

# RESOCONTO

## SOMMARIO E STENOGRAFICO

722.

### SEDUTA DI VENERDÌ 12 MAGGIO 2000

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **PIERLUIGI PETRINI**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **CARLO GIOVANARDI**

### INDICE

<i>RESOCONTO SOMMARIO</i> .....	III-V
<i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i> .....	1-27

	PAG.		PAG.
<b>Missioni</b> .....	1	( <i>Discussione sulle linee generali</i> – A.C. 6239) .	2
		Presidente .....	2
<b>Disegno di legge: Lavoro portuale temporaneo</b> <b>(approvato dal Senato) (A.C. 6239)</b> (Discussione) .....	1	Biricotti Anna Maria (DS-U), <i>Vicepresidente della IX Commissione</i> .....	2
( <i>Contingentamento tempi discussione generale</i> – A.C. 6239) .....	1	Corleone Franco, <i>Sottosegretario per la giustizia</i> .....	7
Presidente .....	1	Duca Eugenio (DS-U) .....	7
		Gasperoni Pietro (DS-U), <i>Relatore per la XI Commissione</i> .....	6

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega nord Padania: LNP; I Democratici-l'Ulivo: D-U; comunista: comunista; Unione democratica per l'Europa: UDEUR; misto: misto; misto-rifondazione comunista-progressisti: misto-RC-PRO; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto socialisti democratici italiani: misto-SDI; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto-rinnovamento italiano: misto-RI; misto-cristiani democratici uniti: misto-CDU; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-FLDR; misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici: misto-P. Segni-RLD.

	PAG.		PAG.
Mammola Paolo (FI) .....	12	(Discussione sulle linee generali – A.C. 5967) .	16
Marengo Lucio (AN) .....	11	Presidente .....	16
(Replica del Governo – A.C. 6239) .....	14	Corleone Franco, Sottosegretario per la giustizia .....	20
Presidente .....	14	Marengo Lucio (AN) .....	22, 24
Occhipinti Mario, Sottosegretario per i tra- sporti e la navigazione .....	14	Schmid Sandro (DS-U), Relatore .....	16
		Taborelli Mario Alberto (FI) .....	20
<b>Proposta di legge: Attività lavorativa dei detenuti (approvata dal Senato) (A.C. 5967) e abbinate (A.C. 1823-2283-2359) (Discus- sione) .....</b>	<b>16</b>	(Replica del Governo – A.C. 5967) .....	24
(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 5967) .....	16	Presidente .....	24
Presidente .....	16	Corleone Franco, Sottosegretario per la giustizia .....	25
		<b>Ordine del giorno della prossima seduta ..</b>	<b>27</b>

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.  
Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

## RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
PIERLUIGI PETRINI

**La seduta comincia alle 9,05.**

*La Camera approva il processo verbale della seduta di ieri.*

**Missioni.**

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono trentotto.

**Discussione del disegno di legge S. 3409: Lavoro portuale temporaneo (*approvato dal Senato*) (6239).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

ANNA MARIA BIRICOTTI, *Vicepresidente della IX Commissione*, in sostituzione del deputato Eduardo Bruno, relatore, illustra i contenuti del provvedimento, necessario per adeguare la legislazione nazionale ai principî della normativa comunitaria; sottolinea altresì che esso è volto ad assicurare, in ciascun porto, la massima concorrenza tra gli operatori e, nel contempo, a salvaguardare l'attività lavorativa in tale settore. Ne auspica la sollecita approvazione, nel testo licenziato dal Senato.

PIETRO GASPERONI, *Relatore per la XI Commissione*, raccomanda la sollecita approvazione del disegno di legge, il cui

testo — in particolare l'articolo 3 — giudica equilibrato, rispettoso delle esigenze del mercato e della concorrenza e coerente con l'obiettivo di adeguare la disciplina del lavoro portuale ai criteri adottati in materia negli altri paesi europei.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

EUGENIO DUCA, nel preannunciare un orientamento favorevole al provvedimento in discussione, sottolinea i positivi risultati conseguiti dalla legge n. 84 del 1994; denuncia quindi il basso livello dei salari dei lavoratori addetti a tale comparto, auspicando l'introduzione di un contratto unico per il settore. Invita infine il Governo ad attivarsi per migliorare le condizioni economiche e normative di tali lavoratori.

LUCIO MARENGO, pur apprezzando l'intento, sotteso al disegno di legge, di completare il processo di risanamento « legale » ed occupazionale avviato dalla pregressa normativa in materia di attività portuali, esprime talune perplessità e chiede al Governo, in particolare, di fornire chiarimenti in ordine alle modalità di assunzione; sottolinea, infine, l'esigenza di predisporre un rigoroso meccanismo di controllo dell'attività e della gestione di consorzi e cooperative operanti nel settore.

PAOLO MAMMOLA preannunzia la presentazione di emendamenti volti a modificare alcune parti del provvedimento in discussione che, seppure utile e necessario, a suo giudizio non risponde alle

esigenze del settore; osserva inoltre che la modifica degli articoli 16 e 17 della legge n. 84 del 1994, proposta dal testo in discussione, non prospetta un'adeguata armonizzazione alla normativa comunitaria in tema di disciplina del lavoro portuale. Auspica, quindi, che il Governo voglia fare chiarezza, assicurando che, in tal caso, l'opposizione non porrà ostacoli ed anzi offrirà un contributo costruttivo all'iter del disegno di legge.

PRESIDENTE dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il vicepresidente della IX Commissione ed il relatore per l'XI Commissione rinunziano alla replica.

MARIO OCCHIPINTI, *Sottosegretario di Stato per i trasporti e la navigazione*, ricordato che il disegno di legge in esame si iscrive nel processo di adeguamento della legislazione nazionale alla normativa comunitaria, fornisce chiarimenti in ordine alle disposizioni del comma 2 dell'articolo 3, che sancisce il divieto di partecipazione incrociata tra società fornitrici di lavoro portuale temporaneo ed imprese portuali; auspica infine la sollecita approvazione del provvedimento, peraltro molto atteso dagli operatori del settore.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge S. 3157: Attività lavorativa dei detenuti (approvata dal Senato) (5967 ed abbinata).**

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 16*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

SANDRO SCHMID, *Relatore*, sottolinea l'esigenza di intervenire sulle cause strutturali del degrado delle carceri italiane (emerso anche recentemente con i

gravi episodi verificatisi nei penitenziari di Sassari e Milano), illustra il contenuto del provvedimento, volto a promuovere lo svolgimento dell'attività lavorativa dei detenuti, dando attuazione, tra l'altro, all'articolo 27 della Costituzione; auspica infine la sollecita approvazione della proposta di legge, nel testo della Commissione, precisando che si è ritenuto di accogliere l'osservazione della I Commissione e le condizioni e l'osservazione della V Commissione.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

MARIO ALBERTO TABORELLI, evidenzia la grande rilevanza, sul piano dei principî, del provvedimento in discussione, ritiene che garantire ai detenuti la possibilità di svolgere un'attività lavorativa, a parte i pur apprezzabili vantaggi della remunerazione, risponda alla duplice finalità di tipo formativo e di dare dignità all'espiazione della pena. Rileva altresì che solo significativi sgravi fiscali per le imprese che assumono lavoratori detenuti potranno determinare la reale efficacia del provvedimento.

LUCIO MARENGO, rilevata l'esigenza di garantire nelle carceri accettabili livelli di vivibilità, ritiene opportuno affrontare la questione dell'attività lavorativa dei detenuti — che a suo giudizio non deve essere retribuita — anche attraverso l'istituto della formazione professionale regionale.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
CARLO GIOVANARDI**

LUCIO MARENGO giudica condivisibile, nella sostanza, il provvedimento in discussione, pur osservando che sembra privilegiare le cooperative sociali, sulle quali occorre operare un'attenta vigilanza.

PRESIDENTE constata l'assenza del deputato Michielon, iscritto a parlare; si intende che vi abbia rinunciato.

Dichiara chiusa la discussione sulle linee generali e prende atto che il relatore rinunzia alla replica.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*, premesso che il carcere è un « indicatore » del livello di civiltà di un paese e che il sistema carcerario italiano è connotato da aspetti di « indegnità », nonostante le positive esperienze maturate negli ultimi anni, rileva che il provvedimento in discussione affronta la fondamentale questione della funzione rieducativa della pena; segnala

infine l'inadeguatezza della dotazione finanziaria, sufficiente soltanto ad avviare la fase di sperimentazione.

PRESIDENTE rinvia il seguito del dibattito ad altra seduta.

### **Ordine del giorno della prossima seduta.**

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della prossima seduta:

Lunedì 22 maggio 2000, alle 16.

(Vedi resoconto stenografico pag. 27).

**La seduta termina alle 11,30.**

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
PIERLUIGI PETRINI

**La seduta comincia alle 9,05.**

MARIO TASSONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Brunetti, Danieli, Fassino, Rodeghiero, Sica e Turco sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono trentotto, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**Discussione del disegno di legge: S. 3409 – Modifiche alla legge 28 gennaio 1994, n. 84, in materia di operazioni portuali e di fornitura del lavoro portuale temporaneo (approvato dal Senato) (6239).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dal Senato: Modifiche alla legge

28 gennaio 1994, n. 84, in materia di operazioni portuali e di fornitura del lavoro portuale temporaneo.

**(Contingentamento tempi discussione generale – A.C. 6239)**

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale risulta così ripartito:

relatori: 15 minuti;

Governo: 15 minuti;

richiami al regolamento: 5 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 20 minuti (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 5 ore e 45 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 34 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 14 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 7 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

Lega nord Padania: 49 minuti;

Comunista: 30 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 50 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Verdi: 10 minuti; Rifondazione comunista-progressisti: 9 minuti; CCD: 9 minuti; Socialisti democratici italiani: 5 minuti; Rinnovamento italiano: 4 minuti; CDU: 4 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 3 minuti.

***(Discussione sulle linee generali  
— A. C. 6239)***

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che la IX Commissione (Trasporti) e la XI Commissione (Lavoro) si intendono autorizzate a riferire oralmente.

Il vicepresidente della IX Commissione ha facoltà di svolgere la relazione, in sostituzione del relatore per la IX Commissione.

ANNA MARIA BIRICOTTI, *Vicepresidente della IX Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge in discussione punta a modificare la legge 28 gennaio 1994, n. 84, per pervenire alla formulazione di una nuova disciplina del lavoro portuale coerente con la normativa e le decisioni comunitarie.

Il disegno di legge in esame è stato approvato dal Senato il 14 luglio 1999 ed è stato presentato dal Governo per colmare il vuoto normativo prodotto dalla decisione delle Comunità europee del 21 ottobre 1997, che ha dichiarato incompatibile con gli articoli 86 e 90, paragrafo 3, del Trattato l'articolo 17 della legge 28 gennaio 1994, n. 84, relativo alla disciplina della fornitura del lavoro portuale temporaneo. Con tale decisione la Commissione ha imposto allo Stato italiano di porre fine all'infrazione.

Con la decisione successiva della Corte di giustizia delle Comunità europee del 12

febbraio 1998, relativa alla disciplina dei servizi e delle prestazioni di lavoro nei porti italiani, la Corte ha affermato che « gli articoli 86 e 90 del Trattato devono essere interpretati nel senso che essi ostano ad una disposizione nazionale che riservi ad una compagnia portuale il diritto di fornire lavoro temporaneo alle altre imprese operanti nel porto in cui essa è stabilita, qualora tale compagnia sia essa stessa stata autorizzata all'espletamento di operazioni portuali ».

Prendendo le mosse dalle decisioni degli organismi comunitari sopra richiamate, il Governo ha ritenuto opportuno estendere l'intervento normativo non solo alla riformulazione della disciplina del lavoro portuale di cui all'articolo 17 della legge n. 84 del 1994, ma anche all'articolo 16 della stessa legge, relativo alla disciplina delle operazioni portuali.

Sostanzialmente, l'obiettivo del disegno di legge in esame è quello di assicurare nell'ambito di ciascun porto, da un lato, il massimo di concorrenza tra gli operatori, garantendo la libertà di accesso al mercato, e, dall'altro, la salvaguardia del lavoro, evitando che, in assenza di una precisa disciplina, si vengano a generare forme di concorrenza basate sul mercato del lavoro e non sull'efficienza imprenditoriale, anche se debbo ricordare che già la legge n. 84 del 1994 garantiva la concorrenza tra operatori portuali. Infatti, è possibile che le imprese *ex* articoli 16 e 18 autorizzate, strutturandosi, possano svolgere l'intero ciclo delle operazioni portuali con personale proprio.

