

## CENTRO STUDI DI RISTRETTI ORIZZONTI

### Lavoro in carcere: solo il 20% dei detenuti è occupato, in 5 anni fondi - 30% e retribuzioni ferme al 1994

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (da ora in avanti DAP) ha presentato al Parlamento la Relazione sul lavoro penitenziario relativa all'anno 2011.

I detenuti "occupati" sono stati complessivamente 13.765 (pari al 20,4% della popolazione detenuta), di cui 11.508 alle dipendenze del DAP e 2.257 alle dipendenze di "aziende esterne" (imprese profit o cooperative).

Di questi 833 sono i semiliberi (795 alle dipendenze di aziende esterne e 38 in proprio) e 852 gli ammessi al "lavoro esterno" (326 alle dipendenze del DAP e 526 di aziende esterne). Il lavoro interno alle carceri ha quindi visto impegnati 12.080 detenuti (11.182 alle dipendenze del DAP, 593 di cooperative e 305 di imprese profit).

### In 5 anni fondi diminuiti del 30%

Dalla Relazione si evidenziano elementi di forte criticità, primo fra tutti la consistente diminuzione dei Fondi destinati alla retribuzione dei detenuti-lavoratori, passati dai 71.400mila € del 2006 ai 49.664mila € del 2011 (-30,5). Rimasto pressoché invariato il numero degli occupati, il risparmio è stato ottenuto riducendo le ore di impiego nei cd "servizi domestici" (pulizie, cucina, manutenzione degli immobili).

Il compenso medio dei detenuti addetti a lavorazioni industriali ed agricole è risultato quindi assai più elevato rispetto ai lavoratori "domestici", che hanno percepito mediamente 230 € lordi mensili (circa la metà al netto di contributi previdenziali e quota di "mantenimento carcere").

	Fondi disponibili (€)	Detenuti impiegati	Retribuzione annua pro-capite* (€)
Servizi "domestici"	30.279.740	10.650	2.843
Lavorazioni industriali	9.336.355	582	16.041
Lavorazioni agricole	5.400.000	276	19.655
Copertura l. "Smuraglia"	4.648.112		
<b>Totale</b>	<b>49.664.207</b>	<b>11.508</b>	

\* Retribuzione lorda: gli oneri previdenziali e il "mantenimento carcere" incidono per circa il 50%

### Da 18 anni le retribuzioni dei detenuti non vengono adeguate

Il lavoro alle dipendenze del DAP viene retribuito avendo come riferimento economico i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro di vari settori, in misura non inferiore ai 2/3 del trattamento previsto nei contratti stessi, così come indicato nell'art. 22 dell'Ordinamento penitenziario. Tuttavia l'adeguamento ai CCNL non è stato più effettuato dal 1994, per carenza di risorse economiche.

Nel 2006 una apposita Commissione stimava la necessità di una integrazione sui corrispondenti capitoli di bilancio - per il solo anno preso in esame - di circa € 27.345mila €. Il mancato adeguamento ai CCNL vigenti ha dato vita ad un contenzioso, in cui l'Amministrazione Penitenziaria è costantemente soccombente, con ulteriori costi a carico della finanza pubblica.

ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. **CXCIV**

n. 4

## RELAZIONE

**SULLO SVOLGIMENTO DA PARTE DEI DETENUTI DI ATTIVITÀ LAVORATIVE O DI CORSI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE PER QUALIFICHE RICHIESTE DA ESIGENZE TERRITORIALI**

**(Anno 2011)**

*(Articolo 5, comma 3, della legge 22 giugno 2000, n. 193)*

*Presentata dal Ministro della giustizia*

**(SEVERINO DI BENEDETTO)**

---

**Trasmessa alla Presidenza il 28 dicembre 2011**

---



# Ministero della Giustizia

**DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA  
DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO**

*UFFICIO V - "Osservazione e Trattamento"*

**OGGETTO:** Relazione al Parlamento relativa allo svolgimento da parte di detenuti di attività lavorative o corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali. Legge 22.06.2000 n. 193 art. 5 comma 3. Anno 2011.

Nell'Ordinamento Penitenziario (legge 354/75) il lavoro penitenziario è elemento fondamentale del trattamento e strumento privilegiato di reinserimento sociale, esso può essere svolto sia alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria (per lo più nei cosiddetti lavori domestici e, in alcune realtà, presso lavorazioni industriali gestite direttamente dagli istituti penitenziari per le esigenze di casermaggio e di arredo degli stessi) che alle dipendenze di soggetti terzi (imprese o cooperative) che possono gestire lavorazioni presenti all'interno delle strutture detentive o che assumono detenuti ammessi al lavoro esterno, alla semilibertà o comunque in misura alternativa. Per incentivare questo secondo tipo di inserimento lavorativo nel 2000 è stata varata la legge 193 (cd. Smuraglia) che prevede sgravi contributivi e fiscali per le imprese o cooperative che assumono detenuti.

Nel corso del 2011 la competente Direzione Generale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria si è impegnata, con le risorse a disposizione, per razionalizzare le attività delle strutture produttive presenti all'interno degli istituti penitenziari (falegnamerie tessitorie, tipografie ecc). Malgrado le numerose commesse concesse per la realizzazione delle suppellettili necessarie all'arredamento delle nuove sezioni detentive di prossima apertura (letti, armadietti, sedie, coperte ecc.) non è stato possibile mantenere la stessa forza lavoro a causa della diminuzione del budget assegnato per la gestione delle industrie penitenziarie.

