N. **5967-1823-2283-2359**-A

CAMERA DEI DEPUTATI

RELAZIONE DELLA XI COMMISSIONE PERMANENTE

(LAVORO PUBBLICO E PRIVATO)

presentata alla Presidenza il 20 marzo 2000

(Relatore: **SCHMID**)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

n. 5967

APPROVATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA

il 27 aprile 1999 (v. stampato Senato n. 3157)

D'INIZIATIVA DEI SENATORI

SMURAGLIA, FUMAGALLI CARULLI, MANCONI

Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti

Trasmessa dal Presidente del Senato della Repubblica
il 28 aprile 1999

NOTA: Per i testi delle proposte di legge nn. 1823-2283-2359, si vedano i relativi stampati.

E SULLE

PROPOSTE DI LEGGE

n. 1823, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

BORGHEZIO, ALBORGHETTI, APOLLONI, BAGLIANI, BALLAMAN, BALOCCHI, FAUSTINELLI, FONTAN, MARTINELLI, RODEGHIERO, STEFANI, VASCON

Nuove norme per favorire il lavoro subordinato dei detenuti

Presentata il 9 luglio 1996

---

n. 2283, D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CENTO, PAISSAN, BOATO, GALLETTI, SCALIA

Norme per favorire il lavoro negli istituti penitenziari

Presentata il 23 settembre 1996

---

n. 2359, d'iniziativa del deputato CASCIO

Norme per favorire il lavoro negli istituti penitenziari

Presentata il 28 settembre 1996

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Il provvedimento che ci accingiamo a discutere assume preponderante importanza e attualità in considerazione del fatto che il tema della prevenzione, della sicurezza dei cittadini, della difesa della legalità e della effettività delle sanzioni è sempre più sentito dall'opinione pubblica. È molto preoccupante l'ampliarsi del numero dei reati commessi e l'intensificazione di una criminalità diffusa, con un vero e proprio salto di qualità nei mezzi a disposizioni delle organizzazioni criminali e malavitose. Tutto questo richiede nuove e più incisive iniziative dello Stato, non solo di ordine repressivo ma soprattutto di natura preventiva, orientate in particolare alla creazione di opportunità occupazionali in quegli ambiti territoriali dove il tasso di disoccupazione giovanile ha raggiunto dimensioni inaccettabili per qualsiasi società civile. In questo quadro si inserisce la drammatica situazione carceraria, che spesso, anziché assolvere alle finalità pur solennemente sancite dalla Costituzione in ordine alla rieducazione e al reinserimento sociale del condannato, di fatto ne sancisce l'esclusione e non è in grado di recidere i legami malavitosi. Ecco perché il tema del lavoro carcerario può rappresentare uno strumento per il reinserimento sociale al termine della pena, superando i gravi limiti e i ritardi che caratterizzano la situazione attuale. L'assemblea si accinge ad esaminare il nuovo testo, risultante dall'esame in Commissione lavoro, del progetto di legge C. 5967, già approvato dal Senato.

Il provvedimento si propone di promuovere lo svolgimento di attività lavorative da parte di detenuti, dando attuazione, tra l'altro, all'articolo 27 della Costituzione, che prescrive una funzione anche rieducativa della pena. Infatti rieducazione significa anche reinserimento sociale e, quindi, come presupposto indispensabile, reinserimento nel mondo del lavoro.

L'attuale normativa in materia di lavoro penitenziario, equiparando il corrispettivo dei detenuti alle retribuzioni dei lavoratori liberi, ha reso non competitiva la manodopera detenuta, notoriamente meno qualificata e meno produttiva di quella reperibile all'esterno, cosicché la realizzazione di lavorazioni organizzate e gestite da imprese pubbliche o private rimane un'ipotesi di difficile attuazione.

La relazione del Ministero della giustizia inerente alla attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti è illuminante in proposito. Vi si sottolinea la difficoltà di aumentare i posti di lavoro all'interno del circuito penitenziario.

Al 31 dicembre 1998 risultavano addette al lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria solamente 10.356 persone, costituenti il 21,77 per cento della popolazione carceraria. Di questi, 892 risultavano inseriti in attività di tipo industriale o agricolo, mentre 710 unità erano addette alla manutenzione ordinaria dei fabbricati. I rimanenti erano addetti a lavori domestici o non qualificati, che non consentono l'acquisizione di professionalità spendibili sul mercato del lavoro.

Nel corso del 1998 il numero dei detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria ha subìto una flessione, passando dalle 1.677 unità del 31 dicembre 1997 alle 1.483 unità del 31 dicembre 1998.

Attualmente sono le cooperative sociali i soggetti che assumono più facilmente persone condannate, perché incentivate dalla legge n. 381 del 1991, che prevede sgravi contributivi a favore delle cooperative che assumono almeno il 30 per cento di lavoratori appartenenti alle categorie svantaggiate, tra cui rientrano i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione.

