

SANTI CONSOLO

[www.Laurus.tv](http://www.Laurus.tv)

---

# **CODICE PENITENZIARIO**

## **COMMENTATO**

Coordinamento di  
**VINCENZO LAMONACA**

---

IV Edizione

Laurus Robuffo

SANTI CONSOLO

---

**CODICE  
PENITENZIARIO  
COMMENTATO**

Coordinamento di  
**VINCENZO LAMONACA**

---

**IV Edizione**

**Laurus Robuffo**

## Prefazione alla quarta edizione

Il Codice penitenziario commentato è giunto alla sua quarta edizione, collocandosi stabilmente nel panorama editoriale di riferimento, come strumento agile ed aggiornato.

Il Volume è il prodotto collettaneo di Accademici, Magistrati, Dirigenti e Funzionari penitenziari, nonché del Corpo di Polizia penitenziaria e del Ministero della Giustizia che, nel dare continuità allo spirito originario dell'Opera, ne hanno valorizzato l'impostazione scientifico-editoriale.

Se la precedente edizione è nata dall'esigenza di dar conto della mini-riforma dell'Ordinamento Penitenziario, quest'ultima si è resa opportuna per effetto delle recenti decisioni della Corte costituzionale, della Corte EDU e della Corte di Cassazione.

In particolare la decisione della **Corte costituzionale n. 97/2020**, che si colloca nel solco dell'indirizzo teso a ridurre i divieti caratterizzanti il regime detentivo differenziato, consente al detenuto sottoposto allo speciale regime carcerario, di poter fruire di opportunità lavorative che non prevedono l'applicazione solipsistica alla mansione, con l'interazione di altri soggetti inseriti nel medesimo contesto.

La Corte di Strasburgo, con la **decisione 77633/2019** sull'ergastolo ostativo, ne ha affermato la contrarietà con le finalità rieducative della pena, censurando i meccanismi presuntivi di pericolosità del detenuto che ostano al riesame dei presupposti per accedere al beneficio della liberazione condizionale, quando si è in presenza di significativi progressi nel programma di risocializzazione del condannato.

La stessa Corte, in precedenza (decisione n. 41216 del 12-3-2019) pur riconoscendo che la pena perpetua non è incompatibile con l'art. 3, della Convenzione EDU, ha enunciato la necessità del rispetto del vincolo di proporzionalità tra la gravità del fatto commesso e la sanzione irrogata, attraverso meccanismi di riesame che consentano, a determinate condizioni, la restituzione del condannato alla libertà.

La **Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 18518/2020**, ha sollevato nuova questione di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 58-*ter* Ord. pen. e dell'art. 2, d.l. n. 142/1991, per contrasto con gli artt. 3, 27 e 117 Cost., nella parte in cui escludono che il condannato all'ergastolo, avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* c.p., ovvero al fine di agevolare le attività dell'associazione in esso previste, che non abbia collaborato con la giustizia, possa essere ammesso alla liberazione condizionale.

Tali recenti decisioni, sollecitano l'esigenza di rivisitare l'intera normativa della emergenza, giustificata da motivi di ordine e di sicurezza pubblica.

Prima d'ora la sospensione temporanea di talune regole di trattamento penitenziario era connaturale per autori di reati che destano particolare allarme sociale; nel tempo, però, il mantenimento di circuiti differenziati si è stabilizzato e l'elenco dei reati "ostativi" si è ampliato con previsioni di categorie eterogenee tra loro.

Un chiaro confronto, scevro da reciproci pregiudizi, tra quanti sostengono soluzioni antitetiche, oggi è quanto mai auspicabile anche per comprendere se negli ultimi ventotto anni dalle stragi si siano a meno registrati effettivi progressi nel contrasto alle più gravi e allarmanti forme di criminalità.

Anche con questa edizione si è voluto fornire un contributo alla lettura ragionata dell'Ordinamento Penitenziario, facilitando la consultazione dell'Opera attraverso il meccanismo del QRcode; tanto è stato reso possibile grazie all'impegno di tutte le professionalità che hanno dato il loro prezioso contributo, frutto anche delle esperienze lavorative di ciascuno di loro.

La pandemia, tutt'ora in corso, ha generato una normativa alluvionale di carattere speciale, che cesserà la propria efficacia una volta terminata la fase emergenziale; si è ritenuto quindi opportuno affrontare il rapporto tra carcere e Covid19, trattando l'argomento in un apposito *e-book*, a firma del dott. Vincenzo Lamonaca, sub specie di appendice separata al presente Volume.

Un pensiero grato va rivolto alle donne e agli uomini che prestano servizio per l'Amministrazione Penitenziaria, impegnandosi con umanità per il rispetto della dignità delle persone, in un momento drammatico caratterizzato da ricadute sistemiche per i rischi di diffusione epidemica, che non ha risparmiato il sistema penitenziario.

Un ringraziamento particolare va al dott. Vincenzo Lamonaca che con pazienza e competenza ha curato anche il coordinamento tra gli Autori ed i rapporti con l'Editore, confermando le sue non comuni capacità organizzative .