La relazione al disegno di legge sottolinea infine che il testo proposto è stato preventivamente sottoposto agli uffici delle Commissioni europee ed è stato considerato conforme alla normativa comunitaria.

Il testo originale del disegno di legge ha subito, nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento, alcune modifiche concernenti gli articoli 1, 4 e 5.

L'articolo 1 introdotto dal Senato reca integrazioni all'articolo 14 della legge n. 84, sancendo il carattere di interesse generale per la salvaguardia della sicu-

rezza della navigazione e dell'approdo, dei servizi di pilotaggio, rimorchio, ormeggio e battellaggio.

In particolare, per quanto riguarda il pilotaggio, viene stabilita la sua obbligatorietà con decreto del ministro dei trasporti e della navigazione; diversamente, per gli altri servizi tale obbligatorietà è rimessa alla valutazione dell'autorità marittima competente.

L'articolo 2 del disegno di legge corrisponde all'originale articolo 1, parzialmente modificato dal Senato, e contiene modifiche all'articolo 16 della legge n. 84 in materia di operazioni e servizi portuali. Con tale norma, oltre a prevedere una esplicita definizione dei servizi portuali, il legislatore intende individuare imprese adeguatamente qualificate e strutturate per lo svolgimento delle operazioni portuali di imprese ammesse alla fornitura di servizi in relazione allo svolgimento di operazioni portuali, sempre nel rispetto della normativa che vieta l'intermediazione della manodopera. Tra l'altro, le autorizzazioni sono tenute distinte al fine di evitare che tra le imprese, *ex* articolo 16, si generi interposizione di manodopera. Distinti sono anche i registri delle autorizzazioni alle operazioni portuali e di quelle ai servizi.

Le modifiche introdotte dal Senato prevedono che le autorità portuali o marittime incaricate dell'attività di vigilanza sulle imprese autorizzate riferiscano periodicamente al ministro dei trasporti e della navigazione e che le stesse verifichino il possesso, da parte del richiedente, dei requisiti previsti dallo stesso comma 4, dell'articolo 16, al fine di concedere l'autorizzazione per l'esercizio delle operazioni portuali o dei servizi portuali.

Il disegno di legge prevede altresì un meccanismo di silenzio-assenso stabilendo che le autorità portuali o marittime si pronuncino entro il termine di novanta giorni dalla richiesta, decorsi i quali, in assenza di diniego motivato, la richiesta si intende accolta.

Al comma 2 dell'articolo 2 si prevede infine che le autorità portuali o marittime compiano una revisione da effettuarsi

entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della disciplina prevista dal disegno di legge delle autorizzazioni e delle concessioni di cui agli articoli 16 e 18 della legge n. 84, così da garantire conformità ai requisiti previsti dalla legge.

L'articolo 3, comma 1, sostituisce interamente l'articolo 17 della legge n. 84, che riguarda la disciplina della fornitura del lavoro portuale temporaneo, in modo da adeguarsi ai principi comunitari. La nuova disciplina regola la fornitura del lavoro temporaneo alle imprese autorizzate a svolgere le operazioni portuali oppure i servizi portuali alle imprese concessionarie di aree e banchine al fine di provvedere all'esecuzione delle operazioni portuali dei servizi portuali autorizzati. Il comma 1 del nuovo testo dell'articolo 17 della legge n. 84 prevede la fornitura di lavoro temporaneo e la sua erogazione in deroga all'articolo 1 della legge n. 1369 del 1960 alle imprese di cui agli articoli 16 e 18.

Il comma 2 assoggetta ad autorizzazione delle autorità portuali e marittime la fornitura di lavoro temporaneo e definisce le caratteristiche dell'impresa fornitrice, la quale deve essere esclusivamente volta alla fornitura di lavoro temporaneo e non deve esercitare operazioni portuali né svolgere attività connesse alla concessione di aree e banchine o attività svolte dalle società che derivano dalla trasformazione delle compagnie e dei gruppi portuali, in riferimento alle società *ex* articoli 21, comma 1, lettera a); deve essere dotata di adeguato personale e di risorse proprie; non deve essere detenuta o controllata da una delle imprese indicate al punto 1) e non deve detenere partecipazioni in tali imprese, per evitare qualsiasi rischio di conflitto di interessi tra l'impresa intermediaria e le imprese di cui agli articoli 16, 18 e 21, comma 1, lettera a). In caso contrario, deve dismettere le attività svolte o le partecipazioni detenute e, ai sensi del comma 3, l'impresa subentrante è tenuta a corrispondere il valore di mercato delle partecipazioni rilevate.



Il comma 4 del nuovo testo dell'articolo 17 dispone che l'autorità portuale o l'autorità marittima debba individuare le procedure idonee a garantire la continuità del rapporto di lavoro a favore dei soci e dei dipendenti delle società o cooperative per la fornitura dei servizi, nei confronti dell'impresa autorizzata.

Il comma 5 stabilisce che, in assenza di un'impresa autorizzata all'erogazione di lavoro portuale e temporaneo, le prestazioni lavorative per l'esecuzione di operazioni e servizi portuali vengano erogate da un'agenzia, promossa a tal fine dalle autorità portuali o, ove non istituita, dalle autorità marittime e gestita da un organo direttivo composto da rappresentanti delle imprese che svolgono operazioni o servizi portuali.

Per la fornitura del lavoro portuale temporaneo l'agenzia assume, sentite le organizzazioni dei lavoratori delle imprese di cui al comma 21 dell'articolo, comma 1, lettera b) della legge n. 84 del 1994, sia i lavoratori in esubero dalle autorità portuali e dalle imprese di cui agli articoli 16 e 18. Entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge, un decreto del ministro dei trasporti e della navigazione, di concerto con il ministro del lavoro e della previdenza sociale, dovrà stabilire le norme per il funzionamento della suddetta agenzia.

I commi 6, 7 ed 8 introdotti dal Senato intervengono per costruire un raccordo tra la disciplina specifica della legge n. 84 del 1994 e la regolamentazione generale in materia di lavoro interinale prevista dalla legge n. 196 del 1997.

Il comma 6 stabilisce che, nei casi in cui l'impresa di intermediazione o l'agenzia non abbiano personale sufficiente a far fronte alle richieste, esse possono rivolgersi, quali imprese utilizzatrici, ai soggetti abilitati alla fornitura di lavoro temporaneo ai sensi della legge n. 196 del 1997.

Il comma 7 stabilisce che le parti sociali, nell'ambito delle trattative per la stipula del contratto collettivo nazionale di lavoro, provvedano alla individuazione dei casi in cui il contratto di fornitura di lavoro temporaneo può essere concluso ai

sensi dell'articolo 1, comma 2, della lettera a) della legge n. 196 del 1997 e delle qualifiche professionali alle quali si applica il divieto previsto dall'articolo 1, comma 4, lettera a) della citata legge n. 196 del 1997; lo stesso comma stabilisce che le parti sociali provvedano, altresì, all'individuazione della percentuale massima dei prestatori di lavoro temporaneo in rapporto ai lavoratori occupati nell'impresa utilizzatrice, dei casi per i quali può essere prevista una proroga dei contratti di lavoro a tempo determinato, nonché delle modalità di retribuzione dei trattamenti aziendali previsti dall'articolo 4, comma 2, della legge citata.

Ai sensi del comma 8, l'impresa intermedia e l'agenzia realizzano iniziative per la formazione dei prestatori di lavoro temporaneo, finanziate anche con i contributi previsti dall'articolo 5 della legge n. 196 del 1997.

Il comma 9 precisa poi che i soggetti abilitati alla fornitura di lavoro temporaneo non rientrano nel novero delle imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale o aventi carattere di monopolio fiscale ai sensi dell'articolo 90 del trattato che istituisce la Comunità europea.

Il comma 10 stabilisce che le autorità portuali o marittime debbono adottare regolamenti per controllare le attività effettuate dalle imprese autorizzate alla fornitura del lavoro interinale. Tali regolamenti devono prevedere l'obbligo di parità di trattamento nei confronti delle imprese utenti, i criteri per le tariffe, le disposizioni sugli organici, i piani di formazione professionale, le procedure di verifica e di controllo ed i criteri per la salvaguardia e la sicurezza sul lavoro.

Il comma 11 prevede un particolare regime sanzionatorio per il caso di violazione degli obblighi nascenti dall'attività autorizzata incentrato, a seconda della gravità, sulla sospensione o sulla revoca dell'autorizzazione per l'impresa di intermediazione e per l'agenzia sull'eventuale sostituzione dell'organo direttivo. Il comma 12 prevede le sanzioni amministrative in caso di violazione delle dispo-

sizioni tariffarie. Le autorità portuali o marittime possono, ai sensi del comma 11 del nuovo testo, revocare le autorizzazioni concesse nei casi in cui accertino la violazione degli obblighi nascenti dall'esercizio dell'attività autorizzata. Il comma 13 prevede l'inserimento, negli atti di autorizzazione e di concessione, di disposizioni volte a garantire ai lavoratori e ai soci lavoratori di cooperative, un trattamento normativo e retributivo minimo inderogabile.

Il Ministero dei trasporti e della navigazione, di concerto con il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, promuove incontri per la stipula tra le organizzazioni sindacali e le imprese di un contratto collettivo di lavoro unico nazionale. Per le autorità portuali, il comma 14 prevede che le stesse esercitino le competenze attribuite previa deliberazione del comitato portuale, mentre le autorità marittime hanno l'obbligo di sentire la commissione consultiva. La regolazione delle modalità di retribuzione delle giornate di mancato avviamento al lavoro è demandata alle parti sociali. Al comma 2 dell'articolo 3, si prevede l'assunzione, da parte dell'agenzia incaricata della fornitura di lavoro temporaneo, dei lavoratori dichiarati in esubero strutturale dalle autorità portuali. I lavoratori interessati sono individuati attraverso apposite procedure di consultazione.

Il successivo comma 3 dell'articolo 3 prevede l'estensione della disciplina e delle procedure della legge n. 223 del 1991 per l'eventuale situazione di crisi o di ristrutturazione aziendale delle imprese autorizzate allo svolgimento di operazioni portuali.

Il comma 4 dell'articolo 3 stabilisce i termini per alcuni adempimenti. L'articolo 4, introdotto dal Senato, predispone alcune modifiche al comma 2 dell'articolo 9 della legge n. 84 del 1994, prevedendo che le designazioni dei componenti del comitato portuale pervengano al presidente entro due mesi dalla richiesta, avanzata dallo stesso due mesi prima della scadenza del loro mandato. L'attuale disci-

plina prevede, invece, che la designazione sia resa nota al presidente tre mesi prima della scadenza del mandato.

L'articolo 4 del disegno di legge in esame introduce, sempre in relazione alla nomina dei componenti del comitato portuale, una disciplina maggiormente articolata che prevede che tale nomina spetti, in ogni caso, al nuovo presidente dopo la sua nomina o il suo rinnovo. Decorso inutilmente il termine per l'invio di tutte le designazioni, il comitato portuale è validamente costituito nella composizione risultante dai membri di diritto e dai membri di nomina del presidente già designati e nominati. I membri nominati e designati nel corso del quadriennio restano in carica fino al compimento del quadriennio stesso. L'articolo 5, anch'esso introdotto nel corso dell'esame presso il Senato, prevede il differimento fino al 31 luglio 1999 — oltre all'estensione ad ulteriori 700 unità — del termine per la concessione del beneficio di integrazione salariale previsto dal decreto-legge 30 dicembre 1997, n. 457, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 1998, n. 30. Con tale decreto, infatti, è prevista la concessione del beneficio a favore dei dipendenti delle autorità portuali, dei lavoratori e dei dipendenti delle compagnie e gruppi portuali e della compagnia carenanti del porto di Genova, ai lavoratori e ai dipendenti delle imprese autorizzati a compiere le operazioni portuali.

La Commissione, nel corso dell'esame in sede referente, sulla base di quanto evidenziato dagli stessi relatori e dal Governo, ha ritenuto opportuno approvare il disegno di legge nel testo trasmesso dal Senato.

Il disegno di legge è diretto ad adeguare la legislazione italiana ai principi della normativa e delle decisioni comunitarie. L'intervento tramite lo strumento legislativo appare necessario, in quanto è diretto ad incidere sullo scenario normativo previsto dalla legge n. 84 del 1994, recante « Riordino della legislazione in materia portuale ».

