

# **Il ruolo dell'ente locale nell'area dell'esecuzione penale Considerazioni, riflessioni e proposte sul lavoro all'esterno e sul reinserimento**

---

*di Giovanni Diquattro*

## **Sommario**

*1. L'impegno dell'Amministrazione provinciale di Bologna nell'area dell'esecuzione penale. – 2. Lo sportello di informazione e orientamento al lavoro. – 3. Il quadro normativo. – 4. Gli orientamenti del Consiglio di Stato e le decisioni della Corte costituzionale. – 5. La portata effettiva delle norme di cui trattasi. – 6. L'adeguamento delle norme regolamentari. – 7. Una proposta de jure condendo. – 8. Conclusioni.*

## **1. L'impegno dell'Amministrazione provinciale di Bologna nell'area dell'esecuzione penale**

L'impegno dell'Amministrazione provinciale di Bologna nell'area dell'esecuzione penale data ormai dalla metà degli anni '80, quando l'Assessorato alle politiche sociali si fece promotore, congiuntamente al Comune di Bologna e alla Direzione del Carcere cittadino, di un "Comitato Carcere-Città" che si diede come obiettivo prioritario quello di coordinare politicamente le iniziative nei confronti del Carcere, nonché di favorire il coinvolgimento e l'interessamento della città in tutte le sue forze ed espressioni attorno alla problematica della detenzione.

Quell'esperienza, inizialmente solo locale, ha trovato più ampio respiro e riconoscimento istituzionale attraverso il Protocollo di intesa per il coordinamento degli interventi rivolti ai minori imputati di reato e agli adulti sottoposti a misure penali restrittive della libertà, sottoscritto dalla Regione Emilia-Romagna con il Ministero della giustizia nel 1998.

Il Protocollo riconosce e conferma a livello nazionale

l'esperienza del Comitato Carcere-Città, istituendo in sua vece il Comitato locale per l'area dell'esecuzione penale adulta.

Il nuovo Comitato, che comprende al suo interno anche il Direttore del Centro servizio sociale adulti del Ministero della giustizia, il Direttore generale dell'Azienda USL della Città di Bologna, il Presidente del Tribunale di sorveglianza di Bologna, il Garante per i diritti delle persone private della libertà personale nominato dal Comune di Bologna e il Direttore dell'Istituto comprensivo n. 10, è un organismo più complesso, coordinato dal Comune di Bologna e articolato su tre livelli, un livello istituzionale, uno tecnico-progettuale e uno politico-consultivo; ha fra i propri compiti la rilevazione dei bisogni e la conoscenza dei fenomeni inerenti la realtà del carcere, la programmazione e la sperimentazione di progetti innovativi, la formulazione di intese operative anche col settore privato, la pubblicazione, la diffusione e la verifica dei risultati.

Il Protocollo richiama, inoltre, la necessità di un maggior coinvolgimento delle forze sociali del territorio nella programmazione degli interventi rivolti alla popolazione detenuta; al fine di meglio strutturare quei rapporti di collaborazione già da tempo attivi fra le istituzioni e le realtà del privato sociale fu istituito un Comitato locale consultivo, composto da rappresentanti delle parti sociali, dell'associazionismo e del volontariato, quale livello intermedio tra quello politico-istituzionale e quello tecnico-operativo.

Numerose le azioni concrete promosse dalla Provincia, finalizzate da un lato a rendere maggiormente dignitose e rispettose dei diritti della persona le condizioni di vita in carcere, dall'altro a sostenere i detenuti nel percorso di reinserimento sociale che deve essere sempre concordato con l'equipe degli educatori penitenziari ed approvato dal Magistrato di sorveglianza.

L'Assessorato provinciale al lavoro e alla formazione professionale, attivo, insieme ad altri Assessorati <sup>(1)</sup>, sul tema dell'esecuzione penale opera in tre direzioni.

