

**LE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO**

I testi fondamentali commentati con la dottrina  
e annotati con la giurisprudenza

# **L'ESECUZIONE PENALE**

**Ordinamento penitenziario  
e leggi complementari**

a cura di

**Fabio Fiorentin - Fabrizio Siracusano**



**GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE**

PASQUALE BRONZO

 GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

---

Isbn 9788828803669

*Estratto dal volume:*

## **L'ESECUZIONE PENALE**

Ordinamento penitenziario e leggi complementari

a cura di  
Fabio Fiorentin - Fabrizio Siracusano

2019

## INDICE GENERALE

	<i>pag.</i>
Elenco degli Autori .....	IX
Notizie sugli Autori .....	XI
Presentazione .....	XIII
Elenco delle abbreviazioni .....	XV
Parte I - Ordinamento penitenziario .....	1
Parte II - Disposizioni codicistiche .....	885
Parte III - Leggi complementari .....	1247
Appendice normativa .....	1447
<i>Indice analitico</i> .....	1559
<i>Indice sistematico</i> .....	1581



*Curatore*  
FABIO FIORENTIN e FABRIZIO SIRACUSANO

*Coordinamento*

Rossano ADORNO	(Parte I, art. 14 <i>quater</i> ord. penit.)
Sebastiano ARDITA	(Parte I, art. 41 <i>bis</i> ord. penit.)
Rosanna BELFIORE	(Parte I, artt. 80-91 ord. penit.; Parte III, art. 9 l. n. 85/2009)
Hervè BELLUTA	(Parte I, art. 56 ord. penit.; Parte III, art. 6 d.P.R. n. 115/2002)
Pasquale BRONZO	(Parte I, artt. 2, 20-21 <i>bis</i> , 22-25 <i>ter</i> , 31 ord. penit.)
Andrea CABIALE	(Parte II, artt. 199-240 <i>bis</i> c.p.)
Francesco CASCINI	(Parte I, artt. 5-10, 12 ord. penit.)
Agata CIAVOLA	(Parte I, artt. 18, 18 <i>bis</i> , 28, 44-46, 67, 67 <i>bis</i> ord. penit.)
Daniela CHINNICI	(Parte I, artt. 55, 72-78 ord. penit.; Parte III, art. 16 d.lg. n. 286/1998)
Maria Grazia COPPETTA	(Parte I, artt. 47, 48-52 ord. penit.; Parte II, art. 657 <i>bis</i> c.p.p.; Parte III, artt. 90, 94 d.P.R. n. 309/1990)
Angela DELLA BELLA	(Parte I, art. 54 ord. penit.; Parte III, art. 4 d.l. n. 146/2013 conv. in l. n. 10/2014)
Maria Lucia Di BITONTO	(Parte I, artt. 21 <i>ter</i> , 30-30 <i>quater</i> , 42, 42 <i>bis</i> , 43, 53, 53 <i>bis</i> ord. penit.)
Federico FALZONE	(Parte I, art. 14 ord. penit.)
Fabio FIORENTIN	(Parte I, art. 1 ord. penit.; Parte III, d.lg. n. 121/2018)
Carlo FIORIO	(Parte I, artt. 3, 4, 35, 35 <i>ter</i> ord. penit.)
Benedetta GALGANI	(Parte I, artt. 13, 13 <i>bis</i> , 15, 16 ord. penit.)
Maria Gabriella GASPARI	(Parte I, artt. 58- <i>ter</i> , 58 <i>quater</i> ord. penit.; Parte III, art. 16 <i>nonies</i> d.l. n. 8/1991 conv. in l. n. 82/1991)
Mitja GIALUZ	(Parte II, artt. 90- <i>ter</i> , 658, 679, 680 c.p.p.; Parte III, art. 86 d.P.R. n. 309/1990)
Livio LA SPINA	(Parte I, artt. 59-66 ord. penit.)
Paola MAGGIO	(Parte I, artt. 18 <i>ter</i> , 26, 27, 29 ord. penit.)
Veronica MANCA	(Parte II, art. 683 c.p.p.)
Annalisa MANGIARACINA	(Parte I, artt. 11, 17, 19 ord. penit.)