Nell'ambito del disegno di legge sono previsti adempimenti regolamentari, in particolare al comma 1, lettera *a*), ed al comma 3 dell'articolo 2, per l'individuazione dei criteri vincolanti in base ai quali le autorità portuali o le autorità marittime devono regolamentare i servizi portuali ammessi, ed al capoverso 5 del comma 1 ed al comma 3 dell'articolo 4 per l'adozione delle norme per l'istituzione ed il funzionamento dell'agenzia per la fornitura di lavoro temporaneo.

La Commissione ha svolto l'istruttoria legislativa acquisendo elementi utili per l'esame, anzitutto mediante gli elementi di conoscenza forniti dal ministro dei trasporti e della navigazione dell'epoca, onorevole Tiziano Treu, e dal sottosegretario per lo stesso dicastero, senatore Occhipinti, nel corso dell'esame preliminare, in particolare in merito alla compatibilità del disegno di legge, nel testo trasmesso dal Senato, con gli orientamenti comunitari in materia. Nel corso dell'esame i rappresentanti del Governo hanno fornito comunicazioni circa i rapporti con gli uffici dell'Unione europea, fornendo alla Commissione le rassicurazioni necessarie per rendere il provvedimento, in tutte le sue parti, coerente con gli indirizzi comunitari, ai fini del superamento della procedura di infrazione del 21 ottobre 1997. Gli stessi rapporti il Ministero aveva avuto con il commissario europeo.

Sul provvedimento hanno espresso parere favorevole le Commissioni I, V e XIV. La II Commissione ha espresso parere favorevole con osservazioni. La VI Commissione ha emesso un nullaosta. Le Commissioni di merito non hanno ritenuto di trasfondere nel testo le osservazioni della II Commissione, valutando congruo il limite minimo edittale della sanzione amministrativa pecuniaria — fissato in 10 milioni — prevista per l'inservanza delle disposizioni tariffarie.

Emerge, oggi, l'esigenza di approvare il provvedimento nel più breve tempo possibile nel testo trasmesso dal Senato, per consentire la definitiva conclusione della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea.

Non meno importante ed urgente, infine, è la necessità di assicurare finalmente agli imprenditori del settore ed alle organizzazioni dei lavoratori un quadro giuridico di riferimento certo per l'ulteriore sviluppo del nostro sistema portuale.

Le Commissioni non hanno quindi apportato modifiche al testo nel corso dell'esame in sede referente, ritenendo opportuno favorire una rapida approvazione di un provvedimento di estrema rilevanza per il settore portuale ed in grado di garantire la concorrenzialità degli operatori nazionali rispetto a quelli degli altri paesi europei, in coerenza con gli orientamenti comunitari, con il resto della legislazione nazionale e con lo stesso codice civile in quanto riguarda alcune questioni.

Le Commissioni auspicano quindi una rapida approvazione del testo all'esame dell'Assemblea.

**PRESIDENTE.** Il relatore per la XI Commissione, onorevole Gasperoni, ha facoltà di svolgere la relazione.

**PIETRO GASPERONI, Relatore per la XI Commissione.** Signor Presidente, nel dichiararmi concorde con i contenuti della relazione appena svolta dalla collega Biricotti, nella quale è stato illustrato l'intero provvedimento, mi limiterò a formulare alcune brevi considerazioni sulla parte del provvedimento di più stretta competenza della Commissione lavoro.

Mi preme innanzitutto ribadire l'auspicio che l'Assemblea possa approvare rapidamente questa legge, procedendo con la massima sollecitudine, mi auguro, nei prossimi giorni, in modo da recuperare ritardi preoccupanti e consentire così di risolvere il contenzioso che — come veniva ricordato — da lungo tempo è aperto tra il nostro paese e l'Unione europea in materia di lavoro portuale.

Il testo approvato dal Senato e confermato dalle Commissioni trasporti e lavoro della Camera dei deputati, con i chiarimenti intercorsi tra il Governo italiano e la Commissione europea — che hanno trovato riscontro nelle dichiara-

zioni del Governo nel corso dell'esame del provvedimento in Commissione —, è equilibrato e rispettoso sia delle esigenze di mercato e della concorrenza sia dell'esigenza di regolare il mercato del lavoro nei porti in maniera analoga a quanto avviene nel resto d'Europa.

In particolare, mi preme sottolineare come la possibilità di fornire prestazioni di lavoro temporaneo, prevista dalla legislazione in materia portuale, sia fenomeno antecedente alla regolamentazione del lavoro interinale — definita nel nostro paese dalla legge n. 196 del 1997 —, modalità di organizzazione del lavoro tipicamente connaturata alla stessa attività portuale. Pertanto, la definizione del nuovo articolo 17 della legge n. 84 del 1994, come modificato dal testo al nostro esame, risponde a pieno, a mio modo di vedere, all'esigenza di tutela sociale e di occupazione. Con esso si realizza, nei nostri porti, un modello organizzativo di tipo europeo che tiene tuttavia conto — non potrebbe essere diversamente — della specifica realtà italiana e della natura dei soggetti imprenditoriali definiti dalla citata legge n. 84 del 1994 agli articoli 16, 18 e 21.

Questo mi sembra, peraltro, il modo con cui preservare, non disperdere e non mortificare le professionalità che abbiamo nei nostri porti, che, mi sia consentito di dirlo, il mondo intero ci invidia e che in nessun modo possono essere spazzate via da interessi economici perseguiti magari da chi punta sul sommerso, con la conseguente dequalificazione del settore che ne deriverebbe, pur di trarne maggiori profitti a scapito della collettività, della sicurezza e del lavoro nei porti.

Mi preme inoltre evidenziare con forza che il provvedimento al nostro esame rappresenta un equilibrio molto delicato fra tutela sociale e libera attività imprenditoriale, che risulterebbe molto difficile ricomporre in maniera diversa se non al prezzo di aspri conflitti sociali.

Sottolineo, infine, l'importanza dell'unicità contrattuale prevista dal provvedimento, in quanto, superando la frammentazione esistente, concorrerà a ren-

dere più equa ed efficace la tutela di tutti questi lavoratori nell'interesse anche del buon funzionamento di tutti i nostri porti.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Duca. Ne ha facoltà.

EUGENIO DUCA. Signor Presidente, il disegno di legge al nostro esame introduce alcune modifiche alla legge n. 84 del 1994, nota come legge di riforma dei porti, dopo cinque anni dalla sua approvazione e concreta applicazione e risponde ad alcuni rilievi mossi dalla Comunità europea. Su tali rilievi mi soffermerò successivamente anche per la stranezza e la diversità di comportamento della Commissione europea quando si tratta di valutare il porto di Genova in Italia e non quello di Rotterdam in Olanda, di Amburgo in Germania o di Gand in Belgio, porti che peraltro la Commissione trasporti della Camera dei deputati ha visitato nello scorso anno proprio per rendersi conto dell'organizzazione del lavoro portuale nei porti d'Europa.

Gli obiettivi della riforma sono stati, a nostro avviso, ampiamente centrati. È stata definita, nell'ambito del piano nazionale dei trasporti, la rete dei porti italiani, non solo di quelli principali; sono stati correttamente individuati i soggetti gestori del porto e definiti per tutti i compiti ed i soggetti chiamati a governare l'attività portuale.

Sono state costituite le attività portuali, che devono chiudere i bilanci in attivo pena la revoca del mandato del presidente e lo scioglimento del comitato portuale.

È stata introdotta la liberalizzazione regolata per le imprese portuali nei porti; le compagnie portuali sono state obbligate a trasformarsi in imprese; le aree e le

banchine portuali sono state affidate in concessione. È stata avviata, in sostanza, la liberalizzazione dei porti.

Sono stati saldati i debiti degli enti porto entro i mille miliardi di lire; si tratta, peraltro, di un debito pagato con qualche anno di anticipo. Ora è, invece, necessario — lo dico al Governo — introdurre l'autonomia finanziaria per le autorità portuali.

Sono state disposte una serie di misure di sostegno al reddito dei lavoratori che, in parte, troviamo anche all'articolo 5 di questo disegno di legge.

I risultati della riforma dal 1995 in poi, anno in cui è stata applicata nei porti italiani, sono ampiamente positivi; sono state costituite tutte le autorità portuali; recentemente la Commissione trasporti della Camera e il Governo hanno accolto l'ordine del giorno della Commissione; il Governo è impegnato a istituire l'autorità portuale nel porto di Olbia. In cinque anni, in sostanza, l'attuazione della legge di riforma ha fatto recuperare alla portualità italiana un ruolo di primo piano nell'ambito europeo e tutti i primati nel Mediterraneo, determinando sviluppo, economia e ricchezza. Ha consentito, inoltre, di ridurre i costi al sistema Italia con positive ricadute sull'inflazione, sui costi delle merci e dei prodotti. Pensate che la movimentazione di un *container* nei porti sede di ente costava 400 dollari prima della riforma, mentre oggi oscilla sui 100 dollari. La riforma ha consentito di recuperare all'Italia le quote di merci prima dirottate su altri scali e di conquistare quote significative di traffici. Pensate che nel periodo tra il 1994 e il 1998 vi è stato un aumento del 24 per cento di tonnellaggio: più 122 per cento sui contenitori; più 25 per cento sui passeggeri; i porti italiani sono primi nel Mediterraneo sia in termini assoluti, come singolo porto, nella movimentazione dei *container*, sia come sistema portuale italiano.

È stata una riforma che ha avuto anche effetti sull'occupazione, nel senso che la politica che è stata praticamente realizzata, le azioni congiunte del Governo, delle autorità portuali e marittime,

delle organizzazioni sindacali, dei lavoratori e delle imprese hanno permesso di ottenere una ristrutturazione di grande portata e senza scontro sociale fino a poco mesi fa.

La riforma e le progressive correzioni attuate fanno sì che oggi nei porti lavorino 5 mila lavoratori provenienti dalle compagnie trasformate in impresa per legge; hanno fatto ingresso nei porti circa 7 mila lavoratori delle imprese terminaliste e oltre mille sono i dipendenti delle autorità portuali; 800 gli ormeggiatori che, peraltro, puntando sulla sicurezza e sull'innovazione, sono persino aumentati di numero, mentre continua a scendere progressivamente il numero dei piloti dei porti che pagano una ritrosia al cambiamento e l'arroccamento su vecchie logiche, in particolare sulla questione pensionistica che nulla ha a che fare con il sistema imprenditoriale quale quello che abbiamo voluto introdurre nei porti liberalizzati.

Questo sviluppo ha creato e sta determinando una serie di contraddizioni e di elementi di scontro che si stanno già verificando. Peraltro, l'entrata in campo delle imprese terminaliste — fatto positivo e da incoraggiare — impone misure regolatrici delle condizioni di lavoro, salariali, normative e di sicurezza che non possono essere rinviate.

Abbiamo salutato positivamente i risultati ottenuti dal porto di Gioia Tauro, anche in termini di occupazione, così come auspichiamo — e sicuramente sarà — anche per il porto di Taranto già dal prossimo anno. Ciò che, invece, riteniamo ingiusto è che vi siano condizioni salariali troppo basse, situazioni contrattualistiche troppo diversificate da porto a porto e, a volte, nell'ambito dello stesso porto, operatori terminalisti che lavorano con il contratto del commercio, altri con quello del facchinaggio, altri con quello dei metalmeccanici, altri ancora con quello delle cooperative di pulizia. Per questo, salutiamo positivamente la proposta avanzata dalle organizzazioni sindacali per un contratto di base unico per i lavoratori dei porti e la battaglia per ottenere condizioni

di maggiore sicurezza nel lavoro e nella prevenzione degli infortuni, dal momento che troppi sono gli infortuni, troppe le vittime, troppi gli invalidi del lavoro. Anche per questo auspichiamo che la trattativa possa riprendere e trovare il consenso delle parti sociali e per questo pensiamo che le imprese, che stanno ottenendo buoni risultati in termini di profitto, vengano incontro alle richieste sindacali dei lavoratori: un salario di 1 milione e 200 mila lire mensili può essere un salario di avvio, non può essere il salario di una vita. Anche per questo va sottolineata la positività del provvedimento, che rappresenta un sostegno alla stipulazione di un contratto unico per i lavoratori dei porti.

Tra l'altro pensiamo che questo sia un metodo civile e moderno di intendere la competizione imprenditoriale, che si deve svolgere partendo da elementi di base analoghi sulle normative e gli orari di lavoro, sul rispetto della sicurezza e della previdenza dei lavoratori. Questo è appunto un motivo ulteriore di apprezzamento del disegno di legge, anche se non ci sfuggono alcune perplessità relative ad talune modifiche che sono state imposte dalla Commissione e che il testo licenziato dal Senato — che noi approveremo — ha accolto.