Sul capitolo 7361 "Industria" (con il quale vengono retribuiti i detenuti che lavorano nelle officine gestite dall'amministrazione ed acquistati i macchinari e le materie prime) si è passati da € 11.000.000,00 del 2010 a €9.336.355,00 del 2011, in un momento nel quale le esigenze di arredo e dotazione di biancheria dei nuovi padiglioni realizzati, avrebbero reso necessario un incremento delle produzioni.

I detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale infatti risultano essere 582 al 30 giugno 2011 (erano 612 al 30 giugno 2010).

Sono stati quindi sensibilizzati gli istituti penitenziari e Provveditorati Regionali sottolineando le necessità di tenere stretti contatti con il territorio, ponendo particolare attenzione alle realtà imprenditoriali locali, al fine di valutare la possibilità di offrire in gestione a terzi le lavorazioni che hanno particolari difficoltà a mantenere o sviluppare le proprie produzioni.

I dati attualmente in possesso, relativi al mese di giugno, mostrano un leggero decremento nel numero totale dei detenuti lavoratori (13.765 al 30 giugno 2011, pari al 20,42% dei presenti, rispetto ai 14.116 del giugno 2010, pari al 20,68% dei presenti).

Al riguardo non si possono sottacere alcune importanti problematiche. Innanzitutto appare evidente, oltre al numero, la diminuzione della percentuale dei detenuti lavoratori sul totale dei presenti. A fronte di un consistente aumento della popolazione detenuta non

è stato possibile, da parte dell'Amministrazione Penitenziaria, rispondere con un uguale aumento, in termini percentuali, del numero dei detenuti lavoratori.

Il budget largamente insufficiente assegnato per la loro remunerazione ha condizionato in modo particolare le attività lavorative necessarie per la gestione quotidiana dell'istituto penitenziario (servizi di pulizia, cucina, manutenzione ordinaria del fabbricato, ecc.) incidendo negativamente sulla qualità della vita all'interno dei penitenziari.

Nella tabella che segue, si evidenzia l'andamento delle assegnazioni ottenute sul capitolo delle mercedi negli ultimi anni in rapporto alla presenze medie annuali- tenendo presente che gli importi indicati sono al lordo di € 4.648.112,1 destinati alla copertura finanziaria della sopra citata legge 193/2000:

<b>Anno</b>	<b>Fondi Assegnati</b>	<b>Presenze detenuti</b>
2006	€ 71.400.000,00	59.523 (al 31.12.2005)
2007	€ 62.424.563,58	39.005 (al 31.12.2006 indulto)
2008	€ 60.753.163,34	48.693 (al 31.12.2007)
2009	€ 48.198.827,00	58.127 (al 31.12.2008)
2010	€ 54.215.128,00	64.791 (al 31.12.2009)
2011	€ 49.664.207,00	67.961 (al 31.12.2010)

Il numero dei detenuti lavoratori impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto è pertanto, inevitabilmente, diminuito (10.324 al giugno 2011 rispetto ai 10.645 del giugno 2010), anche se le Direzioni degli istituti, per mantenere un sufficiente livello occupazionale tra la popolazione detenuta, hanno ridotto l'orario di lavoro pro capite ed effettuano la turnazione sulle posizioni lavorative.

Deve essere evidenziato che i servizi di istituto assicurano il mantenimento di condizioni di igiene e pulizia all'interno delle zone detentive, comprese le aree destinate alle attività in comune, le cucine detenuti, le infermerie ed il servizio di preparazione distribuzione dei pasti. Nel settore, pertanto, un decremento nel numero dei detenuti

lavoranti - e delle ore lavorate - alle dipendenze dell'amministrazione, ha comportato una forte riduzione dei livelli dei servizi in aspetti essenziali della stessa vivibilità quotidiana delle strutture penitenziarie, con inevitabili ricadute negative anche e soprattutto in materia di igiene e sicurezza.

Si osserva che nell'attuale situazione di grave sovraffollamento e di carenza di risorse umane e finanziarie, garantire opportunità lavorative ai detenuti è strategicamente fondamentale anche per contenere e gestire i disagi, le tensioni e le proteste conseguenti alle criticità esistenti.

Al riguardo si segnala che queste attività, pur non garantendo l'acquisizione di specifiche professionalità spendibili sul mercato del lavoro, rappresentano una fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta.

Per quanto riguarda i detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria si vuole sottolineare che la legge 22.6.2000, n.193, c.d. "Smuraglia", che definisce le misure di vantaggio per le cooperative sociali e le imprese che vogliono assumere detenuti in esecuzione penale all'interno degli istituti penitenziari, ha aperto prospettive di sicuro interesse per il lavoro penitenziario. I benefici fiscali e contributivi previsti offrono un buon incentivo all'assunzione di soggetti in stato di reclusione o ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 O.P.

L'opera di divulgazione posta in essere dall'amministrazione affinché i soggetti imprenditoriali conoscessero gli incentivi previsti dalla legge "Smuraglia", ha prodotto negli ultimi anni un notevole incremento nel numero di detenuti assunti da soggetti esterni all'amministrazione. Si è passati infatti dai 644 detenuti assunti nel 2003 ai 1342 del 2010.

Si è però raggiunto il limite di spesa previsto per la sua applicazione pertanto, già dal 2011, non è stato possibile prevedere sgravi fiscali a favore dei datori di lavoro che avessero assunto nuovi detenuti lavoranti.