A tutti gli Autori manifesto la mia gratitudine ed il sincero affetto per aver consentito la realizzazione di questa edizione con loro generosa, insostituibile disponibilità.

**Santi Consolo**

lizza attraverso i due organismi previsti dal **D.P.C.M. 25 gennaio 2008**, che ha disciplinato dei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore, (IFTS) e dei percorsi realizzati all'interno dei nuovi Istituti Tecnici Superiori, (ITS). Il legislatore ha poi previsto che si possano stipulare convenzioni, oltre che con l'Università, anche con gli istituti tecnici superiori, con l'intento di garantire la partecipazione dei detenuti a tirocini formativi e di orientamento, gli "stages", previsti dalla **L. n. 92 del 28 giugno 2012**, utili per l'acquisizione di competenze tecnico e professionali finalizzate all'inserimento lavorativo.



## CASO PRATICO

Per quanto attiene alla formazione professionale è interessante il sistema realizzato in Lombardia attraverso le c.d. doti formazione. Il sistema prevede che la Regione, *sulla base di determinati parametri, stanzi un budget per la formazione da realizzare nei singoli istituti*. Il budget si concretizza in pacchetti formativi che fanno capo ai singoli detenuti avviati alla formazione. Le direzioni penitenziarie possono così programmare la formazione professionale sulla base delle proprie esigenze ed avvalendosi dell'ausilio di enti professionali iscritti in appositi elenchi. Le doti formative possono anche includere tirocini da espletarsi attraverso l'ammissione al lavoro all'esterno *ex art. 21 Ord. pen.*

## Art. 20

### Lavoro <sup>(1)</sup> <sup>(2)</sup>

Vincenzo Lamonaca

1. Negli istituti penitenziari e nelle strutture ove siano eseguite misure privative della libertà devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale. A tal fine, possono essere organizzati e gestiti, all'interno e all'esterno dell'istituto, lavorazioni e servizi attraverso l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti e degli internati. Possono, altresì, essere istituite lavorazioni organizzate e gestite direttamente da enti pubblici o privati e corsi di formazione professionale organizzati e svolti da enti pubblici o privati.
2. Il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è remunerato.
3. L'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale.
4. Presso ogni istituto penitenziario è istituita una commissione composta dal direttore o altro dirigente penitenziario delegato, dai responsabili dell'area sicu-

rezza e dell'area giuridico-pedagogica, dal dirigente sanitario della struttura penitenziaria, da un funzionario dell'ufficio per l'esecuzione penale esterna, dal direttore del centro per l'impiego o da un suo delegato, da un rappresentante sindacale unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello territoriale. Per ogni componente viene indicato un supplente. La commissione delibera a maggioranza dei presenti. Ai componenti della commissione non spetta la corresponsione di alcun compenso, gettoni di presenza, indennità, rimborsi spese e altri emolumenti comunque denominati.

5. La commissione di cui al comma 4, dandone adeguata pubblicità, provvede a:

- a) formare due elenchi, uno generico e l'altro per qualifica, per l'assegnazione al lavoro dei detenuti e degli internati, tenendo conto esclusivamente dell'anzianità di disoccupazione maturata durante lo stato di detenzione e di internamento, dei carichi familiari e delle abilità lavorative possedute, e privilegiando, a parità di condizioni, i condannati, con esclusione dei detenuti e degli internati sottoposti al regime di sorveglianza particolare di cui all'articolo 14-bis;
- b) individuare le attività lavorative o i posti di lavoro ai quali, per motivi di sicurezza, sono assegnati detenuti o internati, in deroga agli elenchi di cui alla lettera a);
- c) stabilire criteri per l'avvicendamento nei posti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, nel rispetto delle direttive emanate dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

6. Alle riunioni della commissione partecipa, senza potere deliberativo, un rappresentante dei detenuti e degli internati.

7. Resta salvo il potere del direttore di derogare, per specifiche ragioni di sicurezza, ai criteri di assegnazione al lavoro di cui al comma 5, lettera a).

8. Gli organi centrali e territoriali dell'amministrazione penitenziaria stipulano apposite convenzioni di inserimento lavorativo con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire opportunità di lavoro a detenuti o internati. Le convenzioni disciplinano l'oggetto e le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, la formazione e il trattamento retributivo, senza oneri a carico della finanza pubblica. Le proposte di convenzione sono pubblicate a cura del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sul proprio sito istituzionale. I soggetti privati disponibili ad accettare le proposte di convenzione trasmettono al Dipartimento i relativi progetti di intervento unitamente al curriculum dell'ente. I progetti e i curriculum sono pubblicati a cura del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria sul proprio sito istituzionale. Della convenzione stipulata è data adeguata pubblicità con le forme previste dal presente comma. Agli operatori privati, che agiscono per conto degli enti menzionati al primo periodo, si applica l'articolo 78.

9. Le direzioni degli istituti penitenziari, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato e di quelle di contabilità speciale e previa autorizzazione del Ministro della giustizia, possono vendere prodotti delle lavorazioni penitenziarie o rendere servizi attraverso l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti e degli internati a prezzo pari o anche inferiore al loro costo, tenuto conto, per quanto possibile, dei prezzi praticati per prodotti o servizi corrispondenti nella zona in cui è situato l'istituto.