Nei porti europei vi sono regole ben definite sul lavoro portuale. Si tratta di regole più rigide, che rispettano e tutelano maggiormente il lavoro rispetto a quanto avviene in Italia. In nessun caso è consentito lo scambio di manodopera tra le imprese autorizzate. Per far fronte ai picchi di lavoro ed alle operazioni e ai servizi portuali ogni impresa ricorre al *pool* di manodopera. Nel porto di Amsterdam se un'impresa deve servire una nave si rivolge al *pool* di Rotterdam e non c'è stato alcun ricorso. Nel porto di Amburgo il *pool* occupa circa mille lavoratori portuali, ai quali si rivolgono tutti i terminalisti o coloro che lavorano nella parte del porto pubblico, senza alcuna eccezione.

Una recente sentenza, che ha riguardato in questo caso il porto di Gand,

relativa ad un ricorso analogo a quello genovese del 1997 (che ha originato i rilievi nei confronti della legislazione italiana), si è concluso in modo illuminante, che ora cercherò di illustrare. La normativa belga sul lavoro portuale (legge del 1972) afferma: « Non è consentita l'effettuazione di lavori portuali nelle zone portuali da lavoratori che non siano lavoratori portuali riconosciuti ».

Per quanto riguarda il contratto, un'altra legge del 1968 stabilisce: « Un contratto collettivo reso obbligatorio vincola tutti i datori di lavoro e tutti i lavoratori appartenenti all'organo paritetico interessato » — sarebbe appunto il *pool* — « compresi nella sfera di applicazione definita dal contratto collettivo ».

La definizione di lavoro portuale, contenuta in un'altra legge belga, è espressa nei seguenti termini: « Qualsiasi manipolazione delle merci trasportate da imbarcazioni marittime o da imbarcazioni di navigazione fluviale, da vagoni ferroviari o da autocarri, nonché i servizi accessori attinenti alle dette merci, indipendentemente dal fatto che tali attività vengano svolte sulle banchine, sulle vie di navigazione, sui moli o negli stabilimenti destinati all'importazione, all'esportazione e al transito delle merci, nonché tutte le manipolazioni di merci trasportate da imbarcazioni marittime o da imbarcazioni di navigazione fluviale dirette o provenienti dalla banchine di stabilimenti industriali ».

Anche in questo porto belga è stata intentata da parte di un'impresa una causa simile a quella cui si è dato corso nel porto di Genova. La società interessata è la SMEG, una società di diritto belga, che svolge nella zona portuale di Gand l'attività di carico e scarico delle navi adibite al trasporto di cereali e allo stoccaggio di cereali per conto di terzi. Le merci sono trasportate sia in arrivo sia in partenza per mezzo di imbarcazioni, autocarri e ferrovie.

Per quanto attiene ai lavori effettuati sulle banchine, vale a dire le operazioni di manutenzione portuale propriamente dette, quali il carico e lo scarico delle navi

adibite al trasporto di cereali, la SMEG si rivolge ai lavoratori portuali riconosciuti. Per gli altri lavori, effettuati quando i cereali giungono nei silos (vale a dire il carico e lo scarico nel magazzino, le operazioni di pesatura, lo spostamento della merce, la manutenzione delle apparecchiature, le attività nei silos nonché sul ponte a bilico, le operazioni di carico e scarico dei treni e degli autocarri), essa si rivolge non ai lavoratori portuali riconosciuti, bensì ai lavoratori da essa stessa assunti, ovvero a lavoratori temporanei messi a disposizione dalla ADIA Interim, agenzia di intermediazione di manodopera del diritto belga. Contro questo modo di fare si è mosso il pubblico ministero, intentando un'azione legale affinché questa impresa, la SMEG, dovesse rivolgersi ai lavoratori portuali riconosciuti anche per tutta la serie di mansioni richiamate che, badate bene, in Italia si consente vengano svolte per conto di terzi.

La causa nei confronti della SMEG si è conclusa in questo modo: la Corte ha sentenziato che «l'articolo 90, paragrafo 1, del Trattato CE, divenuto articolo 86, paragrafo 1, nel combinato disposto con gli articoli 6, paragrafo 1, 85 e 86 dello stesso trattato, deve essere interpretato nel senso che non attribuisce ai singoli il diritto di opporsi all'applicazione di una normativa di uno Stato membro che li obblighi ad avvalersi, ai fini dello svolgimento dei lavori portuali, esclusivamente di lavoratori portuali riconosciuti, così come definiti dalla legge belga del 1972, recante organizzazione del lavoro portuale, ed imponga loro di corrispondere a tali lavoratori una retribuzione ampiamente superiore a quella dei propri impiegati o a quella corrisposta ad altri lavoratori».

In sostanza, la Corte ha detto a quell'impresa che, anche se i lavoratori portuali costano di più, deve rivolgersi ai lavoratori portuali riconosciuti e non può far fronte a quei servizi portuali, a quelle operazioni portuali, con altro personale né assunto direttamente, né fornito dall'agenzia di intermediazione di manodopera o di lavoro interinale.

Non solo, le giornate di mancato avviamento al lavoro non sono a carico della cassa integrazione guadagni, come avviene in Italia, bensì delle imprese che operano nel porto. Nel porto di Amburgo le imprese private versano al fondo del *pool* di manodopera una percentuale sul fatturato delle merci e degli oli minerali scaricati o caricati in quel porto. Nel porto di Rotterdam le imprese portuali pagano una percentuale al fondo su ogni giornata di avviamento al lavoro; il fondo deve essere sempre in attivo, altrimenti le imprese portuali pagano quote aggiuntive per alimentarlo. In Italia, invece, le imprese portuali che ricorrono al *pool* pagano, solo quando lo usano, la tariffa, che è pubblica, contrattata e depositata presso la sede dell'autorità portuale o marittima, a seconda dei casi. In caso di giornate di non lavoro, non pagano una lira, a differenza dei loro colleghi belgi, tedeschi, francesi, spagnoli.

Inoltre, le imprese portuali ricorrono alla commissione per ottenere condizioni non diciamo di miglior favore ma che, come purtroppo abbiamo visto e sperimentato, in alcune realtà italiane si traducono in forme di caporalato sui lavoratori portuali, nell'uso di autotrasportatori per scaricare le navi e in tentativi di servirsi di personale non regolare e non qualificato.

Signor Presidente, è quindi necessario che il Governo e le autorità preposte mettano fine a tali tentativi. È necessario che il Governo intervenga in alcuni settori, come nel caso del porto di Olbia, ove un monopolista — esso sì — che magari era nella commissione contro i lavoratori portuali non solo è monopolista del servizio di rimorchio nei porti sardi, ma riesce anche ad ottenere centinaia di milioni l'anno per garantire il servizio antincendio del porto con l'uso di rimorchiatori del concessionario del servizio portuale.

È necessario che il Governo risponda in maniera ferma quando, come nel caso dei rilievi della commissione, risulti evidente l'influenza di attività di *lobby* senza scrupoli, che riescono a far sostenere che è illegittimo in Italia ciò che è legittimo in

Francia, Germania, Spagna. Questo esempio vale anche nel settore delle costruzioni navali. L'Italia ha sempre agito correttamente, senza mai superare i limiti imposti dalle direttive comunitarie; Germania e Spagna l'hanno fatto con misure molto consistenti che valgono qualcosa come il 20 per cento del costo di una nave, eppure la commissione non ha battuto ciglio, né lo hanno fatto il signor Van Miert o il signor Monti.

Non vi è chi non veda in tale vicenda una specie di ossessione contro norme all'avanguardia che hanno consentito alla portualità italiana una ripresa fortissima e, probabilmente, anche scomoda a qualcuno dei nostri concorrenti europei; essa è forse scomoda anche perché il clima di collaborazione che si è creato nei porti italiani li ha fatti tornare affidabili ed attrattivi di traffici, dopo anni ed anni di crisi.

Anche per tale ragione invito il Governo, nella successiva fase di attuazione della legge, a tenere conto di quanto è avvenuto durante l'iter del provvedimento e dei voti dati al Senato; ciò vale, in particolare, con riferimento ai commi 3 e 4 dell'articolo 3 del provvedimento.

Per quanto riguarda l'articolo 5, faccio presente ai colleghi e al Governo che, una volta approvato, il provvedimento consente di risolvere il problema dell'integrazione salariale solo fino al 31 luglio 1999. Pertanto è necessario, in attesa della definizione del contratto nazionale dei lavoratori dei porti, che venga previsto un intervento per risolvere il problema del vuoto di copertura che si verifica dal 1° agosto 1999 alla data in cui entrerà in funzione il nuovo contratto per tutti i 13 mila lavoratori dei porti. Infine, per quanto riguarda i cosiddetti servizi tecnico-nautici (pilotaggio, rimorchio e ormeggio), la norma prevista all'articolo 1, che integra l'articolo 14 della legge n. 84 del 1994, previene ogni possibile contenzioso stabilendo chiaramente che si tratta di servizi di interesse generale atti a garantire nei porti la sicurezza della navigazione e dell'approdo. A questo proposito, voglio segnalare che, così come la norma

indica, nella fase attuativa sarà compito del Governo e delle autorità preposte disciplinare la materia che è sicuramente disgiunta rispetto a quella dei servizi di interesse generale disciplinati dall'articolo 6, comma 1, lettera c), della legge n. 84 del 1994.

Il problema dei servizi tecnico-nautici, inoltre, va affrontato con urgenza anche a fronte dello sviluppo del cabotaggio marittimo, delle sempre più estese immisioni di navi superelevate e del progetto « autostrada del mare ». Segnalo soltanto alcune esigenze.

Occorre riformare il servizio di pilotaggio dei porti e, in particolare, la disciplina pensionistica che ricade sui singoli porti in modo del tutto iniquo. Invito il Governo ad intervenire tempestivamente per avere anche il tempo necessario per migliorare la situazione senza traumi e senza rotture, ma è evidente che quel sistema pensionistico non può durare così come è.

Occorre disciplinare l'attracco delle navi, in particolare dei traghetti e dei traghetti superelevati, perché i danni che vengono arrecati alle strutture portuali sono sempre più consistenti: sgrotti sui moli, vibrazioni e rumori sono in crescita costante. È necessario intervenire, anche perché in Italia i grandi porti sono tutti a ridosso delle città, affinché si giunga a definire norme e conseguenti tariffe agevolate che non consentano alle navi di accostare alla banchina o di partire dalla banchina con i propri propulsori bensì con l'ausilio del servizio di rimorchio.

Per tutti questi motivi condivido ovviamente le relazioni svolte dagli onorevoli Biricotti e Gasperoni e sosterremo il testo licenziato dal Senato.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Marengo. Ne ha facoltà.

**LUCIO MARENGO.** Signor Presidente, signor sottosegretario, per molti decenni la vita all'interno dei porti si è svolta in maniera quasi esclusivamente a vantaggio di poche organizzazioni, qualche volta legate anche alla criminalità, come è noto.



La legge 28 gennaio 1994, n. 84, ha tentato di riportare un po' d'ordine e di legalità all'interno di queste attività marinare e parzialmente ci è riuscita.

Le modifiche contenute in questo disegno di legge andrebbero a completare l'opera di risanamento legale e occupazionale i cui vuoti sono stati molto pesantemente subiti in questi anni. Rimane però, signor sottosegretario, qualche perplessità quando si sentono ancora citare termini come consorzio o agenzie. Ci siamo abituati. Chi si è interessato di sindacato per tanti anni, comprende questi termini e fa anche delle considerazioni. Che significa essere soci delle cooperative? Come lo si diventa? Un giovane disoccupato può accedere a questo tipo di lavoro? Questo non è chiarito, né è dato sapere quali effettive possibilità vi siano. In tutta Italia vi sono circa 13 mila lavoratori, concentrati soprattutto nei grandi porti di Genova, Napoli e Venezia, e in percentuale minore nel Mezzogiorno, dove pure da qualche anno si registra un notevole incremento del movimento, specialmente nel settore turistico.