---

(1) In particolare l'Assessorato alle Politiche Sociali partecipa all'organizzazione delle azioni di sensibilizzazione sulle tematiche del carcere rivolte alla cittadinanza e finanzia le attività sportive rivolte ai detenuti; l'Assessorato alla Cultura e Pari Oppor-

Finanzia e gestisce, in collaborazione con il CEFAL, il progetto Sportello di informazione e orientamento al lavoro rivolto ai detenuti e attivo dentro al carcere di Bologna; questo progetto, realizzato con risorse interne di personale e con risorse del fondo sociale europeo, è finalizzato ad aumentare il potenziale occupazionale dei detenuti attraverso una adeguata informazione sui servizi e sul mercato del lavoro, colloqui di orientamento, esperienze di transizione al lavoro.

Seleziona e finanzia le attività di formazione professionale intra ed extramurarie rivolte ai detenuti; a tal fine partecipa, inoltre, attraverso un proprio funzionario, alle attività del Gruppo tecnico Formazione e Transizione al Lavoro.

Seleziona e finanzia, attraverso il proprio Servizio Scuola, progetti di qualificazione scolastica rivolti sia agli adulti che ai minori detenuti.

## *2. Lo sportello di informazione e orientamento al lavoro*

Il Servizio Lavoro della Provincia di Bologna finanzia, utilizzando risorse del Fondo Sociale Europeo, una azione denominata "Iniziativa per la facilitazione dell'inserimento dei detenuti" attraverso progetti annuali.

L'azione ha lo scopo di supportare le attività del Centro per l'Impiego di Bologna rivolte agli utenti dell'Istituto Penitenziario "Dozza".

Obiettivo del progetto è aumentare le conoscenze dei detenuti rispetto al mercato del lavoro, per accrescere la loro occupabilità, svolgendo attività di informazione di base, consulenza orientativa, supporto ed accompagnamento nella ricerca e nella transizione al lavoro.

L'attività sono svolte in stretta connessione con gli educatori che operano all'interno del carcere, con lo Sportello Informativo del Comune di Bologna e con il Centro per l'Im-

---

tunità partecipa a un progetto che coinvolge i minori detenuti nell'Istituto Siciliani in attività teatrali, attività cui partecipano ragazzi liberi ed agenti penitenziari e che si concretizzano nell'allestimento di spettacoli aperti al pubblico.

piego di Bologna, nonché con quanti altri operano all'interno della struttura penitenziaria (Centro servizio sociale adulti, Organismi del volontariato e della cooperazione sociale, ecc.) al fine di facilitare la progettazione e la realizzazione di un percorso consapevole di inserimento lavorativo e/o formativo dei detenuti.

Le attività di accoglienza e informazione, consulenza, transizione al lavoro si articolano in:

- informazione sulle concrete risorse formative e/o lavorative esistenti sul territorio (sia interne al carcere che esterne laddove applicabili);
- consulenza orientativa (individuale e di gruppo), percorsi di orientamento strutturati di tipo formativo/lavorativo;
- servizi di accompagnamento nel caso di attivazione di percorsi di transizione al lavoro;
- sostegno all'inserimento lavorativo e/o formativo;
- sostegno agli educatori dell'Istituto per il disbrigo di procedure e pratiche legate al tema lavoro nei suoi svariati aspetti;
- realizzazione di materiale informativo, ad uso dei detenuti e degli operatori del settore;
- attività di "supervisione e monitoraggio" del servizio di orientamento.

La modalità di lavoro impostata e costruita in questi anni fa sì che lo Sportello Lavoro della Provincia sia un punto di integrazione di tutte le attività in materia di formazione e lavoro che si realizzano all'interno del carcere Dozza.

Nelle tabelle che seguono, alcuni dati di sintesi <sup>(2)</sup>.

---

(2) I contenuti e i dati statistici dei primi due paragrafi sono a cura della dr.ssa Rita Paradisi, responsabile dell'Ufficio Politiche per l'Immigrazione e di Contrasto all'esclusione sociale della Provincia di Bologna e di Daniela Farini, responsabile del progetto per CEFAL.