10. I proventi delle manifatture carcerarie e il corrispettivo dei servizi, prodotti o forniti dall'amministrazione penitenziaria impiegando l'attività lavorativa dei detenuti e degli internati, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere annualmente riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, all'apposito capitolo del Ministero della giustizia, allo scopo di promozione e sviluppo della formazione professionale e del lavoro dei detenuti e degli internati.

11. I detenuti e gli internati, in considerazione delle loro attitudini, possono essere ammessi a esercitare, per proprio conto, attività artigianali, intellettuali o artistiche, nell'ambito del programma di trattamento.

12. I detenuti e gli internati possono essere ammessi a esercitare attività di produzione di beni da destinare all'autoconsumo, anche in alternativa alla normale attività lavorativa. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di svolgimento dell'attività in autoconsumo, anche mediante l'uso di beni e servizi dell'amministrazione penitenziaria.

13. La durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e sono garantiti il riposo festivo, il riposo annuale retribuito e la tutela assicurativa e previdenziale. Ai detenuti e agli internati che frequentano i corsi di formazione professionale e svolgono i tirocini è garantita, nei limiti degli stanziamenti regionali, la tutela assicurativa e ogni altra tutela prevista dalle disposizioni vigenti.

14. Agli effetti della presente legge, per la costituzione e lo svolgimento di rapporti di lavoro nonché per l'assunzione della qualità di socio nelle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, non si applicano le incapacità derivanti da condanne penali o civili.

15. Entro il 31 marzo di ogni anno il Ministro della giustizia trasmette al Parlamento una analitica relazione circa lo stato di attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti nell'anno precedente.

*V. artt. 1, 2, 13, 20, 21, 33, 41, 42, 43, 44, 47, 49, 50, 51, 52, 53, 60, 67, 83, Reg. es.*

(1) Vedi Corte Costituzionale, sentenza 22 maggio 2001, n. 158 (in Gazz. Uff., 23 maggio 2001, n. 20).

(2) Articolo modificato dalla Legge 10 ottobre 1986, n. 663 convertita, con modificazioni, dalla Legge 12 agosto 1993, n. 296, dal D.L. 14 giugno 1993, n. 187, dalla Legge 22 giugno 2000, n. 193 e da ultimo sostituito dall'articolo 2, comma 1, lettera a) del D.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 124.

### *1. Il lavoro penitenziario: obbligo vs. diritto*

Il legame tra lavoro e carcere è profondo e decisamente risalente, e da parte integrante della pena, è diventato elemento fondamentale del trattamento del condannato e dell'internato, unitamente a quelli annoverati dall'art. 15 Ord. pen., da intendere come strumenti complementari e interconnessi (così, **circ. DAP 26-10-2006, n. 0342122**).

Sul lavoro penitenziario ha inciso il d.lgs. 2-10-2018, n. 124, di riforma dell'Ordinamento penitenziario, in attuazione della delega di cui all'art. 1, commi 82, 83 e 85, lettere g), h) e r), l. 23-6-2017, n. 103, che ha apportato numerose modifiche alla disciplina di riferimento, prendendo spunto dai lavori della c.d. **Commissione Giostra** e dal contributo fornito ad essa dall'Amministrazione Penitenziaria, recependo nell'articolato normativo attualmente vigente molti dei suggerimenti provenienti dai suoi rappresentanti.

Il nuovo testo della disposizione in commento rafforza l'importanza del lavoro penitenziario quale elemento del trattamento rieducativo, nella misura in cui favorisce la destinazione ad esso dei detenuti e degli internati non solo negli istituti penitenziari, ma anche nelle strutture ove siano eseguite misure privative della libertà personale, con un implicito riferimento alle Residenze per l'Esecuzione delle Misure di Sicurezza (c.d. REMS), ponendosi però un problema di difficile soluzione e cioè quello del lavoro e della formazione professionale da garantire anche agli internati presso queste strutture dalla connotazione prevalentemente sanitaria, ove il lavoro tende ad assumere una funzione terapeutica, prima annoverata dall'art. 20 Ord. pen. ed ora scomparsa dalla disposizione, forse per l'errata convinzione che l'assegnazione degli internati al lavoro fosse collegata all'obbligo di lavoro, anch'esso venuto meno sempre con la riforma del 2018 (*infra*).

Un'altra modifica apparentemente poco importante apportata al comma 1 dell'art. 20 Ord. pen. è quella che consente l'organizzazione e la gestione all'interno e all'esterno dell'istituto, di lavorazioni e di servizi attraverso l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti e degli internati, fornendo un addentellato normativo ad alcune iniziative a sfondo imprenditoriale maturate in alcune regioni settentrionali (Lombardia), ove era stato richiesto ad alcuni istituti l'espletamento del servizio di manutenzione del verde con manodopera detenuta, iniziativa non decollata perché all'epoca *contra legem*, trattandosi di forma di somministrazione illecita di manodopera. Peraltro, questa attività lavorativa avrebbe comportato il pagamento delle mercedi ai detenuti impiegati, senza la possibilità per l'Amministrazione Penitenziaria di incamerarne i proventi, destinati al bilancio dello Stato. La riforma del 2018 disinnescava anche questo cortocircuito normativo, prevedendo (art. 20, comma 10, Ord. pen.) che i proventi delle manifatture carcerarie e il corrispettivo dei servizi, prodotti o forniti dall'Amministrazione Penitenziaria, impiegando l'attività lavorativa dell'utenza siano versati comunque all'entrata del bilan-



