

## Protocollo di intesa per la ricostruzione dei territori interessati dal terremoto del 2016 da parte dei soggetti in stato di detenzione (19 ottobre 2022)

---

*Mercoledì 19 ottobre 2022 è stato firmato al Ministero della Giustizia un Protocollo di intesa per lo svolgimento di attività lavorative extramurarie per la ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto del 2016, da parte dei soggetti in stato di detenzione ristretti in alcuni istituti penitenziari.*

*L'accordo è stato siglato dal Commissario straordinario alla ricostruzione, On. Avv. Giovanni Legnini, dalla Ministra della Giustizia, Prof.ssa Marta Cartabia, dal Presidente della Conferenza Episcopale Italiana, Card. Matteo Maria Zuppi, dal Presidente del Consiglio nazionale dell'Anci, Dott. Enzo Bianco, e dal Presidente nazionale dell'Ance Dott.ssa Federica Brancaccio.*

PROTOCOLLO D'INTESA

Tra

MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, COMMISSARIO STRAORDINARIO  
PER LA RICOSTRUZIONE DEI TERRITORI COLPITI DAGLI EVENTI SISMICI DEL 2016,

CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA,

ANCI E ANCE,

per lo svolgimento di attività lavorative extramurarie da parte dei soggetti in stato  
di detenzione ristretti negli istituti penitenziari

tra

IL COMMISSARIO STRAORDINARIO DEL GOVERNO PER LA RICOSTRUZIONE NEI TERRITORI DEI COMUNI DELLE REGIONI DI ABRUZZO, LAZIO, MARCHE E UMBRIA INTERESSATI DALL'EVENTO SISMICO DEL 24 AGOSTO 2016, On. Avv. Giovanni Legnini nominato, ai sensi dell'articolo 38 del decreto-legge n. 109 del 28.09.2018, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 14 febbraio 2020, prorogato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 29 dicembre 2020, e successivamente prorogato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 10 gennaio 2022, registrato alla Corte dei Conti in data 1/02/2022 al n. 182, ai sensi dell'articolo 38 del decreto-legge 28 settembre 2018, n. 109, con sede in via Giuseppe Pitoni 2, 02100 Rieti, C.F. 80188230587, in breve anche "*il Commissario*";

e

La MINISTRA DELLA GIUSTIZIA, Prof.ssa Marta Cartabia, con sede in Roma, Via Arenula 70, C.F. 97591110586;

IL PRESIDENTE DELLA CONFERENZA EPISCOPALE ITALIANA, S. Em. Matteo Maria Zuppi con sede in Roma, Circonvallazione Aurelia n. 50, C.F. e P.I. 80245790581;

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ANCI Enzo Bianco, giusta delega del Presidente dell'ANCI Antonio Decaro, con sede in Roma, Via dei Prefetti n. 46, C.F. e P.I. 80118510587;

IL PRESIDENTE NAZIONALE DELL'ANCE, Dott.ssa Federica Brancaccio, con sede in Roma Via Giuseppe Antonio Guattani n. 16, C.F. e P.I. 80022490587;

congiuntamente, anche "*le parti*";

premessi che

- nel quadro degli scopi previsti dalle leggi in materia di ordinamento penitenziario, il Ministero della Giustizia, attraverso il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria (D.A.P.), promuove l'attività lavorativa in favore delle persone ristrette negli istituti penitenziari, anche in collaborazione con strutture pubbliche e private, al fine di dare concreta attuazione al mandato di cui all'art. 27 della Costituzione;
- il lavoro rappresenta uno degli elementi del trattamento penitenziario finalizzati al reinserimento sociale dei detenuti ed al conseguente abbattimento del rischio di recidiva, in conformità alle finalità di cui agli artt. 15 e seguenti della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà";
- nell'ambito del processo di ricostruzione degli edifici di culto, il Commissario straordinario, il Presidente della CEI ed il Ministro per i beni e le attività culturali e del turismo, hanno sottoscritto un Protocollo d'intesa in data 21 dicembre 2016 finalizzato ad attuare le previsioni dell'art. 14, comma 9, del decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, attraverso la disciplina delle priorità, delle modalità e dei termini per il recupero dei beni culturali di interesse religioso danneggiati dagli eventi sismici;
- con successiva ordinanza n. 105 del 17 settembre 2020, "Semplificazione della ricostruzione degli edifici di culto", è stata, tra gli altri, adottata la relativa disciplina della ricostruzione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 15, comma 3-bis, come modificato dall'art. 11, comma 3, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni con la legge 11 settembre 2020, n. 120, nonché approvato l'elenco degli interventi sugli edifici di culto di proprietà privata;
- al fine di implementare le opportunità occupazionali in favore della popolazione detenuta nei territori delle quattro regioni colpite dal sisma 2016, è volontà delle parti avviare un piano sinergico di azioni congiunte nell'ambito del processo della ricostruzione pubblica e di quella degli edifici di culto, finanziata dalle ordinanze del Commissario straordinario, ivi incluse le ordinanze speciali e le ordinanze di attuazione degli interventi del Fondo complementare al PNRR, piano al quale partecipino, ognuno per il proprio ambito di competenza, le amministrazioni centrali interessate, quelle periferiche, quelle locali, la CEI e l'ANCE;

