

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 4589

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**PREZIOSI, SENALDI, BERLINGHIERI, D'INCECCO, DELL'ARINGA, COVA,  
ZANIN, PICCIONE, PAOLO ROSSI, IORI, ARLOTTI, PORTA, PRINA**

Disposizioni in materia di lavoro e di formazione  
al lavoro delle persone detenute

*Presentata il 14 luglio 2017*

ONOREVOLI COLLEGHI! — In un sistema in cui l'esecuzione delle pene, in base all'articolo 27 della Costituzione, deve tendere alla rieducazione del condannato, il rapporto tra carcere e lavoro — oltre che un formidabile strumento di prevenzione di nuova criminalità — rappresenta un fattore cruciale di risocializzazione e di riabilitazione del detenuto. È un dato acquisito, infatti, che il detenuto il quale abbia avuto la possibilità di lavorare e di imparare un mestiere, una volta in libertà, difficilmente cade nella recidiva.

D'altra parte il diritto alla non esclusione dall'accesso al lavoro è direttamente desumibile, anche per il detenuto, dall'articolo 4 della Costituzione ed è specificamente sancito, per il suo significato rieducativo, dall'articolo 20 della legge n. 354 del 1975 ( che reca norme sull'ordinamento

penitenziario) il quale, tra l'altro, stabilisce che l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire al detenuto una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative, così da permetterne un proficuo reinserimento sociale.

Purtroppo il numero dei detenuti occupati in lavori che consentano l'acquisizione di specifiche professionalità da spendere in futuro sul mercato lavorativo continua a rimanere troppo esiguo. I dati forniti dal Governo mostrano che la grande maggioranza dei reclusi continua a essere impiegata in attività d'istituto, cioè in piccoli lavori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, quali servizi di manutenzione degli edifici, di pulizia all'interno delle zone detentive, comprese le aree destinate alle attività

in comune, ovvero presso le cucine in cui vengono preparati i pasti per i detenuti e nella distribuzione degli stessi, o ancora nell'ambito delle infermerie.

Come ammesso nella Relazione sull'attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti per l'anno 2015 presentata dal Ministro della giustizia Orlando e trasmessa alle Camere il 14 aprile 2016 (Doc. CXVIII, n. 4), il lavoro interno alle dipendenze dell'amministrazione resta, comunque, insufficiente e le direzioni degli istituti, per mantenere un sufficiente livello occupazionale tra la popolazione detenuta, tendono a ridurre l'orario di lavoro pro-capite e a effettuare la turnazione sulle posizioni lavorative. Si tratta, sostanzialmente, di una strategia che, tenendo occupato anche parzialmente il maggior numero di reclusi, contribuisce a contenere e a gestire disagi o tensioni che possono caratterizzare la vita in carcere, anche in considerazione del fatto che si tratta comunque di attività le quali rappresentano una pur misera fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta. Dal punto di vista del fine rieducativo, tuttavia, si tratta di attività del tutto inadeguate.

Tra l'altro, tale lavoro – che dovrebbe venire retribuito in misura non inferiore ai due terzi del trattamento previsto nei contratti collettivi dei diversi settori – dal 1994 non vede adeguate ai nuovi contratti, per carenza di risorse economiche, le cosiddette mercedi dei detenuti (situazione che ha portato a un notevole contenzioso davanti al giudice del lavoro, con l'amministrazione sempre soccombente).

Per quanto riguarda il lavoro penitenziario alle dipendenze di enti esterni, le agevolazioni previste dalla legge n. 193 del 2000 (cosiddetta legge Smuraglia) – consistenti in sgravi contributivi e crediti d'imposta alle cooperative o alle imprese che assumono detenuti o svolgono attività formativa nei confronti degli stessi – non hanno prodotto, nonostante qualche miglioramento, i risultati sperati. Come in passato, anche dopo tale legge le variazioni nelle percentuali dei detenuti occupati sono risultate, infatti, marginali: dopo un primo incremento, che ha portato gli occupati alle