Pur condividendo, quindi, lo spirito dell'iniziativa legislativa in esame, si sente il bisogno di chiedere alle istituzioni, in particolare al Governo, maggiore incisività nei controlli sul lavoro, sulle agenzie, sui consorzi, sulle cooperative, in particolare per sapere come queste ultime effettivamente funzionino: ci risulta, infatti, che vi sia una divisione delle responsabilità, ma solo parzialmente degli utili. Vi sono cooperative che godono di particolari agevolazioni, ma che, sotto l'aspetto fiscale e previdenziale, presentano carenze che non vengono mai colpite dalle istituzioni. Quindi, anche se, ripeto, condividiamo lo spirito e l'intenzione del Governo di colmare determinate lacune, non possiamo esimerci dal richiedere al Governo stesso un formale impegno affinché vengano chiarite le modalità di assunzione per i lavori portuali e, quindi, sia noto come i giovani disoccupati possano accedere a questo tipo di lavoro. Chiediamo, inoltre, con grande serenità, il controllo sull'attività delle cooperative: queste, infatti, de-

vono essere controllate sistematicamente; solo così si garantisce la legalità, in quanto abbiamo sospetti fondati che le cooperative vengano costituite solo per motivi di comodo o per avere particolari agevolazioni.

Nella sostanza, dunque, conveniamo sulle considerazioni dei relatori, ma quanto all'effettivo problema occupazionale abbiamo molte perplessità, che chiediamo al Governo vengano fugate affinché vi siano garanzie di un'occupazione seria e legale.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Mammola. Ne ha facoltà.

**PAOLO MAMMOLA.** Signor Presidente, interverrò brevemente poiché ritengo che avremo modo di discutere in maniera più ampia sul provvedimento nelle fasi successive del suo esame in aula, in particolare quando andremo a sviscerare le sue diverse parti valutando gli emendamenti che, lo preannuncio, il nostro gruppo presenterà in numero cospicuo. Sul provvedimento, abbiamo già svolto un approfondito dibattito in Commissione, dove abbiamo avuto modo di evidenziare che, pur considerando il provvedimento utile e necessario, tuttavia, nel suo testo attuale, non è rispondente alle esigenze ed alle necessità che si dovevano affrontare. Credo che avremo modo di entrare più nello specifico e aprire una fase di discussione, in particolare, su alcune parti del provvedimento che non contengono le soluzioni prospettate ai problemi posti. Mi riferisco, ad esempio, agli articoli 16 e 17 che prevedono alcune modifiche alla legge n. 84, che ci sono state suggerite, o meglio imposte, a livello comunitario per adeguare il sistema normativo del nostro paese, appunto, a quello comunitario. Abbiamo ricevuto tali solleciti dalla Commissione europea in materia di lavoro portuale, in quanto, con provvedimenti precedenti, avevamo introdotto nel nostro sistema normativo alcune disposizioni che non andavano nella direzione della consolidata normativa delle direttive comunitarie.

Di conseguenza, il Governo risponde con il disegno di legge in esame e noi verifichiamo che alcune parti dello stesso, che avrebbero dovuto riportare l'ordinamento legislativo del settore nell'ambito della normativa comunitaria, non l'abbiano fatto. A nostro avviso, quindi, non abbiamo risposto alle suddette sollecitazioni.

Entreremo nel dettaglio in seguito, quando dovremo esaminare le proposte emendative e le soluzioni alternative che noi porremo all'attenzione del Governo e dell'Assemblea. Per il momento, sottopongo all'attenzione dell'esecutivo alcune valutazioni di carattere strettamente politico.

Nel corso dell'attuale legislatura, come dicevo, abbiamo ricevuto più volte sollecitazioni a livello comunitario, al fine di adeguare ulteriormente le nostre normative alle direttive comunitarie, ad un impianto che, ormai, è diventato l'asse portante dei sistemi normativi a livello nazionale. Abbiamo fatto una scelta politica, vale a dire aderire alla Comunità europea, e sappiamo che oggi nell'ordinamento sovranazionale i paesi che hanno dato formale adesione alla stessa devono adeguare le loro norme a direttive, criteri e principi che vengono stabiliti a livello sovranazionale da un organismo del quale abbiamo liberamente scelto di fare parte. Non possiamo continuare, quindi, a fare la « politica dei due forni », da un lato si opera in un certo modo, dall'altro in un altro; non si possono seguire principi diversi a livello comunitario e in casa nostra. Insomma, non possiamo più tenere i piedi in due staffe, ma dobbiamo fare scelte precise.

Pongo con forza all'attenzione del Governo il fatto che, purtroppo, nel corso dell'attuale legislatura i vari governi di centrosinistra si sono contraddistinti, soprattutto nel settore del quale oggi stiamo discutendo, quello dei trasporti, per essere stati ripresi a livello comunitario, quasi annualmente — anzi senza « quasi » — per un provvedimento, o per un altro, in vari settori, subendo le conseguenti sanzioni.

La Comunità europea ci ha dato, quindi, indirizzi di differente orientamento rispetto alle leggi che avevamo approvato nel Parlamento di questo paese. Posso ricordare le procedure di infrazione che abbiamo subito per le leggi sull'auto-transporto, nonché le vicende di Malpensa, che ci hanno visto continuamente soggetti agli strali della Comunità europea.

La problematica relativa agli articoli 16 e 17 della legge n. 84 del 1994, alla quale stiamo mettendo mano, è nata da una modifica alla legge n. 84 apportata da questo Parlamento, che noi ci siamo permessi, assumendocene la responsabilità, di denunciare a livello comunitario come un'iniziativa legislativa del nostro paese non adeguata alle norme comunitarie; infatti, oggi ci troviamo a ritoccare il medesimo argomento. Potremmo citare tranquillamente altri casi di questo genere.

La domanda che vorrei rivolgere al Governo, in maniera molto compassata e con molta serenità, è la seguente: vale la pena di continuare queste battaglie ideologiche — perché di questo si tratta, alla fine —, non volendo scrivere con chiarezza le leggi di questo paese e non volendo rispondere in maniera molto limpida e cristallina agli indirizzi delle norme comunitarie? È mai possibile che in questo paese ci dobbiamo sempre contraddistinguere per la confusione normativa che ogni legge che variamo in Parlamento crea nel paese, con tutte le incertezze che ciò si porta dietro? È mai possibile che dobbiamo perdere tempo in queste aule — è tempo prezioso — per correre dietro e porre riparo, su indicazione esterna, a norme che abbiamo modificato, sapendo già che non potevamo modificarle? Oggi ne andiamo a ritoccare una per la seconda volta.

Se il Governo e la maggioranza non aderiranno ad alcune nostre proposte emendative, che intendiamo presentare e che dovrebbero dare un quadro di maggiore chiarezza, il nostro timore, signor sottosegretario, è che, prima della fine della legislatura, ci ritroveremo magari a ritoccare una terza volta la legge n. 84

agli articoli 16 e 17, sui quali abbiamo avuto precise indicazioni a livello comunitario.

Il Governo ci potrà dire che vi è una sorta di persecuzione nei confronti del nostro paese e che negli altri paesi i nostri colleghi ed amici francesi e tedeschi, ad esempio, riescono a far valere le loro ragioni in maniera più forte rispetto a noi, ma ciò dipende dal Governo e non certo da questa Assemblea; dipende dall'autorevolezza del Governo nella sede comunitaria di Bruxelles nel far valere i propri diritti.

Tuttavia, ciò non ci deve mettere nella condizione di dire che gli altri riescono ad ottenere più indulgenza a livello comunitario, mentre noi veniamo castigati continuamente. I casi sono due: o vi fate più forza a Bruxelles e riuscite ad ottenere ciò che ottengono i vostri colleghi degli altri paesi dell'Unione europea oppure dobbiamo farcene una ragione e dobbiamo prendere atto che a Bruxelles, come Governo italiano, non abbiamo la stessa forza che riescono ad esercitare i Governi degli altri grandi paesi che condividono con noi l'esperienza comunitaria. Dobbiamo, quindi, fare di necessità virtù e la virtù, a questo punto, significa accettare con molta più precisione e puntualità le indicazioni che la Comunità europea ci dà.

Quindi, signor sottosegretario, questo significa che bisognerà cominciare a scrivere norme più chiare, che non abbiano sempre questa alea di incertezza che fa sì che, a seconda del tipo di lettura, uno stesso comma può essere oggetto di interpretazioni diverse. Questo purtroppo è il limite di molte disposizioni legislative e, in particolare, di quanto è contenuto nel disegno di legge in esame. È per questo che ricordo ancora una volta che a Bruxelles c'è sempre qualcuno che ci invita a leggere con maggiore attenzione, con ambedue gli occhi, le norme che scriviamo, in modo che le interpretazioni delle leggi siano univoche. A Bruxelles non è consentita quell'elasticità di lettura delle leggi che abbiamo introdotto nel nostro ordinamento, per cui dovremo fare di

questa necessità virtù e, se non vorremo trovarci una terza volta, prima della fine di questa legislatura, a parlare ancora di lavoro portuale e degli articoli 16 e 17 della legge n. 84, il Governo dovrà fare chiarezza facendo tesoro dell'esperienza accumulata in questi anni di Governo, dei rapporti con l'Unione europea e delle imposizioni che da essa sono venute. Mi auguro che finalmente il Governo ci dia la soddisfazione di trovarci di fronte ad una legge chiara perché noi non siamo contrari nel merito ma sul metodo. Il Governo scriva una legge chiara e vedrà che anche l'opposizione farà la sua parte, offrirà il proprio contributo e non porrà ostacoli all'approvazione di questo disegno di legge.

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

***(Replica del Governo - A. C. 6239)***

PRESIDENTE. Prendo atto che il vicepresidente della IX Commissione, onorevole Biricotti, e il relatore per la XI Commissione, onorevole Gasperoni, rinunciano alla replica.

Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

MARIO OCCHIPINTI, *Sottosegretario di Stato per i trasporti e la navigazione*. Signor Presidente, potrei semplicemente iniziare dicendo che i fatti li stiamo producendo e che per i miracoli ci stiamo attrezzando. Avendo i Governi precedenti e quello attuale deciso di aderire pienamente all'Unione europea, si sta producendo il massimo sforzo per adeguare le nostre leggi e i nostri regolamenti alla normativa comunitaria, ed il provvedimento in discussione ne è un esempio. Esso è stato oggetto di una lunga ed attenta riflessione, sia in sede parlamentare sia in sede comunitaria; vi sono stati scambi epistolari ed incontri e, una volta approvato, completerà il processo della gestione della portualità in Italia e quindi

della legge n. 84 del 1994 che sicuramente (lo ha detto anche l'onorevole Marengo) rappresenta una grande novità per la sistemazione definitiva di tale settore.

Vorrei ora fare qualche breve riflessione per riaffermare gli impegni del Governo. In Commissione a più riprese, sia attraverso le affermazioni del ministro Treu sia attraverso le dichiarazioni da me rese il 27 gennaio di quest'anno, sono stati forniti tutti i chiarimenti sulle problematiche che la questione ha posto. La questione centrale riguardava la modifica dell'articolo 3, comma 2, del disegno di legge che introduce il divieto di partecipazioni incrociate tra società fornitrici di lavoro portuale temporaneo e imprese portuali. Essa è stata l'oggetto del confronto tra il Governo italiano e la Commissione europea. Il Governo ha chiarito che tale divieto di partecipazioni incrociate è posto come divieto assoluto ed ha fornito, in Commissione, le spiegazioni in proposito, che intendo ribadire in questa sede.

Il comma 2 dell'articolo 3 del disegno di legge in esame è interpretato dal Governo nel senso che l'impresa autorizzata alla fornitura di lavoro temporaneo non deve esercitare, né direttamente né indirettamente, le attività di cui agli articoli 16, 18 e 21 comma 1, lettera a), della legge n. 84 del 1994, e non detenere direttamente o indirettamente partecipazioni nelle predette imprese. Inoltre, i soci dell'impresa autorizzata alla fornitura di lavoro temporaneo non possono esercitare, per conto proprio o tramite partecipazioni dirette o indirette, le attività di cui ai citati articoli della legge n. 84 del 1994. Questa è l'interpretazione autentica della legge; il regolamento attuativo, che seguirà alla legge, non potrà che essere conforme a tali indicazioni.

Vi è, poi, il problema dei tempi. L'iter del provvedimento in esame è iniziato nel 1997; dalla corrispondenza con il Commissario europeo, professor Monti, si rileva che erano stati assegnati due mesi per rimuovere il pericolo di infrazione comunitaria incombente sul provvedi-

mento, quindi, sul Governo e sul nostro paese: ebbene, dal 1997 si è arrivati al 2000!

Tutto il confronto tra il Governo italiano e l'Unione europea ha fatto sì che il Governo italiano assumesse l'impegno a non modificare il disegno di legge in esame (così come approvato dal Senato) e ad accelerare i tempi di attuazione.