visti

- la legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modifiche e integrazioni, "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", in particolare:
- art. 20, "Lavoro", commi 1, 2 e 3, a norma dei quali "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 ed all'esterno dell'istituto, lavorazioni organizzate e gestite direttamente da enti pubblici o privati e corsi di formazione professionale organizzati e svolti da enti pubblici o privati. Il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è remunerato. L'organizzazione ed 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”;

- art. 20, comma 5, a norma del quale “La commissione istituita ai sensi del comma 4, 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'art. 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 lett. a)”;
- art. 20, comma 8, a norma del quale “Gli organi centrali e territoriali dell'amministrazione penitenziaria stipulano apposite convenzioni di inserimento lavorativo con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessate a fornire opportunità di lavoro a detenuti o internati. Le convenzioni disciplinano l'oggetto e le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, la formazione ed il trattamento retributivo, senza oneri a carico della finanza pubblica”;
- art. 20, comma 13, a norma del quale “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 corsi di formazione professionale e svolgono tirocini è garantita, nei limiti degli stanziamenti regionali, la tutela assicurativa e ogni altra tutela prevista dalle disposizioni vigenti”;
- art. 20, comma 15, a norma del quale “Entro il 31 marzo di ogni anno il Ministro della giustizia trasmette al Parlamento un'analitica relazione circa lo stato di attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti dell'anno precedente”;

• la legge 22 giugno 2000, n. 193, “Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti”, ed in particolare:

- art. 3, a norma del quale “Sgravi fiscali devono essere concessi alle imprese che assumono detenuti per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni o che svolgono attività formative nei confronti dei detenuti, e in particolare dei giovani detenuti. Le agevolazioni di cui al presente comma si applicano anche nei sei mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione;
- art. 4, a norma del quale “Le modalità ed entità delle agevolazioni e degli sgravi di cui all'articolo 3 sono determinate annualmente, sulla base delle risorse finanziarie di cui all'art. 6, con apposito decreto del Ministro della giusti-

zia da emanare, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, con il Ministro del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica e con il Ministro delle Finanze, entro il 31 maggio di ogni anno. Lo schema di decreto è trasmesso alle Camere per l'espressione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari;

- art. 5, a norma del quale “Le amministrazioni centrali e periferiche stipulano apposite convenzioni con soggetti pubblici e 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 D.P.R. 30 giugno 2000, n. 230, “Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà”, in particolare:

- art. 47, comma 1, a norma del quale “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 provveditori. 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. I rapporti fra la direzione e le imprese sono definiti con convenzioni che regolano anche l'eventuale utilizzazione, eventualmente in comodato, dei locali e delle attrezzature già esistenti negli istituti, nonché le modalità di addebito all'impresa, delle spese sostenute per lo svolgimento dell'attività produttiva. I detenuti e internati che prestano la propria opera in tali lavorazioni, dipendono, quanto al rapporto di lavoro, direttamente dalle imprese che le gestiscono. I datori di lavoro sono tenuti a versare alla direzione dell'istituto, la retribuzione dovuta al lavoratore, al netto delle ritenute previste dalla legge, e l'importo degli eventuali assegni per il nucleo familiare, sulla base della documentazione inviata dalla direzione. I datori di lavoro devono dimostrare alla direzione l'adempimento degli obblighi relativi alla tutela assicurativa e previdenziale”;
- art. 47, comma 10, a norma del quale “I posti di lavoro, a disposizione della popolazione detenuta di ciascun istituto, sono fissati in un'apposita tabella predisposta dalla direzione e distinta tra lavorazioni interne, lavorazioni esterne, servizi di istituto. Nella tabella, sono, altresì, indicati i posti di lavoro disponibili all'interno per il lavoro a domicilio, nonché i posti di lavoro disponibili all'esterno. La tabella è modificata secondo il variare della situazione ed è approvata dal provveditore regionale”;
- art. 48, comma 10, a norma del quale “I datori di lavoro dei detenuti o internati, sono tenuti a versare alla direzione dell'istituto la retribuzione, al netto delle ritenute previste dalle leggi vigenti, dovuta al lavoratore e l'importo degli eventuali assegni per il nucleo familiare, sulla base della documentazione inviata alla direzione. I datori di lavoro devono dimostrare alla stessa direzione l'adempimento degli obblighi relativi alla tutela assicurativa e previdenziale”;

