

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

N. 3907

## DISEGNO DI LEGGE

**d’iniziativa dei senatori PETTINATO, BOCO, BORTOLOTTO,  
CARELLA, CORTIANA, DE LUCA Athos, LUBRANO DI RICCO,  
MANCONI, PIERONI, RIPAMONTI, SARTO e SEMENZATO**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 23 MARZO 1999**

—————

Norme in materia di impiego dei detenuti ed ex detenuti  
a favore della collettività

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Il presente disegno di legge è volto al recupero e al regolare e stabile reinserimento del detenuto e dell'ex detenuto nel tessuto sociale e produttivo.

Siamo convinti che la proposta contenuta nel disegno di legge sia profondamente innovativa e, qualora venisse accolta, potrebbe conferire un notevole impulso per affrontare in maniera concreta e sostanziale una parte importante dei cronici e insoluti problemi connessi alla degradata e degradante condizione carceraria.

La proposta contiene spunti e riflessioni che tendono a considerare i detenuti e gli ex detenuti una risorsa anziché un rifiuto della società.

A livello mondiale, sarebbero stimate in più di un centinaio di milioni le persone private della libertà, ma l'altro aspetto del fenomeno è che il mondo si priva in gran parte delle loro risorse.

Nel nostro paese 50 mila persone detenute sono una risorsa inestimabile, che aspetta solo d'essere riconosciuta e valorizzata, ma sarebbe un paradosso, oltrechè un errore, considerare il «bacino sociale d'utenza del carcere» come una risorsa solo quando chi lo popola entra in carcere.

Parlare di carcere inevitabilmente induce a parlare di sociale ed è su questo ineludibile legame che noi dobbiamo erigere le fondamenta del nostro pensare ed agire.

Crediamo sia giunto il momento perchè l'orientamento delle politiche sociali verso l'emarginazione metropolitana, di cui il mondo carcerario rappresenta una significativa parte, muti, permettendo all'emarginato in carcere di diventare non un assistito, ma una autentica risorsa sociale a tutto vantaggio della qualità della vita dell'intera società.

Poter intervenire, attraverso il lavoro del detenuto o dell'ex detenuto, per creare o risanare beni da destinare alla collettività, rappresenta una reale occasione tendente al recupero del condannato e ad un suo regolare e definitivo reinserimento nel tessuto sociale.

La funzione della pena deve essere vista non solo in termini afflittivi; in tal senso, il lavoro è considerato dall'ordinamento penitenziario, dalla Carta costituzionale e dalla consolidata giurisprudenza un elemento fondante in grado di prevenire ulteriori comportamenti criminali.

L'attività lavorativa svolta dal detenuto o dall'ex detenuto, secondo il presente disegno di legge, dovrebbe essere tenuta in attenta considerazione dalle autorità competenti in quanto profondamente orientata a finalità rieducative e alla risocializzazione.

Il detenuto e l'ex detenuto avrebbero così la concreta possibilità di manifestare il loro impegno teso a recuperare un proprio regolare ruolo sociale nell'ambito di un più generale accoglimento dei valori della convivenza civile, quale evidente presa di coscienza del disvalore della devianza e della antisocialità del delitto.

Attualmente gli elementi a disposizione della Magistratura di sorveglianza, utili e necessari per concedere benefici e misure alternative al carcere, sono assai spesso di scarsa affidabilità a causa delle gravi disfunzioni presenti nell'attuale sistema di verifica e controllo.

Queste disfunzioni si riscontrano sia all'interno del carcere, per la cronica scarsità del personale socio-educativo, sia all'esterno, per il lacunoso e approssimativo aggiornamento delle indagini della polizia giudiziaria, che generalmente si riporta a dati poco significativi oppure ormai supera-

ti, nonchè per la carenza di organico degli assistenti sociali esterni facenti capo ai centri previsti.

Con l'istituto dell'attività lavorativa esterna e controllata, contemplato da questa nostra proposta, la Magistratura di sorveglianza sarebbe invece messa nelle migliori condizioni per fondare il proprio giudizio su elementi più certi e qualificanti quali appunto l'impegno mostrato dal condannato in un'attività lavorativa socialmente apprezzabile; impegno che può essere valutato anche come testimonianza di una volontà risarcitoria per il danno prodotto alla società civile con la pregressa attività criminale.

