Ritenuto in fatto

1. Il Tribunale di Roma, dinanzi al quale l'attuale ricorrente ha proposto una domanda volta ad ottenere la condanna del Ministero della Giustizia al pagamento di una determinata somma in relazione all'attività lavorativa da lui svolta, in stato di detenzione, in vari stabilimenti carcerari, accogliendo l'eccezione del Ministero, che aveva indicato come il competente il Tribunale nella cui circoscrizione si trovava l'istituto penitenziario presso il quale era stata prestata l'attività lavorativa, ha dichiarato la propria incompetenza per territorio in favore del Tribunale nella cui circoscrizione si trovava l'istituto penitenziario dove il lavoratore detenuto era ristretto al momento della presentazione della domanda giudiziaria.

2. A fondamento della propria decisione il Tribunale ha richiamato anzitutto la sentenza costituzionale 341/ 2006, dichiarativa dell'illegittimità costituzionale dell'articolo 69, comma 6, lettera a) della legge 26 luglio 1975, n. 354, che attribuiva al magistrato di sorveglianza la competenza a decidere, con rito camerale, sui reclami dei detenuti e degli internati concernenti l'osservanza delle norme riguardanti l'attribuzione della qualifica lavorativa, la mercede e la remunerazione nonché lo svolgimento dell'attività di tirocinio di lavoro e le assicurazioni sociali.

In proposito, il Tribunale ha notato che il giudice delle leggi nell'argomentare la propria decisione aveva messo in rilievo che il rito camerale dinanzi al magistrato di sorveglianza non offriva né al detenuto né all'amministrazione adeguate garanzie dell'esercizio del diritto di partecipare al procedimento, ed escludeva ogni partecipazione allo stesso per il datore di lavoro privato, con grave violazione del principio di eguaglianza e degli articoli 24 e 97 della Costituzione.

3. Il Tribunale ha quindi osservato che le due norme appena richiamate somministrano un criterio di orientamento nella scelta del foro competente, in base ai principi propri del rito del lavoro, ex articolo 413 c.p.c.

Infatti, come reso evidente dall'articolo 20, commi 2 e 4, della legge 345 / 75, il rapporto di lavoro dei detenuti non può esser integralmente ricondotto integralmente allo schema dello scambio tra energie lavorative e retribuzione, avendo una prevalente funzione rieducativa che ne segna la causa. Quindi la competenza a decidere di tale rapporto non può esser determinata facendo applicazione del criterio del foro delle imprese private, dal quale deriverebbe il radicamento di tale competenza presso il Tribunale di Roma, dove ha sede il Ministero della Giustizia, nel quale si accentrano i poteri di direzione ed amministrazione dell'impresa cui fanno capo le obbligazioni nascenti dal rapporto di lavoro dei detenuti.

Secondo il Tribunale deve invece farsi riferimento al criterio di competenza stabilito per le controversie nascenti dai rapporti di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione, ed individuarsi pertanto quale competente il Tribunale nella cui circoscrizione si trova l'istituto di

3063

pena dove il detenuto era od è ristretto nel periodo in cui ha reso la prestazione di lavoro dalla quale derivano i diritti azionati.

Il criterio anzidetto, ad avviso del Tribunale, soddisfa tutte le esigenze che hanno condotto alla cit. declaratoria di illegittimità costituzionale, perché consente la partecipazione personale del detenuto, garantisce il pieno diritto di difesa al datore di lavoro esterno, evitando di fargli subire pregiudizio dalla stipulazione dei contratti con persone sottoposte a restrizioni della libertà personale, risolve in modo conforme al principio di buon andamento il problema derivante all'Amministrazione dalle difficoltà di conoscere in sede centrale le modalità specifiche della prestazione lavorativa del detenuto e le particolarità che la connotano (frequenti turnazioni, modificazioni della tipologia di lavoro; frazionamento per i vari spostamenti da un istituto all'altro) consentendo, oltre tutto, la difesa diretta dell'amministrazione tramite propri dipendenti a norma dell'articolo 417 bis c.p.c. 4. Quindi, avendo il ricorrente dedotto lo svolgimento di un'attività lavorativa in numerosi istituti penitenziari deve essere considerato, ai fini della competenza, l'istituto nel quale egli si trova ristretto al momento della domanda.

4. Questa sentenza è impugnata dal lavoratore con ricorso per regolamento di competenza basato su due motivi ed illustrato anche con memoria.

