

# dossier

Luglio 2018

Riforma dell'ordinamento penitenziario in  
materia di vita detentiva e lavoro  
penitenziario

---

Atto del Governo n. 16

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A

*La verifica delle relazioni tecniche e degli effetti finanziari dei provvedimenti privi di relazione tecnica è curata dal Servizio Bilancio.*

*La verifica delle disposizioni di copertura è curata dalla Segreteria della Commissione Bilancio.*

*L'analisi è svolta a fini istruttori, a supporto delle valutazioni proprie degli organi parlamentari, ed ha lo scopo di segnalare ai parlamentari, ove ne ricorrano i presupposti, la necessità di acquisire chiarimenti ovvero ulteriori dati e informazioni in merito a specifici aspetti dei testi.*



SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – ✉ SBilancioCU@senato.it – 🐦 @SR\_Bilancio

Nota di lettura n. 25



SERVIZIO BILANCIO DELLO STATO

Tel. 06 6760 2174 / 9455 – ✉ bs\_segreteria@camera.it

Verifica delle quantificazioni n. 25

La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Bilancio dello Stato della Camera.

---

La documentazione dei servizi e degli uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## INDICE

<b>PREMESSA .....</b>	<b>- 3 -</b>
<b>ONERI QUANTIFICATI DALLA RELAZIONE TECNICA.....</b>	<b>- 5 -</b>
<b>VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI .....</b>	<b>- 5 -</b>
ARTICOLO 1 .....	- 5 -
TRATTAMENTO PENITENZIARIO.....	- 5 -
ARTICOLO 2 E 4, COMMA 1 .....	- 8 -
LAVORO PENITENZIARIO.....	- 8 -
ARTICOLO 5 .....	- 14 -
DISPOSIZIONI FINANZIARIE.....	- 14 -



## INFORMAZIONI SUL PROVVEDIMENTO

---

<b>Atto n.</b>	<b>16</b>
<b>Natura dell'atto:</b>	<b>Schema di decreto legislativo</b>
<b>Titolo breve:</b>	<b>Riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario</b>
<b>Riferimento normativo:</b>	articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere <i>g</i> , <i>h</i> ) e <i>r</i> ), della legge 23 giugno 2017, n. 103
<b>Relazione tecnica (RT):</b>	presente

---

### PREMESSA

Lo schema di decreto legislativo reca la riforma dell'ordinamento penitenziario in materia di vita detentiva e lavoro penitenziario ai sensi dell'articolo 1, commi 82, 83 e 85, lettere *g*, *h*) e *r*), della legge n. 103/2017 (riforma del codice penale, del codice di procedura penale e dell'ordinamento penitenziario).

L'articolo 1, commi 82 e 83, della legge n. 103/2017 delega infatti il Governo ad adottare decreti legislativi per la riforma dell'ordinamento penitenziario, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica (comma 83).

Detta clausola ribadisce quella più generale, riferita a tutti i decreti da adottare ai sensi della legge 103/2017, riportata al comma 92 del citato art. 1.

Il successivo comma 85 detta principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario prevedendo, fra l'altro:

- l'incremento delle opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario sia esterno, nonché delle attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati, anche attraverso il potenziamento del ricorso al lavoro domestico e a quello con committenza esterna, aggiornando quanto il detenuto deve a titolo di mantenimento (comma 85, lettera *g*);
- la valorizzazione del volontariato, sia all'interno del carcere sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna (comma 85, lettera *h*);
- il miglioramento della vita carceraria, attraverso la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna e la sorveglianza dinamica (comma 85, lettera *r*).

In merito all'insieme delle deleghe conferite dalla citata legge (la quale è intervenuta anche in materie diverse da quella ora in esame), sono poi dettate specifiche previsioni in materia finanziaria, che integrano la clausola di neutralità, sopra menzionata.

Secondo l'articolo 1 citato, infatti, i decreti legislativi previsti dalla legge 103 sono corredati di relazione tecnica che dia conto della neutralità finanziaria dei medesimi ovvero dei nuovi o maggiori oneri da essi derivanti e dei corrispondenti mezzi di copertura (comma 93) e, in conformità all'articolo 17, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, qualora i decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, i medesimi decreti legislativi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie<sup>1</sup> (comma 94).

Al fine, dunque, di attuare le deleghe legislative conferite dalla legge n. 103/2017, la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017) ha da ultimo provveduto ai relativi stanziamenti. L'articolo 1, comma 475, della legge di bilancio ha infatti istituito, presso il Ministero della giustizia, un fondo, con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2018, di 20 milioni di euro per l'anno 2019 e di 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, da destinare all'attuazione del complesso delle disposizioni di cui alla legge 23 giugno 2017, n. 103 (ivi comprese quelle in materia penitenziaria).