Nella figura delle persone svantaggiate non rientrano, invece, i detenuti ristretti all'interno degli istituti di pena. Si rende così necessario definire in maniera più ampia i « soggetti svantaggiati », con l'inclusione degli ex-degenti di istituti psichiatrici giudiziari e delle persone detenute o internate negli istituti penitenziari.

ISTRUTTORIA LEGISLATIVA SVOLTA.

Anche tenendo conto dell'approfondito esame del provvedimento presso il Senato, la Commissione non ha ritenuto conveniente e proficuo effettuare audizioni, evitando di prolungare eccessivamente il proprio lavoro. Le Commissioni I, II, V e VI hanno tutte espresso parere favorevole sul provvedimento.

Si è ritenuto di accogliere l'osservazione della Commissione affari costituzionali, che segnalava il mancato raccordo tra l'articolo 1, comma 2, e il successivo articolo 4. In pratica la prima disposizione, inserendo nell'articolo 4 della legge n. 381 del 1991 il comma 3-*bis*, affidava ad un decreto interministeriale, da emanare ogni due anni, la determinazione della misura percentuale di riduzione delle aliquote contributive ed assistenziali per il lavoro prestato dai soggetti contemplati dalla proposta in esame. Tale disposizione non appariva raccordata con quella contenuta nel successivo articolo 4, ove si rinviava la determinazione delle modalità e dell'entità delle stesse agevolazioni contributive ad un decreto interministeriale da emanare annualmente entro il 31 maggio, sulla base delle risorse finanziarie disponibili.

Per superare tale aporia si è deciso di affidare al decreto interministeriale di cui all'articolo 4 solo le modalità e l'entità delle agevolazioni e degli sgravi fiscali, riservando la materia delle agevolazioni contributive al decreto di cui all'articolo 1.

Si sono accolte anche tutte le condizioni e osservazioni della Commissione Bilancio.

Non si è invece ritenuto opportuno sopprimere l'articolo 3, come richiesto dalla Commissione Finanze, che ritiene eccessivamente generica la formulazione dell'articolo, per quanto riguarda sia la tipologia sia l'entità delle agevolazioni fiscali.

In realtà la previsioni di tali agevolazioni costituisce un elemento essenziale ed irrinunciabile del provvedimento, la cui eliminazione indebolirebbe sensibilmente l'effetto-incentivo.

Pur tuttavia le esigenze sottese alla condizione della Commissione VI sono state tenute in debita considerazione, prevedendo che il decreto di cui all'articolo 4 sia emanato con il concerto del Ministro delle Finanze.

CONTENUTO DELL'ARTICOLATO NORMATIVO.

L'articolo 1, comma 1, come sopra visto, amplia le previsioni dell'articolo 4 della legge n. 381 del 1991, che individua i soggetti svantaggiati ai quali si applica la legge stessa, includendovi gli ex-degenti di istituti psichiatrici giudiziari e i detenuti ed internati negli istituti penitenziari.

L'articolo 1, comma 2, modifica il comma 3 dell'articolo 4 della stessa legge ed aggiunge un nuovo comma 3-*bis;* si stabilisce che le aliquote contributive dovute sulle retribuzioni corrisposte dalle cooperative sociali ai soggetti da considerare svantaggiati secondo le previsioni del provvedimento vengano corrisposte in misura ridotta, determinata con decreto.

L'articolo 2 estende le agevolazioni contributive previste per le cooperative sociali anche alle aziende pubbliche e private che impiegano persone detenute o internate.

L'articolo 3 prevede la concessione di sgravi fiscali (da determinare ai sensi del successivo articolo 4) alle imprese che assumono, per un periodo di tempo non

inferiore a trenta giorni, lavoratori detenuti.

Anche in questa ipotesi lo sgravio si applica anche nei sei mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione.

L'articolo 5, comma 1, precisa che, per poter fornire a detenuti o internati opportunità di lavoro, i soggetti pubblici o privati e le cooperative devono preventivamente stipulare con le amministrazioni penitenziarie apposite convenzioni volte a disciplinare le modalità di svolgimento della prestazione lavorativa e il trattamento retributivo. Accogliendo una condizione della Commissione Bilancio si è inserita la precisazione che le convenzioni non devono produrre oneri per la finanza pubblica.

Secondo l'articolo 5, comma 2, le incapacità che conseguono alle condanne penali o civili non impediscono la costituzione di rapporti di lavoro né l'assunzione della qualità di socio.

L'articolo 6 si occupa della copertura finanziaria.

RISPONDENZA DEL TESTO AGLI ASPETTI INDICATI NELL'ARTICOLO 79, COMMA 4, DEL REGOLAMENTO.