cio dello Stato per essere annualmente riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, all'apposito capitolo del Ministero della giustizia, allo scopo di promuovere e sviluppare la formazione professionale ed il lavoro di detenuti e internati. All'uopo si auspica che il provvedimento attuativo contenga elementi di premialità in favore degli istituti che attiveranno questo complesso meccanismo, che esige una dirigenza penitenziaria con *vision* e spirito manageriale, in grado di maneggiare la complessa normativa degli appalti pubblici.

Prima della riforma del 2018 il lavoro carcerario, ai sensi degli artt. 20 Ord. pen. e 22 – 25 c.p., aveva carattere di obbligatorietà, quanto meno per i condannati e per gli internati sottoposti alle misure di sicurezza della colonia agricola e della casa di lavoro; quanto agli imputati, in ragione del principio di non colpevolezza, *ex* artt. 27, comma 2, Cost., e 1, comma 5, Ord. pen., l'eventuale impiego lavorativo è condizionato all'accoglimento di apposita istanza rivolta alla direzione d'istituto, unitamente al nulla osta rilasciato dalle Autorità giudiziarie competenti in base alla posizione giuridica del soggetto. Su quest'ultimo profilo la riforma non reca novità, sebbene il riferimento innanzi fatto all'art. 1, comma 5, Ord. pen. sia ora contenuto nel successivo comma 7.

Uno dei risultati più importanti del d.lgs. n. 124/2018 è rappresentato dalla eliminazione del riferimento alla obbligatorietà del lavoro nell'Ordinamento penitenziario, residuando però tracce di esso nel codice penale (artt. 22 – 25), da considerarsi implicitamente abrogate. All'eliminazione dell'obbligo di lavoro, già sospettato di incostituzionalità da parte della dottrina, non è conseguita l'affermazione di un diritto al lavoro per l'utenza detenuta, forse per evitare che si ingenerassero equivoci sulla (insussistente) pretensività di una posizione giuridica non dissimile da quella prevista in generale dall'art. 4 Cost. (cfr. **Lamonaca, *Il lavoro dei detenuti: obbligo vs. diritto*, in *Rassegna penitenziaria e criminologica*, 2009, n. 2, 49 ss.**).

Il lavoro, specie *extramoenia*, riduce il tasso di recidiva, grazie anche a percorsi di inclusione sociale e di acquisizione di una professionalità lecita e spendibile all'esterno da parte del detenuto.

La qualificazione giuridica del lavoro penitenziario storicamente oscilla tra contrattualità (v. Corte cost. 27-10-2006, n. 341, pt. 2) e acontrattualità e sembra dipendere essenzialmente dalle qualità del datore di lavoro (Amministrazione penitenziaria vs. soggetto diverso), ferma restando la sussistenza degli elementi essenziali della subordinazione (ma sulla riconducibilità del lavoro penitenziario a quello subordinato v. Cass. 19-7-1991, n. 8055).

Generalmente ricondotto ai c.d. rapporti speciali, il lavoro carcerario rivela una profonda e risalente interconnessione con l'esecuzione penale e si caratterizza per una evidente trasversalità disciplinare.



## 2. L'organizzazione del lavoro penitenziario

Il lavoro penitenziario si caratterizza per la peculiare multiformità organizzativa, con riferimento alla logistica (*intramoenia* ed *extramoenia*), al datore che assume (Amministrazione Penitenziaria o terzi), al settore economico di riferimento (industriale, agricolo, artigianale, del terziario, anche avanzato), al tipo di servizio (lavorazioni penitenziarie, servizi domestici), fermo restando che organizzazione e metodi *devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale* (art. 20 comma 3 Ord. pen.).

Con riferimento ai c.d. servizi domestici (pulizia degli ambienti carcerari, manutenzione ordinaria del fabbricato, preparazione e distribuzione del vitto e dei beni del c.d. sopravvitto per i ristretti, assistenza alla scrittura o ai detenuti temporaneamente o definitivamente inabili) è notoria la bassa qualificazione professionale e quindi l'assenza di possibili ricadute rieducative, sia la loro limitata utilità, quanto meno a procurare ai detenuti un minimo di reddito per le piccole esigenze quotidiane, più attività assistenziale, che lavorativa vera e propria. Quanto alle lavorazioni penitenziarie, la cui direzione tecnica è affidata solitamente a personale dipendente dell'Amministrazione Penitenziaria, salvo deroga *ex art. 20-bis* Ord. pen. (*infra*), possono essere organizzate e gestite dalle direzioni degli istituti, secondo le linee programmatiche determinate dal PRAP, ovvero da imprese pubbliche e private e, in particolare, da cooperative sociali, in locali concessi in comodato dalle direzioni, in base a convenzioni che regolano sotto ogni profilo i rapporti tra il datore di lavoro e l'Amministrazione Penitenziaria (cfr. art. 47, Reg. es.). In quest'ultimo caso, il rapporto di lavoro del detenuto in questione non differisce da quello instaurato con le aziende private esterne all'istituto, per cui si ritiene che vadano applicati gli istituti giuridici tipici di quest'ultimo al primo. Ove la lavorazione sia gestita direttamente "in economia" dalla Amministrazione Penitenziaria, essa è organizzata in locali posti fuori dalle sezioni detentive, attrezzati con spazi per la consumazione dei pasti durante l'orario di lavoro.