In merito, è utile rammentare che la relazione tecnica riferita al disegno di legge di bilancio afferma che solo a seguito degli approfondimenti, allora in fase di svolgimento, propedeutici alla stesura dei decreti attuativi delle norme di delega, sarebbe stato possibile stabilire numero e tipologia degli interventi necessari alla realizzazione della riforma, con i relativi effetti finanziari; tali effetti sarebbero stati in parte realizzati avvalendosi delle risorse finanziarie iscritte a legislazione vigente nell'ambito del bilancio del Ministero della giustizia – Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Si rammenta altresì che il prospetto riepilogativo allegato alla legge di bilancio 2018 ha ascritto alla norma effetti differenziati sui tre saldi di finanza pubblica, pur qualificando gli oneri come spese correnti:

Saldo netto da finanziare			Fabbisogno			Indebitamento netto		
2018	2019	2020	2018	2019	2020	2018	2019	2020
10,0	20,0	30,0	2,0	10,0	20,0	2,0	10,0	20,0

Il testo si compone di 5 articoli ed è corredato di relazione tecnica.

Si esaminano di seguito le norme considerate dalla relazione tecnica nonché le altre disposizioni che presentano profili di carattere finanziario.

---

<sup>1</sup> Si rammenta che a norma dell'articolo 17, comma 2, della legge di contabilità pubblica, nel caso di deleghe legislative comportanti oneri per la finanza pubblica, sono – in linea generale – le leggi di delega che provvedono ai mezzi di copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Tuttavia, qualora in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata, non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli effetti stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi. I decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie. A ciascuno schema di decreto legislativo è quindi allegata una relazione tecnica che dia conto della neutralità dell'atto ovvero delle rispettive quantificazioni e coperture.

## ONERI QUANTIFICATI DALLA RELAZIONE TECNICA

	2018	2019	2020	(euro) 2021
Articolo 1 – Trattamento penitenziario dei detenuti		2.000.000	2.000.000	
Articolo 2, comma 1, lett. a) – Mancata acquisizione introiti da vendita di beni prodotto da detenuti e internati	530.000	530.000	530.000	530.000
Articolo 2, comma 2 – Copertura INAIL dei detenuti impegnati in attività di pubblica utilità			3.000.000	3.000.000

## VERIFICA DELLE QUANTIFICAZIONI

### ARTICOLO 1

#### Trattamento penitenziario

**Le norme** modificano alcune disposizioni dell'ordinamento penitenziario<sup>2</sup> in materia di trattamento dei detenuti.

In particolare sono modificati i seguenti articoli dell'ordinamento penitenziario:

- articolo 5, che tratta delle caratteristiche degli edifici penitenziari. Le modifiche prevedono che tali edifici debbano essere dotati di locali per le esigenze di vita individuale e di locali per lo svolgimento di attività lavorative, formative, artigianali, sportive, di culto e di socializzazione. Il testo vigente prevede più semplicemente la dotazione di locali per le esigenze di vita individuale e di locali per lo svolgimento di attività in comune [comma 1, lett. a)];
- articolo 6, che tratta dei locali di soggiorno e pernottamento. Le modifiche specificano che le aree residenziali devono essere dotate di spazi comuni al fine di consentire ai detenuti e agli internati una gestione cooperativa della vita quotidiana nella sfera domestica. Si prevede inoltre che, fatta salva contraria prescrizione del sanitario e salvo che particolari situazioni dell'istituto non lo consentano, al condannato alla pena dell'ergastolo è garantito il pernottamento in camere a un posto a meno che egli richieda di essere assegnato a camere a più posti [comma 1, lett. b)];

---

<sup>2</sup> Legge 26 luglio 1975, n. 354.

- articolo 8, che tratta dell'igiene personale. Le modifiche specificano esplicitamente che ai detenuti deve essere assicurata la disponibilità di acqua calda nei servizi igienici e che tali servizi, nelle camere di pernottamento, vanno collocati in uno spazio separato e adeguatamente areati [comma 1, lett. c)];
- articolo 12, che tratta delle attrezzature per attività di lavoro, di istruzione e di ricreazione. Le modifiche riguardano il comma 2 che, nel testo vigente, prevede che gli istituti debbano essere forniti di una biblioteca costituita da libri e periodici, scelti da un'apposita commissione. Il nuovo testo del comma 2 prevede che la dotazione della biblioteca sia aggiornata periodicamente e tenga conto del carattere multiculturale della società. Alla dotazione provvede la commissione apposita che, in virtù delle modifiche proposte dal testo in esame, è integrata da un rappresentante dei detenuti [comma 1, lett. d)];
- articolo 26, che tratta della religione e delle pratiche di culto. Il testo vigente riconosce ai detenuti e agli internati la libertà di professare la propria fede religiosa o credo e di praticarne il culto. Le modifiche stabiliscono che l'amministrazione compie le azioni e predispone gli strumenti adeguati per rendere effettivo l'esercizio della libertà religiosa e che negli istituti devono essere presenti locali idonei per la celebrazione dei riti e lo svolgimento delle pratiche di culto. A tal fine si stabilisce che è garantita la presenza dei ministri di culto, dei rappresentanti accreditati o delle guide di culto delle altre confessioni (oltre quella cattolica) che abbiano stipulato intese o accordi con le amministrazioni dello Stato [comma 1, lett. e)];