TAB. 1. *Volume complessivo di accessi ai servizi dello sportello*

Anno	Accessi al servizio <sup>(3)</sup>	N° utenti in carico
2002	361	182
2003	396	197
2004	502	217
2005 ( 1° semestre )	214	125

TAB. 2. *Dati relativi ai risultati diretti e indotti dei servizi di sportello*

Anno	Colloqui informativi	Percorsi di orientamento strutturati	Utenti coinvolti nelle sessioni di orientamento di gruppo	Segnalazioni alla direzione per percorsi di transizione <sup>(4)</sup> potenzialmente attivabili
2002	182	42	9	59
2003	197	35	15	61
2004	217	42	19	87
2005 ( 1° semestre )	125	33	10	48

(3) Per “accessi al servizio” si intende il numero complessivo di colloqui e di “ritorni” al servizio.

(4) Per Percorsi di transizione al lavoro si intende: la segnalazione alla Direzione del Carcere di detenuti che hanno i requisiti per accedere al lavoro, il supporto da parte di un operatore per il disbrigo delle procedure amministrative e l’accompagnamento nel percorso individuale di accesso all’occupazione. Il percorso di transizione è costruito e realizzato in maniera integrata dagli operatori di orientamento, dall’operatore del CIP e dall’educatore di riferimento e in funzione del progetto trattamentale definito; ogni progetto individuale di accesso al lavoro potrà essere composto da diverse misure (per es. Borsa Lavoro, corso di formazione) offerte con risorse esterne al progetto.

TAB. 3 BORSE LAVORO, ACCOMPAGNAMENTO AL LAVORO, ORIENTAMENTO

Anno	Borse Lavoro attivate su utenza in carico (si tratta di Borse Lavoro del Comune di Bologna)	Accompagnamenti al lavoro	Orientamento formativo e agevolazione attivazione percorsi formativi (interni ed esterni)
2002	6	4	11
2003	18	6	3
2004	19	8	38
2005 ( 1° semestre )	14	4	21

TAB. 4 ACCESSI AL LAVORO ESTERNO REGISTRATI

2002	7
2003	7
2004	10
2005 ( 1° semestre )	4

A fronte di un notevole impegno delle istituzioni, risultati significativi, che vedono l'ente locale disponibile per la organizzazione di *stages* formativi e per la erogazione di borse lavoro, ma non come datore di lavoro; il quadro normativo appare oggi complesso e non favorisce una adeguata coerenza ed efficacia del sistema.

Infatti, i problemi della condanna alla pena accessoria della interdizione dai pubblici uffici e delle condanne impedienti sono stati quasi sempre considerati insuperabili <sup>(5)</sup>.

(5) La legge della Regione Piemonte 8 gennaio 1990, n. 1, concernente "impiego sperimentale di detenuti in semilibertà o ammessi al lavoro all'esterno per lavori socialmente utili a protezione dell'ambiente" ha rappresentato ad esempio un importan-

Vale la pena di ripercorrere le tappe significative che hanno reso possibile il lavoro dei detenuti all'esterno, mettendo in evidenza i limiti dell'attuale quadro normativo, le connesse problematiche, le possibili soluzioni e le prospettive *de iure condendo*.

### 3. Il quadro normativo

L'art. 29, comma 1, del codice penale prevede, infatti, che la condanna all'ergastolo importa l'interdizione perpetua del condannato dai pubblici uffici; l'interdizione perpetua dai pubblici uffici, a termini dell'articolo 28, comma 2, del codice, *salvo che dalla legge sia altrimenti disposto*, priva il condannato del diritto di elettorato e di eleggibilità in qualsiasi comizio elettorale e di ogni altro diritto politico; di ogni pubblico ufficio, di ogni incarico non obbligatorio di pubblico servizio, e della qualità ad essi inerenti di pubblico ufficiale (art. 357 c.p.) o di incaricato di pubblico servizio (art. 358 c.p.); della capacità di assumere o di acquistare qualsiasi diritto, ufficio, servizio, qualità, grado, titolo, dignità, decorazione e insegna onorifica.

Ai termini dell'art. 32 del codice penale, il condannato all'ergastolo è in stato di interdizione legale.

L'articolo 4 della legge 354/75 prevede che i detenuti e gli internati esercitano personalmente i diritti loro derivanti dall'ordinamento penitenziario anche se si trovano in stato di interdizione legale.