L'attività produttiva delle lavorazioni può essere svolta non solo a favore dell'amministrazione pubblica, ma anche di enti privati convenzionati (v. anche art. 47 Reg. es.).

Un cenno a parte meritano le lavorazioni agricole (cfr. art. 731 Reg. contabilità carceraria), caratterizzate da un assetto burocratico completamente a sé stante e da figure professionali uniche nel loro genere, come quella del tecnico - agronomo.

Altra forma atipica di lavoro carcerario è l'attività di tipo artigianale, intellettuale e artistico, già prevista nel vecchio Regolamento carcerario del 1931 (v. l'art. 277), a condizione che vi sia l'esonero dal lavoro ordinario, che l'utente mostri attitudini ad essa, non essendovi completa fungibilità tra lavoro ordi-

nario e svolgimento di attività *ex art. 20*, comma 11, Ord. pen., e che ciò sia previsto nel programma di trattamento.

Non si può escludere anche lo svolgimento di lavoro a domicilio penitenziario, ai sensi degli artt. 19, commi 6 e 7, l. n. 56/1987 e 52, Reg. es., disposizioni complementari rispetto alla l. n. 877/1973 sul lavoro a domicilio, non nascondendosi le difficoltà di coordinamento tra le disposizioni citate e la situazione concretamente riferibile al ristretto; si pensi già solo al luogo in cui si esplica la prestazione del lavoratore-detenuto, difficilmente sussumibile nel concetto, *sub art. 1*, comma 1, l. n. 877/1973, di *proprio domicilio o locale di cui abbia disponibilità*. Sebbene non vi siano riferimenti normativi espliciti, si ritiene compatibile il lavoro agile, di cui alla l. n. 81/2017, con lo stato di detenuto o internato. Infatti, trattandosi di una modalità di svolgimento della prestazione lavorativa subordinata, sovente espletata attraverso strumenti telematici, lo *smart working* potrebbe conciliare tempi e rigidità organizzative della vita detentiva con opportunità di lavoro “liquide”, cioè non vincolate da orari e logistica (si pensi alla correzione di bozze editoriali, all’inserimento dati *on line...*), in teoria ora agevolate grazie ad una diversa sensibilità manifestata dall’Amministrazione Penitenziaria rispetto all’uso degli strumenti informatici nelle sezioni detentive (cfr. **Linee programmatiche del Capo del Dipartimento del 5-12-2018**).



### *3. Il collocamento al lavoro dei detenuti*

La particolare condizione personale che caratterizza i soggetti in esecuzione penale giustifica una disciplina speciale dell’incontro tra domanda e offerta di lavoro, quale quella recata dall’Ord. pen., caratterizzata da un duplice disciplina, a seconda che il lavoro sia svolto all’interno dell’istituto o all’esterno. Sostanzialmente, i soggetti collocabili al lavoro extrapenitenziario vedono applicarsi il d.lgs. 14-9-2015, n. 150, e per l’effetto detenuti e internati avranno la facoltà di rendere al Centro per l’impiego competente la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, per assumere lo stato di disoccupato *ex art. 19*, d.lgs. n. 150/2015, magari avvalendosi dei patronati, ai sensi dell’art. 25-ter Ord. pen. (*infra*).

Prima della riforma del 2018 e con riferimento al collocamento intramurario, la dottrina nutrivà perplessità sulla vigenza dell’art. 20, commi 6 ss., Ord. pen., sospettato di abrogazione implicita per effetto della riforma del mercato del lavoro del 2000-2002 e ancor più di recente con il c.d. *Jobs Act 2* (l. n. 183/2014 e decreti attuativi connessi).

Il d.lgs. n. 124/2018 ha integralmente riscritto la disciplina del “collocamento” dei detenuti e degli internati, mantenendo un’impostazione di semplice controllo nella distribuzione del lavoro. Infatti, risulta normativamente assente una vera e propria funzione di promozione dell’occupazione penitenziaria, anche perché la domanda di lavoro da soddisfare dipende da fattori peculiari, come il numero di utenti presenti o la maggiore/minore disponibilità di risorse eco-



nomiche destinate alla remunerazione dei ristretti, il cui capitolo di bilancio, pur incrementato a seguito della revisione dell'importo delle mercedi avvenuta nel 2017, risulta insufficiente a saturare le «voragini occupazionali gravissime» così venutesi a creare (v. in tal senso le **Linee programmatiche del Capo del Dipartimento del 5-12-2018**).

