

Anno 2000

RAPPORTO DEL GOVERNO ITALIANO SULL'APPLICAZIONE DELLA CONVENZIONE N. 29/1930 SU: "IL LAVORO FORZATO".

Rapporto G.I. conv 29 anno 2000 doc

OSSERVAZIONE GENERALE:

Riguardo alla fattispecie del lavoro dei detenuti in istituti di pena cosiddetto "penitenziario", in conformità a quanto previsto dall'art. 2 paragrafo 2/C della Convenzione in argomento lo stesso non costituisce lavoro forzato. L'ordinamento penitenziario (legge 26/7/1975 n. 354 e successive modif. ed int.) infatti, indica il lavoro come uno degli elementi del trattamento che, ai sensi dell'art. 27, 3° comma della Costituzione deve essere posto in essere nei confronti dei detenuti e degli internati (art. 15 legge 354/75). Oltre alla legge sopra menzionata, occorre fare altresì riferimento nella specifica materia al Regolamento d'esecuzione approvato con D.P.R. 29/4/1976 n. 431.

Il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo, ma è un elemento costitutivo del trattamento penitenziario. Le finalità di interesse pubblico che attraverso di esso si tendono a perseguire sono la rieducazione del detenuto (e dell'internato) e il suo reinserimento nella società libera dopo l'espiazione della pena.

Per realizzare tali scopi l'Amministrazione penitenziaria può gestire direttamente la direzione tecnica del lavoro penitenziario oppure affidarla, con contratto d'opera e sotto il suo diretto controllo, a persone fisiche o giuridiche esterne (art. 27- 2° comma Cost. e art. 1, 15, 20 e ss. O.P.).

Nello Stato italiano non esistono penitenziari amministrati da ditte private; tuttavia è consentito dall'ordinamento penitenziario che un'impresa privata possa assumere facendo uso del contratto di lavoro a domicilio un detenuto e possa organizzare una propria attività in ambito penitenziario.

La possibilità che un'impresa privata assuma del personale per tenerlo a disposizione di altre imprese solo recentemente è stata prevista dalla legge italiana, che contemplava un sistema pubblico di collocamento del lavoro non intellettuale, ed è appena all'inizio in Italia ma non in ambito penitenziario.

Alcuni detenuti (particolarmente se semiliberi o ammessi al lavoro esterno) sono soci di cooperative ed in tale qualità lavorano entro e fuori gli istituti.

La procedura di autorizzazione al lavoro esterno richiede la valutazione ed un provvedimento del direttore che è reso esecutivo dal visto del magistrato di sorveglianza. Tale procedimento non cambia in relazione al carattere pubblico o privato dell'eventuale datore di lavoro.

Per quanto attiene alle condizioni di lavoro, le stesse sono regolate dalla legge: si applicano le norme sulla salute e sicurezza del lavoro; le ispezioni sul lavoro sono effettuate dall'amministrazione stessa; la renumerazione - sulla base di quanto previsto

dalle norme dell'ordinamento penitenziario - è ridotta rispetto a quella normale, e comunque, non può essere inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto da contratti collettivi di lavoro.

La retribuzione del detenuto è a carico di chi si avvale del suo lavoro: l'amministrazione penitenziaria, la cooperativa o l'impresa. Esistono contributi comunali o regionali in forma di "borse lavoro" che incentivano l'inserimento lavorativo all'esterno previa formazione professionale per l'inserimento al lavoro. Ai detenuti ed internati viene assicurato lo stesso orario di lavoro nonché la stessa tutela assicurativa e previdenziale dei lavoratori liberi (art. 20,4° co O.P.).

E' stata recentemente approvata dal Parlamento la legge 22/6/2000 n. 193, recante "norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti" diretta a favorire il lavoro carcerario ponendo a carico dello Stato il versamento dei contributi previdenziali dovuti da chi impieghi detenuti; si tratta di un tentativo di incentivare l'interesse delle imprese ad assumere persone detenute.