In tal modo il magistrato di sorveglianza potrebbe svolgere più compiutamente la delicata funzione di bilanciare il diritto della società alla difesa contro il crimine e la recidiva, con il diritto del detenuto a vedere riconsiderata la pena ancora da espiare in ragione del percorso compiuto e dei progressi fatti.

Con ciò il Tribunale di sorveglianza, quale giudice del percorso detentivo complessivo del condannato e al contempo massimo interprete, attraverso l'applicazione delle norme penitenziarie, degli interessi generali della comunità, verrebbe messo nelle condizioni di promuovere, anche accelerandolo, il processo di reinserimento del reo nella collettività, una volta riscontrata la sussistenza dei necessari presupposti.

Deve inoltre essere segnalato un ulteriore profilo del disegno di legge.

La società civile attualmente non viene presa in considerazione dall'ordinamento penitenziario e dalla giurisprudenza quale utile fonte di elementi indicatori per una

approfondita e corretta analisi del processo di risocializzazione del detenuto, mentre è proprio la stessa società civile l'essenziale componente attiva, quale principale testimone dell'accoglienza, del percorso di reinserimento nel tessuto sociale e produttivo.

In virtù di questa proposta invece, prendendo anche come riferimento l'istituto inglese della *probation*, verrebbero forniti alle competenti autorità ulteriori e più concreti elementi di valutazione: sia attraverso l'analisi del livello di risocializzazione raggiunto dal condannato mediante una impegnata attività lavorativa di compreso e condiviso interesse collettivo, sia attraverso la disponibilità manifestata dalla comunità, a favore della quale lo stesso condannato ha svolto il proprio lavoro, a riaccogliere il soggetto che ha trasgredito le regole fondanti il vivere sociale che però, successivamente, ha concretamente dimostrato di aver recepito ed assunto.

Tutto ciò potrebbe quindi consentire alla Magistratura di sorveglianza, ritenuto di aver conseguito l'obiettivo dell'essenziale funzione rieducativa della pena, di promuovere il reinserimento stabile del condannato nel tessuto sociale, o in base alle misure alternative al carcere o addirittura anticipando la conclusione della pena attraverso l'eventuale estensione, da definire in sede legislativa, del previsto istituto della liberazione anticipata.

Questo disegno di legge, nei suoi elementi essenziali, rappresenta per noi una valida ipotesi di lavoro, aperta comunque ai contributi critici di tutti gli interessati e sulla quale, per la prima volta, sono coinvolte le parti sociali e la pubblica opinione.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

#### *(Finalità)*

1. La presente legge si propone la rieducazione e la risocializzazione dei detenuti e degli ex detenuti e si prefigge l'obiettivo del loro inserimento nella società civile attraverso l'impiego in iniziative lavorative utili a favorire lo sviluppo della loro istruzione e preparazione professionale.

2. L'inserimento nel tessuto sociale e produttivo dei soggetti di cui al comma 1 avviene attraverso forme di partecipazione attiva, indiscriminata e volontaria.

3. Ai fini della presente legge, per detenuti si intendono i soggetti che devono espriare una condanna definitiva a pena detentiva in istituti penitenziari, fatte salve le misure di cui al capo VI del titolo I della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni.

### Art. 2.

#### *(Lavori utili per la collettività)*

1. Per conseguire le finalità di cui all'articolo 1, la partecipazione attiva di tutti i detenuti ed ex detenuti è volta al recupero e al mantenimento a favore della collettività dei beni di cui all'articolo 7, al fine di un loro corretto ripristino e della loro destinazione sociale.

2. I beni di cui al comma 1 devono essere individuati tra quelli in stato di abbandono e senza alcuna immediata prospettiva di essere risanati e resi agibili.

3. La partecipazione dei detenuti e degli ex detenuti alle iniziative lavorative interne od esterne al carcere deve essere autorizzata e controllata dall'Amministrazione peniten-

ziaria e sottoposta alla approvazione e alle verifiche da parte dell'ufficio di sorveglianza.

Art. 3.