La Legge, infatti, prevede un budget annuale di € 4.648.112,1. Tale somma, mai adeguata dall'anno 2000, è ormai largamente insufficiente, determinando in alcune

situazioni l'interruzione di rapporti di lavoro già in essere. Quindi, dopo dieci anni di applicazione della legge e di iniziative di eccellenza, evidenziate nella sezione "prodotti dal carcere" del sito [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it), si è costretti a rinunciare all'unico, vero efficace incentivo che ha permesso concreti processi di reinserimento sociale.

Si ritiene importante sottolineare, al riguardo, l'importanza e l'efficacia della stretta collaborazione tra questa Amministrazione e Confcooperative Federsolidarietà, e in particolare il Consorzio di cooperative sociali CGM (organismo che riunisce numerose cooperative di solidarietà sociale), con cui è stato siglato un protocollo d'intesa, per la più ampia divulgazione ed applicazione della legge Smuraglia al fine di favorire lo sviluppo di opportunità lavorative per la popolazione detenuta negli istituti penitenziari. Tale collaborazione, tra l'altro, ha dato vita ad una serie di iniziative particolarmente interessanti, offrendo possibilità occupazionali, con l'acquisizione di adeguata professionalità a favore della popolazione detenuta.

In ogni caso, senza un incremento delle somme previste per gli incentivi, risulterà sempre più difficile – se non impossibile – per i soggetti privati assumere lavoratori detenuti, con conseguente inversione del trend occupazionale (sino al 2010 in crescita) alle dipendenze di datori di lavoro esterni.

Proprio a causa dei limiti di spesa fissati dalla legge e dai decreti attuativi (D.M. 9 novembre 2001 per le agevolazioni contributive e D.M. 25 febbraio 2002 n. 87 per gli sgravi fiscali), nel febbraio del corrente anno l'amministrazione centrale si è vista costretta all'emanazione di una circolare per richiamare i provveditorati ad una attenta attività di controllo dei limiti di "spesa", con gravi ripercussioni su attività in essere, anche di eccellenza, e su promettenti progettualità in fase di realizzazione.

Appare significativo evidenziare che l'unica categoria per la quale si è registrato un incremento è proprio quella dei detenuti assunti da imprese e cooperative (all'interno degli istituti penitenziari, ammessi al lavoro all'esterno e semiliberi) che sono passati da 2.058

al 30.6.2010 a 2.257 al 30.6.2011. Questo dato però, a causa di quanto specificato sopra, tenderà inevitabilmente a ridimensionarsi già nel breve periodo.

Le decurtazioni di bilancio avvenute con le ultime finanziarie hanno riguardato in modo lineare tutti i capitoli e quindi anche il capitolo 7361 art. 2 “agricola” (è il capitolo che “finanzia” il lavoro penitenziario nelle colonie e tenimenti agricoli) che è passato da € 7.978.302,00 del 2010 a € 5.400.000,00 del 2011, ponendo in crisi soprattutto il settore delle colonie agricole ed impedendo lo sviluppo di progettualità già in corso nei diversi tenimenti agricoli esistenti presso istituti penitenziari.

Le attività avviate in passato e che si è cercato di mantenere, malgrado le riduzioni di bilancio spaziano dall'orticoltura biologica alla frutticoltura in serra, dall'allevamento dei conigli alla floricoltura, all'itticoltura e all'apicoltura. Il tipo di produzione è legato alla vocazione agricola del territorio in cui è posizionato l'istituto, alle strutture produttive esistenti, alla presenza stabile di figure professionali quali il tecnico agrario, alle competenze professionali dei detenuti lavoranti e quindi anche alla “stabilità” della popolazione detenuta, maggiore ovviamente nelle Case di Reclusione (che ospitano detenuti in espiazione di pena) piuttosto che nella Case Circondariali (che ospitano in prevalenza detenuti a disposizione dell'Autorità giudiziaria).

Inoltre, di concerto con il Dicastero delle politiche agricole, si è dato applicazione al Reg. CEE 1234/07, (regolamentazione sul miglioramento della produzione e commercializzazione dei prodotti apistici), ottenendo, anche per la Campagna 2011, i fondi comunitari per la realizzazione di corsi professionali di “apicoltura” per circa 700 detenuti (in 33 istituti penitenziari) da inserire poi, ove possibile, nella realtà lavorativa nazionale.

In questo settore il numero dei detenuti lavoranti presso le aziende agricole è passato dai 477 del 30 giugno 2010 ai 276 del 30 giugno 2011.

Per una completa informazione, deve essere rammentato che il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione viene retribuito avendo come riferimento economico i



Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro di vari settori, in misura non inferiore ai 2/3 del trattamento previsto nei contratti stessi, così come indicato nell'art. 22 dell'Ordinamento penitenziario. Tale aggiornamento non è stato più effettuato dal 1994 per carenza di risorse economiche.<sup>1</sup>

Per sopperire alle ristrettezze di bilancio, le direzioni di istituto ed i provveditorati sono stati sollecitati a presentare progettualità al finanziamento della cassa ammende, con la previsione di opportunità formative e lavorative per i detenuti. Numerose progettualità sono state presentate dagli istituti ed approvate dal Consiglio di Amministrazione.