Per le finalità sopra descritte è autorizzata la spesa di 2.000.000 di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020.

**La relazione tecnica**, oltre a ribadire il contenuto delle disposizioni, fornisce i seguenti chiarimenti:

- l'assegnazione agli ergastolani di camere singole non richiede di utilizzare altri o nuovi locali come camere di pernottamento in quanto l'istituto penitenziario, secondo le disponibilità della struttura, provvederà a redistribuire la popolazione carceraria. La relazione tecnica a tal proposito evidenzia che le esigenze degli ergastolani non potranno essere accolte nel caso sussistano particolari situazioni contingenti sia relative alla capienza che all'architettura dell'edificio che impediscano la loro collocazione in una camera singola;
- per quanto concerne la disponibilità di luoghi per rendere effettivo l'esercizio della libertà religiosa, la relazione tecnica rappresenta che i due terzi delle strutture penitenziarie già dispongono di adeguati locali, strutture e dotazioni conformi a quanto necessario.



La relazione tecnica stima, pertanto, che gli interventi di adeguamento necessari a dare attuazione alle disposizioni in esame potranno interessare una parte delle strutture detentive presenti sul territorio nazionale, riguardo alle quali sarà possibile intervenire, per la realizzazione di adeguati spazi conformi alle nuove prescrizioni, per lo svolgimento di attività lavorative, formative, artigianali, sportive, di culto e di socializzazione, attraverso l'adozione di un programma biennale di interventi (2019 e 2020), con una spesa complessiva stimata in circa 4.000.000 di euro, di cui 2.000.000 nell'anno 2019 e 2.000.000 di euro nell'anno 2020, sulla base della suddivisione di seguito riportata.

<b>Intervento</b>	<b>Descrizione</b>	<b>Istituti</b>	<b>Costo unitario</b>	<b>Costo totale</b>
Locali attività lavorative e artigianali	Adeguamento locali e acquisizione strumenti e apparecchiature	70	25.000	1.750.000
Aule per formazione	Adeguamento locali e acquisizione materiale didattico	40	15.000	600.000
Spazi per attività sportive	Adeguamento locali e acquisto attrezzature sportive	30	18.000	540.000
Locali per attività di culto	Adeguamento locali	63	10.000	630.000
Sala biblioteca e lettura multimediale	Adeguamento locali e acquisizione strumenti multimediali	32	15.000	480.000
				<b>4.000.000</b>

Ai relativi oneri si provvede, ai sensi dell'articolo 5, mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

**Al riguardo**, pur rilevando preliminarmente che gli effetti onerosi appaiono configurati come limiti di spesa, si osserva che la relazione tecnica riporta unicamente i dati riepilogativi degli oneri stimati senza fornire indicazioni relative ai singoli elementi di costo che hanno determinato la spesa riferita al singolo intervento. Nel prendere atto, pertanto, della quantificazione individuata, si evidenzia comunque l'opportunità di acquisire elementi informativi aggiuntivi per suffragare le stime indicate dalla RT.

Andrebbero inoltre acquisiti elementi volti a confermare che lo sviluppo per cassa della spesa in questione sia conforme a quello stimato per le risorse del Fondo di cui all'art. 1, co. 475,

della legge di bilancio 2018, tenendo conto del complesso degli elementi da finanziare a carico del medesimo Fondo.