dipendenze di cooperative e imprese dal 13,1 per cento (31 dicembre 2000) al 19 per cento (30 giugno 2005) del totale dei lavoratori, la tendenza è stata alla diminuzione; in particolare, negli ultimi anni, la percentuale di reclusi alle dipendenze di cooperative e imprese si è stabilizzata intorno al 15 per cento del totale dei lavoratori (15,6 per cento al 31 dicembre 2013; 15,9 per cento al 31 dicembre 2014; 15,3 per cento al 31 dicembre 2015; mentre l'ultima rilevazione, al 31 dicembre 2016, registra una risalita al 17 per cento, dato comunque insoddisfacente). Contribuiscono a un tale stato delle cose una serie di fattori: lo scarso favore con cui l'imprenditore vede l'impossibilità di « controllare » direttamente il dipendente che svolge il proprio lavoro all'interno del carcere; la questione della sicurezza e l'onerosità dei controlli; il fatto che la manodopera detenuta sia notoriamente meno qualificata professionalmente e meno produttiva di quella reperibile ordinariamente sul mercato del lavoro (anche per la rigidità dell'organizzazione della giornata dei detenuti), la scarsa o nulla disponibilità di impianti o strumenti produttivi moderni (non a caso, l'attività lavorativa più facilmente praticabile in carcere è quella artigianale).

Le statistiche fornite dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria confermano che i piccoli lavori interni al carcere costituiscono la quasi totalità delle occupazioni lavorative dei reclusi. I più recenti dati sul lavoro carcerario indicano, al 31 dicembre 2016, che – su un totale di 54.653 detenuti presenti – i lavoratori sono soltanto 16.251 (il 29,7 per cento). Di questi, ben 13.840 (l'83 per cento) sono stati occupati in attività d'istituto alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e, come accennato, solo 2.771 (il 17 per cento) hanno lavorato alle dipendenze di soggetti terzi (per lo più, alle dipendenze di imprese e cooperative). Si tratta della fotografia di una realtà difficile che merita risposte forti da parte del legislatore. Ciò, naturalmente, pur tenendo conto delle attuali difficoltà del mercato del lavoro.

Sulla base di tali premesse, la presente proposta di legge si muove su una direttrice

che vede il lavoro e la formazione al lavoro, in attuazione dei principi garantiti dall'articolo 4, secondo comma, della Costituzione, come attività che concorrono al progresso materiale o spirituale della società.

Secondo la proposta di legge, dunque, il lavoro o la formazione al lavoro devono essere quanto più possibile assicurati e garantiti in modo continuativo a tutte le persone sottoposte a restrizione della libertà personale prevedendo, in particolare, che il lavoro possa essere svolto all'interno delle istituzioni detentive, con un rapporto dipendente dall'amministrazione penitenziaria o da enti ammessi a organizzare attività lavorative all'interno delle medesime istituzioni, oppure nella forma del lavoro all'esterno, secondo le modalità definite nel piano individualizzato di trattamento di ciascun detenuto o nelle prescrizioni connesse alla misura alternativa della detenzione domiciliare; introducendo altresì la possibilità dello svolgimento del lavoro in forma autonoma.

L'amministrazione penitenziaria sarà chiamata in tal senso ad adoperarsi per assicurare quanto più possibile il lavoro, subordinato o autonomo, alle persone sottoposte a restrizione della libertà personale che lo richiedono, privilegiando attività lavorative che assicurano l'inserimento lavorativo della persona detenuta dopo la fine dei provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Le attività di lavoro subordinato, comprese quelle di formazione al lavoro che comprendano un'attività produttiva, svolte da persone detenute dovranno prevedere una retribuzione equa che si rapporti a quella da corrispondere, per le mansioni svolte, al lavoratore libero (formula, questa, che offre un indirizzo chiaro, lasciando peraltro un rilevante margine valutativo in considerazione delle risorse disponibili), tenuto conto sia della peculiare finalità di reinserimento sociale che caratterizza il lavoro svolto da tali persone, sia del necessario coordinamento con le altre attività di carattere rieducativo previste dalla legge n. 354 del 1975, sia dell'esigenza di garantire alla persona, per quanto possibile, versamento continuativo di adeguati contri-

buti previdenziali. Dovranno, inoltre, essere opportunamente regolamentati, sotto il profilo sia giuridico sia fiscale, nonché ai fini dei versamenti previdenziali, i casi in cui il lavoro svolto da persone detenute assume forme autonome.

Nel caso in cui risulti impossibile assicurare l'accesso ad attività di lavoro o di formazione al lavoro delle persone detenute o queste ultime non ne facciano richiesta è previsto, comunque, lo svolgimento da parte delle medesime, nell'ambito dell'istituzione detentiva o nell'ambito della detenzione domiciliare, di attività che concorrono al progresso materiale o spirituale della società, fra le quali può essere compresa la partecipazione volontaria, all'esterno dell'istituzione detentiva o del luogo di detenzione domiciliare, a progetti di protezione civile, di tutela o promozione del patrimonio storico, artistico o archeologico, di salvaguardia ambientale o, comunque, di pubblica utilità.