Il nuovo sistema di collocamento intramurario si regge su una commissione istituita presso ogni istituto penitenziario composta dal direttore o altro dirigente penitenziario delegato, dai responsabili dell'area sicurezza e dell'area giuridico-pedagogica, dal dirigente sanitario della struttura penitenziaria, da un funzionario dell'ufficio per l'esecuzione penale esterna, dal direttore del centro per l'impiego o da un suo delegato, da un rappresentante sindacale unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello territoriale. Si prevede l'indicazione di un supplente per ogni componente, ritenendosi che la supplenza non valga per il direttore, per il quale è prevista già la delegabilità del compito ad altro dirigente penitenziario. La composizione della Commissione riflette sostanzialmente quella già prevista dall'art. 20, comma 8, Ord. pen., aggiornandosi nomenclatura e ruoli dei componenti, si pensi al responsabile dell'area sicurezza, che sostituisce il comandante del reparto, o al centro per l'impiego, che prende il posto della soppressa commissione circoscrizionale per l'impiego.

Per evitare che l'attività della commissione si blocchi, la riforma ha optato per l'adozione di un *quorum* snello, prevedendo che la commissione deliberi a maggioranza dei presenti.

La partecipazione ai lavori della commissione non prevede la corresponsione di alcun compenso, gettoni di presenza, indennità, rimborsi spese e altri emolumenti comunque denominati.

La "commissione lavoro" forma due elenchi, uno generico e l'altro per qualifica, per l'assegnazione al lavoro di detenuti e internati, tenendo conto esclusivamente dell'anzianità di disoccupazione maturata durante lo stato di detenzione e di internamento, dei carichi familiari e delle abilità lavorative possedute, e privilegiando, a parità di condizioni, i condannati, con esclusione dei detenuti e degli internati sottoposti al regime di sorveglianza particolare di cui all'articolo 14-bis Ord. pen.

Diversamente dalla disciplina previgente, quella attuale prevede margini di discrezionalità nella gestione delle posizioni lavorative. Infatti, la Commissione individua le attività lavorative o i posti di lavoro ai quali, per motivi di sicurezza, sono assegnati detenuti o internati, si pensi alla gestione delle sezioni ex art. 41-bis Ord. pen., ove sono spesso impiegati lavoratori detenuti extracomunitari che non comprendono la lingua italiana, che non beneficiano di permessi e non radicati sul territorio, al fine di evitare la compromissione degli obiettivi al fondo di questo peculiare istituto.

Le medesime ragioni di tutela dell'ordine e della sicurezza sono al fondo dell'art. 20 comma 7, Ord. pen., che conferisce ad un organo monocratico (il direttore), e non collegiale (la commissione), il potere di derogare, per specifiche ragioni di sicurezza, ai criteri di assegnazione al lavoro formati dalla Commissione. Ovviamente, si tratta di un provvedimento dai riflessi importanti, necessitando di una motivazione forte, in grado di resistere anche all'eventuale reclamo del detenuto e che potrebbe rappresentare l'anticamera dell'applicazione dell'art. 14-bis, Ord. pen.

Inoltre, l'art. 20, comma 5, lett. c), Ord. pen., "fotografando" l'esistente, affida alla Commissione il compito di stabilire i criteri per l'avvicendamento nei posti di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria, nel rispetto delle direttive emanate dal Dap. Com'è noto, la domanda di lavoro intramurario ha visto spesso detenuti e internati essere impiegati in rapporti sostanzialmente a tempo determinato, senza che tale modalità organizzativa avesse legittimazione normativa, anzi, rischiando di porsi in conflitto con la disciplina del lavoro a termine.

Alle riunioni della commissione partecipa, senza potere deliberativo, un rappresentante dei detenuti e degli internati, ovviamente nel rispetto dell'art. 31 Ord. pen., cui si rinvia.

L'avviamento al lavoro è sempre condizionato al nulla osta del responsabile dell'area sanitaria dell'istituto, che valuta l'idoneità psico-fisica all'impiego, mentre il medico competente ex l. n. 81/2008, opera la valutazione definitiva (v. circ. Dap - Ufficio studi e ricerche - 19-9-2005). Ad ogni modo, per ulteriori riflessioni su quest'ultimo aspetto si rinvia al commento dell'art. 11, Ord. pen. (*supra*).

#### 4. I profili relativi alla disciplina del rapporto di lavoro

La disciplina del rapporto di lavoro del lavoratore-detenuto (e non più lavorante, come disposto dalla **circ. DAP 31-3-2017, prot. n. 0112426**) non differisce da quella del normale prestatore d'opera, soprattutto se non è alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria e perfetto addentellato normativo è rappresentato dall'art. 20, comma 14, Ord. pen., sull'inapplicabilità delle incapacità derivanti da condanne penali o civili per la costituzione e lo svolgimento di rapporti di lavoro, nonché per l'assunzione della qualità di socio nelle cooperative sociali di cui alla l. 8-11-1991, n. 381.