5. L'amministrazione resiste con memoria ex articolo 47 c.p.c.

6. Il Procuratore generale nelle sue requisitorie scritte ha chiesto che il ricorso sia rigettato e che, in applicazione del quinto comma dell'articolo 413 c.p.c., il giudice competente sia individuato, in quello nella cui circoscrizione ha sede l'istituto presso il quale il lavoratore al momento della instaurazione del giudizio presta o ha prestato da ultimo la propria attività lavorativa.

Considerato in diritto

7. Con il primo motivo di ricorso, denunziando violazione e falsa applicazione dell'art. 38 c.p.c., con riferimento all'art. 360. comma 1, n. 3 c.p.c., si addebita alla sentenza impugnata di aver preso in esame l'eccezione di incompetenza per territorio sollevata dalla difesa dell'Amministrazione senza considerare che tale eccezione doveva considerasi come non proposta a norma dell'art. 38 comma 2 c.p.c. non contenendo l'indicazione del giudice competente.

8. Il motivo è infondato dal momento che non tiene conto del carattere inderogabile della competenza (art. 413 ult. comma c.p.c., in relazione all'art. 28 ult. parte dello stesso codice) e della conseguente applicabilità non del secondo ma del primo comma dell'art. 38 c.p.c.

9. Con il secondo motivo di ricorso, denunziando violazione e falsa applicazione dell'art. 413 c.p.c., con riferimento all'art. 360 comma 1, nn. 3 e 5 c.p.c., si addebita, in sintesi, alla sentenza impugnata di aver ritenuto applicabile il quinto comma dell'art. 413 c.p.c. pur escludendo che si tratti di rapporto di lavoro alle dipendenze della p.a., e di non aver considerato la conseguente

violazione del principio di eguaglianza in danno del lavoratore detenuto rispetto ad ogni altro lavoratore subordinato, derivante dalla non applicabilità nei suoi confronti dei criteri di competenza fissati dall'art. 413, comma 2, c.p.c., discriminazione non giustificabile perché non derivante da esigenze correlate con la esecuzione della pena.

Si sostiene quindi la competenza del Tribunale di Roma in applicazione della disposizione appena cit. o in subordine in base al criterio residuale dell'art. 18 c.p.c., richiamato nel penultimo comma del cit. art. 413 dello stesso codice.

9. Il motivo è fondato nei termini che seguono.

9.1. L'art. 413 comma V così dispone: " Competente per territorio per le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni è il giudice nella cui circoscrizione ha sede l'ufficio al quale il dipendente è addetto o era addetto al momento della cessazione del rapporto".

Tale disposizione è stata inserita nel codice di rito civile dall'art. 40, comma c. 1, del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 80, recante "Nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa, emanate in attuazione dell'articolo 11, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59".

Essa è stata introdotta contestualmente ad altre rilevanti modificazioni di tale codice, con le quali, fra l'altro, sono state innovate la modalità di notifica del ricorso nelle controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni (art. 41 del D.lgs cit, che modifica l'art. 415 c.p.c., aggiungendovi un comma) e le modalità di difesa delle pubbliche amministrazioni nelle controversie di lavoro con i propri dipendenti (art. 42 del d.lgs c.it che introduce l'art. 417 bis c.p.c., richiamato anche nella sentenza del Tribunale).

Queste innovazioni vanno riconnesse al compito, affidato al Governo dal cit. art. 11 comma 4, lett. a) e g) della legge 15 marzo 1997, n. 59 (recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa") di:

" a) completare l'integrazione della disciplina del lavoro pubblico con quella del lavoro privato e la conseguente estensione al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro privato nell'impresa"nonché di " g) devolvere, entro il 30 giugno 1998, al giudice ordinario, tenuto conto di quanto previsto dalla lettera a), tutte le controversie relative ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, ancorché concernenti in via incidentale atti amministrativi presupposti, ai fini della disapplicazione, prevedendo: misure organizzative e processuali anche di carattere generale atte a prevenire disfunzioni dovute al sovraccarico del contenzioso"

Non si può seriamente dubitare quindi che nell'introdurre con l'art. 413, comma quinto, c.p.c. uno specifico criterio di competenza territoriale per le controversie relative ai rapporti di lavoro alle dipendenze della pubbliche amministrazioni il legislatore delegato abbia inteso riferirsi ai rapporti di lavoro pubblico ai quali era stato autorizzato ad estendere la disciplina del lavoro comune attribuendo al giudice ordinario la giurisdizione fino a quel momento riservata al giudice amministrativo.

Tale intenzione non è da considerare peraltro in termini meramente soggettivi, essendo ricavabile dalle inequivoche indicazioni della legge di delegazione, che abilitava il legislatore ad intervenire sul processo del lavoro solo in collegamento con (e nei limiti delle necessità derivanti dal)la integrazione delle discipline pubblicistiche con quella privatistica e soprattutto dalla devoluzione al giudice ordinario delle controversie fra le amministrazioni e i loro dipendenti.