- la Carta dei diritti e doveri dei detenuti e degli internati, allegata al decreto 5 dicembre 2012;
- il decreto 25 febbraio 2002, n. 87, “Regolamento recante sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti”;
- il decreto 24 luglio 2014, n. 148, “Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti”;
- la circolare 23 ottobre 2014, “Nuovo regolamento attuativo della legge 193/2000, disposizioni attuative”;
- Il decreto-legge 17 ottobre 2016, n. 189, convertito in legge 15 dicembre 2016, n. 225, in particolare l’art. 14, di disciplina della ricostruzione pubblica;
- il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 1luglio 2021, n. 101, recante “Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti”;
- il decreto-legge del 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante: “Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”, ed in particolare l’art. 14, intitolato “Estensione della disciplina del PNRR al Piano complementare” nonché l’art. 14-bis, recante “Governance degli interventi del Piano complementare nei territori interessati dagli eventi sismici del 2009 e del 2016”;
- il Protocollo d’intesa tra ANCE e Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria per il Lazio, Abruzzo e Molise, sottoscritto in data 16 marzo 2021, avente ad oggetto la promozione di azioni e attività volte a favorire l’inclusione sociale dei detenuti o internati presenti negli istituti penitenziari delle suddette regioni;

Tutto quanto sopra premesso e considerato, le parti come sopra rappresentate, convengono quanto segue.

## **ART. 1** **(Oggetto)**

1. Il Protocollo ha come oggetto la promozione di un programma per lo svolgimento di attività lavorative extramurarie da parte di persone in stato di detenzione presso gli istituti penitenziari delle province di:

- Fermo;
- Teramo;
- L’Aquila;
- Perugia;

- Ancona;
- Rieti;
- Ascoli Piceno;
- Macerata;
- Pescara;

nonché della città di Spoleto, così come individuati nell'allegato sub 1) al presente atto per farne parte integrante e sostanziale.

2. Le attività lavorative potranno essere prestate nei cantieri per la ricostruzione pubblica e degli edifici di culto, finanziata dalle ordinanze commissariali, ivi incluse quelle adottate ai sensi dell'art. 11, comma 2, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito in legge 11 settembre 2020, n. 120, e dell'art. 14-bis del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito in legge 28 luglio 2021, n. 108.

3. Le attività di cui al comma 1 potranno altresì avere a oggetto lo svolgimento di compiti di natura impiegatizia, connessi al processo di ricostruzione.

## **ART. 2** **(Finalità)**

1. Lo scopo del Protocollo è quello di incrementare le opportunità di lavoro tra le persone detenute e internate al fine di favorire il loro reinserimento sociale.

## **ART. 3** **(Attività)**

1. Il Commissario straordinario, nell'ambito delle funzioni di coordinamento del processo di ricostruzione, curerà il raccordo delle attività in capo alle Parti firmatarie del presente Protocollo, assicurando il coinvolgimento delle Regioni e degli USR regionali.

2. Per le finalità di cui al comma 1, il Commissario potrà avvalersi, previo nulla osta del DAP, di associazioni di volontariato, regolarmente iscritte all'elenco di cui all'art. 11 del Decreto Legislativo n. 117 del 3 luglio 2017, nonché di figure professionali dedicate.

3. Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria si impegna a favorire, all'interno degli istituti penitenziari individuati nell'allegato sub 1), dislocati in prossimità delle aree di cantiere degli interventi di ricostruzione degli edifici di culto, l'individuazione di soggetti in esecuzione penale idonei all'ammissione al lavoro esterno ai sensi dell'art. 21 della legge n. 354 del 1975, nonché a proporre azioni di coordinamento al fine di agevolare le deliberazioni della Magistratura di sorveglianza in relazione all'ammissione dei soggetti interessati agli istituti giuridici di cui agli artt. 21, 47 e 48 della legge penitenziaria.