A sua volta l'art. 20, comma 13, Ord. pen., a prescindere dal datore di lavoro, prevede che la durata delle prestazioni lavorative non possa superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro, assicurando espressamente al lavoratore la tutela assicurativa e previdenziale ed il riposo festivo. Quanto alla tutela antinfortunistica si rammenta quanto previsto dalla circ. Inail 28-2-1980, n. 10, recante convenzione per l'affidamento all'istituto previdenziale della gestione dell'assicurazione dei detenuti ed internati che svolgano attività lavorative





e formative alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, in sostanziale applicazione degli artt. 4, nn. 5 e 9, d.P.R. n. 1124/1965. Da ultimo sul punto v. anche il parere Inail allegato alla **nota DAP 9-6-2014, prot. GDAP-0205401**.

Quanto alla tutela previdenziale, e nello specifico a quella prevista nel caso di perdita involontaria dell'attività lavorativa per effetto di evento esterno alla propria sfera volitiva (es. ordine di scarcerazione per fine pena), si rammenta che il detenuto che lavori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e che integri i requisiti contributivo (13 settimane di contribuzione nell'assicurazione contro la disoccupazione nei quattro anni precedenti l'inizio della disoccupazione) e lavorativo (30 giornate di lavoro effettivo nei 12 mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione), può presentare richiesta di NASPI (**Trib. Torino 25-03-2019, n. 172**), specie se si considera la qualificazione giuridica a termine del rapporto di lavoro tra detenuto e Amministrazione Penitenziaria (**Trib. Ivrea 25-10-2018, n. 313**; **contra msg. INPS 05-03-2019, n. 909**).

Quanto al riposo festivo, si segnala Corte cost. 22-5-2001, n. 158, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20 Ord. pen., nella parte in cui non prevede che il detenuto possa beneficiare del diritto al riposo annuale, integrando *una di quelle "posizioni soggettive" che non possono essere in alcun modo negate a chi presti attività lavorativa in stato di detenzione*. Sul diritto costituzionale al riposo annuale è tornata la riforma del 2018, garantendolo esplicitamente, unitamente a quello festivo e alla tutela contributiva.

Come si può notare, quindi, la tendenza è quella di una progressiva assimilazione del lavoro carcerario a quello libero (cfr. Cass. Sez. Un. 14-12-1999, nn. 490 e 899), fermi restando alcuni profili di specialità regolatoria, riconducibili all'intreccio tra il rapporto di lavoro e quello di esecuzione penale, basti pensare alle ricadute del trattamento penitenziario sull'esecuzione della prestazione (es. colloqui, telefonate, traduzione dell'utente per motivi di giustizia, sottoposizione a sanzioni disciplinari penitenziarie) ed alla disciplina del collocamento (v. *supra*). Il lavoratore detenuto resta assoggettato al normale potere direttivo e disciplinare del datore di lavoro e si ritiene applicabile lo *ius variandi*, ex art. 2103 c.c., come recentemente novellato dal d.lgs. n. 81/2015. Quanto al potere disciplinare, alcune vicende sono inquadrabili come illecito disciplinare lavorativo e penitenziario; altre sono illecite solo a livello lavorativo; altre ancora sono vere e proprie infrazioni ai sensi dell'Ord. pen., i cui effetti possono riverberarsi sul rapporto di lavoro, specie all'esito dello speciale procedimento disciplinare previsto dall'Ord. pen. (artt. 77 – 81, Reg. es.), con la conseguenza che, nelle ipotesi di contemporanea rilevanza lavoristica e penitenziaria dei fatti, diversi saranno gli organi competenti a valutare la condotta del detenuto.

Giova, poi, stigmatizzare la prassi errata secondo cui sarebbe sanzionabile disciplinarmente il detenuto che rifiuti il lavoro offerto, suscettibile invece di esclusiva valutazione rieducativa, a differenza dell'abbandono ingiustificato

del posto assegnato (*ex art. 77, comma 1, n. 2, Reg. es.*) e del volontario inadempimento di obblighi lavorativi (*ex art. 77, comma 1, n. 3, Reg. es.*). Peraltro, il venir meno dell'obbligo di lavoro dopo la riforma del 2018 ha disattivato questo perverso cortocircuito giuridico.

Quanto all'estinzione del rapporto di lavoro, almeno per quello alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria, se ne segnalano i caratteri di specialità, come si evince dalla peculiare fattispecie dell'esclusione dalle attività lavorative di cui all'art. 53 Reg. es., non ascrivibile a sanzione disciplinare, ma avente autonomia e specificità regolativa e funzionale, come si evince dalla procedura e dall'organo competente ad irrogarla.

Il rapporto di lavoro penitenziario non ha il carattere della stabilità per cui, sussistendo il *metus* nei confronti del datore di lavoro, si applica la sospensione della prescrizione solo fino alla cessazione del rapporto di lavoro in quanto, in assenza di specifiche disposizioni, non può estendersi all'intero periodo di detenzione (Cass., sez. lav., 11-2-2015, n. 2696).

Inoltre con riferimento alla tutela giurisdizionale, Corte cost. 27-10-2006 n. 341, sembra aver risolto definitivamente la querelle sull'individuazione dell'organo competente a decidere il contenzioso relativo al lavoro carcerario, incardinandolo presso il giudice del lavoro, e ferma restando l'inapplicabilità del criterio di competenza territoriale di cui all'art. 413, comma 5, c.p.c. e l'operatività degli altri due fori alternativi, di cui al comma 2, a scelta del ricorrente (cfr. **Cass. civ., sez. VI, 08-05-2019, n. 12205**).