## **ARTICOLO 2 e 4, comma 1**

### **Lavoro penitenziario**

**Le norme** modificano alcune disposizioni in materia di lavoro penitenziario.

In particolare, sono apportate le seguenti modificazioni all'ordinamento penitenziario<sup>3</sup>:

- è sostituito l'articolo 20, che tratta del lavoro penitenziario. Rispetto al testo vigente, nel confermare il principio generale secondo cui devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale, viene aggiunta la previsione che tanto le attività lavorative dei detenuti e internati quanto i corsi di formazione professionale possono essere organizzati anche da enti pubblici o privati. Si potenzia la commissione, già istituita in base alla normativa vigente presso ogni istituto penitenziario, il cui compito è quello di individuare le attività lavorative o i posti di lavoro ai quali sono assegnati detenuti o internati e di formare gli elenchi per l'assegnazione<sup>4</sup> al lavoro dei detenuti e degli internati. La commissione è composta da 8 membri<sup>5</sup>, in luogo dei 5 previsti dalla normativa vigente, a cui non spetta la corresponsione di alcun compenso, gettone di presenza, indennità, rimborso spese e altri emolumenti comunque denominati. È confermata la disposizione, già vigente, che prevede che le direzioni degli istituti penitenziari, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato e di quelle di contabilità speciale, possano vendere prodotti delle lavorazioni penitenziarie o rendere servizi attraverso l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti e degli internati a prezzo pari o anche inferiore al loro costo. Si innova, però, l'ordinamento prevedendo che i proventi delle manifatture carcerarie e il corrispettivo dei servizi, prodotti o forniti dall'amministrazione penitenziaria impiegando l'attività lavorativa dei detenuti e degli internati, sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere annualmente riassegnati al Ministero della giustizia, allo scopo di promozione e sviluppo della formazione professionale e del lavoro dei detenuti e degli internati. Si stabilisce, infine che i

---

<sup>3</sup> Legge 26 luglio 1975, n. 354.

<sup>4</sup> Resta salvo il potere del direttore di derogare, per specifiche ragioni di sicurezza, ai criteri di assegnazione al lavoro.

<sup>5</sup> Ossia dal direttore o altro dirigente penitenziario delegato, dai responsabili dell'area sicurezza e dell'area giuridico-pedagogica, dal dirigente sanitario della struttura penitenziaria, da un funzionario dell'ufficio per l'esecuzione penale esterna, dal direttore del centro per l'impiego o da un suo delegato, da un rappresentante sindacale unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello territoriale. Per ogni componente viene indicato un supplente.

detenuti e gli internati possano essere ammessi a esercitare attività di produzione di beni da destinare all'autoconsumo, anche in alternativa alla normale attività lavorativa [comma 1, lettera *a*]);

- è inserito l'articolo 20-*ter*, che tratta del lavoro di pubblica utilità. In particolare, innovando la legislazione vigente, si stabilisce che i detenuti e gli internati possano chiedere di essere ammessi a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito nell'ambito di progetti di pubblica utilità, tenendo conto anche delle specifiche professionalità e attitudini lavorative. La partecipazione ai progetti può consistere in attività da svolgersi a favore di amministrazioni pubbliche o enti o organizzazioni di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato, sulla base di apposite convenzioni. La partecipazione a progetti di pubblica utilità deve svolgersi con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute degli interessati [comma 1, lettera *c*]);
- è inserito l'articolo 25-*bis*, che tratta delle Commissioni regionali per il lavoro penitenziario. La normativa vigente prevede che dette Commissioni siano presiedute dal provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria e composte dai rappresentanti, in sede locale, delle associazioni imprenditoriali e delle associazioni cooperative e dai rappresentanti della regione che operino nel settore del lavoro e della formazione professionale. Per il Ministero del lavoro e della previdenza sociale interviene un funzionario in servizio presso l'ufficio regionale del lavoro e della massima occupazione. Le modifiche proposte integrano la composizione delle medesime Commissioni, includendo tra i membri anche il dirigente del centro per la giustizia minorile, il direttore dell'ufficio interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna ed un rappresentante di ANPAL. Il nuovo testo proposto prevede però anche che ai componenti non spetti la corresponsione di alcun compenso, gettone di presenza, indennità, rimborso spese e altro emolumento comunque denominato [comma 1, lettera *g*]);
- è inserito l'articolo 25-*ter*, che tratta dell'assistenza per l'accesso alle prestazioni previdenziali e assistenziali. La norma prevede che l'amministrazione penitenziaria sia tenuta a rendere disponibile a favore dei detenuti e degli internati, anche attraverso apposite convenzioni non onerose con enti pubblici e privati, un servizio di assistenza all'espletamento delle pratiche per il conseguimento di prestazioni assistenziali e previdenziali e l'erogazione di servizi e misure di politica attiva del lavoro [comma 1, lettera *h*]);
- è modificato l'articolo 46, che tratta dell'assistenza post penitenziaria. Il testo dell'articolo è integrato prevedendo che coloro che hanno terminato l'espiatione della pena o che non sono più sottoposti a misura di sicurezza detentiva e che versano in stato di disoccupazione accedano, nei limiti delle risorse disponibili a

legislazione vigente, all'assegno di ricollocazione di cui all'articolo 23 del decreto legislativo n. 150/2015, se ne fanno richiesta nel termine di sei mesi dalla data della dimissione [comma 1, lettera *i*]).