Va ad ogni modo considerato che l'applicazione dell'art. 413 comma V ai soli rapporti di lavoro sopraindicati deriva anche dalla formulazione testuale della norma, dove oltre al riferimento alla nozione di " dipendenza" da una pubblica amministrazione, viene utilizzato il criterio di collegamento della " sede dell'ufficio" al quale il dipendente è o era addetto, che è termine sicuramente indicativo di un rapporto di inserimento nella struttura organizzativa della amministrazione attraverso la quale vengono esercitati le loro specifiche finalità istituzionali, siano esse autoritative ovvero di erogazione di servizi, finalità che caratterizzano i rapporti di lavoro soggetti alle norme del d.lgs 29/1993, come modificato dal cit. d.lgs 80/1998, poi trasfuse nel d.lgs 165/2001 (v., in proposito, Cass. 20077/14809).

Ciò premesso, va notato che sulla base delle disposizioni che lo regolano (fondamentalmente, l'art. 20 della legge 26 luglio 1975, n. 354) il lavoro svolto dai detenuti all'interno degli istituti penitenziari non possiede caratteristiche che consentano di ricondurlo al lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione nel senso sopra illustrato, e in particolare non consente l'applicazione dello specifico criterio di collegamento, risultando del tutto assente la adibizione ad un "ufficio", nel senso di destinazione del lavoratore ad una specifica precostituita struttura organizzativa dell'amministrazione.

9.2. Esclusa l'applicabilità dell'art. 413 comma quinto c.p.c deve stabilirsi quale altro criterio di competenza sia applicabile, alle controversie relative ai rapporti di lavoro dei detenuti all'interno degli istituti penitenziari.

Va notato in proposito che la giurisprudenza di questa Corte - superando il diverso indirizzo precedente, secondo il quale nelle controversie di lavoro subordinato, l'art. 413, secondo comma cod. proc. civ. prevede solamente due fori speciali ed esclusivi, alternativamente concorrenti, che sono rappresentati, il primo dal foro in cui è sorto il rapporto di lavoro e il secondo dal foro del

luogo nel quale in concreto si svolge, o si stava svolgendo, al tempo della cessazione del rapporto, l'attività del prestatore di lavoro (v. Cass. 4683/1997) – è ormai orientata a ritenere, che in tema di competenza territoriale per le controversie soggette al rito del lavoro, il comma secondo dell'art. 413 cod. proc. civ. prevede (non già soltanto due, ma) tre fori speciali (quello in cui è sorto il rapporto, quello dell'azienda e quello della dipendenza cui il lavoratore è addetto o presso la quale prestava la sua opera alla fine del rapporto) di carattere alternativo, senza attribuire valore esclusivo o prevalente ad alcuno di essi, atteso che deve escludersi che il luogo dove si trova l'azienda (che, in caso di società, coincide con la sede sociale dove di fatto si accentrano i poteri di direzione ed amministrazione dell'azienda stessa) e quello in cui si trova una sua dipendenza alla quale sia addetto il lavoratore indichino un unico foro consistente nel luogo di esercizio dell'attività lavorativa. (Cass. 10465/1998 che, nella specie, ritenendo applicabile anche il foro dell'azienda, ha cassato una pronuncia che aveva dichiarato l'incompetenza per territorio del pretore del luogo della sede del datore di lavoro per essere stato il lavoratore ricorrente addetto non già alla sede, ma ad una sua dipendenza situata in altro mandamento; conf. Cass. 14678/2000).

In tale ordine di idee è stato anche precisato che il secondo comma dell'art. 413 (nuovo testo) cod. proc. civ. - di cui è manifestamente infondato il sospetto di incostituzionalità in riferimento agli artt. 3, 24 e 35 Cost., per il fatto che consente anche al datore di lavoro di instaurare la controversia con il lavoratore nel Foro della conclusione del contratto o nel Foro dell'azienda ancorché il lavoratore presti servizio in un luogo diverso (vedi Corte Cost. ord. nn. 341 del 1993 e 177 del 1994)- prevede, contemperando il contrapposto interesse delle parti, tre Fori speciali (quello in cui è sorto il rapporto, quello dell'azienda e quello della dipendenza in cui il lavoratore è addetto o prestava la sua opera al momento della fine del rapporto) di carattere alternativo senza attribuire valore determinante esclusivo al luogo di prestazione dell'attività lavorativa. (Cass. 12418/2003).