Signor Presidente, vorrei ricordare ancora una volta che il lavoro da noi svolto negli ultimi mesi ed elaborato nelle Commissioni competenti è stato apprezzato dal Commissario Monti. Vorrei richiamare e leggere alcune espressioni molto chiare, indicative di come il Commissario Monti abbia apprezzato le dichiarazioni rese da noi in Commissione. In una lettera recentissima, del marzo di quest'anno, il commissario Monti si esprime così: «Dopo un'accurata analisi ed una serie di contatti con le autorità italiane, ho motivo di ritenere che l'approvazione del progetto di legge, unitamente alla dichiarazione resa alla Camera dal sottosegretario Occhipinti a nome del Governo il 27 gennaio scorso ed all'adozione del regolamento attuativo della nuova legge, possa eliminare la situazione denunciata dalla Commissione europea e dalla Corte di giustizia». Ciò vuol dire che gli impegni assunti sono sufficienti a risolvere la complessa questione.

Rinnovando l'impegno a fare presto, oltre che bene, vorrei ricordare che c'è una grande attesa nei confronti del provvedimento, un'attesa che viene dal mondo del lavoro e dal mondo delle imprese, nonché da parte delle autorità portuali. È infatti necessario assicurare regole condivise ed assicurare davvero maggiore concorrenza, modernizzazione e pari opportunità.

Vorrei anche assicurare all'onorevole Marengo che l'impegno cui si fa riferimento nella legge e le perplessità espresse circa i controlli sulle cooperative rappresentano un problema che in futuro non riguarderà il Governo, bensì le autorità portuali, le quali, secondo quanto stabilito nel testo, hanno proprio i compiti di vigilanza e di controllo. È questo un modo

per responsabilizzare ancora di più gli organi preposti, come le autorità portuali, con propri regolamenti, facendo sì che si tratti di norme trasparenti e serie, nell'approccio alla tematica del lavoro ed a tutte le problematiche connesse.

Fatte queste riflessioni, desidero, a margine, scusarmi per il ritardo con cui sono giunto in quest'aula. Ciò è stato determinato dalla necessità della mia presenza al Senato, per rispondere ad alcune interrogazioni: normalmente sono molto puntuale.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

**Discussione della proposta di legge: S. 3157 — Senatori Smuraglia ed altri: Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti (approvata dal Senato) (5967); e delle abbinate proposte di legge: Borghezio ed altri; Cento ed altri; Cascio (1823-2283-2359) (ore 10,23).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata dal Senato, d'iniziativa dei senatori Smuraglia ed altri: Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti; e delle abbinate proposte di legge d'iniziativa dei deputati: Borghezio ed altri; Cento ed altri; Cascio.

**(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 5967)**

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore: 15 minuti;

Governo: 15 minuti;

richiami al regolamento: 5 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora (con il limite massimo di 15 minuti per il complesso degli interventi di ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 10 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 34 minuti;

Forza Italia: 33 minuti;

Alleanza nazionale: 32 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 31 minuti;

Lega nord Padania: 30 minuti;

Comunista: 30 minuti;

UDEUR: 30 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 30 minuti;

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 40 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

Verdi: 8 minuti; Rifondazione comunista-progressisti: 7 minuti; CCD: 7 minuti; Socialisti democratici italiani: 4 minuti; Rinnovamento italiano: 3 minuti; CDU: 3 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 3 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali — A.C. 5967)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore, onorevole Schmid.

SANDRO SCHMID, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, mentre avviamo la discussione su questo significativo provvedimento per favorire l'attività lavorativa dei detenuti, non si possono sicuramente ignorare i gravi episodi esplosi nelle carceri di Sassari e Milano. Essi hanno riproposto all'attenzione di tutti il drammatico stato di sovraffollamento e degrado in cui si trova la maggioranza delle carceri italiane. Oggi si

ripropone, in tutta la sua evidenza, l'emergenza della situazione carceraria sotto tutti i suoi punti di vista: da quelli dell'insufficienza strutturale, dove agli edifici vecchi ed obsoleti si aggiunge spesso un affollamento di detenuti doppio rispetto all'abitabilità normale, a quelli della mai risolta situazione di carenza di organico degli operatori carcerari.

Si tratta, quindi, di una situazione insopportabile e spesso invivibile non solo per i detenuti, ma per gli stessi operatori che lavorano nelle carceri e ai quali va espressa tutta la solidarietà per un lavoro difficile, spesso con turni e straordinari defatiganti e spesso con una retribuzione non adeguata al tipo di lavoro svolto.

Non è certamente questa la sede per discutere dei gravi fatti esplosi nelle carceri di Sassari e Milano, ma non c'è il minimo dubbio che larga parte del malessere, delle tensioni e degli episodi di conflittualità può e deve essere rimossa se si riuscirà a risolvere le cause strutturali di degrado in cui versa la maggioranza delle carceri italiane.

Nonostante ciò è chiaro che gli episodi accertati di violenza non sono accettabili e devono essere puniti, come è ingiusta ogni criminalizzazione del lavoro serio e difficile dell'insieme dei lavoratori delle carceri, ad ogni livello di responsabilità, ai quali va ribadita piena riconoscenza e solidarietà.

In questa direzione occorre sicuramente uno sforzo straordinario dello Stato anche nella consapevolezza che la sicurezza e la legalità non debbano cancellare le istanze di rieducazione e di recupero sociale sancite dalla Costituzione. Mi sembra importante procedere alla rapida attuazione di due pilastri della riforma dei penitenziari: mi riferisco all'accelerazione dell'approvazione del nuovo regolamento penitenziario e al riordino dell'amministrazione. Allo stesso modo mi sembra significativo l'inizio dell'iter al Senato del provvedimento che intende introdurre la figura del difensore civico delle persone private della libertà personale, una figura di tutela molta diffusa nei paesi del nord Europa.

In conclusione di questa parte introduttiva, mi associo, quindi, all'appello del ministro Fassino per uno sforzo comune di tutto il Parlamento ad un impegno solidale di tutte le forze politiche e ad uno scatto di comune responsabilità nello sforzo di approvare definitivamente le riforme necessarie.

Onorevoli colleghi, oltre a ciò 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, dell'effettività delle sanzioni è sempre più sentito dall'opinione pubblica: è molto preoccupante l'ampliarsi del numero dei reati commessi e l'intensificarsi di una criminalità diffusa con un vero e proprio salto di qualità nei mezzi a disposizione delle organizzazioni criminali e malavittose. 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 malavittosi. Ecco perché il tema del lavoro carcerario può rappresentare davvero 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 (atto Camera n. 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 lavoratori non alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria ha subito una flessione, passando alle 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.

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 le 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.

L'articolo 1, comma 1, come già detto, 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 nei sei mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione. È questa una forma di incentivo molto importante che, a parere del relatore, molto probabilmente dovrà essere ulteriormente rafforzata.

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.

Riguardo la 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 V Commissione, le cui condizioni ed osservazioni sono state integralmente recepite.

In conclusione, rispecchiando anche l'orientamento pressoché unanime dell'XI Commissione — colgo l'occasione per ringraziare del contributo costruttivo i colleghi sia della maggioranza, che dell'opposizione — auspico l'approvazione più celere possibile 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.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Il Governo si riserva di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Tadorelli. Ne ha facoltà.

MARIO ALBERTO TABORELLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, il provvedimento che stiamo esaminando è di grande rilievo sul piano dei principi e noi speriamo possa diventarlo anche su quello dell'applicazione concreta.

Sappiamo che la cultura del diritto nel mondo moderno, nei paesi di alta civiltà giuridica, concepisce la carcerazione innanzitutto come strumento di recupero e di rieducazione del reo. La funzione rieducativa della pena sul piano dei principi è considerata prioritaria, prevalente su quella remunerativa come intesa in passato. Il carcere non è più — o almeno non dovrebbe più essere — uno strumento per liberare la società da elementi di disturbo, segregandoli, ma un mezzo per riconsegnare alla società, dopo la giusta espiazione delle proprie pene, cittadini capaci di vivere onestamente. Questi principi sono puntualmente recepiti dall'articolo 27 della nostra Costituzione, ma trovano corrispondenza nell'effettività della nostra situazione carceraria? Credo che la risposta sia purtroppo scontata e che chiunque abbia visitato un carcere italiano, tranne poche e fortunate eccezioni, conosca benissimo la risposta. Credo inoltre che basti anche un'occhiata superficiale alle notizie che ci vengono dai giornali o dall'informazione radiotelevisiva per non avere dubbi. Le recenti, gravissime notizie che ci giungono dal carcere di Sassari e da altre carceri, non solo in Sardegna, sono l'emblema di un fallimento. Ne sono vittima tutte le parti in

causa, in primo luogo i detenuti, costretti a subire un trattamento umiliante quando non violento e gli agenti della polizia penitenziaria, i quali percepiscono una retribuzione irrisoria e sono costretti a fare del loro meglio in condizioni difficilissime per gestire situazioni pericolose. Ne è vittima, soprattutto, il concetto stesso della carcerazione rieducativa, com'è intesa dal nostro ordinamento.

Il danno sociale che ne deriva è enorme. Per avere la misura dello sfascio, proviamo a riflettere su un paio di dati clamorosi. La popolazione carceraria italiana, nel 1990, era di circa 29 mila detenuti, mentre nel 1998 è diventata di 47 mila detenuti; insomma, essa è quasi raddoppiata, mentre — lo sottolineo solo per inciso —, come sappiamo, l'edilizia carceraria non ha certo tenuto il passo di tale crescita. Credo di poter dire, anzi, che la capienza delle nostre carceri è rimasta pressoché immutata.

Sarà anche per effetto di ciò, ossia per la mancanza di spazio fisico, che le condizioni di vita nelle carceri sono straordinariamente peggiorate. Il risultato è comunque chiarissimo: dal 1990 ad oggi la percentuale di detenuti impiegati in attività lavorative è scesa dal 43 per cento al 20 per cento. È questo il bilancio di una grave sconfitta per lo Stato, per la nostra civiltà giuridica, per il futuro stesso della sicurezza sociale del nostro paese.

Una delle principali ragioni, in effetti, per la quale la carcerazione in Italia non ha alcuna funzione rieducativa reale e, anzi, è piuttosto, molto spesso, un elemento di ulteriore corruzione del reo, rischiando di trasformare in delinquente abituale chi, soprattutto tra i più giovani, abbia commesso un errore che lo abbia condotto in carcere, è proprio l'ozio forzato che, oltre alla promiscuità, è la ragione principale di degrado della vita in carcere.

Garantire ai detenuti la possibilità di svolgere un lavoro durante la detenzione non è soltanto un modo per far avere loro qualche risorsa economica, spesso comunque utilissima soprattutto per i non abbienti, che rappresentano senz'altro la

maggioranza della popolazione carceraria; il lavoro in carcere ha altre due funzioni fondamentali: quella di tipo formativo, nel senso di creare o mantenere una professionalità utile in vista del reinserimento nella vita al di fuori del carcere e per non tornare a delinquere, e quella più generale di dare una dignità e un senso all'espiazione della pena, che non sia esclusivamente di avvilimento della dignità umana, che appartiene anche ai detenuti.

Lo svolgimento di una professione in luogo dell'ozio forzato può essere esso stesso una ragione di recupero di un rapporto corretto con la vita sociale, restituendo al detenuto una soggettività, strappandolo alla condizione di numero gettato in una cella e lì abbandonato fino alla scadenza dei termini fissati dal giudice. Certo, questi concetti, che sono di elementare civiltà giuridica, possono tuttavia risultare di difficile applicazione in un clima sociale nel quale la crisi del nostro sistema produttivo e l'andamento della disoccupazione, con buona pace dell'ottimismo sbandierato in queste settimane dal Presidente del Consiglio, sono e rimangono drammatici.

È fin troppo facile e fin troppo ovvio chiedersi perché la logica, che è corretta e che condivido, degli sgravi fiscali e contributivi per le cooperative o le aziende che impiegano detenuti o ex detenuti non possa essere applicata a chi assume disoccupati che non sono stati in carcere. Ciò, però, ci condurrebbe ovviamente a riflessioni molto più ampie sulla logica generale della politica del lavoro del Governo che, a nostro giudizio, costituisce uno dei fallimenti più clamorosi del centrosinistra (per parlarne vi saranno molte altre occasioni). Va detto, tuttavia, che non si sanerebbero gli errori della politica economica del Governo penalizzando una categoria, come i detenuti o gli ex detenuti, oggettivamente debole. Non dimentichiamo mai che, se ogni uomo, ancorché detenuto, ancorché colpevole dei reati più gravi, rimane portatore di alcuni diritti fondamentali, il recupero alle regole della

convivenza civile di chi delinque è nell'interesse prioritario della società, della sicurezza dei cittadini.