La vigente normativa elenca tra i requisiti generali per l'accesso al pubblico impiego il godimento dei diritti politici e il non essere stati condannati in via definitiva, anche nella forma del patteggiamento *ex art. 444* codice di procedura penale,

---

te e significativo progetto volto ad offrire concrete possibilità di lavoro ai detenuti; malgrado venisse utilizzato il termine "attività lavorativa" era esplicitamente esclusa l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato con l'ente territoriale; l'attività veniva, infatti, qualificata come attività comunque prestata alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria.

per uno dei reati di cui ora all'art. 58, primo comma, del T.U. degli enti locali n. 267/2000, nonché ad una pena non inferiore a due anni di reclusione per delitto non colposo, a meno che non sia intervenuta la riabilitazione.

Secondo quanto previsto dagli articoli 178 e 179 del codice penale, la riabilitazione estingue le pene accessorie ed ogni altro effetto penale della condanna e può essere concessa quando siano trascorsi cinque anni dal giorno in cui la pena principale sia stata eseguita o si sia in altro modo estinta, alle condizioni meglio specificate nel citato articolo 179.

Il comma 18 dell'art. 20 dell'ordinamento penitenziario, introdotto dall'articolo 5 della legge 22 giugno 2000, n. 193, "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti" cd. "legge Smuraglia", prevede che agli effetti della stessa legge, "per la costituzione e lo svolgimento di rapporti di lavoro nonché per 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".

La legge Smuraglia, prevedendo incentivi per le imprese e le cooperative sociali che assumono detenuti e che svolgono attività formative nei confronti degli stessi, persegue con ogni evidenza l'intento di favorire l'attività lavorativa delle persone detenute o internate negli istituti penitenziari.

Il combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'articolo 21 delle norme sull'ordinamento penitenziario <sup>(6)</sup> sembra contemplare e consentire che anche i condannati all'ergastolo, dopo l'approvazione del magistrato di sorveglianza, possano essere assegnati al lavoro all'esterno <sup>(7)</sup>, non solo presso imprese private, ma anche presso imprese ed enti pubblici <sup>(8)</sup>.

---

(6) Approvate con legge 26 luglio 1975, n. 354 e successive modifiche ed integrazioni.

(7) Dopo l'espiazione di almeno dieci anni di pena.

(8) Il terzo comma dell'articolo 21 dispone infatti che "quando si tratta di imprese private, il lavoro deve svolgersi sotto il diretto controllo della direzione dell'istituto"; il comma 13 dell'articolo 20 dell'ordinamento, introdotto dall'articolo 5 della legge Smuraglia, prevede apposite convenzioni con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire a detenuti o internati opportunità di lavoro. Tali convenzioni disciplinano l'oggetto e le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa,

#### 4. *Gli orientamenti del Consiglio di Stato e le decisioni della Corte costituzionale*

Il Consiglio di Stato, sez. VI, 3 marzo 1994, n. 240, aveva affermato che la sussistenza di una condanna per determinati reati non è, di per sé, ostativa all'accesso alla pubblica amministrazione, dovendosi accertare autonomamente da parte della pubblica amministrazione che i fatti rilevanti ai fini penali lo siano anche ai fini del divieto di accesso all'impiego, attraverso una valutazione della compatibilità o meno della condanna con l'accesso all'impiego.

Sempre il Consiglio di Stato, sez. VI, n. 552 del 19 aprile 1994, aveva fatto riferimento alla necessità di condurre tale valutazione tenendo conto del periodo in cui furono commessi tali reati e della successiva condotta dell'interessato.

E ancora il Consiglio di Stato, sez. IV, 9 dicembre 2002, n. 6669, aveva affermato che, in presenza di una sentenza penale di condanna con irrogazione della pena accessoria dell'interdizione perpetua dai pubblici uffici, l'Amministrazione non può fare altro che disporre la cessazione dal servizio del dipendente pubblico condannato, con un provvedimento che non ha carattere costitutivo, né discrezionale, ma è vincolato ed è dichiarativo di uno *status* conseguente al giudizio penale definitivo nei confronti del dipendente; in tal caso, non occorre neanche l'instaurazione del procedimento disciplinare per l'irrogazione della sanzione della destituzione.