Nel concludere, pertanto, è doveroso rappresentare:

l'assoluta necessità di integrazioni di bilancio a sostegno dell'occupazione della popolazione detenuta: sul capitolo 1764 art. 2 "mercedi detenuti", sul capitolo 7361 art. 1 "industria" e sul capitolo 7361 art. 2 "agricola" una modifica dei limiti di spesa previsti dall'art. 6 della Legge 193/2000, e conseguentemente dei decreti attuativi, al fine di incrementare i fondi previsti per il sostegno alle imprese che impiegano detenuti, e proseguire nelle politiche di incremento di possibilità occupazionali qualificate in favore della popolazione detenuta legate all'intervento del mondo imprenditoriale e cooperativistico

IL CAPO DIPARTIMENTO

Franco Ionta

---

1. Sul punto, la Commissione ex art 22 O.P., nel 2006, stimava la necessità di una integrazione sui corrispondenti capitoli di bilancio – per il solo anno preso in esame – di circa €27.344.958, 82. Ancora più doveroso appare sottolineare che il mancato adeguamento ai CCNL vigenti ha dato vita ad un contenzioso in cui l'Amministrazione è costantemente soccombente, con ulteriori costi a carico della finanza pubblica.

**Detenuti lavoranti**  
**Serie storica semestrale degli anni: 1991 - 2011**

<b>Data Rilevazione</b>	<b>Detenuti Presenti</b>	<b>Lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria</b>	<b>% Lavoranti alle dipendenze sul totale dei lavoranti</b>	<b>Lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria</b>	<b>% Lavoranti non alle dipendenze sul totale lavoranti</b>	<b>Totale lavoranti</b>	<b>% Lavoranti sui detenuti presenti</b>
30/06/1991	31.053	9.594	89,66	1.106	10,34	10.700	34,46
31/12/1991	35.469	9.615	88,19	1.287	11,81	10.902	30,74
30/06/1992	44.424	10.698	91,21	1.031	8,79	11.729	26,40
31/12/1992	47.316	9.766	88,68	1.247	11,32	11.013	23,28
30/06/1993	51.937	9.861	88,34	1.301	11,66	11.162	21,49
31/12/1993	50.348	9.398	87,35	1.361	12,65	10.759	21,37
30/06/1994	54.616	9.995	86,98	1.496	13,02	11.491	21,04
31/12/1994	51.165	10.061	87,59	1.426	12,41	11.487	22,45
30/06/1995	51.973	9.979	83,83	1.925	16,17	11.904	22,90
31/12/1995	46.908	10.351	86,59	1.603	13,41	11.954	25,48
30/06/1996	48.694	9.989	85,11	1.747	14,89	11.736	24,10
31/12/1996	47.709	10.222	85,41	1.746	14,59	11.968	25,09
30/06/1997	49.554	10.156	84,45	1.870	15,55	12.026	24,27
31/12/1997	48.495	10.033	85,68	1.677	14,32	11.710	24,15
30/06/1998	50.578	10.691	86,55	1.661	13,45	12.352	24,42
31/12/1998	47.811	10.356	87,47	1.483	12,53	11.839	24,76
30/06/1999	50.856	10.253	85,66	1.717	14,34	11.970	23,54
31/12/1999	51.814	10.421	87,55	1.482	12,45	11.903	22,97
30/06/2000	53.537	10.978	87,19	1.613	12,81	12.591	23,52
31/12/2000	53.165	11.121	86,85	1.684	13,15	12.805	24,09
30/06/2001	55.393	11.784	85,30	2.031	14,70	13.815	24,94
31/12/2001	55.275	11.784	85,25	2.039	14,75	13.823	25,01
30/06/2002	56.277	12.110	84,36	2.245	15,64	14.355	25,51
31/12/2002	55.670	11.213	83,22	2.261	16,78	13.474	24,20
30/06/2003	56.403	11.198	82,16	2.432	17,84	13.630	24,17
31/12/2003	54.237	11.463	83,23	2.310	16,77	13.773	25,39
30/06/2004	56.532	11.951	84,08	2.263	15,92	14.214	25,14
31/12/2004	56.068	12.152	82,75	2.534	17,25	14.686	26,19
30/06/2005	59.125	11.824	81,01	2.771	18,99	14.595	24,68
31/12/2005	59.523	12.723	81,68	2.853	18,32	15.576	26,17
30/06/2006	61.264	12.591	81,23	2.910	18,77	15.501	25,30
31/12/2006	39.005	10.483	87,21	1.538	12,79	12.021	30,82
30/06/2007	43.957	11.005	87,29	1.603	12,71	12.608	28,68
31/12/2007	48.693	11.717	87,93	1.609	12,07	13.326	27,37
30/06/2008	55.057	11.633	86,73	1.780	13,27	13.413	24,36
31/12/2008	58.127	12.165	86,95	1.825	13,05	13.990	24,07
30/06/2009	63.630	11.610	86,59	1.798	13,41	13.408	21,07
31/12/2009	64.791	12.376	86,72	1.895	13,28	14.271	22,03
30/06/2010	68.258	12.058	85,42	2.058	14,58	14.116	20,68
31/12/2010	67.961	12.110	85,44	2.064	14,56	14.174	20,86
30/06/2011	67.394	11.508	83,60	2.257	16,40	13.765	20,42