Più in dettaglio, l'articolo 1 della proposta di legge prevede che alle persone detenute, sottoposte alle misure di sicurezza della colonia agricola o della casa di lavoro o in stato di detenzione domiciliare, di seguito « persone detenute », devono essere assicurati il lavoro, la formazione al lavoro o la possibilità di svolgere un'attività che concorra al progresso materiale o spirituale della società. Viene così perseguita anche la finalità di favorire l'accesso di tali persone alle misure alternative diverse dalla detenzione domiciliare e alla liberazione condizionale. Spetta all'amministrazione penitenziaria adoperarsi per assicurare prioritariamente, a tali persone, qualora lo richiedano, il lavoro o la formazione al lavoro. Nel caso in cui una di tali persone non richieda la partecipazione ad attività di lavoro o di formazione al lavoro, oppure nei casi in cui tali attività non possono essere assicurate, è previsto, considerati i desideri e le propensioni dell'interessato, lo svolgimento nell'ambito dell'istituzione detentiva o della detenzione domiciliare di attività che concorrono al progresso materiale o spirituale della società, come precedentemente illustrato. Le modalità di svolgimento del lavoro, della formazione al

lavoro o di una delle altre attività devono essere inserite nel piano individualizzato di trattamento o nelle prescrizioni relative alla detenzione domiciliare. Inoltre, deve essere assicurata, salve motivate esigenze preminenti di sicurezza o di carattere rieducativo, la continuità nello svolgimento delle attività indicate nell'articolo in esame.

L'articolo 2 prevede che il lavoro può essere subordinato oppure, su richiesta della persona detenuta interessata, autonomo (ove compatibile, in quest'ultimo caso, con le condizioni di restrizione della libertà personale). Il lavoro subordinato può essere svolto all'interno delle istituzioni detentive, con un rapporto dipendente dall'amministrazione penitenziaria o da enti ammessi a organizzare attività lavorative all'interno delle medesime istituzioni, oppure nella forma del lavoro all'esterno.

Nel caso in cui non è possibile assicurare alle medesime persone un lavoro, è loro assicurata la formazione al lavoro o la possibilità di svolgere un'attività che concorre al progresso materiale o spirituale della società, secondo quanto indicato all'articolo 1.

Le attività di lavoro e la formazione al lavoro devono, come già rilevato, assicurare l'inserimento lavorativo della persona che è stata detenuta e che ha riacquisito la libertà.

L'articolo 3 prevede che per le attività di lavoro subordinato, comprese quelle di formazione al lavoro che comprendono un'attività produttiva, è corrisposta una retribuzione equa rapportata a quella prevista, per le mansioni svolte, per il lavoratore libero, tenuto conto della peculiare finalità di reinserimento sociale caratterizzante il lavoro svolto dalle persone detenute, del necessario coordinamento con le altre attività di carattere rieducativo previste dalla legge n. 354 del 1975 e dell'esigenza di garantire prioritariamente alla persona detenuta il versamento, ove possibile, continuativo di adeguati contributi previdenziali.

Il comma 2 dell'articolo 3 sostituisce poi il secondo comma dell'articolo 24 della legge n. 354 del 1975 il quale prevede che in ogni caso deve essere riservata a favore

dei condannati una quota pari a tre quinti della remunerazione loro spettante e che tale quota non è soggetta a pignoramento o a sequestro, salvo che per obbligazioni derivanti da alimenti, o a prelievo per il risarcimento del danno arrecato alle cose mobili o immobili dell'amministrazione. Il nuovo secondo comma prevede invece che in ogni caso il prelievo sulla remunerazione spettante, riconducendolo a un principio di validità generale, non può essere superiore a un quinto della stessa remunerazione.

L'articolo 4 prevede che siano emanate con apposito decreto interministeriale disposizioni volte a promuovere, in favore delle persone detenute, opportunità lavorative o di formazione al lavoro sia all'interno che all'esterno delle istituzioni detentive, anche per quanto concerne sgravi contributivi, crediti d'imposta e benefici fiscali.

Il decreto prevede, altresì, l'assunzione obbligatoria di persone detenute presso enti e imprese in possesso dei requisiti stabiliti dal medesimo decreto e secondo modalità dallo stesso individuate e stabilisce, inoltre, una serie di agevolazioni dal punto di vista organizzativo, previdenziale e fiscale finalizzate a facilitare lo svolgimento del lavoro in forma autonoma da parte delle persone detenute, anche con riguardo alla loro collocazione sul mercato e alla remunerazione del lavoro medesimo.