Il consolidarsi di un'area, di un settore della società che vive ai margini della legalità è un fenomeno pericolosissimo, nel quale la malavita organizzata recluta con grande facilità i propri organici. Se dal carcere non uscissero cittadini pronti a ricominciare a vivere nelle regole, ma delinquenti abituali, pronti cioè a tornare sulla strada del delitto, ciò determinerebbe un costo sociale altissimo. Mi rendo conto che anche questo è un discorso difficile di fronte all'allarme sociale che deriva da un altro grave fallimento del Governo: quello sul fronte della sicurezza. È un fallimento che sta nei numeri. Sono le relazioni annuali del procuratore generale presso la Corte di cassazione, all'apertura dell'anno giudiziario, a regalarci la fotografia agghiacciante di un paese nel quale il 95 per cento dei reati commessi ogni anno rimane impunito, nel quale il 50 per cento degli omicidi e il 90 per cento dei furti non trovano un colpevole.

Questo scenario coinvolge responsabilità del Governo e responsabilità delle procure della repubblica, alcune delle quali, forse, sono troppo indaffarate in indagini retrospettive su uomini politici della prima o della seconda Repubblica o sulle aziende da qualcuno di loro create per occuparsi di banalità meno spettacolari e meno politicamente utilizzabili, come gli omicidi e i furti. Peccato che queste situazioni, invece, siano quelle che contano per i cittadini e quelle che giustificano la richiesta di una severità che è giustissima se non diventa inutile arbitrio.

La tolleranza zero che noi auspichiamo non significa riduzione dei diritti dei cittadini, ma significa certezza dell'effettività della pena a partire proprio dalla criminalità minore e occasionale. La pena, però, per essere efficace, deve essere certa e non inutilmente avvilente.

Le gride dei governatori spagnoli del seicento, quelle di cui ci parla Manzoni, che minacciavano punizioni sempre più gravi e che rimanevano sostanzialmente

inapplicate, oltre a non essere un modello per la nostra civiltà giuridica, non erano nemmeno, e non sono, uno strumento efficace per la repressione del crimine. Dunque, il recupero dei detenuti all'attività lavorativa è un aspetto dell'itinerario verso il loro recupero alla vita onesta. È una misura di salvaguardia sociale. Perseguire tale obiettivo attraverso lo strumento di incentivi fiscali e contributivi è sicuramente una strada corretta, forse l'unica oggettivamente possibile per ottenere dei risultati concreti in una logica, per una volta, non strettamente dirigista.

Certamente, questa legge afferma dei principi giusti dei quali bisognerà verificare l'applicazione. Non è soltanto teorico il pericolo, per esempio, che la formazione dei detenuti si traduca piuttosto in uno strumento per alimentare burocrazia carceraria e non in un effettivo beneficio per coloro che ne dovrebbero essere i destinatari. Va detto però che la previsione dell'articolo 3 di affidare questo compito direttamente alle imprese a fronte degli sgravi fiscali dovrebbe essere garanzia di qualche maggiore efficienza.

Sempre in materia di applicazione, va detto che gran parte dell'efficacia di questo provvedimento dipenderà dalla misura effettiva degli sgravi previsti che, a norma dell'articolo 4, verranno determinati annualmente con un decreto interministeriale. Questa è oggettivamente una delle più grandi incognite di questa legge: evidentemente, soltanto un livello di sgravi significativamente adeguato può produrre risultati di reale efficacia. Su questo vorrei mettere fin d'ora, come si suol dire, le mani avanti. C'è il rischio di affermare un principio alto e nobile e poi di non applicarlo. Sarebbe la cosa peggiore che potremmo fare.

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Marengo. Ne ha facoltà.

**LUCIO MARENGO.** Signor Presidente, mi consenta una breve parentesi. Noto che anche questa mattina c'è una scolaresca ad assistere ai lavori della Camera. Sarebbe opportuno che si dicesse a questi

ragazzi che l'aula non sempre è così vuota e che normalmente si lavora, e anche tanto. Sarebbe opportuno ripensare il fatto di consentire l'accesso dei ragazzi nell'aula quando ci sono sedute di questo genere.

Signor Presidente, dal 1994 ho compiuto un giro attraverso le carceri italiane per uno studio. Allora, quando si parla di questo argomento sarebbe interessante sapere che cosa accade dietro le sbarre, prima di parlare di lavoro.

Vi sono carceri nelle quali il livello di vivibilità è molto al di sotto di una comune stalla! Vi sono carceri come quello di Bari, od anche carceri moderne come quello di Trani, ma anche altre in tutta Italia dove ai detenuti (che pure sono persone non oneste ma abituate a delinquere, ed è giusto che siano detenute) non viene garantito neppure il livello più basso di vivibilità. Serve entrare nei particolari perché ciascuno si assuma le proprie responsabilità: vi sono celle di 12-15 metri quadri, con 12 detenuti che dormono in letti a castello con 4 letti (l'ultimo occupante si lega con le corde per paura di cadere); il servizio igienico è affidato a una tazza a vista, perché tutto avvenga alla luce del giorno. Siamo davvero al livello di stalle!

E poi parliamo di lavoro! In queste carceri, dove vi sono oltre 50 mila detenuti, vi sono circa 7 mila potenziali sieropositivi: eppure, abbiamo promiscuità nelle celle e nell'utilizzo dei servizi igienici, oltre che una serie di violenze esercitate a danno dei più deboli. Diciamo queste cose, perché l'opinione pubblica deve sapere: dovremmo consentire ai giornalisti ed alle telecamere di entrare nelle carceri, per vedere quello che accade; ci renderemmo così conto delle condizioni di vita a cui sono costretti anche gli agenti della polizia penitenziaria, a cui va la mia solidarietà. Gli agenti hanno i minimi mezzi di sopravvivenza per il loro lavoro all'interno del carcere: non è bello fare l'agente di polizia penitenziaria, forse è il peggiore dei lavori, che però viene svolto con grande dignità. Se vi sono stati episodi isolati di violenza, non

credo siano estranei agli interessi di personaggi al di fuori delle carceri che, forse, hanno voluto ammorbidire il comportamento di qualche detenuto.

Parliamo di carceri sovraffollate, ma non di carceri abbandonate, signor sottosegretario, eppure vi sono carceri costruite e mai utilizzate, attualmente devastate dai vandali. Posso citare il carcere di Boiano, in Molise, che una trasmissione televisiva molto nota ha portato alla ribalta, finito di costruire nel 1987, con una spesa all'epoca di 10 miliardi, ma mai utilizzato. Abbiamo poi altri casi, come quello di un carcere in provincia di Bari, dove vi sono 4 detenuti e 30 agenti di custodia. Sarebbe allora necessario e quanto mai doveroso che il Ministero della giustizia procedesse ad un controllo a tappeto. A tale riguardo non rivolgo accuse ai ministri, ma ai funzionari del Ministero che sicuramente conoscono queste situazioni.

Bisogna capire, per esempio, per quale ragione prima si costruisce un carcere a Trivento, sempre in Molise, e poi in corso d'opera si interrompono i lavori, ovviamente pagando l'impresa che ha vinto l'appalto. Da 10 anni il comune di Trivento chiede il cambio di destinazione d'uso di questo manufatto per poterlo meglio utilizzare, o comunque per utilizzarlo (e lo stesso è avvenuto nel caso di Boiano), ma vi è il silenzio totale da parte dei funzionari del Ministero della giustizia, che andrebbero cacciati via per le responsabilità gravi che hanno nella gestione delle carceri.

Signor sottosegretario, mi perdonerà una divagazione, per dire che ieri sera, nel corso di una trasmissione televisiva alla quale ho partecipato, in presenza del comandante della Guardia di finanza che dirige il corpo in Puglia, in provincia di Bari, si è parlato dei due finanzieri massacrati, mandati a reprimere il contrabbando con una FIAT *Punto* — evidentemente c'è qualcuno che ha interesse a vendere queste macchine — contro i blindati dei contrabbandieri. Se si vuole operare il controllo sul territorio, se si vuole ottenere un risultato, occorre dare i mezzi

a chi deve effettuare tali controlli, perché venga raggiunto lo scopo di prevenire e reprimere gli atti criminosi.

Signor sottosegretario, in queste carceri la popolazione è cambiata, non è più quella di trent'anni fa, una parte della stessa è rappresentata da gente voluta. Nel carcere di Turi ho incontrato persone laureate, che hanno avuto disavventure nella vita, persone colte, che vorrebbero svolgere un lavoro dignitoso. Lei pensa che sia facile trovare un datore di lavoro per i detenuti? Pur sapendo di godere di agevolazioni fiscali, nessuno li assumerebbe. Si arriva, quindi, alle cooperative sociali, mentre sarebbe opportuno, come già accade in qualche regione italiana, fare in modo che le regioni, attraverso l'istituto della formazione professionale, insegnassero un mestiere ai detenuti, soprattutto a coloro che devono scontare una lunga pena detentiva.

Sarebbe necessario e doveroso insegnare un mestiere e, a tale proposito, non sono d'accordo sulla retribuzione perché i detenuti costano allo Stato, ai cittadini onesti che pagano le tasse, oltre 400 mila lire al giorno. Allora, sarebbe opportuno che lavorassero, perché, offrendo loro tale opportunità, li gratifichiamo, impediamo loro di stare venti ore in una cella ad oziare; ricordo che hanno due ore di aria la mattina e due il pomeriggio, in un cortile angusto di pochi metri quadri. Non dobbiamo farne delle vittime, hanno commesso reati e devono scontare le pene, tuttavia lo Stato deve garantire la sopravvivenza civile a questa gente, la vita civile all'interno delle strutture carcerarie e deve richiedere a costoro che ripaghino la società per quello che hanno fatto lavorando gratuitamente. Con quel denaro occorre migliorare le condizioni carcerarie.

Il provvedimento in esame, che sarebbe condivisibile nella sostanza se gli obiettivi fossero raggiunti, potrebbe, in alcuni casi, privilegiare cooperative sociali che, forse, hanno scopi diversi rispetto al tentativo di redimere un detenuto.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
CARLO GIOVANARDI (ore 11,05)

LUCIO MARENGO. Non è compito della cooperativa farlo, ma delle istituzioni: è compito delle istituzioni all'interno delle strutture carcerarie. Nelle carceri dodici persone convivono in una cella di 12 metri quadri, un metro quadro a persona: sono spazi angusti ed è vergognoso ciò che accada. Mi sono recato a trovare Simonelli, uno dei presunti responsabili dello scandalo della missione « Arcobaleno » e la prima cosa che mi ha detto è stata: « direi qualsiasi cosa pur di uscire da questo carcere ». Un altro, Tenaglia, mi chiedeva la cortesia di avere una coperta perché stava morendo di freddo. Questo è il carcere! È un *lager*, non un carcere. Se lo scopo deve essere tentare anche il recupero del detenuto, bisogna migliorare le condizioni di vita all'interno del carcere proprio con la formazione professionale laddove sia possibile.

Occorre insegnare un mestiere a questi detenuti e, se è possibile, convincere il potenziale datore di lavoro che non tutti i detenuti sono delinquenti nel vero senso della parola, ma vi è chi è finito in carcere per motivi diversi ed è disponibile a recuperarsi, perché, se non vi è la sua volontà in tal senso, nulla possono fare le istituzioni. Noi diciamo: concertiamo, diamo una mano, ma vigiliamo su queste cooperative. Bisogna vigilare su di esse, perché le cooperative sociali hanno una strana funzione, godono di sgravi fiscali e, nella suddivisione degli utili, rimane poco a chi lavora e molto a chi gestisce le cooperative.

Le prime iniziative che il Ministero della giustizia deve adottare, attraverso i riferimenti che ha sul territorio — i provveditorati alle opere pubbliche carcerarie —, devono essere tese a migliorare le condizioni delle carceri. In un secondo momento, dovrà valutare anche l'ipotesi di un lavoro autonomo all'interno delle carceri, come ad esempio la produzione artigianale. Ciò è possibile: la direttrice del carcere di Turi, una zona agricola in

cui si coltivano alcune particolari qualità di frutta, quali la ciliegia, la pesca ed altri prodotti locali, affermava che, anche attraverso la formazione professionale, potrebbe essere insegnato ai detenuti un mestiere utile nel vero senso della parola.