Poiché il provvedimento prevede la concessione di agevolazioni contributive e sgravi fiscali, si rende obbligato il ricorso ad una fonte di rango legislativo.

Per quanto riguarda il coordinamento con la normativa vigente, il testo si presenta in termini di novella ed integrazione alle leggi n. 381 del 1991 e n. 354 del 1975, in modo da permettere una maggiore facilità di lettura.

Non sono emersi dubbi circa la conformità della disciplina alla Costituzione; al contrario, le disposizioni contenute nel provvedimento danno attuazione ai principi dell'articolo 2 (diritti inviolabili della persona), 3 (uguaglianza sostanziale), e in particolare 27 (funzione rieducativa della pena).

Riguardo ad eventuali oneri per la pubblica amministrazione, si rinvia al parere favorevole della Commissione V, le cui condizioni ed osservazioni sono state integralmente recepite.

In conclusione, rispecchiando anche l'orientamento pressoché unanime della XI Commissione, auspico la celere approvazione di questo provvedimento, ribadendo la sua eccezionale importanza sociale. Il provvedimento è da troppo tempo atteso non solo dai soggetti più direttamente interessati, ma dall'insieme della realtà carceraria, dalle associazioni di volontariato, dagli imprenditori privati e dalle cooperative che operano in questo settore con particolare sensibilità sociale, in definitiva dall'intera società civile.

Sandro SCHMID, *relatore*.

PARERE DELLA I COMMISSIONE PERMANENTE

(AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA DEL CONSIGLIO E INTERNI)

PARERE FAVOREVOLE

sulla proposta di legge C. 5967,

con la seguente osservazione:

1) all'articolo 1, comma 2, capoverso comma 3-*bis*, in relazione all'articolo 4, valuti la Commissione di merito l'opportunità di individuare una soluzione idonea a consentire l'emanazione di un unico decreto ministeriale per la definizione della misura percentuale di riduzione delle aliquote contributive e assistenziali e per la determinazione delle modalità e dell'entità delle agevolazioni contributive e degli sgravi fiscali, considera la diversità dei termini di emanazione previsti, rispettivamente, dall'articolo 1, comma 2, capoverso comma 3-*bis*, e dall'articolo 4;

PARERE FAVOREVOLE

sulle proposte di legge C. 1823, C. 2283, C. 2359, in quanto non contrastanti con la prima.

PARERE DELLA II COMMISSIONE PERMANENTE

(GIUSTIZIA)

PARERE FAVOREVOLE

sulla proposta di legge C. 5967, nonché sulle abbinate proposte di legge, nella misura in cui con il primo non contrastino.

PARERE DELLA V COMMISSIONE PERMANENTE

(BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE)

PARERE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni volte a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione:

all'articolo 4, comma 1, la parola: « disponibili » sia sostituita dalle seguenti: « di cui all'articolo 6 »;

all'articolo 5, comma 1, siano aggiunte in fine, le seguenti parole: « , senza oneri a carico della finanza pubblica. »;

all'articolo 6, comma 1, le parole: « determinato in » siano sostituite dalle seguenti: « determinato nel limite massimo di »;

sempre all'articolo 6, comma 1, le parole: « 1998-2000 » siano sostituite dalle seguenti: « 1999-2001 » e le parole: « per l'anno finanziario 1998 » siano sostituite dalle seguenti: « per l'anno finanziario 1999 »;

nonché con la seguente ulteriore condizione:

all'articolo 4, comma 1, le parole: « e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica » siano sostituite dalle seguenti: « , con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle finanze »;

e con la seguente osservazione:

valuti la Commissione di merito l'opportunità di prevedere la trasmissione alle Camere dei decreti previsti all'articolo 4, comma 1, per l'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari;

e nel presupposto che il provvedimento venga definitivamente approvato entro il 31 dicembre 1999.

PARERE DELLA VI COMMISSIONE PERMANENTE

(FINANZE)

PARERE FAVOREVOLE

con la seguente condizione:

sia soppresso l'articolo 3.

TESTO DELLA PROPOSTA DI LEGGE N. 5967 APPROVATA DAL SENATO DELLA REPUBBLICA —	TESTO DELLA COMMISSIONE —
ART. 1.	ART. 1.
1. Nell'articolo 4, comma 1, della legge 8 novembre 1991, n. 381, recante disciplina delle cooperative sociali, le parole: « si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di istituti psichiatrici, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, i condannati ammessi alle misure alternative alla detenzione previste dagli articoli 47, 47-*bis*, 47-*ter* e 48 della legge 26 luglio 1975, n. 354, come modificati dalla legge 10 ottobre 1986, n. 663. » sono sostituite dalle seguenti: « si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni. ».	1. *Identico*.
2. Nell'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381, il comma 3 è sostituito dai seguenti:	2. *Identico*.
« *3.* Le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone svantaggiate di cui al presente articolo, con l'eccezione delle persone di cui al comma 3-*bis*, sono ridotte a zero.	« *3. Identico*.
3-*bis*. Le aliquote di cui al comma 3, dovute dalle cooperative sociali relativamente alle retribuzioni corrisposte alle	*3-bis*. Le aliquote di cui al comma 3, dovute dalle cooperative sociali relativamente alle retribuzioni corrisposte alle

persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sono ridotte nella misura percentuale individuata ogni due anni con decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Gli sgravi contributivi di cui al presente comma si applicano per un ulteriore periodo di sei mesi successivo alla cessazione dello stato di detenzione ».	persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sono ridotte nella misura percentuale individuata ogni due anni con decreto del Ministro **della** giustizia, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Gli sgravi contributivi di cui al presente comma si applicano per un ulteriore periodo di sei mesi successivo alla cessazione dello stato di detenzione ».
ART. 2.	ART. 2.
1. Le agevolazioni previste dall'articolo 4, comma 3-bis, della legge 8 novembre 1991, n. 381, introdotto dall'articolo 1, comma 2, della presente legge, sono estese anche alle aziende pubbliche o private che organizzino attività produttive o di servizi, all'interno degli istituti penitenziari, impiegando persone detenute o internate, limitatamente ai contributi dovuti per questi soggetti. Nelle convenzioni con l'amministrazione penitenziaria dovrà essere definito anche il trattamento retributivo, in misura non inferiore a quanto previsto dalla normativa vigente per il lavoro carcerario.	*Identico.*
ART. 3.	ART. 3.
1. Sgravi fiscali devono essere concessi alle imprese che assumono lavoratori detenuti per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni o che svolgono effettivamente attività formative nei confronti dei detenuti, e in particolare dei giovani detenuti. Le agevolazioni di cui al presente comma si applicano anche nei sei mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione.	*Identico.*

ART. 4.	ART. 4.
1. Le modalità ed entità delle agevolazioni e degli sgravi di cui agli articoli 1, 2 e 3 sono determinate annualmente, sulla base delle risorse finanziarie disponibili, con apposito decreto del Ministro di grazia e giustizia da emanare, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale **e** con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, entro il 31 maggio di ogni anno.	1. Le modalità ed entità delle agevolazioni e degli sgravi di cui **all'articolo 3** sono determinate annualmente, sulla base delle risorse finanziarie **di cui all'articolo 6**, con apposito decreto del Ministro **della** giustizia da emanare, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica **e con il Ministro delle finanze**, entro il 31 maggio di ogni anno. **Lo schema di decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari.**
ART. 5.	ART. 5.
1. Nell'articolo 20 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, dopo il dodicesimo comma è inserito il seguente:	1. *Identico:*
« Le amministrazioni penitenziarie, centrali e periferiche, stipulano apposite convenzioni con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire a detenuti o internati opportunità di lavoro. Le convenzioni disciplinano l'oggetto e le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, la formazione e il trattamento retributivo ».	« Le amministrazioni penitenziarie, centrali e periferiche, stipulano apposite convenzioni con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire a detenuti o internati opportunità di lavoro. Le convenzioni disciplinano l'oggetto e le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, la formazione e il trattamento retributivo, **senza oneri a carico della finanza pubblica ».**
2. Nell'articolo 20 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, dopo il sedicesimo comma è inserito il seguente:	2. *Identico*.
« Agli effetti della presente legge, per la costituzione e lo svolgimento di rapporti di lavoro nonché per l'assunzione della qualità di socio nelle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, non si applicano le incapacità derivanti da condanne penali o civili ».	

ART. 6.	ART. 6.
1. All'onere derivante dalla attuazione della presente legge, determinato in lire 9.000 milioni annue a decorrere dal 1999, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni degli stanziamenti iscritti, ai fini del bilancio triennale 1998-2000, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario 1998, parzialmente utilizzando, per lire 4.000 milioni, l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia, e per lire 5.000 milioni l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.	1. All'onere derivante dalla attuazione della presente legge, **determinato nel limite massimo di** lire 9.000 milioni annue a decorrere dal **2000**, si provvede mediante corrispondente riduzione delle proiezioni degli stanziamenti iscritti, ai fini del bilancio triennale **2000-2002**, nell'ambito dell'unità previsionale di base di parte corrente « Fondo speciale » dello stato di previsione del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica per l'anno finanziario **2000**, parzialmente utilizzando, per lire 4.000 milioni, l'accantonamento relativo al Ministero **della** giustizia, e per lire 5.000 milioni l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.
2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.	2. *Identico*.

DDL13-5967A
Lire 500