Antonella MARANDOLA	(Parte I, art. 4 <i>bis</i> ord. penit.; Parte II, artt. 176, 177 c.p., art. 682 c.p.p.)
Rossella MASTROTOTARO	(Parte I, artt. 14 <i>bis</i> , 14 <i>ter</i> , 32-34, 36-41 ord. penit.)
Antonia MENGHINI	(Parte I, artt. 47 <i>ter</i> -47 <i>sexies</i> , 58 <i>quinquies</i> ord. penit.)
Karma NATALI	(Parte I, art. 35 <i>bis</i> ord. penit.)
Vania PATANÈ	(Parte I, art. 79 ord. penit.)
Giovanni Maria PAVARIN	(Parte III, art. 1 l. n. 199/2010)
Antonino PULVIRENTI	(Parte I, art. 58 <i>bis</i> ord. penit.; Parte II, artt. 656, 659, 677, 678 c.p.p.)
Carlo RENOLDI	(Parte III, artt. 62-76, 102-108 l. n. 689/1981)
Giancarlo RICCI	(Parte III, artt. 1-6 l. n. 193/2000)
Roberta RIZZUTO	(Parte I, artt. 57-58 ord. penit.)
Anna Maria SIAGURA	(Parte I, artt. 55, 72-78 ord. penit.; Parte III, art. 16 d.lg. n. 286/1998)
Fabrizio SIRACUSANO	(Parte I, artt. 1, 11 <i>bis</i> ord. penit.)
Francesca STILLA	(Parte I, artt. 5-10, 12 ord. penit.)
Simona TIGANO	(Parte II, artt. 146, 147 c.p., artt. 681, 684 c.p.p.)
Daniele VICOLI	(Parte I, artt. 68-71 <i>sexies</i> ord. penit.; Parte II, artt. 657, 660-664, 666 c.p.p.)
Angelo ZAPPULA	(Parte III, art. 7 d.l. n. 146/2013 conv. in l. n. 10/2014)

chiuda in modo non programmato, prima del loro godimento (DELLA CASA, *Il riconoscimento*, 1251).

A seguito della **novella di cui al d.lg. n. 124/2018, il nuovo c. 13 dell'art. 20** adegua la previsione normativa alla sentenza costituzionale quanto al **diritto del detenuto lavoratore in carcere di fruire del riposo festivo, di quello "annuale retribuito" e la tutela assicurativa e previdenziale**. Nei confronti dei detenuti e internati che frequentano i **corsi di formazione professionale** e i  **tirocini**  è, inoltre, prevista la **tutela assicurativa** e «ogni altra tutela prevista dalle disposizioni vigenti», garantite fino alla concorrenza degli stanziamenti regionali.

Sotto il profilo dei diritti sindacali, in particolare del **diritto di sciopero** si è da tempo sottolineato come questo non possa non essere riconosciuto (VIDIRI, 41) con il limite, secondo taluno, riguardante i lavori domestici, stante «la particolare natura del datore di lavoro» (VITALI, 56). Per contro vi è pure chi sostiene l'incompatibilità del diritto di sciopero con il lavoro all'interno del carcere sia perché in contrasto con l'obbligatorietà dello stesso (FRANCHINA, 154), sia per ragioni di ordine e sicurezza (ROMAGNOLI, 103).