Chiediamo, quindi, che si mettano in pratica, con l'intenzione di perseguirle con la collaborazione di tutti, tutte le iniziative necessarie a rendere vivibile il carcere, in cui, sì, deve essere scontata per intero la pena, ma garantendo il minimo di vivibilità, utilizzando, signor sottosegretario, le carceri che già ci sono. I 160 miliardi che il ministro Fassino vuole utilizzare per realizzare nuove carceri vengano utilizzati per migliorare quelle già esistenti: lo si faccia subito.

Vengano controllate le carceri: in quello di Bari, ad esempio, anni fa fu istituito un ospedale che non è mai entrato in funzione. Gli ispettori ministeriali, anziché starsene a Roma, così come i tanti magistrati inutili del Ministero della giustizia, vadano in giro per le carceri; facciano bene al Ministero e al nostro paese, perché detenere la gente in quella maniera significa privarla della dignità.

Questo chiediamo al Ministero e al ministro, ai quali non imputiamo le carenze, la cui responsabilità è dei funzionari del Ministero, che hanno il dovere di provvedere, ed anche dei magistrati di periferia, che sicuramente conoscono bene le condizioni delle carceri, ma si sono sempre guardati dal denunciare all'autorità sanitaria i soprusi ai quali i detenuti ogni giorno sono costretti a sottostare.

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Michielon, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Replica del Governo - A. C. 5967)**

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore, onorevole Schmid, rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il sottosegretario di Stato per la giustizia.

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Signor Presidente, stamattina si è affrontata la discussione su un provvedimento molto importante e molto atteso dal mondo così vasto del carcere: si tratta di una realtà che va conosciuta dai parlamentari, che hanno il diritto di accedere agli istituti, e dai cittadini.

Questo deve avvenire non solo attraverso le numerose pagine di giornale che si dedicano all'argomento in un particolare momento di emergenza, pagine che poi scompaiono perché già oggi, scorrendo i maggiori quotidiani, della vicenda del carcere di Sassari non si trova traccia.

LUCIO MARENGO. Non se ne parla più!

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. È come se non esistesse più! Consapevolmente dichiaro che oggi la situazione delle carceri italiane è più preoccupante rispetto ai giorni scorsi, quando i giornali dedicavano pagine e pagine alla denuncia di un episodio, come quello avvenuto a Sassari, sicuramente gravissimo ma che può produrre in tutto il « pianeta carceri » episodi ancora più pericolosi. Quindi il collegamento tra Parlamento e cittadini attraverso la mediazione dei mezzi di informazione è straordinariamente importante perché il carcere è un indicatore del livello di civiltà di un paese e purtroppo la condizione delle carceri in Italia ha un tasso di inciviltà e di indegnità altissimo.

Contemporaneamente occorre osservare che nel carcere italiano negli ultimi anni si sono compiute esperienze straordinariamente positive. Se non lo riconosciamo, sbaglieremmo. Il fatto che nelle carceri italiane vengano pubblicati oltre cinquanta giornali è straordinariamente importante, tanto più che alcuni di questi sono di qualità.

LUCIO MARENGO. Di livello culturale alto!

FRANCO CORLEONE, *Sottosegretario di Stato per la giustizia*. Sì, potrebbero anche essere presi ad esempio da qualcuno. A San Vittore lo scorso anno è stato prodotto un film dal titolo *Campo corto* che non è la denuncia delle condizioni di invivibilità del carcere bensì una prova artistica, un film d'arte importante.

Potrei continuare l'elenco di fatti straordinariamente positivi che vengono compiuti in molti istituti carcerari, ma il problema è che oggi da questo sistema di isole non collegate tra loro occorre passare ad una politica comune a tutti gli istituti. Non è più accettabile che in alcuni istituti possano essere svolte talune attività e si pongano in atto trattamenti molto avanzati, mentre in altri tutto ciò non è consentito e si vive a livello di zoo. Questa è la contraddizione che dobbiamo superare.

Mi preme sottolineare che la proposta di legge in esame è stata assegnata alla Commissione lavoro cosicché non sono solo gli esperti della Commissione giustizia ad occuparsi del carcere che, in questa occasione, è diventato materia di esame da parte di una Commissione che si occupa di una questione fondamentale per tutti i cittadini, compresi quelli detenuti. Questo provvedimento affronta un nodo su cui il principio costituzionale della pena, intesa come strumento rieducativo e volto al reinserimento del condannato, gioca tutto il suo senso.

Istruzione e lavoro sono le chiavi affinché non vi sia recidiva. Alle obiezioni dei cittadini che si preoccupano della sicurezza e di chi, vista la disoccupazione esistente in Italia, si chiede per quale motivo si debba dare lavoro ai detenuti, dobbiamo fornire la seguente risposta: se vogliamo evitare la recidiva e se vogliamo maggior sicurezza, si deve utilizzare il passaggio in carcere affinché esso non sia una scuola di incattivimento e non produca un rientro nella società ancor più rabbioso. Al contrario, si deve fare in modo che l'ex detenuto ritorni nella società con opportunità di vita, di lavoro e di cittadinanza.

Non voglio dipingere i detenuti come se fossero vittime, ma dobbiamo sapere che la maggior parte di essi in Italia sono il frutto dell'emarginazione e della marginalità sociale: se nelle prigioni vi sono oltre il 35 per cento di tossicodipendenti, se vi è un numero straordinario di immigrati poveri, se vi sono malati non solo di AIDS, ma anche di epatite B e di TBC, nonché persone con disagi psichiatrici, vuol dire che il carcere è diventato il luogo a cui la collettività pensa di devolvere la soluzione e la cura delle ferite sociali.

Si pone, dunque, il problema di che cosa sia lo Stato sociale nel nostro paese, in che cosa debba consistere la riforma del *welfare State* e se non si debba partire, nel considerare tutto ciò, proprio dai nomi e cognomi dei più deboli che sono nelle carceri. Si pone, altresì, l'esigenza di affrontare il problema delle leggi (ad esempio, sulla tossicodipendenza) che hanno come conseguenza la presenza di metà dei detenuti, per violazioni dirette o indirette della legge (mi riferisco ai reati commessi per procacciarsi il denaro necessario per assumere sostanze stupefacenti). Ci si deve chiedere, inoltre, se non sia giunto il momento di attuare una politica di riduzione del danno, una politica intelligente sulla tossicodipendenza che non demandi al carcere la soluzione di tali problemi. Ma questa, forse, è altra questione.

Signor Presidente, ritengo che la relazione dell'onorevole Schmid sia stata assolutamente puntuale. Gli interventi degli onorevoli Marengo e Tadorelli hanno fornito alcuni elementi importanti di riflessione, soprattutto sulla dimensione delle risorse da assegnare al provvedimento in esame: si tratta di risorse assolutamente limitate ed adatte solo alla sperimentazione, ovvero alla verifica se tale impegno possa portare risultati. Infatti, se dall'esito dell'utilizzo di tali risorse verificassimo la disponibilità di aziende, dobbiamo sapere sin da ora che la cifra destinata al provvedimento è assolutamente insufficiente. Si tratta, dunque, di un provvedimento utile, in quanto può dare un segno che si va nella giusta direzione; esso può

aiutare la sperimentazione, ma dobbiamo sapere sin da ora che, se la sperimentazione darà risultati positivi, saranno necessari più fondi: quelli attualmente stanziati sarebbero assolutamente inadeguati. Il problema dei fondi vale anche per tutte le altre questioni inerenti alle carceri: dall'edilizia penitenziaria al problema del personale, nell'ambito del quale mancano totalmente alcune figure, come quelle degli educatori, degli assistenti sociali, del personale tecnico-amministrativo.

Non va poi dimenticato il problema delle condizioni di vita degli appartenenti alla polizia penitenziaria che, come è stato qui ricordato, fanno un lavoro difficile e devono essere anche loro sostenuti attraverso un processo di formazione continua, per essere adeguati al rapporto con una popolazione detenuta molto, molto difficile, non foss'altro per i problemi di lingua, di costume e di cultura rappresentati dalla presenza addirittura maggioritaria, in alcune carceri del centro-nord d'Italia, di cittadini stranieri. Ciò determina problemi ancora più complessi, anche perché quella parte di detenuti non può neppure aspirare a quei benefici dell'ordinamento penitenziario di cui alla cosiddetta legge Gozzini, i quali consentono oggi alle carceri di non esplodere.

Allora, i problemi sono enormi e datano da molto tempo, ma, quel che è peggio, si sono anche aggravati degli ultimi anni. È stato ricordato che, se nel 1990 i detenuti erano circa 30 mila e lavoravano nelle carceri 10 mila persone, in tutti questi anni hanno continuato a lavorare nelle carceri 10 mila persone, ma oggi i detenuti sono 54.500 e si avviano ad essere 55 mila — facendo una previsione molto facile —, dopo di che saranno 56, 57 mila e così via, e chissà quando ci fermeremo. Tutto ciò crea una situazione di sovraffollamento e di difficoltà straordinaria. Solo dal dicembre 1998 ad oggi i detenuti sono passati da 47 mila a 55 mila, senza che siano cambiate le leggi.

Se mi consentite, è difficile credere a quelle voci polemiche che parlano del carcere come di un hotel a quattro stelle, con le porte girevoli: quello che vediamo

è che non sono affatto alberghi di lusso (anzi, credo che l'onorevole Marengo abbia definito « stalle » alcune celle che taluni, pudicamente, chiamano stanze), bensì luoghi sovraffollati. La legge Simeone era stata criminalizzata come legge « svuota carceri »: in realtà, come ho già chiarito, la popolazione detenuta ha avuto un incremento esponenziale ed è destinata ad aumentare.

Ecco, allora, le difficoltà in cui ci dibattiamo. Il problema è che il lavoro esterno, di cui all'articolo 21, ed il lavoro dei semiliberi riguardano solo 1.500 unità: troppo poche. Anche qui sono in atto sperimentazioni avanzatissime, come l'accordo con la Telecom ed il lavoro, in Lombardia, con le ASL per la programmazione e la trascrizione delle ricette dei medicinali: lavori quindi avanzati, ma che coinvolgono troppo poche persone. Penso che il quadro che ho delineato possa farci comprendere come questo provvedimento elimini ostacoli legislativi e fornisca possibilità di sperimentazione. È ovvio che dobbiamo rendere gli istituti vivibili, nonché attrezzati per lo svolgimento del lavoro, tenendo conto anche del decreto legislativo n. 626 del 1994 che impone, anche agli istituti penitenziari, di fare fronte alle condizioni di difficoltà.

Il dibattito di questa mattina si svolge fra un'emergenza storica ed il delinearsi di una prospettiva di cambiamento e di riforma che finalmente si basa saldamente su alcuni pilastri, come ha ricordato l'onorevole Schmid. Mi riferisco, in primo luogo, al riordino del dipartimento che darà finalmente, al personale dell'amministrazione, una prospettiva di carriera più dignitosa, responsabile ed ambiziosa, con il riconoscimento della carriera dirigenziale e direttiva al personale amministrativo e alla polizia penitenziaria che, finora, era un corpo acefalo. Proprio ieri abbiamo ottenuto il via libera da parte della Camera per poter avviare il riordino del dipartimento al fine di garantire condizioni di lavoro dignitose per chi opera.

In secondo luogo, deve essere realizzato un regolamento non ottuso per migliorare la qualità della vita e dei diritti dei cittadini detenuti. Voglio fare un appello: mi auguro che quello che viene definito sciopero bianco, vale a dire l'applicazione alla lettera del regolamento attuale, che significa afflizione maggiore per i detenuti, venga sospeso: abbiamo bisogno che nelle carceri non ci sia una lotta tra guardie e ladri, ma il superamento delle difficoltà di questi giorni.

Garantendo i due principi che ho ricordato, assicurando, con questo provvedimento, il lavoro e ponendosi il problema delle condizioni di salute sia dei detenuti sia di chi lavora all'interno di un carcere, possiamo sperare che cambi finalmente la realtà delle carceri e che se ne possa parlare non perché accadono tragedie, ma per fare in modo che il carcere diventi uno di quei momenti in cui il paese si specchia e si rispecchia. Questo ci consentirà di dire che la nostra società non esclude, ma include.

**PRESIDENTE.** Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

### **Ordine del giorno della prossima seduta.**

**PRESIDENTE.** Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Lunedì 22 maggio 2000, alle 16:

Interpellanze ed interrogazioni.

**La seduta termina alle 11,30.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO  
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

**DOTT. PIERO CARONI**

---

*Licenziato per la stampa alle 13,15.*