*(Corsi di formazione)*

1. I detenuti e gli ex detenuti che aderiscono alle iniziative lavorative previste dalla presente legge, devono essere sottoposti preliminarmente ad un corso di formazione, svolto dai soggetti operanti all'interno del carcere che posseggano la necessaria professionalità, che assicuri e garantisca, anche mediante la previsione del rilascio di una certificazione formale al termine del corso, una piena e autonoma capacità lavorativa.

2. I corsi di formazione, in ogni caso, devono essere preceduti da colloqui di valutazione, destinati a conoscere le attitudini e le professionalità del detenuto o dell'ex detenuto e devono aver luogo al momento dell'ingresso in carcere.

3. I corsi di formazione devono comprendere per tutti l'insegnamento degli elementi fondamentali relativi all'assetto istituzionale e all'ordinamento giuridico del nostro paese e in ogni caso, per i detenuti e gli ex detenuti stranieri, l'insegnamento e l'approfondimento della lingua italiana.

4. Per conseguire le finalità di cui al presente articolo, l'Amministrazione penitenziaria può stipulare apposite convenzioni con gli enti locali e utilizzare, oltre alle professionalità esistenti all'interno del carcere, quelle di volontari che siano in grado, per la professionalità acquisita nei vari settori artigianali ed industriali, di svolgere corsi di formazione ed apprendistato.

Art. 4.

*(Valutazione delle professionalità)*

1. Ai fini di una valutazione di merito e della formulazione di un giudizio da parte degli uffici preposti alla sorveglianza e di

quelli del collocamento ed avviamento al lavoro, devono essere valutati i comportamenti tenuti, l'interesse dimostrato nella partecipazione alle diverse attività culturali e formative nonchè l'impegno mostrato nello svolgimento dell'attività lavorativa da parte dei detenuti e degli ex detenuti.

2. I detenuti che non prestino nessuna delle attività previste dalla presente legge o non svolgano altra attività di lavoro di cui al capo VI del titolo I, della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, sono esclusi dai benefici di riduzione della pena.

#### Art. 5.

##### *(Contributo sociale ed incentivo all'inserimento civile)*

1. In base alle disagiate condizioni economiche dichiarate dal detenuto, ed accertate da parte dell'Amministrazione penitenziaria, lo Stato italiano eroga un contributo sociale minimo di incentivo all'inserimento civile. Il contributo verrà comunque erogato ai detenuti con un reddito non superiore a dieci milioni di lire lorde annue.

2. Il contributo di cui al comma 1 è, in ogni caso, concesso al momento della dimissione del detenuto, viene equiparato per entità al salario minimo di sussistenza e non può essere concesso per più di ventiquattro mensilità.

3. Il contributo di cui al comma 1 deve essere, in ogni caso, considerato come quota di remunerazione anticipata, in relazione all'attività lavorativa prestata dal beneficiario e, in seguito, deve essere restituito.

#### Art. 6.

##### *(Remunerazione simbolica)*

1. L'attività prestata dai detenuti ha natura di carattere risarcitorio e non dà diritto a nessun tipo di remunerazione per una misura pari al 65 per cento. Per il rimanente 35

per cento dell'attività, è riconosciuta una remunerazione calcolata in base ai contratti collettivi di lavoro relativi alle categorie professionali di riferimento.

2. La parte di remunerazione riconosciuta ai sensi del comma 1 è stabilita annualmente con decreto del Ministro di grazia e giustizia, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e dei lavori pubblici e accantonata in apposito capitolo del bilancio del Ministero di grazia e giustizia. Al momento della dimissione del detenuto, la somma è versata con gli eventuali interessi legali maturati.

3. Agli ex detenuti la remunerazione deve essere corrisposta per intero.

#### Art. 7.

##### *(Recupero di beni di pubblica utilità)*

1. Ai fini del recupero e del ripristino dei beni pubblici in stato di abbandono, il Ministero di grazia e giustizia, attraverso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e gli istituti penitenziari, può stipulare apposite convenzioni-quadro con lo Stato e gli enti locali proprietari di detti beni.

2. I beni di cui al comma 1 sono individuati con apposito decreto del Ministro dei lavori pubblici, di concerto con il Ministro dell'ambiente ed il Ministro per i beni e le attività culturali; essi sono scelti tra quelli che, in base alla loro collocazione, possono consentire un proficuo e agevole utilizzo per la collettività e che, per l'assoluta antieconomicità di un loro recupero o per la mancanza delle risorse necessarie per un loro adeguato riadattamento, sono abbandonati.