I benefici si applicano anche nel caso in cui il rapporto di lavoro o di formazione al lavoro si instaura durante l'applicazione di una misura alternativa o della liberazione condizionale ovvero ai fini di tale applicazione e, comunque, entro un anno dal giorno in cui è cessata l'esecuzione della pena.

L'articolo 5 stabilisce che quanto previsto dal primo periodo del comma 4 dell'articolo 47-ter della legge n. 354 del 1975 in merito alla fissazione, da parte del tribunale di sorveglianza, delle modalità relative alla detenzione domiciliare, si applica tenuto conto di quanto disposto dai regolamenti di attuazione della presente proposta di legge. Si tratta, quindi, di una clausola di salvaguardia a sostegno dell'attività lavorativa delle persone soggette a detenzione domiciliare.

L'articolo 6 prevede che le risorse della Cassa delle ammende sono destinate in via prioritaria a garantire l'attuazione delle disposizioni di cui alla presente proposta di legge e delle finalità rieducative della legge n. 354 del 1975.

L'articolo 7 istituisce presso il Ministero della giustizia l'Agenzia nazionale per il lavoro e la formazione al lavoro delle persone detenute, sottoposte alle misure di sicurezza della colonia agricola o della casa di lavoro o in stato di detenzione domiciliare. L'Agenzia, che coordina le sue attività con quelle dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, ha il compito di assicurare l'attuazione della presente proposta di legge, è presieduta dal Ministro della giustizia o da un suo delegato ed è

composta da rappresentanti delle organizzazioni delle imprese, delle cooperative e del volontariato sociale operanti nell'ambito delle finalità di cui alla presente proposta di legge. Si prevede, inoltre, che l'Agenzia nazionale trasmetta apposite indicazioni alle commissioni di cui all'articolo 20, ottavo comma, della legge n. 354 del 1975, istituite presso ogni istituto penitenziario per la formazione delle graduatorie all'interno delle liste e per il nulla-osta agli organismi competenti per il collocamento, per assicurare l'attuazione delle finalità della presente proposta di legge.

L'articolo 8 fissa il termine di sei mesi per l'adozione dei regolamenti di attuazione della presente proposta di legge.

## PROPOSTA DI LEGGE

### ART. 1.

1. Alle persone detenute, sottoposte alle misure di sicurezza della colonia agricola o della casa di lavoro o in stato di detenzione domiciliare, di seguito denominate « persone detenute », devono essere assicurati il lavoro, la formazione al lavoro o la possibilità dello svolgimento di un'attività che concorra al progresso materiale o spirituale della società, anche al fine di favorire l'accesso delle persone detenute alle misure alternative diverse dalla detenzione domiciliare e alla liberazione condizionale.

2. L'amministrazione penitenziaria si adopera per assicurare prioritariamente, alle persone detenute che lo richiedono, il lavoro o la formazione al lavoro.

3. Nel caso in cui una persona detenuta non richieda la partecipazione ad attività di lavoro o di formazione al lavoro, oppure nei casi in cui tali attività non possono essere assicurate, è previsto, considerati i desideri e le propensioni della medesima persona, lo svolgimento nell'ambito dell'istituzione detentiva o della detenzione domiciliare di attività che concorrono al progresso materiale o spirituale della società, comprendendo in tali attività anche la partecipazione volontaria, all'esterno dell'istituzione detentiva o del luogo di detenzione domiciliare, a progetti di protezione civile, di tutela o promozione del patrimonio storico, artistico o archeologico, di salvaguardia ambientale o, comunque, di pubblica utilità.

4. Le modalità di svolgimento del lavoro, della formazione al lavoro o di una delle attività di cui al comma 3 sono inserite nel piano individualizzato di trattamento o nelle prescrizioni relative alla detenzione domiciliare.

5. La continuità nello svolgimento delle attività di cui al presente articolo, salve motivate esigenze preminenti di sicurezza o di carattere rieducativo, deve essere comunque assicurata.

## ART. 2.

1. Il lavoro di cui al comma 1 dell'articolo 1 può essere subordinato oppure, su richiesta della persona detenuta interessata, autonomo, ove compatibile, in quest'ultimo caso, con le condizioni di restrizione della libertà personale.

2. Il lavoro subordinato può essere svolto all'interno delle istituzioni detentive, con un rapporto dipendente dall'amministrazione penitenziaria o da enti ammessi a organizzare attività lavorative all'interno delle medesime istituzioni, oppure nella forma del lavoro all'esterno.

3. Sono privilegiate attività di lavoro che assicurano l'inserimento lavorativo delle persone detenute quando riacquistano la libertà.