Tuttavia la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sul presunto contrasto tra le predette esclusioni legali <sup>(9)</sup> e gli articoli 3 e 51 della Costituzione, ha concluso per la legittimità delle disposizioni di cui trattasi, ritenendo necessario che per l'accesso al pubblico impiego i requisiti soggettivi siano definiti in termini univoci dal legislatore, potendo, invece, in caso di destituzione a rapporto già instaurato la PA operare una valuta-

---

la formazione e il trattamento retributivo, senza oneri a carico della finanza pubblica.  
(9) Allora per gli enti locali disciplinate dal Testo Unico della legge comunale e provinciale, ora disciplinate dall'articolo 58 del nuovo Testo Unico approvato con d.lgs. n. 267/2000.

zione più discrezionale <sup>(10)</sup>.

In particolare la Corte osservava che non può essere invocato un parallelismo tra l'ipotesi dell'assunzione e quella della destituzione, dal momento che quest'ultima presuppone l'esistenza di uno *status* del dipendente pubblico, che può essere rimosso a seguito di un procedimento disciplinare, nel quale si compie la valutazione della gradualità delle sanzioni per fatti addebitati al dipendente stesso; all'atto della costituzione del rapporto, invece, la pubblica amministrazione deve riscontrare l'esistenza dei requisiti generali e speciali previsti dalla legge, così come stabilito dall'articolo 51, primo comma, della Costituzione.

Anche la condanna per determinati reati può, quindi, costituire un requisito negativo legalmente previsto quale filtro di ammissione e come previa garanzia del buon andamento dell'amministrazione e della dignità di quanti sono chiamati a ricoprire uffici pubblici; ne consegue che l'automatismo del divieto di ammissione derivante da certe condanne, specie quando queste abbiano riguardo alle funzioni che il dipendente è destinato a svolgere, non appare in contrasto, anzi è in armonia con i principi costituzionali.

Come aveva precisato la Corte nella precedente sentenza n. 203 del 18 maggio 1995, la fissazione dei requisiti per l'accesso ai pubblici impieghi rientra nella discrezionalità del legislatore, che determina i requisiti soggettivi in termini univoci; il riconoscimento, in ipotesi, di un'ampia discrezionalità alla pubblica amministrazione, in questo campo, rischierebbe di compromettere i principi di eguaglianza e di buon andamento.

##### 5. *La portata effettiva delle norme di cui trattasi*

Appare a questo punto utile e necessario andare alla ricerca della portata effettiva delle norme sopra richiamate, cercando di coglierne la *ratio*, che si sostanzia, più che nel motivo contin-

---

(10) Sentenza della Corte costituzionale n. 249 del 18 luglio 1997.

gente che ha occasionato l'emanazione della norma, *nello scopo*, cioè nella considerazione del *bisogno sociale*, da cui discende la previsione normativa.

La legge Smuraglia si inserisce nell'ambito delle politiche atte a promuovere lo svolgimento di attività lavorativa da parte dei detenuti, dando concreta attuazione all'articolo 27 della Costituzione, che prescrive una funzione rieducativa e di reinserimento sociale della pena.

Nessuna espressione letterale contenuta nelle norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà limita o impedisce il lavoro all'esterno presso enti pubblici e/o presso enti locali, realtà nelle quali maggiore dovrebbe essere la sensibilità per le azioni concrete e per le politiche finalizzate al recupero sociale dei detenuti ed al loro inserimento nel mercato del lavoro.

Anzi, come abbiamo detto prima, l'articolo 5 della legge Smuraglia precisa che, agli effetti di quanto previsto dalle norme sull'ordinamento penitenziario, per la costituzione e per lo svolgimento di rapporti di lavoro non si applicano le *incapacità derivanti da condanne penali e civili* <sup>(11)</sup>.