3. Le convenzioni previste dal presente articolo devono contenere espressamente il riferimento al bene da recuperare nonché la chiara identificazione della sua precisa destinazione sociale.

## Art. 8.

*(Destinazione sociale e collettiva  
dei beni recuperati)*

1. I beni pubblici recuperati e resi agibili ai sensi dell'articolo 7 della presente legge devono essere messi a disposizione della collettività ed utilizzati per attività ed iniziative territoriali di rilevante contenuto sociale.

## Art. 9.

*(Norme di sicurezza)*

1. I detenuti impiegati ai sensi della presente legge devono essere organizzati in gruppi di lavoro, opportunamente coordinati e controllati dal personale di Polizia penitenziaria.

2. Ai fini di quanto previsto dal comma 1, e nel rispetto dei principi sulla dignità ed inviolabilità dei diritti umani, il Governo è autorizzato ad adottare, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento che individui strumenti elettronici, disponendone il relativo utilizzo, che permettano una facile localizzazione del detenuto.

3. Il trasporto dei detenuti sul luogo di lavoro è effettuato con i mezzi ed il personale dell'Amministrazione penitenziaria.

## Art. 10.

*(Riqualificazione professionale  
degli agenti di Polizia penitenziaria)*

1. Al fine di garantire il corretto svolgimento dei compiti di direzione e verifica del lavoro effettuato dai detenuti, il Ministero di grazia e giustizia è autorizzato ad organizzare corsi di formazione professionale volti a riqualificare il personale di Polizia penitenziaria.



## Art. 11.

*(Iniziative territoriali di risocializzazione)*

1. Ai fini della risocializzazione dei detenuti e degli ex detenuti, in collaborazione con i centri di assistenza sociale territorialmente competenti, possono essere stipulate tra gli istituti penitenziari e gli enti locali, apposite convenzioni che prevedano adeguate forme di accoglienza e di socializzazione sul territorio.

2. Le convenzioni di cui al comma 1 devono prevedere opportune iniziative per facilitare e migliorare i rapporti di reciproca conoscenza e convivenza tra i detenuti, gli ex detenuti e la cittadinanza locale beneficiaria del lavoro svolto.

3. Le convenzioni possono altresì prevedere lo svolgimento di riunioni periodiche tra i gruppi di lavoro, costituiti ai sensi della presente legge, e gli esponenti della cittadinanza locale, ivi compresi i rappresentanti delle organizzazioni sindacali competenti per territorio, per discutere e confrontare le diverse esperienze professionali in corso.

4. Alle riunioni possono essere ammessi volontari, anche in pensione, in grado, per la professionalità acquisita nei vari settori artigianali ed industriali, di apportare utili suggerimenti.

## Art. 12.

*(Reinserimento lavorativo e sociale)*

1. Al detenuto dimesso o a quello sottoposto alle misure previste dal capo VI del titolo I della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni, è riconosciuta priorità nell'assegnazione di un impiego sul territorio dove ha operato, tenuto conto del giudizio espresso ai sensi dell'articolo 4 della presente legge.

2. In sede di avviamento e collocamento al lavoro dovrà essere valutata l'opportunità di impiego in quelle attività connesse al

mantenimento o alla conduzione del bene recuperato.

3. Le agevolazioni previste dall'articolo 4 comma 3, della legge 8 novembre 1991, n. 381, si applicano anche alle aziende pubbliche o private che, allo scopo di promuovere la formazione professionale e l'inserimento lavorativo e sociale dei detenuti e degli ex detenuti, organizzano e gestiscono direttamente, a seguito di accordi o convenzioni con l'Amministrazione penitenziaria, attività di produzione di beni o servizi all'interno o all'esterno degli istituti penitenziari.

#### Art. 13.

##### *(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione della presente legge, valutato in lire 10 miliardi per ciascuno degli anni del triennio 1999-2001, si provvede mediante corrispondente riduzione dello stanziamento iscritto, ai fini del bilancio triennale 1999-2001, 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 1999, parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero di grazia e giustizia.

2. Il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.