**Detenuti lavoranti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria  
Situazione al 30 giugno 2011**

<b>Regione di detenzione</b>	<b>Lavorazioni</b>	<b>Colonie agricole</b>	<b>Servizi d'istituto</b>	<b>Manutenzione ordinaria fabbricati</b>	<b>Servizi extramurari (ex art.21 L. 354/75) (*)</b>	<b>Totale</b>
<b>Abruzzo</b>	98	0	371	8	17	<b>494</b>
<b>Basilicata</b>	0	0	94	6	4	<b>104</b>
<b>Calabria</b>	22	0	426	43	23	<b>514</b>
<b>Campania</b>	45	0	808	69	16	<b>938</b>
<b>Emilia Romagna</b>	18	0	576	35	21	<b>650</b>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	0	0	36	5	8	<b>49</b>
<b>Lazio</b>	70	0	1.126	72	25	<b>1.293</b>
<b>Liguria</b>	4	0	230	13	3	<b>250</b>
<b>Lombardia</b>	13	0	1.629	61	48	<b>1.751</b>
<b>Marche</b>	12	0	151	9	11	<b>183</b>
<b>Molise</b>	0	0	70	4	1	<b>75</b>
<b>Piemonte</b>	18	0	762	36	29	<b>845</b>
<b>Puglia</b>	10	0	661	36	13	<b>720</b>
<b>Sardegna</b>	0	257	392	83	14	<b>746</b>
<b>Sicilia</b>	157	0	878	66	39	<b>1.140</b>
<b>Toscana</b>	99	19	894	86	32	<b>1.130</b>
<b>Trentino Alto Adige</b>	0	0	41	2	2	<b>45</b>
<b>Umbria</b>	16	0	197	11	5	<b>229</b>
<b>Valle d'Aosta</b>	0	0	36	3	5	<b>44</b>
<b>Veneto</b>	0	0	282	16	10	<b>308</b>
<b>Totale</b>	<b>582</b>	<b>276</b>	<b>9.660</b>	<b>664</b>	<b>326</b>	<b>11.508</b>

(\*) Sono conteggiati i detenuti beneficiari dell'art.21 L.354/75 stipendiati dall'Amministrazione Penitenziaria e impiegati in servizi esterni all'istituto.

**Detenuti lavoranti non alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria  
Situazione al 30 giugno 2011**

Regione di Detenzione	Semiliberi (*)		Lavoro all'esterno	Lavoranti (**) in istituto per conto di:		Totale
	In Proprio	per datori di lavoro esterni	ex art. 21 L. 354/75	Imprese	Cooperative	
<b>Abruzzo</b>	0	6	11	1	0	<b>18</b>
<b>Basilicata</b>	0	2	1	0	0	<b>3</b>
<b>Calabria</b>	1	13	17	9	7	<b>47</b>
<b>Campania</b>	4	172	14	0	6	<b>196</b>
<b>Emilia Romagna</b>	3	25	29	0	31	<b>88</b>
<b>Friuli Venezia Giulia</b>	6	12	6	0	0	<b>24</b>
<b>Lazio</b>	5	68	32	1	103	<b>209</b>
<b>Liguria</b>	3	22	20	0	5	<b>50</b>
<b>Lombardia</b>	2	97	172	249	150	<b>670</b>
<b>Marche</b>	1	4	9	0	0	<b>14</b>
<b>Molise</b>	0	2	6	0	7	<b>15</b>
<b>Piemonte</b>	3	49	40	0	55	<b>147</b>
<b>Puglia</b>	1	83	1	0	25	<b>110</b>
<b>Sardegna</b>	1	17	32	0	2	<b>52</b>
<b>Sicilia</b>	4	89	29	0	14	<b>136</b>
<b>Toscana</b>	3	70	53	2	12	<b>140</b>
<b>Trentino Alto Adige</b>	1	16	0	0	0	<b>17</b>
<b>Umbria</b>	0	8	6	0	6	<b>20</b>
<b>Valle d'Aosta</b>	0	1	7	0	5	<b>13</b>
<b>Veneto</b>	0	39	41	43	165	<b>288</b>
<b>Totale</b>	<b>38</b>	<b>795</b>	<b>526</b>	<b>305</b>	<b>593</b>	<b>2.257</b>

(\*) Sono conteggiati esclusivamente i semiliberi impegnati in attività lavorative.

(\*\*) Sono conteggiati i detenuti lavoranti in qualità di soci - collaboratori - dipendenti per cooperative/impresе, inclusi i lavoranti a domicilio ex art.52 DPR 230/2000 e anche gli impiegati in lavorazioni penitenziarie NON gestite dall'Amministrazione Penitenziaria

Lavorazioni negli istituti penitenziari  
Situazione al 30 giugno 2011

Regione di detenzione	Lavorazioni			Posti	
	numero totale	di cui in attività	di cui gestite dall'Amministrazione Penitenziaria	disponibili	occupati
Abruzzo	9	6	8	155	99
Basilicata	0	0	0	0	0
Calabria	16	10	10	62	38
Campania	21	11	19	188	51
Emilia Romagna	12	11	3	54	49
Friuli Venezia Giulia	0	0	0	0	0
Lazio	30	29	16	232	174
Liguria	2	1	0	9	9
Lombardia	40	36	0	462	412
Marche	3	3	3	18	12
Molise	2	2	0	13	7
Piemonte	17	15	2	100	73
Puglia	14	6	11	73	35
Sardegna	3	2	1	13	2
Sicilia	24	18	20	289	171
Toscana	36	26	30	249	113
Trentino Alto Adige	0	0	0	0	0
Umbria	10	8	8	33	22
Valle d'Aosta	1	1	0	5	5
Veneto	21	21	0	219	208
Totale nazionale	261	206	131	2.174	1.480

Lavorazioni negli istituti penitenziari per tipologia  
Situazione al 30 giugno 2011

Tipologia lavorazione	Lavorazioni			Posti	
	numero totale	di cui in attività	di cui gestite dall'Amministrazione Penitenziaria	disponibili	occupati
Assemblaggio componenti vari	9	7		112	95
Assemblaggio / riparazione componenti elettronici	5	5	2	74	72
Autolavaggio / carrozzeria	3	1	3	9	1
Call center	4	4		127	127
Calzoleria / Pelletteria	9	5	5	47	41
Confezionamento pasti	7	6	1	119	113
Data entry / dematerializzazione documenti	7	7		119	115

