

ATTI PARLAMENTARI

XIII LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. CXVIII
n. 1

RELAZIONE

SULL'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI

DI LEGGE RELATIVE AL LAVORO DEI DETENUTI

*(Articolo 20, ultimo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354,
modificato dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 14 giugno 1993, n. 187,
convertito in legge 12 agosto 1993, n. 296)*

Presentata dal Ministro di grazia e giustizia
(FLICK)

Trasmessa alla Presidenza il 27 maggio 1997

RELAZIONE SULL'ATTUAZIONE DELLE DISPOSIZIONI DI LEGGE RELATIVE AL LAVORO DEI DETENUTI

Nel corso dell'anno 1996 il lavoro penitenziario ha continuato ad essere fortemente condizionato dagli ormai consueti problemi derivanti dalla inadeguatezza dei fondi che annualmente vengono stanziati per tale settore con la legge finanziaria e dalla scarsa presenza del mondo imprenditoriale all'interno del carcere.

La carenza di fondi impedisce l'aumento dei posti di lavoro all'interno del circuito penitenziario e rende particolarmente difficile l'allestimento di lavorazioni di tipo industriale presso gli istituti di nuova costruzione o l'adeguamento di quelle già esistenti alla normativa antinfortunistica di cui al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626.

Al 31 dicembre 1996, su una popolazione detenuta di 47.386 unità, sono addette al lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria solamente 10.222 persone con una percentuale del 21,57 per cento sui presenti, inferiore al 22,25 per cento del 31 dicembre 1995.

Le lavorazioni penitenziarie funzionanti al 31 dicembre 1996 sono 89 rispetto alle 103 del 31 dicembre 1995 ed i detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale o agricolo sono 1.005, mentre i rimanenti sono addetti a lavori domestici o non qualificati che certo non consentono l'acquisizione di professionalità spendibili sul mercato del lavoro.

Al 31 dicembre 1997 il numero dei detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (semiliberi, ammessi al lavoro all'esterno, lavoranti a domicilio, eccetera) è di 1.746 unità su 47.386 presenti, rispetto alle 1.603 unità — su un totale di 46.625 — del 31 dicembre 1995.

L'esiguità delle risorse finanziarie rende, altresì, problematica la soluzione del problema della carenza di personale operaio qualificato o specializzato addetto alle lavorazioni penitenziarie, attraverso l'affidamento della direzione tecnica delle medesime a persone estranee all'Amministrazione ai sensi dell'articolo 20-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Al riguardo si fa comunque presente che, sebbene in numero non certamente significativo, sono stati stipulati alcuni contratti d'o-

pera per quelle lavorazioni penitenziarie prive di conduzione tecnica.

Dinanzi a tali problematiche l'Amministrazione penitenziaria, nell'intento di assicurare al maggior numero di detenuti possibile il lavoro intramurario, ha già introdotto da tempo — per le attività che non richiedono particolare qualificazione — gli istituti del *part-time* e del lavoro a tempo determinato.

Per quanto concerne la presenza degli imprenditori all'interno del penitenziario, benché la legge 12 agosto 1993, n. 296, recante: «Nuove misure in materia di trattamento penitenziario nonché sull'espulsione dei cittadini stranieri», abbia introdotto la possibilità di istituire lavorazioni organizzate e gestite direttamente da imprese pubbliche o private, essa risulta tuttora esigua.

Il principale fattore ostativo all'utilizzo di manodopera detenuta è da individuare nel dettato dell'articolo 22 dell'ordinamento penitenziario, il quale, dalla data della sua entrata in vigore (1975), equiparando quasi completamente la mercede dei detenuti alle retribuzioni dei lavoratori liberi, ha reso non appetibile la manodopera detenuta, notoriamente meno qualificata e meno produttiva di quella reperibile sul libero mercato.

Pertanto si può affermare ancora oggi che l'Amministrazione penitenziaria è sostanzialmente l'unica committente di se stessa.

Al momento l'unica soluzione in grado di favorire l'assunzione di manodopera detenuta da parte degli imprenditori, appare essere quella di ridurre il costo della manodopera detenuta, attraverso una fiscalizzazione degli oneri sociali.

Del resto attualmente sono le cooperative sociali i soggetti che assumono più facilmente persone condannate, perché incentivate da una legge specifica.

Ed infatti l'articolo 4 della legge n. 381 del 1991 prevede degli sgravi contributivi — che incidono quindi sul costo del lavoro — per le cooperative che assumono almeno il 30 per cento di lavoratori appartenenti alle categorie svantaggiate, tra le quali rientrano i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione.

Tuttavia, sulla base della normativa ora richiamata le cooperative sono incentivate ad assumere esclusivamente soggetti che beneficino delle misure previste dal titolo I, capo VI, dell'ordinamento penitenziario, in quanto nel concetto di persona svantaggiata non rientrano i detenuti ristretti all'interno degli istituti di pena.

Sarebbe, quindi, auspicabile un intervento del legislatore in tale settore teso, in primo luogo, ad estendere il concetto di persona svantaggiata — e le relative agevolazioni fiscali — anche ai soggetti detenuti che non fruiscono di misure alternative alla detenzione, facilitandone così l'avviamento al lavoro.

In tal senso sono stati presentati recentemente in Parlamento i disegni di legge n. 1212/S — Manconi e Peruzzotti, n. 2283/C — Cento ed altri, n. 2359/C — Cascio, recanti: «Norme per favorire il lavoro negli istituti penitenziari».

In secondo luogo l'intervento del legislatore dovrebbe estendere il beneficio della fiscalizzazione degli oneri sociali alle piccole imprese di cui all'articolo 2083 del codice civile ed alle altre aziende, pubbliche o private, che impieghino nella loro attività un congruo numero di personale detenuto o internato.

Al riguardo occorre segnalare che recentemente è stata presentata alla Camera la proposta di legge n. 1823, d'iniziativa dei deputati Borghezio ed altri, recante: «Nuove norme per favorire il lavoro subordinato dei detenuti», il quale prevede la fiscalizzazione degli oneri sociali per le imprese artigiane di cui alla legge n. 443 del 1985 che assumono detenuti o internati con contratto di lavoro subordinato.

Sarebbe opportuno, infine, che gli sgravi fiscali in questione non cessino nel momento in cui le persone detenute abbiano espiato la pena, ma proseguano, sia pure in misura ridotta, per un periodo di tempo congruo a consentire loro un concreto reinserimento sociale.

Una misura che automaticamente termini alla scadenza della pena potrebbe, infatti, portare all'espulsione dei detenuti assunti, nel momento della loro dimissione dal carcere.

Tali effetti, in realtà, pare si siano già verificati in quei paesi della Comunità europea - ad esempio la Francia - in cui il problema è stato da tempo già affrontato.

In tal senso l'Amministrazione penitenziaria ha già espresso a suo tempo il proprio favorevole parere sui suddetti disegni di legge.

II/DIRETTORE GENERALE


Estensori: dr.ssa Vincenza Bonifacio
dr. Adriano Morrone