## 20 bis

**Modalità di organizzazione del lavoro** <sup>(1)</sup>. — 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 detenuti, d'intesa con la regione. Possono essere inoltre istituite, a titolo sperimentale, nuove lavorazioni, avvalendosi, se necessario, dei servizi prestati da imprese pubbliche o private ed acquistando le relative progettazioni.*

2. *L'amministrazione penitenziaria, inoltre, <sup>(2)</sup> promuove la vendita dei prodotti delle lavorazioni penitenziarie anche mediante apposite convenzioni da stipulare con imprese pubbliche o private, che abbiano una propria rete di distribuzione commerciale.*

3. *Previo assenso della direzione dell'istituto, i privati che commissionano forniture all'Amministrazione penitenziaria possono, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato e a quelle di contabilità speciale, effettuare pagamenti differiti, secondo gli usi e le consuetudini vigenti.*

4. *Sono abrogati l'articolo 1 della legge 3 luglio 1942, n. 971, e l'articolo 611 delle disposizioni approvate con regio decreto 16 maggio 1920, n. 1908.*

<sup>(1)</sup> Articolo inserito dall'art. 2 d.l. 14.6.1993, n. 187, conv., con modif., in l. 12.8.1993, n. 296.

<sup>(2)</sup> Le parole «applicando, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'undicesimo comma dell'articolo 20», che seguivano le parole «L'amministrazione penitenziaria, inoltre,», sono state soppresse dall'art. 2 c. 1 lett. b) d.lg. 2.10.2018, n. 124.

Commento di PASQUALE BRONZO

## BIBLIOGRAFIA

BERNARDI, *Il lavoro carcerario*, in *Le nuove norme sull'ordinamento penitenziario (l. 10 ottobre 1986 n. 663)*, a cura di FLORA, Milano, 1987, 123; FRANGEMORE, *Lo sviluppo del lavoro penitenziario: prodotto e prezzo*, DPP

1999, 780; GIANNINI, *Lavoro e formazione*, in AA.Vv., *Gli Stati Generali dell'esecuzione penale*, Pisa, 2016, 59; MONTELEONE, *Commenti articolo per articolo. Riforma penitenziaria*, L PEN 1987, 125.

### SOMMARIO

1. L'organizzazione del lavoro. — 2. La vendita dei prodotti delle lavorazioni carcerarie.

**1. L'organizzazione del lavoro.** Lo sforzo di avvicinare il lavoro carcerario al lavoro nella società libera (*ex art. 20 c. 3 ord. penit.*) ha portato ad una **nuova ripartizione di competenze assegnando al provveditore regionale compiti organizzativi, direttivi e di controllo** delle citate lavorazioni. La direzione tecnica può essere delegata dal Provveditorato a persone estranee, così da affidare ad un « vero e proprio manager del personale » — in possesso di competenze assenti all'interno dell'amministrazione penitenziaria, il compito di provvedere anche alla formazione professionale dei responsabili delle lavorazioni, e alla qualificazione professionale di tutti i detenuti. Sempre al fine di rendere più moderno e competitivo il lavoro nel carcere e più adeguata alle effettive esigenze del mercato esterno la preparazione professionale dei detenuti, si è anche prevista la possibilità che il Provveditorato regionale istituisca sia pure a livello sperimentale, nuove lavorazioni, per le quali ci si può avvalere dei servizi prestati da aziende pubbliche o private.

Nelle riflessioni svolte nel corso degli Stati Generali dell'esecuzione penale, all'interno del Tavolo dedicato al lavoro e alla formazione, il **mancato sviluppo delle lavorazioni in carcere** è stato attribuito a vari **fattori**: il modesto livello culturale e scarse capacità professionali della popolazione detenuta; le condizioni di salute delle persone ristrette (per un terzo tossicodipendenti, in larga parte affetti da forme di disagio o malattia mentale); l'estremo *turn over* dei detenuti che ostacola l'avvio di lavorazioni e la loro stabilizzazione negli istituti; la difficile conciliabilità dell'organizzazione e del regime carcerario con le esigenze di produttività delle imprese. Le lavorazioni andrebbero — invece — diversificate e distribuite tenendo conto del livello di professionalità richiesto e del *turn-over* presente tra i vari istituti o reparti: quelle più complesse andrebbero concentrate in istituti o reparti con una popolazione stabile. Si dovrebbe poter trasferire i detenuti dotati di competenze lavorative specifiche, col loro consenso, in istituti ove sono ci sono lavorazioni adeguate; andrebbero create « sezioni lavoranti », a custodia attenuata per facilitare la mobilità interna dei lavoratori detenuti e andare maggiormente incontro alle esigenze delle imprese.