Fabbri	26	20	18	132	86
Falegnameria	38	27	23	338	169
Lanificio / Tessitoria	7	3	5	113	10
Lavanderia	11	11	6	65	61
Metalmecchanica	6	6	4	70	52
Oggettistica materiali vari	8	6	2	38	25
Pasticceria/ Panificio / Pizzeria	9	9	1	67	59
Produzioni Alimentari	8	8	2	39	30
Sartoria / Calzetteria / Maglieria	29	21	20	320	193
Tipografia / Editoria / Legatoria	23	13	12	97	29
Trattamento / Trasformazione rifiuti	9	9	2	46	46
Vivaio/ Serra / Tenimento Agricolo / Allevamento	33	30	23	210	128
Altro	10	8	2	32	28
<b>Totale</b>	<b>261</b>	<b>206</b>	<b>131</b>	<b>2.174</b>	<b>1.480</b>

**Detenuti lavoranti in ambito agricolo  
Situazione al 30 giugno 2011**

Regione di detenzione	Attività in ambito agricolo		Detenuti in attività agricole		
	totale	di cui colonie	totale	% sul totale lavoranti	di cui in colonie
Abruzzo	1		3	0,59	
Basilicata					
Calabria	4		15	2,67	
Campania	2		6	0,53	
Emilia Romagna	2		15	2,03	
Friuli Venezia Giulia					
Lazio	5		30	2,00	
Liguria					
Lombardia	3		13	0,54	
Marche	2		10	5,08	
Molise					
Piemonte	3		14	1,41	
Puglia					
Sardegna	3	3	257	32,21	257
Sicilia	2		3	0,24	
Toscana	4	1	28	2,20	19
Trentino Alto Adige					
Umbria	2		4	1,61	
Valle d'Aosta					
Veneto	1		6	1,01	
<b>Totale nazionale</b>	<b>34</b>	<b>4</b>	<b>404</b>	<b>2,93</b>	<b>276</b>

**Riepilogo nazionale detenuti lavoranti**  
**Situazione al 30 giugno 2011**

Regione di detenzione	alle dipendenze dell'Amministrazione		non alle dipendenze dell'Amministrazione		totale lavoranti	
	numero detenuti	di cui donne	numero detenuti	di cui donne	numero detenuti	di cui donne
<b>italiani + stranieri</b>						
Abruzzo	494	12	18	1	512	13
Basilicata	104	2	3	0	107	2
Calabria	514	15	47	7	561	22
Campania	938	62	196	12	1134	74
Emilia Romagna	650	23	88	10	738	33
Friuli Venezia Giulia	49	2	24	0	73	2
Lazio	1.293	143	209	10	1502	153
Liguria	250	41	50	5	300	46
Lombardia	1.751	161	670	52	2421	213
Marche	183	9	14	1	197	10
Molise	75	0	15	0	90	0
Piemonte	845	26	147	4	992	30
Puglia	720	55	110	22	830	77
Sardegna	746	16	52	0	798	16
Sicilia	1.140	30	136	4	1276	34
Toscana	1.130	73	140	1	1270	74
Trentino Alto Adige	45	0	17	0	62	0
Umbria	229	10	20	1	249	11
Valle d'Aosta	44	0	13	0	57	0
Veneto	308	18	288	52	596	70
<b>Totale Italiani + Stranieri</b>	<b>11.508</b>	<b>698</b>	<b>2.257</b>	<b>182</b>	<b>13.765</b>	<b>880</b>
<b>stranieri</b>						
Abruzzo	87	3	3	0	90	3
Basilicata	20	0	0	0	20	0
Calabria	173	3	6	0	179	3
Campania	214	11	1	0	215	11
Emilia Romagna	312	7	23	8	335	15
Friuli Venezia Giulia	23	1	12	0	35	1
Lazio	463	74	57	2	520	76
Liguria	150	25	13	1	163	26
Lombardia	710	94	126	23	836	117
Marche	68	4	2	0	70	4
Molise	15	0	0	0	15	0
Piemonte	390	15	52	2	442	17
Puglia	149	9	8	7	157	16
Sardegna	415	9	5	0	420	9
Sicilia	350	14	17	1	367	15
Toscana	542	40	30	1	572	41
Trentino Alto Adige	31	0	4	0	35	0
Umbria	101	4	3	0	104	4
Valle d'Aosta	31	0	11	0	42	0
Veneto	164	3	138	18	302	21
<b>Totale stranieri</b>	<b>4.408</b>	<b>316</b>	<b>511</b>	<b>63</b>	<b>4.919</b>	<b>379</b>

## Contenuto

Le proposte di legge in esame (**AA.C. 124, 859, 937 e 3010**) dettano norme volte a favorire il **reinserimento lavorativo di detenuti ed ex detenuti**.

### **PROPOSTA DI LEGGE C. 3010**

La proposta di legge **C. 3010 (Renato Farina e altri)**, che tra i provvedimenti in esame è quello di contenuto più ampio ed articolato, modifica in più parti la legge n.193 del 2000, che ha dettato la disciplina generale della materia, ampliando portata ed effetti di talune delle misure agevolative ivi previste. La proposta si compone di 5 articoli.

