiamenti di linguaggio a maggior ragione occorrono modifiche nelle pratiche di ogni giorno, per cui, a mio parere, si può riconoscere che oggi la dimensione degli istituti e la loro organizzazione dei servizi interni consente l'applicazione del CCNL Servizi di pulizia / Multiservizi più adatto a coprire molti dei lavori "domestici" del carcere in quanto applicabile a:

- servizi di pulimento, disinfezione, sanificazione ecc. (civili, industriali, ospedalieri ecc.)
- servizi di manutenzione: aree verdi, immobili ecc.
- servizi di ristorazione: trasporto e veicolazione pasti, lavastoviglie ecc.

Penso che come figura di Garanzia per i diritti dei detenuti sia dovere del mio ufficio l'informazione ai detenuti, anche sul tema del lavoro penitenziario, sui termini di prescrizione delle possibili richieste di corresponsione delle differenze retributive e di sollecitazione nei confronti delle Organizzazioni sindacali dei lavoratori allo svolgimento di un ruolo più incisivo nelle Commissioni per il lavoro penitenziario.

Credo che in futuro dovremo tutti impegnarci maggiormente, perché si risolva una inaccettabile situazione di lavoro sottopagato nelle carceri e si affermino i diritti riconosciuti dalla legge a tutti i lavoratori, senza differenze ed in tutti i luoghi di lavoro, nessuno escluso. Si attuerebbe così quel principio "di rispetto della dignità umana attraverso la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna", contenuto nel d.d.l. di riforma in discussione alla Camera dei Deputati.

Il Garante dei diritti dei detenuti della Regione Emilia-Romagna

Marcello Marighelli