La permanente debolezza del sistema risiede nel fatto che il compito di organizzare le lavorazioni e creare occasioni di lavoro è affidato all'Amministrazione penitenziaria, che non solo non ha le competenze e conoscenze in materia di impresa e di mercato del lavoro che sarebbero necessarie, ma, ancor prima, non ha la vocazione ad assolvere a tali compiti: il compito di garantire la sicurezza negli istituti, porta a privilegiare tale funzione rispetto a tutte le altre. Pesa anche l'assenza di un'organizzazione centralizzata: le esperienze di lavorazioni gestite da privati sono nate a livello locale, favorite da contesti detentivi speciali (istituti con



turn over ridotto e popolazione detenuta poco problematica) e condizioni economico-sociali favorevoli, mentre manca un coordinamento centrale e un modello di sviluppo del lavoro penitenziario.

Un intervento ipotizzato nel corso degli Stati generali che potrebbe incentivare le imprese a dislocare attività lavorative all'interno degli istituti penitenziari si basa sul riconoscimento all'Amministrazione penitenziaria di agire come un somministratore di manodopera: i detenuti verrebbero assunti dall'Amministrazione, cui incomberebbero gli oneri connessi all'instaurazione e alla gestione del rapporto e quelli retributivi (ridotti *ex art.* 22), ma opererebbero sotto la direzione e il controllo dell'impresa privata, che ne utilizzerebbe il lavoro avvantaggiandosi del minor costo, ed eventualmente, del comodato gratuito dei locali (*ex art.* 47 c. 1 reg. penit.). La soluzione andrebbe valutata attentamente alla luce della normativa nazionale ed europea: la direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale stabilisce il principio secondo cui per tutta la durata della missione presso un'impresa utilizzatrice le condizioni di base di lavoro e d'occupazione dei lavoratori tramite agenzia interinale sono almeno identiche a quelle che si applicherebbero loro se fossero direttamente impiegati dalla stessa impresa per svolgere il medesimo lavoro), ma non è scontato che una disciplina differente sia incompatibile con la direttiva considerate le specificità del lavoro penitenziario, in particolare la situazione di svantaggio dei soggetti coinvolti ed i limiti e le restrizioni dovuti al contesto in cui l'attività è prestata.

Inoltre i servizi d'istituto, che rappresentano spesso l'unica offerta lavorativa, sono poco professionalizzanti, e concepiti nella dimensione limitativa delle esigenze degli istituti. In realtà i c.d. servizi domestici, se organizzati secondo un modello imprenditoriale e accompagnati da una formazione professionale adeguata sarebbero in grado di trasmettere ai detenuti competenze spendibili all'esterno, in misura alternativa o in libertà. Si pensi, ad esempio, ai servizi di cucina, ai servizi di lavanderia, ai lavori agricoli e a quelli per la manutenzione dei fabbricati (lavori di idraulica, di edilizia e di elettricista, ecc.).

Non meno problematico è il quadro della **formazione**, disorganica e priva di progettualità, mentre la formazione professionale dovrebbe assumere un ruolo assolutamente centrale nella crescita del lavoro penitenziario, anche in considerazione rilevante deficit formativo della popolazione carceraria. Per favorirla si era proposto di rimuovere, per i detenuti il limite di età stabilito dalla legge per l'apprendistato (artt. 43, c. 2, 44, c. 1 e 45, c. 1, d.lg. 24.6.2015 n. 81) sulla falsariga di quanto previsto per i lavoratori che beneficiano di ammortizzatori sociali e nonché i limiti numerici attualmente vigenti degli apprendisti che si possono avere in forza (GIANNINI, 59), e la proposta in relazione all'abolizione dei limiti di età, era stata ripresa, senza successo, nel progetto elaborato dalla Commissione Giostra.