---

(11) A questo proposito VITALI, ne *Il lavoro penitenziario*, Milano, 2001, p. 70, afferma che l'ostacolo costituito dall'interdizione legale dei condannati, che impediva l'instaurazione di un rapporto diretto con l'ente pubblico, è stato rimosso dall'articolo 5 della legge 193/2000; d'altra parte, già l'articolo 4 dell'ordinamento penitenziario sin dal 1975 afferma che "i detenuti e gli internati esercitano personalmente i diritti loro derivanti dalla presente legge, anche se si trovano in stato di interdizione legale"; la novella introdotta dalla legge Smuraglia apparirebbe una inutile ripetizione e verrebbe svuotata di qualsiasi contenuto e significato se non venisse intesa come eliminazione degli ostacoli che impedivano l'instaurazione di un rapporto diretto con l'ente pubblico; sul punto, a conferma, Cass. pen., sez. I, 13 febbraio 2002 n. 5960, secondo cui "rientra esclusivamente nella discrezionalità del legislatore stabilire se la pena accessoria dell'interdizione legale debba o meno essere sospesa in presenza di benefici penitenziari concessi al condannato, al fine di assicurarne il pieno reinserimento nel mondo produttivo"; e ancora, sempre la stessa significativa sentenza della Cassazione afferma che "l'interprete deve limitarsi a prendere atto che l'esplicita disposizione derogatoria di cui al 17° (*rectius* 18°) comma dell'art. 20 ord. penit., pur segnalando il progressivo affievolirsi del mantenimento dello stato di interdizione legale del condannato in relazione all'autorizzato svolgimento da parte dello stesso di un'attività lavorativa, non prende ancora in considerazione la peculiare situazione soggettiva del condannato il quale, essendo stato ammesso al programma di protezione, intenda intraprendere un'attività d'impresa"; quindi, *ubi lex voluit, dixit*: il le-

La valutazione in ordine ad elementi quali la gravità dei fatti commessi, l'entità e la natura della pena, la misura della pena già espiata, la condotta in carcere, il programma di trattamento ai fini della rieducazione e il provvedimento di assegnazione al lavoro all'esterno competono al magistrato di sorveglianza; anche sulla base del *principio di non contraddizione*, apparirebbe decisamente poco coerente un sistema in cui proprio all'ente locale continuasse ad essere preclusa dall'interdizione e dalle condanne impedienti la costituzione di un rapporto di lavoro, sia pure con le precisazioni e i limiti di cui diremo.

L'articolo 28 del codice penale, nell'ambito del programma di trattamento approvato dal magistrato di sorveglianza, non deve quindi precludere la assunzione presso pubbliche amministrazioni per attività lavorative che comportano semplici mansioni d'ordine o prestazioni d'opera meramente materiali.

L'articolo 358, 2° comma, del codice penale definisce infatti “*pubblico servizio*” quell'attività “*disciplinata nelle stesse forme della pubblica funzione, ma caratterizzata dalla mancanza dei poteri tipici di questa ultima, e con esclusione dello svolgimento di semplici mansioni di ordine e di prestazione di opera meramente materiale*”.

Sul punto la giurisprudenza, superando l'orientamento che attribuiva natura pubblicistica anche alle attività meramente esecutive e materiali, ha escluso la qualifica di incaricato di pubblico servizio, ad esempio, per l'operatore ecologico in senso stretto <sup>(12)</sup>, per i dipendenti comunali addetti alle sepolture di salme <sup>(13)</sup>, per il bidello di scuola che non svolga anche funzioni di vigilanza e controllo degli alunni <sup>(14)</sup>, per il pubblico impiegato cui siano attribuite mere mansioni di esecuzione di ordini, con prevalente impegno di energia fisica <sup>(15)</sup>.

Il pubblico servizio è, dunque, attività di carattere intellettivo

---

gislatore ha espressamente derogato i limiti imposti dall'articolo 28 del codice penale per agevolare l'inserimento lavorativo dei detenuti.

(12) Cass. pen. 15 dicembre 2000.

(13) Cass. pen. 13 giugno 1997 n. 8622.

(14) Cass. pen. 11 marzo 2000 n. 5543.