4. L'ANCI si impegna a promuovere, in ogni forma e modo ritenuti idonei, contatti tra i comuni sedi di istituti penitenziari per il raggiungimento delle finalità di cui al precedente articolo 2, in modo da consentire la più ampia diffusione delle iniziative intraprese.

5. La CEI individuerà, d'intesa con le parti, ogni modalità di azione e di comunicazione per incentivare presso le imprese impegnate nella ricostruzione degli edifici di culto, l'utilizzo in qualità di manodopera da parte di persone detenute valutate idonee dalle direzioni degli istituti ed autorizzati come per legge.

6. L'ANCE si impegna a diffondere alle proprie strutture territoriali e, per il loro tramite, anche agli Enti bilaterali del sistema, i contenuti del presente Protocollo.

7. Le modalità di inserimento lavorativo verranno di volta in volta definite in base alle opportunità disponibili secondo le esigenze delle aziende e le possibilità dei singoli detenuti, nell'ambito dei programmi di trattamento predisposti dalla direzione dell'istituto penitenziario e sottoposti alla Magistratura di sorveglianza per l'approvazione.

#### **ART. 4**

##### **(Comitato paritetico di gestione)**

1. È istituito un Comitato paritetico di gestione composto da un rappresentante per ciascuna delle parti firmatarie del presente Protocollo, da designarsi entro 15 giorni dalla relativa sottoscrizione.

2. Il Comitato paritetico di gestione entro i successivi 15 giorni elabora un programma di lavori da aggiornare in caso di necessità e si avvale di una segreteria tecnica con sede presso il D.A.P.

#### **ART. 5**

##### **(Funzioni del Comitato paritetico di gestione)**

1. Le funzioni del Comitato paritetico sono le seguenti:
- Elaborazione ed adozione di proposte per agevolare l'attuazione del Protocollo;
  - Monitoraggio dell'operatività del Protocollo nei territori interessati, anche attraverso l'elaborazione di rapporti periodici;
  - Raccordo delle azioni e delle attività delle amministrazioni e dei soggetti firmatari del Protocollo.

#### **ART. 6**

##### **(Trattamento dati)**

1. Le Parti si impegnano a trattare i dati personali e sensibili nell'ambito del presente Protocollo nel rispetto del Codice della Privacy aggiornato (D.Lgs. n. 196 del 2003).

## **ART. 7**

### **(Durata)**

1. Il presente Protocollo ha validità annuale e si rinnova tacitamente solo una volta.

## **ART. 8**

### **(Controversie)**

1. Le Parti si impegnano a dirimere ogni eventuale conflitto interpretativo o applicativo del presente Protocollo in ossequio ai principi di lealtà e collaborazione istituzionale ed al canone della buona fede contrattuale.

2. In caso di mancato bonario superamento del contrasto, si osservano le regole giuridiche vigenti in materia di tutela giurisdizionale.

## **ART. 9**

### **(Clausola di invarianza finanziaria)**

1. Dall'attuazione del presente Protocollo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato e della struttura commissariale.

Roma, 19 ottobre 2022

Il Commissario Straordinario  
ON. AVV. GIOVANNI LEGNINI

La Ministra della Giustizia  
PROF.SSA MARTA CARTABIA

Il Presidente CEI  
S. EM. CARD. MATTEO MARIA ZUPPI

Il Presidente del Consiglio Nazionale dell'ANCI  
DOTT. ENZO BIANCO

Il Presidente Nazionale ANCE  
DOTT.SSA FEDERICA BRANCACCIO

## ELENCO ISTITUTI

### **Istituti Lazio, Abruzzo e Molise**

CC Avezzano  
CC Chieti  
CC L'Aquila  
CC Lanciano  
CC Pescara  
CR Sulmona  
CC Teramo  
CL Vasto  
CC Cassino  
CR Civitavecchia "G. Passerini"  
CC Civitavecchia "N.C."  
CC Frosinone "G. Pagliei"  
CC Latina  
CR Paliano  
CC Rieti "N.C."  
CCF Roma "G. Stefanini" Rebibbia femminile

### **Istituti Marche**

CC Ancona  
CR Ancona "Barcaglione"  
CC Ascoli Piceno  
CR Fermo  
CR Fossombrone  
CC Pesaro

### **Istituti Umbria**

CR Orvieto  
CC Perugia "Nuovo complesso penitenziario Capanne"  
CR Spoleto  
CC Terni