Di aiuto all'organizzazione del lavoro penitenziario è la **nuova disciplina delle comunicazioni obbligatorie** — di cui al d.l. n. 510/1996, convertito in l. n. 608/1996, con riferimento alle fattispecie di assunzione, proroga, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro con i detenuti e gli internati che prestano attività lavorativa all'interno degli stabilimenti penitenziari — stabilite dal **d.lg. n. 124/2018**. In tali casi, per datori di lavoro privati e amministrazione penitenziaria si prevede l'onere

di effettuare le relative comunicazioni obbligatorie (che contengono, per i privati, i dati anagrafici del lavoratore, la data di assunzione, la data di cessazione qualora il rapporto non sia a tempo indeterminato, la tipologia contrattuale, la qualifica professionale e il trattamento economico e normativo applicato; e per le pubbliche amministrazioni, l'assunzione, la proroga, la trasformazione e la cessazione dei rapporti di lavoro relativi al mese precedente). Tali comunicazioni sono dovute anche per i tirocini di formazione e di orientamento e ad ogni altro tipo di esperienza lavorativa ad essi assimilata. Le informazioni vengono in tal modo conservate nell'archivio informatizzato oggi gestito dall'ANPAL nell'ambito del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro, cosicché sarà possibile avere a disposizione dati affidabili su articolati aspetti del lavoro penitenziario, quali, a es., il numero di detenuti ed internati occupati all'interno degli istituti di pena, il modello contrattuale utilizzato, la tipologia delle lavorazioni svolte.

**2. La vendita dei prodotti delle lavorazioni carcerarie.** Il c. 2 integra il disposto di cui all'art. 20 c. 9 (cfr. c. 14 nella formulazione *ante* riforma del 2018) ord. penit., che consente la commercializzazione dei prodotti di cui sopra ad un prezzo pari o inferiore al loro costo, al fine di favorirne l'accesso al mercato esterno (MONTELEONE, 127). La scarsa produttività del lavoro penitenziario non consente all'attività d'impresa di stare sul mercato praticando i prezzi di mercato. Una ulteriore riduzione del prezzo di vendita potrebbe conseguirsi mediante l'individuazione del costo dei manufatti depurato dagli oneri sociali (FRANGEMORE, 782). Ovviamente tale previsione non può essere impiegata per colmare i dislivelli esistenti tra organizzazione produttiva penitenziaria e le situazioni di mercato, « anche là dove essi potrebbero piuttosto venire eliminati — almeno per certi settori e livelli di qualificazione — attraverso una razionale ristrutturazione dei processi produttivi » (DI GENNARO-BREDA-LA GRECA, Ordinario, 146).

In ogni caso, che i prezzi praticati devono essere comunque rapportati a quelli previsti dal mercato della zona per i corrispondenti prodotti, affidando alla direzione dell'istituto il compito d'acquisire dalla camera di commercio, industria, artigianato, agricoltura, ovvero dall'ufficio tecnico erariale o dall'autorità comunale le relative informazioni (art. 47 c. 9 reg. penit.).

In senso critico, si è rilevato come in mancanza di disposizioni dirette a rendere più funzionale e produttivo il lavoro dei carcerati la previsione del quarto comma sia « espressione di una politica rinunciataria che accetta *a priori* la “diversità” del lavoro dei detenuti » finendo, almeno in parte, con l'« accentuare, anziché combattere la “separatezza” » di tale lavoro (BERNARDI, 123). In realtà, il legislatore non ha mancato di prevedere altri meccanismi di promozione dei prodotti del lavoro carcerario, disponendo che la collocazione di tali prodotti possa avvenire, oltreché direttamente, anche mediante la stipula di convenzioni con imprese pubbliche o private che abbiano una propria rete di distribuzione commerciale., e consentendo alle imprese che addivenissero a contratti di fornitura dell'amministrazione penitenziaria, di effettuare pagamenti differiti nei tempi e alle condizioni previste dagli usi commerciali (DI GENNARO-BREDA-LA GRECA, Ordinario, 153).

V. anche *sub* art. 20 § 7.