Nel 1998 è stata istituita una Commissione con il compito di favorire lo snellimento e la flessibilità delle procedure per rendere le attività lavorative più aderenti alle logiche del mercato. Nello stesso anno l'Amministrazione Penitenziaria ha stipulato un protocollo di intesa con le Confcooperative di Federsolidarietà al fine di ampliare le opportunità di lavoro per i detenuti, mediante l'affidamento a queste ultime delle lavorazioni penitenziarie non pienamente utilizzate per carenze degli istituti.

Si è incentivato il loro ingresso negli istituti penitenziari affidando loro, ove possibile, la conduzione di nuove lavorazioni o la gestione di quelle già esistenti che, in questo modo, opererebbero con criteri di maggiore economicità ed efficienza. In tal modo si mira ad ottenere l'impiego di un maggior numero di detenuti nelle attività lavorative, nonché ad accrescere la professionalità - spendibile successivamente alla scarcerazione - e il grado di responsabilizzazione dei detenuti già occupati.

La proposta estende opportunamente il concetto di persona svantaggiata - che attualmente riguarda soltanto i detenuti in misura alternativa - anche a quelli in espiazione di pena, il che consentirà di creare forti stimoli per il collocamento lavorativo dei detenuti. La proposta, infatti prevede, per l'assunzione di persone svantaggiate, agevolazioni fiscali a vantaggio sia delle cooperative sociali che delle imprese o ditte private.

Il prodotto del lavoro di un detenuto inteso quale merce vendibile è acquisito all'impresa o all'Amministrazione penitenziaria. In questo secondo caso (lavorazioni industriali o prodotti agricoli) è collocato sul mercato al prezzo di costo ed il ricavato è versato sul capitolo delle entrate eventuali del Ministero del Tesoro.

Il rifiuto del lavoro non è sanzionato né con pena né con sanzione disciplinare. L'abbandono ingiustificato del lavoro richiesto e accettato è valutato in sede disciplinare. Costituendo un elemento di rieducazione, la ostante volontà di non lavorare è valutata dal Magistrato di sorveglianza quando sono richiesti benefici.

In via generale si deve osservare che la mancanza di preparazione professionale dei detenuti, la disposizione di legge che prevede un salario di due terzi di quello ordinario, i limiti che la situazione personale di detenuto comporta (impegni processuali, visite e colloqui con i congiunti) nonché la situazione delle strutture (spazi ridotti e controllo

dell'amministrazione) rendono non commerciale il lavoro dei detenuti e non inducono le imprese private a ricercare dipendenti in tale ambito.

Art.1 paragrafo 1 e artt. 2 paragrafi 1 e 2 della Convenzione:

La legge 12/6/1990 n. 146 - che disciplina lo sciopero nei servizi pubblici essenziali - allo scopo di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente garantiti, dispone le regole e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l'effettività - nel loro contenuto essenziale - dei diritti stessi in particolare nei servizi e nelle prestazioni individuate, dalla stessa legge, come indispensabili.

Tali norme hanno subito delle modificazioni a seguito dell'entrata in vigore della legge 11/4/2000 n. 83, diretta soprattutto a tutelare i cittadini in caso di astensioni dal lavoro nel settore dei servizi pubblici essenziali, più precisamente i servizi pubblici dovranno assicurare durante gli scioperi il 50% delle prestazioni normalmente erogate.

L'obiettivo della legge è quello di attenuare i disagi sopportati dai cittadini senza intaccare il diritto di sciopero. Per raggiungere questi obiettivi la legge prevede delle vere e proprie procedure di raffreddamento e di conciliazione obbligatorie sia per i lavoratori che per le imprese da seguire prima della proclamazione dello sciopero. Le parti possono chiedere che il tentativo di conciliazione si svolga presso il Prefetto se lo sciopero ha un rilievo locale, presso il Comune nel caso di sciopero di servizi pubblici comunali, presso il Ministero del Lavoro se lo sciopero ha rilievo nazionale.

La disciplina dello sciopero nei servizi essenziali implica il concreto bilanciamento (Corte Costituzionale Sentenza n. 123 del 1962; n. 222 del 1976) dei diritti costituzionalmente garantiti diversi dallo sciopero con lo sciopero stesso in una innumerevole serie di ipotesi.