L'**articolo 1** prevede agevolazioni per l'inserimento lavorativo dei detenuti, disponendo che gli **sgnavi contributivi** siano applicati per un periodo di **12 o 24 mesi** successivi alla cessazione dello stato di detenzione (a seconda che il detenuto abbia beneficiato o meno delle misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno del carcere, ai sensi degli articoli 21 e 47 e ss. della legge 354/1975).

L'**articolo 2** dispone l'estensione delle agevolazioni previste ai commi 3 e 3-bis dell'articolo 4 della legge 381/1991 (**riduzione delle aliquote previdenziali ed assistenziali** dovute sulle retribuzioni corrisposte dalle cooperative sociali a detenuti e internati, fino a sei mesi dopo la cessazione dello stato di detenzione) alle **aziende pubbliche e private** che organizzino attività produttive o di servizi, all'interno o all'esterno degli istituti penitenziari, impiegando persone detenute o internate, ammesse alle misure alternative alla detenzione (previste dagli articoli 47 della legge n.354 del 1975) o al lavoro all'esterno (ai sensi dell'articolo 21 della medesima legge n.354 del 1975), limitatamente ai contributi dovuti per tali soggetti. La definizione del trattamento retributivo viene rimessa alle convenzioni con l'amministrazione penitenziaria, in misura non inferiore a quanto previsto dalla normativa vigente per il lavoro carcerario.

L'**articolo 3**, sostituendo il vigente articolo 3 della legge n. 193/2000 con gli articoli da 3 a 3-ter, da un lato modifica la disciplina del **credito d'imposta** in favore delle imprese che effettuano assunzioni di lavoratori dipendenti detenuti; dall'altro introduce due ulteriori tipologie di credito d'imposta finalizzate ad incentivare l'inserimento nel mondo del lavoro dei medesimi soggetti.

Il **nuovo articolo 3** modifica la disciplina vigente disponendo, in particolare:

- l'incremento da 516 a 1.000 euro mensili della misura del beneficio spettante;
- l'estensione della durata del beneficio attualmente fissata in 6 mesi. In particolare, si prevede che il beneficio spetti per 12 o 24 mesi a seconda che si assumano, rispettivamente, detenuti che abbiano beneficiato delle misure alternative o del lavoro esterno ovvero detenuti o internati presso istituti penitenziari;
- l'ampliamento dell'ambito di applicazione, in quanto il diritto all'agevolazione è riconosciuto anche in caso di assunzione di soggetti che beneficiano delle misure alternative alla detenzione presso gli istituti penitenziari.

Il **nuovo articolo 3-bis** introduce un credito d'imposta in favore delle imprese che affidano a cooperative sociali o ad altre aziende pubbliche o private l'esecuzione di attività produttive o di servizi costituenti occasione di inserimento lavorativo per detenuti, sia all'interno che all'esterno del carcere, da utilizzare in progetti di innovazione tecnologica, di formazione professionale e di sicurezza. Il beneficio è concesso in misura proporzionale all'attività produttiva o di servizi affidata.

Il **nuovo articolo 3-ter** introduce un credito d'imposta in favore delle cooperative sociali e loro consorzi e delle comunità di recupero che inseriscono in attività lavorative detenuti tossicodipendenti o alcol dipendenti.

Il **nuovo articolo 4** sostituisce il vigente articolo 4 della legge n. 193 del 2000, confermando il rinvio ad un decreto interministeriale, da emanare entro il 31 maggio di ogni anno, per la definizione delle modalità e delle misure dei crediti d'imposta di cui agli articoli da 3 a 3-ter. Rispetto al testo vigente, la norma non ripropone l'obbligo di determinare annualmente l'entità dell'agevolazione nel rispetto delle risorse disponibili.

L'**articolo 5** prevede l'**accreditamento** presso il Ministero della giustizia e l'**iscrizione in un registro** apposito, per le cooperative sociali che assumono lavoratori detenuti e che



svolgono attività di formazione, supporto, assistenza e monitoraggio degli inserimenti lavorativi effettuati, sia per attività proprie che per attività gestite dall'amministrazione penitenziaria o da altre imprese ed enti pubblici affidanti.

Le modalità e i requisiti per l'accreditamento sono rimessi a un **decreto del Ministro della giustizia**, da emanare entro **sei mesi** dalla data di entrata in vigore della legge.

Il credito d'imposta viene suddiviso in parti uguali tra le imprese che assumono i detenuti e le cooperative sociali accreditate, a copertura dei costi da queste sostenuti per le figure professionali impegnate nelle attività di formazione, supporto, assistenza e monitoraggio degli inserimenti lavorativi operati dalle imprese.

Si prevede che gli enti pubblici, compresi quelli economici, e le società di capitali a partecipazione pubblica, possano **stipulare convenzioni** con le **cooperative sociali accreditate** e iscritte nel registro sopra esaminato, per importi, al netto dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), anche superiori alle soglie stabilite dall'Unione europea. Tali convenzioni devono essere finalizzate a creare opportunità di lavoro per detenuti.

Le cooperative sociali accreditate e iscritte nel registro vengono privilegiate nell'assegnazione dei fondi della **Cassa delle ammende** (istituita dall'articolo 4 della legge 547/1932 e disciplinata dagli articoli 121 e seguenti del regolamento di cui al D.P.R. 230/2000), per progetti volti all'incremento delle assunzioni di lavoratori detenuti anche attraverso la ristrutturazione e l'ampliamento degli istituti penitenziari e l'acquisto di attrezzature.