(15) Cass. pen. 13 ottobre 1999 n. 12280, Cass. pen., sez. VI, 25 maggio 1994, n. 6122, Cass. pen., sez. VI, 15 dicembre 1992, n. 3944.

vo, caratterizzata quanto al contenuto dalla mancanza dei poteri autoritativi e certificativi propri della pubblica funzione, con la quale è solo in rapporto di accessorieta o complementarieta <sup>(16)</sup> e la qualifica di incaricato di pubblico servizio spetta solo a chi svolge funzioni di rango intermedio tra pubbliche funzioni e le mansioni d'ordine o materiali di un pubblico servizio <sup>(17)</sup>.

## 6. *L'adeguamento delle norme regolamentari*

Il lavoro, come è noto, nobilita l'uomo; la più autorevole dottrina <sup>(18)</sup> non dubita che nel nostro ordinamento il detenuto sia obbligato al lavoro *ex lege* <sup>(19)</sup>; tuttavia, sempre meno detenuti lavorano; le imprese private sono sempre meno interessate a offrire occasioni di lavoro, in quanto il lavoro in carcere risulta concorrenziale con quello libero solo nelle ipotesi in cui non venga remunerato o venga remunerato solo simbolicamente; neanche gli incentivi introdotti dalla legge Smuraglia sono valsi a modificare sostanzialmente la situazione; i tempi e i modi della burocrazia del carcere e della giurisdizione di sorveglianza poco sono compatibili con le esigenze del libero mercato del lavoro; d'altra parte, la maggior parte delle carceri italiane ha privilegiato criteri architettonici di massima sicurezza, a scapito di spazi di socializzazione che rendano possibile l'organizzazione di attività lavorative; sempre più difficile appare l'inserimento ordinario nel mondo del lavoro.

Si può e si deve fare di più, anche e soprattutto a livello locale, cercando di risolvere i problemi che ancora oggi rallenta-

---

(16) Cass. pen., Sezioni Unite, 11 luglio 1992, n. 7598 e CED Cass. pen. 1995/203964.

(17) CED Cassazione penale 1995/203735.

(18) M. PAVARINI, B. GUZZALOCA, in *Corso di diritto penitenziario*, Martina, 2004, p. 111 ss. ed in *L'esecuzione penitenziaria*, Utet, 1995, p. 1 ss., con ampie citazioni bibliografiche in materia di lavoro carcerario.

(19) La Corte europea, con decisione 24 giugno 1982, ha ritenuto il nostro ordinamento non in contrasto con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo a condizione che l'obbligo al lavoro sia imposto ai soli detenuti definitivi e che non si concreti in forme di "lavoro forzato", in quanto modalità di esecuzione atta a favorire il recupero sociale del condannato.

no ed ostacolano il lavoro all'esterno.

Appare coerente con il vigente quadro normativo e con la *ratio* delle diverse disposizioni sopra richiamate consentire nell'ente locale una assunzione a tempo determinato, con mansioni che non comportino la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, nell'ambito del programma di trattamento ai fini della rieducazione e previa autorizzazione del magistrato di sorveglianza; si tratta, ovviamente, di un rapporto di lavoro particolare <sup>(20)</sup>, su progetto, a tempo determinato, che può essere attivato anche in deroga ai requisiti per l'accesso.

È in questo senso opportuno inserire nell'apposito regolamento per l'assunzione agli impieghi, tra le norme che prevedono e disciplinano le assunzioni a tempo determinato, una formulazione del seguente tenore: *“Sono consentite assunzioni a tempo determinato per durata e per la realizzazione di progetti o programmi, con le modalità e nel rispetto dei limiti previsti dalla normativa vigente. In particolare gli inserimenti lavorativi previsti nell'ambito delle convenzioni di cui all'articolo 20, 13° comma della legge 26 luglio 1975, n. 354, possono essere attivati in deroga ai requisiti per l'accesso, in quanto la valutazione in ordine ad elementi quali la gravità dei fatti commessi, l'entità e la natura della pena, la misura della pena già espiata, la condotta in carcere, il programma di trattamento ai fini della rieducazione competono al magistrato di sorveglianza che autorizza l'inserimento lavorativo”*.