Quanto al profilo retributivo, si rinvia al commento dell'art. 22 Ord. pen.

### 5. Cenni alle politiche per il lavoro penitenziario

L'implementazione delle occasioni di lavoro penitenziario passa attraverso la previsione di alcuni meccanismi normativi in grado di rendere più fluido l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, incentivando la prima componente. In questo solco si collocano le convenzioni di inserimento lavorativo previste dall'art. 20, comma 8, Ord. pen., mutate dalla disciplina del collocamento mirato *ex l. n. 68/1999*, prevedendone la stipula tra organi centrali e territoriali dell'Amministrazione Penitenziaria con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire opportunità di lavoro all'utenza. Le convenzioni disciplinano l'oggetto e le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, la formazione e il trattamento retributivo, senza oneri a carico della finanza pubblica. Le proposte di convenzione sono pubblicate a cura del Dap sul proprio sito istituzionale. I soggetti privati disponibili ad accettare le proposte di convenzione trasmettono al Dipartimento i relativi progetti di intervento unitamente al *curriculum* dell'ente; a loro volta, progetti e *curricula* sono pubblicati *on-line* dal Dap, assicurandosi forme di pubblicità in grado di garantire adeguata divulgazione e trasparenza della iniziativa; agli operatori che agiscono per conto degli enti convenzionati si applica l'art. 78 Ord. pen.



La possibilità offerta a soggetti pubblici o privati o cooperative sociali di attingere all'ampio bacino di opportunità lavorative intramurarie, unitamente allo strumento convenzionale, trovano ulteriore elemento di interesse nei cospicui incentivi fiscali e contributivi, previsti dalla l. 22-6-2000, n. 193 (c.d. legge Smuraglia), sotto forma di credito d'imposta (nella misura massima di 520 euro mensili per singolo utente) e di sgravio contributivo (nella misura del 95%, applicabile anche per i 18 mesi successivi alla cessazione della detenzione), riconosciuti ai datori di lavoro che assumono detenuti o internati.

Può essere ricondotta alle politiche di incentivazione del lavoro penitenziario la possibilità concessa alle direzioni degli istituti penitenziari, in deroga alle norme di contabilità generale di Stato e di quelle di contabilità speciale e previa autorizzazione del Ministro della giustizia, di vendere prodotti delle lavorazioni penitenziarie o rendere servizi attraverso l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti e degli internati a prezzo pari o anche inferiore al loro costo, tenuto conto, per quanto possibile, dei prezzi praticati per prodotti o servizi corrispondenti nella zona in cui è situato l'istituto.

Ulteriore novità inserita dalla riforma del 2018 è quella del c.d. autoconsumo carcerario, prevista dal nuovo comma 12, dell'art. 20 Ord. pen., secondo cui i detenuti e gli internati possono essere ammessi a esercitare attività di produzione di beni da destinare all'autoconsumo, anche in alternativa alla normale attività lavorativa, rinviando ad un emanando decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione delle modalità di svolgimento dell'attività in autoconsumo, anche mediante l'uso di beni e servizi dell'amministrazione penitenziaria.

L'interesse per il lavoro penitenziario si evince, infine, dal mantenimento della disposizione che impone al Ministero della giustizia la trasmissione al Parlamento di una analitica relazione circa lo stato di attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti nell'anno precedente entro il 15 marzo di ogni anno.

## Art. 20-bis

### Modalità di organizzazione del lavoro <sup>(1)</sup>

**Vincenzo Lamonaca**

1. Il provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria può affidare, con contratto d'opera, la direzione tecnica delle lavorazioni a persone estranee all'Amministrazione penitenziaria, le quali curano anche la specifica formazione dei responsabili delle lavorazioni e concorrono alla qualificazione professionale dei

Questo volume raccoglie il frutto della recente evoluzione normativa e amministrativa di cui il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria si è reso interprete e responsabile. I contributi dei singoli autori (magistrati e funzionari dell'Amministrazione penitenziaria) si fondono in un'opera organica il cui filo conduttore è l'applicazione pratica dell'ordinamento penitenziario nel contesto del nuovo modello detentivo configurato dalla Riforma penitenziaria: un modello che è finalizzato alla conoscenza della persona e all'accertamento della sua capacità di rivestire un ruolo nella società ed è fondato sulla responsabilizzazione del detenuto e di coloro che operano all'interno del carcere. Gli autori descrivono le linee di indirizzo fissate per la sua realizzazione e gli interventi legislativi e gestionali posti in essere. Arricchito da numerosi documenti non facilmente reperibili e consultabili attraverso i QRcode, il volume è estremamente utile non solo per coloro che operano nell'amministrazione penitenziaria centrale e periferica, ma anche per i giuristi e gli studiosi che vogliono approfondire le linee di azione del sistema penitenziario.

€ 52,00

[www.Laurus.tv](http://www.Laurus.tv)

ISBN 978-88-8087-796-7



9 788880 877967 >

L30