In relazione all'introduzione delle norme recate dal comma 1, lettera *a*), si dispone l'abrogazione:

- dell'articolo 74, quinto comma, numero 3), che stabilisce che alle spese necessarie per lo svolgimento dei compiti del consiglio di aiuto sociale<sup>6</sup> nel settore dell'assistenza penitenziaria e post-penitenziaria si provvede con i proventi delle manifatture carcerarie assegnati annualmente con decreto del Ministro per il tesoro sul bilancio della cassa delle ammende nella misura del cinquanta per cento del loro ammontare [comma 1, lett. *m*]);
- dell'articolo 126, comma 4, del DPR n. 230/2000,<sup>7</sup> il quale stabilisce che i proventi delle manifatture carcerarie, introitati in apposito capitolo di entrata del bilancio dello Stato, vengano riassegnati all'apposita unità previsionale di base del Ministero della giustizia e successivamente versate al bilancio della Cassa delle ammende nella misura prevista dalle disposizioni legislative (articolo 4, comma 1).

In relazione ad alcune modifiche sopra descritte, si dispone che il Fondo di cui all'articolo 1, comma 312, della legge n. 208/2015 - finalizzato a reintegrare l'INAIL dell'onere conseguente alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni in favore di talune categorie, fra le quali i detenuti e gli internati impegnati in attività volontarie e gratuite ai sensi dell'ordinamento penitenziario - sia integrato dell'importo di 3.000.000 di euro annui a decorrere dal 2020, anche per le finalità connesse alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni in favore dei detenuti e degli internati impegnati in lavori di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 20-ter, introdotto dalle norme in esame (v. sopra) (comma 2).

**La relazione tecnica**, con riferimento alle norme che trattano delle attività lavorative e di formazione dei detenuti, di cui al comma 1, lettera *a*), rammenta che le risorse per lo svolgimento dei corsi di formazione professionale trovano copertura finanziaria sia attraverso erogazione di borse di studio da parte di enti pubblici e privati<sup>8</sup> sia attraverso gli ordinari stanziamenti previsti dalla legge di bilancio per l'anno 2018 alla Unità di Voto 1.1 Amministrazione Penitenziaria, all'azione: "Accoglienza, trattamento penitenziario e politiche di reinserimento delle persone sottoposte a misure giudiziarie", sul capitolo 1761

---

<sup>6</sup> Il Consiglio di aiuto sociale costituito nel capoluogo di ciascun circondario si occupa dell'assistenza penitenziaria e post-penitenziaria della popolazione carceraria sotto i profili del reinserimento, dell'occupazione, dei rapporti con la famiglia ecc., come previsto dall'articolo 75 dell'ordinamento penitenziario.

<sup>7</sup> Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà.

<sup>8</sup> Nei limiti di quelle messe a disposizione da tali enti mediante trasferimenti di risorse.

"spese di ogni genere riguardante la rieducazione dei detenuti", che reca uno stanziamento di euro 7.760.706 per l'anno 2018 e di euro 7.768.000 per ciascuno degli anni del biennio 2019-2020. La relazione tecnica evidenzia, inoltre, che, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, il capitolo 1761 sopra citato, viene alimentato con la riassegnazione delle somme versate dal Coni, dalle regioni, dalle province, dai comuni e da altri enti pubblici e privati all'entrata del bilancio dello Stato, destinate prevalentemente a mantenimento, assistenza e rieducazione (in cui sono previste l'istruzione e la formazione professionale) dei detenuti e degli internati. A tal proposito, la relazione tecnica evidenzia che l'ammontare di tali risorse, confluite sul capitolo 1761 e successivamente riassegnate alle strutture penitenziarie per le finalità rieducative, risulta pari ad euro 220.920 per l'anno 2017 e pari ad euro 12.800 per il periodo gennaio-febbraio 2018.

Per quanto concerne la composizione della commissione istituita presso ogni istituto penitenziario per l'avviamento al lavoro, di cui al comma 1, lettera *a*), la relazione tecnica evidenzia che il suo funzionamento, già previsto a legislazione vigente, non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, non prevedendosi la corresponsione di compensi ed altri emolumenti ai componenti.