Quanto alla nozione di luogo in cui si trova l'azienda, ai fini dell'applicazione della norma in esame, si è affermato che per le imprese gestite in forma societaria esso va determinato in riferimento al luogo in cui si accentrano di fatto i poteri di direzione ed amministrazione dell'azienda medesima (di norma coincidente con la sede sociale), indipendentemente da quello in cui si trovano i beni aziendali e nel quale si svolge l'attività imprenditoriale (ulteriormente precisandosi che in mancanza di diverse specifiche disposizioni tale criterio si estende all'ipotesi in cui l'azienda appartenga ad un'impresa individuale, dovendosi escludere che, anche in detta evenienza, la sede dove sono tenute le scritture contabili e trovano il loro normale punto di riferimento i rapporti giuridici dell'impresa debba necessariamente coincidere con quella in cui sono collocati i beni aziendali, e restando priva di rilievo l'eventuale coincidenza del foro speciale con quello generale individuato ai sensi dell'art. 18 cod. proc. civ.) (Cass. 9256/2009).

Può dirsi, in sintesi che, ai fini in discorso, sede dell'azienda è fondamentalmente il luogo dal quale essa viene in sostanza gestita.

Ciò premesso deve osservarsi come il già cit. art. 20 della legge 26 luglio 1975, n. 354(rubricato come "Lavoro") stabilisca nel primo comma che:

"Negli istituti penitenziari 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 istituite lavorazioni organizzate e gestite direttamente da imprese pubbliche o private e possono essere istituiti corsi di formazione professionale organizzati e svolti da aziende pubbliche, o anche da aziende private convenzionate con la regione".

Lo stesso articolo, nel quattordicesimo comma, dispone poi che " Le amministrazioni penitenziarie, centrali e periferiche, stipulano apposite convenzioni con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire a detenuti o internati opportunità di lavoro. 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"

Il comma successivo di detto articolo prevede a sua volta che :

" Le direzioni degli istituti penitenziari, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato e di quelle di contabilità speciale, possono, previa autorizzazione del Ministro di grazia e giustizia, vendere prodotti delle lavorazioni penitenziarie a prezzo pari o anche inferiore al loro costo, tenuto conto, per quanto possibile, dei prezzi praticati per prodotti corrispondenti nel mercato all'ingrosso della zona in cui è situato l'istituto" .

L'art. 20 bis della legge in esame (rubricato come "Modalità di organizzazione del lavoro) nei primi due commi stabilisce che:

" 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, applicando, in quanto compatibili, le disposizioni di cui all'undicesimo comma dell'art. 20, 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".

La materia del lavoro negli istituti penitenziari è stata disciplinata anche nel regolamento di esecuzione della legge 26 luglio 1975, n. 354, approvato con D.P.R. 29 aprile 1976, n. 431, poi abrogato dal D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, recante il nuovo regolamento.

L'art. 45 del cit. DPR 421/1976 [modificato dall'art. 10, D.P.R. 18 maggio 1989, n. 248] ha previsto, in proposito, per quanto interessa, che: " Le lavorazioni penitenziarie, sia all'interno che all'esterno dell'istituto, sono organizzate e gestite secondo le direttive dell'amministrazione penitenziaria, dalle direzioni degli istituti, le quali possono avvalersi della collaborazione di imprese pubbliche" (comma primo);"La produzione è destinata a soddisfare, nell'ordine, le commesse dell'amministrazione penitenziaria, delle altre amministrazioni statali, di enti pubblici e di privati.(comma terzo); " le commesse di lavoro delle amministrazioni dello Stato e degli enti pubblici sono distribuite dal Ministero. Le direzioni possono accogliere direttamente le commesse di lavoro provenienti dai privati" (comma quarto); " Se le commesse non sono sufficienti ad assorbire la capacità di mano d'opera delle lavorazioni penitenziarie, l'amministrazione previa analisi delle possibilità di assorbimento del mercato, può organizzare e gestire lavorazioni dirette alla produzione di determinati beni che vengono offerti in libera vendita anche a mezzo di imprese pubbliche" (comma quinto).

Tali disposizioni, per quanto ora rileva, sono state sostanzialmente riprodotte nell'art. 47 del D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, che ha dettato peraltro una più articolata disciplina della materia.

Il comma 1 di tale articolo infatti prevede che " 1. Le lavorazioni penitenziarie, sia all'interno sia all'esterno dell'istituto, possono essere organizzate e gestite dalle direzioni degli istituti, secondo le linee programmatiche determinate dai provveditorati" ma aggiunge, nel secondo periodo, che esse " Allo stesso modo possono essere organizzate e gestite da imprese pubbliche e private e, in particolare, da imprese cooperative sociali, in locali concessi in comodato dalle direzioni".