Secondo la richiamata Sentenza n. 222, il bilanciamento degli altri diritti costituzionali con il diritto di sciopero non deve condurre a negare l'esercizio del diritto di sciopero in tutte quelle attività che costituiscono il servizio essenziale, ma deve portare alla limitazione dell'esercizio dell'azione diretta solo in quelle attività che sono realmente ineliminabili, pena la lesione dei diritti costituzionalmente tutelati.

I servizi pubblici essenziali, indicati nell'art. 1 della legge 146/90 nel testo emendato dalla successiva legge 11/4/2000 n. 83 sono quelli diretti a garantire il rispetto dei diritti e delle libertà altrui o per proteggere l'ordine pubblico, la sicurezza nazionale, la salute pubblica e il buon costume.

L'individuazione delle prestazioni indispensabili, da garantire in caso di sciopero, avviene con il procedimento previsto dall' art. 2, nel cui ambito viene assegnato massimo rilievo al momento consensuale, visto il ruolo essenziale, anche se non esclusivo, attribuito agli accordi collettivi. Infatti le amministrazioni e le imprese erogatrici dei servizi , nel rispetto del diritto di sciopero ed in relazione alla natura del servizio ed alle esigenze della sicurezza, concordano, nei contratti collettivi nonché nei regolamenti di servizio - da emanarsi in base agli accordi con le rappresentanze sindacali aziendali o con gli organismi rappresentativi del personale, sentite le organizzazioni degli utenti - le prestazioni indispensabili che sono tenute ad assicurare nell'ambito dei servizi essenziali, le modalità

e le procedure di erogazione e quelle misure che possono disporre l'astensione dallo sciopero di quote strettamente necessarie di lavoratori tenuti alle prestazioni.

Tale procedimento culmina nella valutazione di idoneità delle prestazioni indispensabili da parte della Commissione di garanzia: a tale scopo, le determinazioni pattizie ed i regolamenti dei servizi nonché i codici di autoregolamentazione e le regole di condotta devono essere tempestivamente comunicati alla Commissione a cura delle parti interessate.

Il diritto di sciopero, nell'ambito dei servizi pubblici essenziali, è esercitato con un preavviso non inferiore a dieci giorni, allo scopo di favorire lo svolgimento di eventuali tentativi di composizione del conflitto e di consentire all'utenza di usufruire di servizi alternativi.

L'art.8 della stessa legge, disciplina inoltre l'ipotesi del fondato pericolo di un pregiudizio grave ed imminente ai diritti della persona costituzionalmente garantiti, a causa del mancato funzionamento dei servizi di preminente interesse generale, conseguenti allo sciopero.

In tal caso il Presidente del Consiglio dei Ministri o un Ministro da lui delegato, se il conflitto ha rilevanza nazionale o interregionale, ovvero il Prefetto o il corrispondente organo nelle Regioni a statuto speciale, invita le parti a desistere dai comportamenti che determinano tale situazione di pericolo e propone alle stesse un tentativo di conciliazione da esaurirsi nel più breve tempo possibile, e, in caso di esito negativo del medesimo, invita le parti ad attenersi al rispetto della proposta eventualmente formulata dalla Commissione di garanzia.

Ove tale situazione di pericolo permanga, detti organi - sentiti ove possibile le organizzazioni dei lavoratori che promuovono l'azione e le amministrazioni o le imprese erogatrici del servizio, sentiti inoltre il presidente della Giunta Regionale, nonché i sindaci competenti per territorio, qualora il conflitto abbia rilevanza locale - emanano ordinanze motivate dirette a garantire le prestazioni indispensabili e ad imporre alla parte datoriale le misure idonee ad assicurare adeguati livelli di funzionamento del servizio, temperando l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona costituzionalmente garantiti. Il contenuto dell'ordinanza di precettazione può essere vario, deve sempre specificare il periodo di tempo durante il quale i provvedimenti dovranno essere osservati dalle parti; ma può anche limitarsi ad imporre un differimento dell'azione, in modo da evitare la concomitanza con scioperi riguardanti altri servizi del medesimo settore.

L'ordinanza viene portata a conoscenza dei destinatari mediante comunicazione da effettuarsi a cura dell'autorità che l'ha emanata, ai soggetti che promuovono l'azione, alle amministrazioni o aziende erogatrici del servizio, alle persone fisiche i cui nominativi siano eventualmente indicati nella stessa, nonché mediante affissione nei luoghi di lavoro, da compiersi a cura dell'amministrazione o dell'impresa erogatrice.