Per quanto concerne gli introiti derivanti dalla vendita dei prodotti delle lavorazioni penitenziarie o dei servizi delle prestazioni dei detenuti, sempre disciplinati dal comma 1, lettera *a*), la relazione tecnica evidenzia che l'intento della disposizione è di consentire il reinvestimento dei medesimi introiti per garantire maggiori risorse da destinare sia al lavoro che alla formazione dei detenuti e degli internati. Tanto premesso, la relazione tecnica chiarisce che tali proventi sono attualmente assegnati, per una quota del 50 per cento, al bilancio del Ministero della giustizia per il finanziamento di progetti per la promozione e lo sviluppo della formazione professionale e lavoro dei detenuti e degli internati e per la restante quota del 50 per cento sono acquisiti all'erario. Dai dati di consuntivo tali risorse ammontano per l'anno 2016 (ultimo dato di consuntivo disponibile) ad euro 938.778,54, ripartite sul capitolo 2413 art. 1 per euro 64.588,12 e art. 5 per euro 650.514,34, sul capitolo 2405 per euro 223.676,08. Considerato che a legislazione vigente, per ciascun anno del triennio 2018-2020 si prevede di acquisire all'entrata del bilancio dello Stato proventi derivanti dalla vendita di manufatti per complessivi euro 980.000, l'assegnazione integrale all'amministrazione penitenziaria dei proventi delle manifatture, delle lavorazioni e dei servizi in ambito carcerario determinerebbe maggiori oneri per il bilancio dello Stato quantificati prudenzialmente in 500.000 euro (pari a circa il 50 per cento delle previsioni di entrata) a decorrere dall'anno 2018, a cui potrà provvedersi mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Di conseguenza, per la finalità appena descritta si provvede all'abrogazione dell'articolo 74, quinto comma, numero 3, a norma del quale i proventi delle manifatture carcerarie vengono assegnati annualmente sul bilancio della

Cassa delle ammende nella misura del 50 per cento del loro ammontare. Parimenti, si procede all'abrogazione dell'articolo 126, comma 4, del D.P.R. 230 del 2000, che prevede la riassegnazione alla Cassa delle ammende nella misura precisata dall'articolo 74 citato, dei proventi delle manifatture carcerarie. La relazione tecnica segnala, infine, che per il triennio 2018-2020 si prevede di acquisire all'entrata del bilancio dello Stato sul capitolo 2406, "Proventi derivanti dalla vendita di manufatti, prodotti agricoli e industriali", risorse per euro 30.000. Anche in tale caso, l'assegnazione all'amministrazione penitenziaria dei proventi della produzione in questione determinerebbe oneri, in termini di minor gettito quantificati in misura pari alle previsioni, cui si provvede mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

La relazione tecnica, dopo aver richiamato la possibilità che l'amministrazione penitenziaria elabori progetti di pubblica utilità da realizzare anche all'interno degli istituti, sottolinea che l'intervento di valorizzazione del lavoro di pubblica utilità dei detenuti ed internati, nonché delle attività di volontariato, si collega a vigenti norme<sup>9</sup> che prevedono il rifinanziamento del Fondo per il pagamento del premio di assicurazione obbligatoria contro infortuni e malattie anche per i detenuti e gli internati occupati nelle attività di cui all'attuale articolo 21, comma 4-*ter* dell'ordinamento penitenziario<sup>10</sup>. Tanto premesso, al fine di stabilizzare in maniera permanente le risorse destinate alla copertura INAIL, attualmente in regime sperimentale fino all'anno 2019, si prevede, al comma 2 dell'articolo in esame, che lo stesso Fondo sia integrato, a decorrere dall'anno 2020, anche per le finalità connesse alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni, in favore dei detenuti e degli internati impegnati in lavori di pubblica utilità ai sensi dell'articolo 20-*ter* della legge 26 luglio 1975, n. 354, introdotto dal comma 1, lettera *c*), dell'articolo in esame. A tal fine si prevede che ai relativi oneri, pari a 3 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020, si provvederà mediante riduzione del "Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103", previsto dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

Per quanto concerne le modifiche all'articolo 25-*bis* dell'ordinamento penitenziario, disposte dal comma 1, lettera *g*), la relazione tecnica chiarisce che il funzionamento delle Commissioni regionali per il lavoro penitenziario, già previste a legislazione vigente, non determina nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, non prevedendosi la corresponsione di compensi, gettoni di presenza, indennità, rimborsi spese ed altri emolumenti comunque denominati ai componenti della stessa.