Il comma 2 impone all'amministrazione penitenziaria di " organizzare le lavorazioni interne dell'istituto, in quanto possibile, in locali esterni alle sezioni detentive, attrezzati con spazi per la consumazione dei pasti durante l'orario di lavoro".

Il comma 4 stabilisce che l'amministrazione penitenziaria, nel suo complesso deve, di regola, utilizzare le lavorazioni penitenziarie per le forniture di vestiario e corredo, nonché per le forniture di arredi e quant'altro necessario negli istituti, e prevede in via di eccezione il ricorso a forniture esterne, assegnando in tale decisione un ruolo fondamentale al Dipartimento per l'amministrazione penitenziaria.

Il comma 5 dispone in ordine alle priorità nella utilizzazione della produzione, stabilendo che essa è destinata a soddisfare, nell'ordine, le commesse dell'amministrazione penitenziaria, delle altre amministrazioni statali, di enti pubblici e di privati.

Il comma 6 attribuisce al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria il compito di distribuire le commesse di lavoro provenienti dal settore pubblico mentre lascia alle Direzioni degli istituti il potere di accettare le commesse di lavoro provenienti dai privati.

Il comma 8 consente infine all'Amministrazione penitenziaria la possibilità di "organizzare e gestire lavorazioni dirette alla produzione di determinati beni, che vengono offerti in libera vendita anche a mezzo di imprese pubbliche" in caso di insufficienza delle commesse rispetto alla capacità di mano d'opera delle lavorazioni penitenziarie.

Dal quadro normativo così delineato emerge, per ciò che qui interessa, anzitutto la necessità degli istituti penitenziari di darsi una organizzazione mirata alla produzione di beni, sia pure allo scopo di fornire alle persone detenute occasioni di lavoro, in attuazione del precetto (art. 20 della legge 354/1975) che impone di favorire negli istituti penitenziari la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale. Emerge inoltre che in tale organizzazione un ruolo fondamentale di direzione e coordinamento è assegnato al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria.

Queste disposizioni consentono quindi di affermare che la prestazione di lavoro negli istituti penitenziari si svolge nel quadro di una struttura aziendale, il cui carattere limitato non ne impedisce l'utilizzazione come criterio per radicare la competenza territoriale (sulla rilevanza a tal fine anche di una elementare terminazione dell'impresa costituita da un minimo di beni aziendali necessari per l'espletamento della prestazione lavorativa: v. Cass. 2001/2971; 2003/13577;2004/10691).

D'altra parte, come si è rilevato, non solo non è controverso che i rapporti di lavoro oggetto di controversia, pur svolgendosi all'interno dei singoli istituti penitenziari, siano intercorsi o intercorrano con il Ministero della Giustizia, ma quest'ultimo tramite il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria esercita un ruolo fondamentale su rilevanti aspetti organizzativi dell'attività produttiva realizzata nei singoli istituti.

Conseguentemente, il Ministero della Giustizia è da considerare il centro di direzione e coordinamento delle strutture aziendali che a detti istituti fanno capo.

Ne deriva la competenza del Tribunale di Roma, in applicazione di uno dei tre criteri di collegamento stabiliti nel secondo comma dell'art. 413 c.p.c., ferma ovviamente l'operatività degli altri due criteri a scelta della parte attrice.

10. Il ricorso quindi va accolto sulla base del principio per cui "nelle controversie relative al rapporto di lavoro delle persone detenute, all'interno degli istituti penitenziari, non è applicabile il criterio di competenza di cui all'art. 413 comma quinto c.p.c. e devono trovare applicazione invece i criteri di cui al secondo comma di detto articolo" .

In applicazione di tale principio va pertanto dichiarata la competenza del Tribunale di Roma. La novità e la obiettiva incertezza della questione induce la Corte a compensare le spese del giudizio.

P.Q.M.

Accoglie il ricorso e dichiara la competenza del Tribunale di Roma; compensa le spese del giudizio.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del 31 marzo e del 20 maggio 2009

Il Presidente

Erminio Ravagnani

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
Oggi 17 AGO. 2009
IL CANCELLIERE C1
Arnaldo Casano

IL CANCELLIERE C1

ESENTE DA IMPOSTA DI BOLLO, DI REGISTRO E DA OGNI SPESA, TASSA O DIRITTO AI SENSI DELL'ART. 10 DELLA LEGGE 11-8-73 N° 533