Dell'ordinanza viene altresì data notizia mediante adeguate forme di pubblicazione sugli organi di stampa.

L'art. 9 prevede - in caso di inosservanza dell'ordinanza di precettazione - sanzioni a carico dei trasgressori, siano essi prestatori di lavoro subordinato o autonomo ovvero

datori di lavoro privati e preposti al servizio pubblico nell'ambito della Pubblica Amministrazione.

La tutela giurisdizionale avverso l'ordinanza in questione è proponibile innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale territorialmente competente, entro il termine di decadenza di sette giorni dalla sua comunicazione o affissione nei luoghi di lavoro.

Tale tutela è integrata da quella cautelare: se ricorrono fondati motivi il TAR, acquisite le deduzioni delle parti nella prima udienza utile, sospende il provvedimento impugnato, anche solo limitatamente alla parte in cui eccede l'esigenza di salvaguardia dei diritti costituzionalmente protetti degli utenti.

Infine, si segnala che l'art. 9 della legge 146/90 prevede - in caso di inosservanza dell'ordinanza di precettazione - sanzioni a carico dei trasgressori, siano essi prestatori di lavoro subordinato o autonomo ovvero datori di lavoro privati e preposti al servizio pubblico nell'ambito della P.A.

Articolo 2 paragrafo 2:

In merito al quesito in ordine all'eventuale abrogazione dell'art. 63 3° co. della legge 469/61 per mancata applicazione, sotto il profilo strettamente giuridico si fa presente che la disapplicazione di una disposizione normativa non ne comporta l'automatica abrogazione. L'abrogazione totale o parziale di una legge non può infatti avvenire che per il sopraggiungere di una legge posteriore per dichiarazione espressa del legislatore o perché una nuova legge regola l'intera materia già contemplata dalla legge anteriore o mediante referendum popolare.

La consuetudine menzionata come fonte di diritto - nella fattispecie con effetti abrogativi (desuetudine) - è vista con disfavore dal legislatore in quanto trattasi di un modello di diritto spontaneo che si impone socialmente indipendentemente dalla volontà espressa del potere legislativo. La consuetudine pertanto secondo la dottrina più accreditata è da ritenersi relegata nei campi in cui la stessa legge la richiama; viene semmai tollerata la consuetudine praeter legem, ma disconosciuta quella contra legem e impedita la desuetudine della fonte legale.

La disciplina delle dimissioni del personale appartenente al Corpo nazionale dei vigili del fuoco continua ad essere regolata dall'art. 124 del D.P.R. 3 del 1957, dalla legge 13/5/1961 n. 469 e da ultimo dagli art. 41; 42 e 43 del D.P.C.M. 26/2/1996, nei quali tra l'altro è prevista l'ipotesi di cessazione dal rapporto di lavoro per recesso del dipendente e/o dell'Amministrazione.

Nei casi di risoluzione del rapporto di lavoro per recesso del dipendente, quest'ultimo deve darne comunicazione per iscritto all'Amm.ne rispettando i termini di preavviso contenuti all'art. 43.

Nei casi di risoluzione del rapporto ad iniziativa dell'Amm.ne, la stessa oltre al rispetto dei termini è tenuta altresì a specificarne i motivi.

La parte che recede dal rapporto di lavoro senza l'osservanza dei termini di preavviso è tenuta a corrispondere all'altra parte un'indennità per il mancato preavviso.

La disciplina contrattuale dell'istituto delle dimissioni ne ha sostanzialmente modificato la qualificazione giuridica; infatti nel caso di dimissioni volontarie da parte del dipendente, l'Amm.ne non ha più potere di emettere il provvedimento di natura concessoria dell'accettazione delle stesse ma può semplicemente prenderne atto.

ALLEGATI:

Art. 124 del D.P.R. 3/1957;

Provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri 26 febbraio 1996;

Legge 11/4/2000 n. 83;

Legge 22/6/2000 n. 193;

Legge 13/5/1961 n. 469.