L'articolo 117, sesto comma della Costituzione assegna ai regolamenti locali una potestà regolamentare “riservata” proprio in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite; una formulazione come quella proposta appare trasparente e rispettosa dei rapporti tra fonti normative; appare anche idonea a superare difficoltà ed ostacoli che, nel tempo, hanno impedito il concreto sviluppo di

---

(20) Il compenso non viene versato al detenuto lavoratore, ma alla direzione della casa circondariale; deve essere garantito dal datore di lavoro il rispetto delle prescrizioni impartite dal magistrato di sorveglianza, circostanza, questa, che rende comunque meno agevole l'inserimento presso un datore di lavoro privato.

progetti di grande interesse.

### 7. *Una proposta de jure condendo*

Nella realtà, infatti, le amministrazioni pubbliche quasi sempre hanno ritenuto precluse dall'interdizione ai pubblici uffici e dalle condanne impedienti le assunzioni intese come rapporto di lavoro dipendente.

A fugare i residui dubbi interpretativi, è utile riprendere e rilanciare la tesi di Alessandro Margara<sup>(21)</sup>, che propone una esplicita modifica dell'articolo 28 del Codice penale mediante la integrazione con un comma del seguente tenore: "L'interdizione dai pubblici uffici non preclude lo svolgimento presso amministrazioni pubbliche di semplici mansioni d'ordine, nonché la prestazione d'opera meramente materiale: tali attività non sono un pubblico servizio".

La proposta, senz'altro coerente coi principi costituzionali, consentirebbe ai soggetti pubblici di agire in un contesto normativo più chiaro e merita di essere sostenuta nelle sedi competenti.

### 8. *Conclusioni*

La legge Smuraglia avrebbe potuto avviare, con un adeguato coinvolgimento degli enti territoriali, un percorso virtuoso; dagli sportelli di informazione e orientamento al lavoro all'interno degli Istituti penitenziari, alla formazione, agli *stages* formativi, agli inserimenti lavorativi nell'ambito del programma di trattamento, nel privato, ma anche nel pubblico, all'inserimento ordinario, ricorrendone i presupposti ed osservate le prescritte procedure anche nella pubblica amministrazione.

Da una parte è mancata una adeguata capacità di misurare le

---

(21) Cfr. l'articolo *Conformazione della pena e dei suoi effetti ai principi costituzionali* reperibile sul sito [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it), sezione convegni / lavoro / articolato.

possibili ricadute della legge; l'analisi dell'impatto della regolamentazione, introdotta anche in Italia dall'articolo 5 della legge n. 8 marzo 1999, n. 50, ma ancora in fase sperimentale, mettendo in evidenza i costi e i benefici di ogni legge, circolare o regolamento, avrebbe dovuto impedire le contraddizioni che abbiamo messo in risalto.

D'altra parte ha sinora prevalso nel nostro ordinamento una visione delle pene accessorie speciali che appare eccessivamente afflittiva e, comunque, in contrasto con la finalità di rieducazione.

Deve invece prevalere il buon senso; l'apparente antinomia tra le norme sopra richiamate va risolta nel senso che la ratio delle norme che disciplinano l'accesso e la destituzione dal pubblico impiego va individuata nella necessità di garantire il prestigio della pubblica amministrazione e di garantire il rispetto di requisiti minimi di moralità e di probità, mentre la ratio delle norme che consentono ed agevolano il lavoro anche durante la detenzione, anche all'esterno del carcere, anche nel settore pubblico, va individuata nel principio di cui all'articolo 27, terzo comma della Costituzione.

Le pene, quindi, non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato; la rieducazione consiste nel predisporre le condizioni perché il condannato possa successivamente reinserirsi nella società in modo dignitoso e si collega, in particolar modo per i delitti più gravi, con la finalità di prevenzione speciale negativa, con la finalità cioè di impedire al condannato ritornato in libertà di commettere nuovi reati.

La prospettata possibilità di effettuare inserimenti lavorativi anche negli enti locali, come provano alcune ulteriori azioni positive realizzate dalla Provincia di Bologna, è strumento prezioso per avviare o anche concludere il reinserimento sociale di una persona.