Con riferimento all'articolo 25-*ter* dell'ordinamento penitenziario - introdotto dal comma 1, lettera *h*), del testo in esame per assicurare alla popolazione carceraria l'accesso alle

---

<sup>9</sup> Articolo 1, comma 312 e seguenti, della legge n. 208/2015 e articolo 1, comma 180, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

<sup>10</sup> Che prevede sia le attività di volontariato che di pubblica utilità.

prestazioni previdenziali e assistenziali mediante assistenza nell'espletamento delle pratiche - la relazione tecnica afferma che le norme in questione non determinano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A sostegno della non onerosità della norma, la relazione tecnica sottolinea che il decreto legge n. 78/2010 ha stabilito che le domande di qualsiasi prestazione previdenziale ed assistenziale devono essere presentate mediante modalità telematica. A tal fine è previsto l'utilizzo di uno dei tre seguenti canali: *web*, intermediari dell'Istituto, *contact center* integrato. Si conferma, quindi, che tale assistenza potrà essere svolta con le dotazioni strumentali già in possesso dell'amministrazione penitenziaria nonché con personale già preposto a tali servizi.

La relazione tecnica ribadisce che le modifiche apportate all'articolo 46 dell'ordinamento penitenziario di cui al comma 1, lettera *b*), dispongono il riconoscimento dell'assegno di ricollocazione a coloro che hanno terminato l'espiazione della pena o a coloro che non sono più sottoposti a misure di sicurezza e che versano in stato di disoccupazione, ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 150/2015, secondo i requisiti e le modalità stabilite dall'articolo 23 del medesimo decreto, nel limite delle risorse disponibili a legislazione vigente. La norma, pertanto, secondo la relazione tecnica, non è suscettibile di determinare nuovi oneri per la finanza pubblica in quanto la stessa non modifica i requisiti per l'accesso alle prestazioni sociali previste dall'attuale normativa.

**Al riguardo**, si prende atto degli elementi forniti dalla relazione tecnica. Per quanto riguarda la possibilità che enti pubblici organizzino attività lavorative e corsi di formazione professionale in favore dei detenuti e degli internati, non si formulano osservazioni in quanto la norma non configura tale funzione come obbligatoria; pertanto, le amministrazioni interessate potranno svolgere le relative attività al sussistere delle necessarie disponibilità di bilancio.

In merito allo stanziamento di 3 milioni di euro annui a decorrere dal 2020, ad integrazione del Fondo di cui all'art. 1, comma 312, della legge 2018/2015, la norma prevede che tale finanziamento sia disposto "anche" per le finalità connesse alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni in favore dei detenuti che svolgono lavori di pubblica utilità.

Non vengono peraltro definite puntualmente le specifiche finalità di spesa e le occorrenze finanziarie che concorrono a determinare il predetto importo. In proposito andrebbero acquisiti elementi di valutazione nonché un chiarimento in relazione allo sviluppo temporale dello

stanziamento, previsto dal 2020, mentre le esigenze di spesa indicate potrebbero prodursi anche prima della predetta decorrenza.

Per quanto riguarda l'obbligo dell'amministrazione penitenziaria di garantire, anche attraverso convenzioni non onerose, un servizio di assistenza per le pratiche relative a prestazioni previdenziali, assistenziali e di politica attiva del lavoro, la relazione tecnica afferma che tale assistenza potrà essere svolta con le dotazioni strumentali già in possesso dell'amministrazione penitenziaria nonché con personale già formato, in quanto anche a legislazione vigente le domande devono essere presentate esclusivamente in via telematica. Sul punto si osserva che, rispetto alla legislazione vigente, la norma sembra prevedere un compito ulteriore, di carattere obbligatorio, di vera e propria assistenza amministrativa nell'espletamento della pratica (compito anche esternalizzabile mediante convenzioni non onerose). Andrebbe quindi acquisita conferma che dette attività di assistenza, ove non si ricorra alle predette convenzioni, possano effettivamente essere svolte ad invarianza di risorse.

Quanto alla soppressione delle disposizioni che prevedono la destinazione di risorse alla cassa delle ammende, andrebbe confermato che il venir meno di tali risorse non comprometta funzioni della cassa finanziate a valere sulla medesima somma.

Infine, per quanto concerne le modifiche all'articolo 46 dell'ordinamento penitenziario, si rileva che la norma è suscettibile di ampliare la platea dei soggetti cui può essere attribuito l'assegno di ricollocazione di cui all'articolo 23 del decreto legislativo n. 150/2015. A tal proposito, non si hanno osservazioni da formulare tenuto conto che – come ricorda anche la relazione tecnica – l'istituto opera nel limite delle risorse disponibili; sarebbe tuttavia opportuno acquisire elementi di quantificazione per definire un ordine di grandezza della nuova spesa da sostenere.

## **ARTICOLO 5**

### **Disposizioni finanziarie**

**Le norme** stabiliscono che agli oneri derivanti dagli articoli 1 e 2, commi 1, lettera *a*) e 2, pari a complessivi 530.000 euro per l'anno 2018, a 2.530.000 euro per l'anno 2019, a 5.530.000 euro per l'anno 2020 e a 3.530.000 euro a decorrere dall'anno 2021, si provveda mediante riduzione del Fondo per l'attuazione della legge 23 giugno 2017, n. 103, di cui all'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (comma 1).