4. Nel caso in cui non è possibile assicurare alle persone detenute un lavoro, è loro assicurata la formazione al lavoro o la possibilità di svolgere un'attività che concorre al progresso materiale o spirituale della società ai sensi del comma 1 dell'articolo 1.

5. La formazione al lavoro ha per oggetto attività che assicurano l'inserimento lavorativo della persona che è stata detenuta e che ha riacquisito la libertà.

## ART. 3.

1. Per le attività di lavoro subordinato, comprese quelle di formazione al lavoro che comprendono un'attività produttiva, svolte dalle persone detenute è corrisposta una retribuzione equa rapportata a quella prevista, per le mansioni svolte, per il lavoratore libero, tenuto conto della peculiare finalità di reinserimento sociale caratterizzante il lavoro svolto dalle persone detenute, del necessario coordinamento con le altre attività di carattere rieducativo previste dalla legge 26 luglio 1975, n. 354, e dell'esigenza di garantire prioritariamente alla persona detenuta il versamento, ove possibile, continuativo di adeguati contributi previdenziali.

2. Il secondo comma dell'articolo 24 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è sostituito dal seguente:

« In ogni caso il prelievo di cui al primo comma non può essere superiore a un quinto della remunerazione ».

ART. 4.

1. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'interno, sono emanate disposizioni volte a promuovere, in favore delle persone detenute, opportunità lavorative o di formazione al lavoro sia all'interno che all'esterno delle istituzioni detentive, anche per quanto concerne sgravi contributivi, crediti d'imposta e benefici fiscali.

2. Il decreto di cui al comma 1 prevede, altresì, l'assunzione obbligatoria di persone detenute presso enti e imprese in possesso dei requisiti stabiliti dal medesimo decreto e secondo modalità dallo stesso individuate.

3. Il decreto di cui al comma 1 stabilisce, inoltre, una serie di agevolazioni dal punto di vista organizzativo, previdenziale e fiscale finalizzate a facilitare lo svolgimento del lavoro in forma autonoma da parte delle persone detenute, anche con riguardo alla loro collocazione sul mercato e alla remunerazione del lavoro medesimo.

4. I benefici previsti dal presente articolo si applicano anche nel caso in cui il rapporto di lavoro o di formazione al lavoro si instaura durante l'applicazione di una misura alternativa o della liberazione condizionale ovvero ai fini di tale applicazione e, comunque, entro un anno dal giorno in cui è cessata l'esecuzione della pena. I medesimi benefici permangono anche nel caso in cui la persona detenuta sia ammessa all'applicazione di una misura alternativa o della liberazione condizionale. Permangono altresì per un periodo di due anni dal giorno in cui sia cessata l'esecuzione della pena o dal giorno in cui il rapporto contrattuale si sia stabilito, ai sensi del comma precedente, entro un anno dalla cessata esecuzione della pena.

## ART. 5.

1. Il primo periodo del comma 4 dell'articolo 47-ter della legge 26 luglio 1975, n. 354, si applica tenuto conto di quanto disposto dai regolamenti di attuazione della presente legge adottati ai sensi dell'articolo 8 della stessa legge.

## ART. 6.

1. Le risorse della Cassa delle ammende sono destinate in via prioritaria a garantire l'attuazione della presente legge e delle finalità rieducative di cui alla legge 26 luglio 1975, n. 354.

## ART. 7.

1. È istituita, presso il Ministero della giustizia, l'Agenzia nazionale per il lavoro e la formazione al lavoro delle persone detenute, sottoposte alle misure di sicurezza della colonia agricola o della casa di lavoro o in stato di detenzione domiciliare, di seguito denominata « Agenzia nazionale ».

2. L'Agenzia nazionale ha il compito di assicurare l'attuazione della presente legge, coordinando le sue attività con quelle dell'Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro, è presieduta dal Ministro della giustizia o da un soggetto da questi delegato ed è composta da rappresentanti delle organizzazioni delle imprese, delle cooperative e del volontariato sociale operanti nell'ambito delle finalità di cui alla presente legge.

3. L'Agenzia nazionale provvede a trasmettere apposite indicazioni alle commissioni di cui all'articolo 20, ottavo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354, al fine di assicurare che la loro attività sia conforme alle finalità di cui alla presente legge.

4. Le modalità di funzionamento e di organizzazione dell'Agenzia nazionale sono stabilite dai regolamenti di attuazione adottati ai sensi dell'articolo 8.

## ART. 8.

1. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono adottati, con decreti del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'interno, i regolamenti di attuazione della medesima legge.

PAGINA BIANCA



\*17PDL0056040\*