Si prevede, altresì, che dall'attuazione del decreto in esame, ad eccezione delle disposizioni oggetto di copertura ai sensi del comma 1, non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e che le amministrazioni interessate provvedono agli adempimenti previsti dal presente decreto nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente (comma 3).

**In merito ai profili di copertura finanziaria**, si osserva preliminarmente che il presente schema di decreto legislativo è adottato in virtù della delega conferita dalla legge 23 giugno 2017, n. 103, che, all'articolo 1, commi 92 e 94, prevede che dall'attuazione dei decreti legislativi emanati nell'esercizio della delega non devono derivare nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, fermo restando che, qualora uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovino compensazione al proprio interno, gli stessi sono emanati solo successivamente o contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie, in conformità a quanto prescritto dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009 (legge di contabilità e finanza pubblica).

A questo riguardo, si ricorda che tali risorse sono state stanziare dall'articolo 1, comma 475, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio per il 2018), che ha istituito, presso il Ministero della giustizia, il Fondo per il finanziamento di interventi connessi alla riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario (capitolo 1773), con una dotazione di 10 milioni di euro per l'anno 2018, di 20 milioni di euro per l'anno 2019 e di 30 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, da destinare proprio all'attuazione delle disposizioni di cui alla legge n. 103 del 2017.

Ciò posto, lo schema di decreto legislativo in esame dispone, all'articolo 5, la riduzione del predetto Fondo per far fronte agli oneri derivanti dagli articoli 1 (adeguamento e rifunionalizzazione degli istituti penitenziari), 2, comma 2, lettera a) (integrale assegnazione all'amministrazione penitenziaria dei proventi derivanti dal lavoro in ambito carcerario e autoconsumo), e 2, comma 2 (finanziamento del Fondo finalizzato a reintegrare l'INAIL dell'onere derivante dalla copertura assicurativa di particolari categorie di soggetti per gli anni

successivi al 2019<sup>11</sup>), pari a 530.000 euro per l'anno 2018, a 2.530.000 euro per l'anno 2019, a 5.530.000 euro per l'anno 2020 e a 3.530.000 euro annui a decorrere dal 2021.

Ciò stante, si segnala che le risorse del citato Fondo, al netto di quelle utilizzate per far fronte agli oneri derivanti dai due schemi di decreto legislativo già presentati alle Camere in attuazione delle deleghe conferite della citata legge n. 103 del 2017, presenta le occorrenti disponibilità per provvedere agli oneri complessivi di cui presente schema di decreto.<sup>12</sup>

Infine, si rileva, dal punto di vista formale, l'opportunità di specificare che l'onere di 3.530.000 euro a decorrere dal 2021 ha carattere annuale.

---

<sup>11</sup> Il citato Fondo è stato istituito dall'articolo 1, comma 312, della legge n. 208 del 2015, a titolo sperimentale per la copertura, mediante un fondo pubblico, degli oneri relativi all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali per i seguenti soggetti: beneficiari di ammortizzatori e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito previste dalla normativa vigente, coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore di comuni o enti locali; detenuti e internati impegnati in attività volontarie e gratuite; soggetti impegnati in alcuni lavori di pubblica utilità e stranieri richiedenti asilo in possesso del relativo permesso di soggiorno.

Il Fondo è appostato sul capitolo 4326 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e reca uno stanziamento di 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019.

<sup>12</sup> Si tratta, in particolare, dei seguenti schemi di decreto legislativo:

- atto n. 17, recante Riforma dell'ordinamento penitenziario, che comporta oneri complessivamente pari a 6,49 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e a 5,44 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020, sul quale la Commissione bilancio della Camera ha espresso parere favorevole nella seduta del 4 luglio 2018;

- atto n. 20, recante Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, il quale comporta oneri per complessivi 2,980 milioni di euro per il 2018, 2,880 milioni di euro per il 2019 e 2,8 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020.

Pertanto, la somma degli oneri complessivamente recati dagli schemi 16, 17 e 20 risulta pari a:

- 10 milioni di euro per l'anno 2018, che esauriscono le risorse del Fondo per il medesimo anno;

- 11,9 milioni di euro per il 2019, a fronte di uno stanziamento del Fondo pari a 20 milioni di euro;

- 13,77 milioni di euro per l'anno 2020, a fronte di uno stanziamento del Fondo pari a 30 milioni di euro;

- 11,77 milioni di euro annui a decorrere dal 2021, a fronte di uno stanziamento del Fondo pari a 30 milioni di euro annui.