Infine, si prevede **un'aliquota IVA agevolata del 4 per cento** (o in una diversa percentuale stabilita ai sensi della legislazione vigente in materia, ma comunque non inferiore al 4 per cento) a favore delle amministrazioni pubbliche che affidano a cooperative sociali o ad altre imprese attività produttive intramurarie costituenti occasioni di inserimento lavorativo per detenuti

#### **PROPOSTE DI LEGGE CC. 124 e 397**

Le **proposte di legge C.124 (on. Angeli) e C.397 (on. D'Ippolito Vitale)**, di contenuto sostanzialmente analogo, prevedono l'esenzione dei contributi previdenziali e assistenziali obbligatori, il cui onere è posto interamente a carico dello Stato, per i datori di lavoro che assumono detenuti condannati o internati, nel rispetto della normativa vigente in materia di regime carcerario.

Tali esenzioni sono previste anche per i datori di lavoro che svolgono effettivamente **attività formative** nei confronti di detenuti (e, in particolare, di giovani detenuti) e per un determinato periodo (**12 mesi** nell'AC 124 e **9 mesi** nell'AC 937) successivo alla cessazione dello stato di detenzione, al fine di favorire il reinserimento nell'ambito sociale degli ex detenuti.

La sola proposta C.124 prevede, infine, l'applicabilità della disciplina anche agli **italiani residenti all'estero detenuti** nei Paesi che hanno stipulato con l'Italia accordi bilaterali in materia di reinserimento dei detenuti.

#### **PROPOSTA DI LEGGE C. 859**

La **proposta di legge C.859 (on. Pisicchio)** impone alle **stazioni appaltatrici di lavori pubblici** di assumere tra le proprie maestranze lavoratori **ex detenuti** in misura **non inferiore al 10 per cento** del totale dei lavori a contratto.

E' inoltre previsto un **contributo di 1.000 euro** per **ogni ex detenuto assunto** con contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato, erogabile per **12 mesi** e cumulabile con eventuali agevolazioni stabilite a livello nazionale o locale, per gli operatori pubblici e privati, gli enti locali e i soggetti del privato sociale, ancorché non appaltatori di lavori pubblici, che assumono alle proprie dipendenze ex detenuti.

Gli ex detenuti, all'atto dell'assunzione, devono produrre una **documentazione** rilasciata dalle **autorità penitenziarie** attestante **l'idoneità professionale** allo svolgimento dell'attività lavorativa, a cui si accompagna una **relazione** a cura delle stesse autorità sulla condotta del detenuto nel periodo di carcerazione, al fine di attestare la **compatibilità psicologica** del detenuto allo svolgimento dell'attività lavorativa.

### **Relazioni allegare**

Trattandosi di proposte di legge di iniziativa parlamentare, ad esse è allegata la sola relazione illustrativa.

### **Necessità dell'intervento con legge**

L'intervento con legge si rende necessario in quanto la materia è regolata da una fonti

normative di rango primario (*in primis* la legge n.193 del 2000).

## Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

I provvedimenti sono riconducibili alle **materie di potestà esclusiva statale** “*sistema tributario e contabile dello Stato*”, ai sensi dell’articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione e “*ordinamento penale*”, ai sensi dell’articolo 117, comma 2, lettera l), della Costituzione;

## Compatibilità comunitaria

### *Esame del provvedimento in relazione alla normativa comunitaria*

Con riferimento all’articolo 5, capoverso 5-*bis*, comma 2, dell’AC 3010, va valutata la compatibilità della disposizione con la direttiva 2004/18/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004 (relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, da ultimo modificata dalla direttiva 2009/81/CE), che ha fissato soglie di valore (di forniture e servizi) oltre le quali trova applicazione la normativa comunitaria.

Con riferimento all’articolo 5, capoverso 5-*ter*, dell’AC 3010, si segnala che, in base ai vincoli imposti dalla disciplina comunitaria, l’elenco dei beni e servizi cui è applicabile l’aliquota ridotta del 4% è tassativamente indicato nella Tabella A, parte II, allegata al D.P.R. n. 633/1972 (recante Istituzione e disciplina dell’imposta sul valore aggiunto).

## Incidenza sull’ordinamento giuridico

### *Attribuzione di poteri normativi*

La proposta di legge C.3010 prevede attribuzione di poteri normativi agli articoli 4 e 5.

### *Coordinamento con la normativa vigente*

Il coordinamento con la normativa vigente è efficacemente assicurato unicamente dalla proposta di legge C.3010, in quanto interviene a modificare espressamente disposizioni di legge vigenti.

### *Collegamento con lavori legislativi in corso*

La II Commissione (Giustizia) del Senato ha avviato l’esame della proposta di legge S.623 (Berselli e altri), recante “Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e al codice di procedura penale, in materia di permessi premio e di misure alternative alla detenzione” (l’esame, avviato il 24 settembre 2008, è peraltro interrotto dal 7 ottobre 2008)

## Formulazione del testo

Con riferimento alla proposta di legge C.3010, si osserva innanzitutto che il provvedimento, pur recando disposizioni di carattere oneroso, è **privo della relativa copertura finanziaria**. Per quanto riguarda l’individuazione dei soggetti beneficiari, inoltre, si osserva che il comma 1 dell’articolo 3 (ove si prevede che il credito d’imposta “deve essere concesso alle imprese che assumono lavoratori detenuti”) andrebbe coordinato con quanto disposto dall’articolo 5 (ove si stabilisce che “il credito d’imposta di cui all’articolo 3 è suddiviso in parti uguali tra le imprese che assumono i detenuti e le cooperative sociali accreditate” a copertura dei costi per l’attività di formazione e monitoraggio), anche alla luce di quanto previsto dall’articolo 3, capoverso 3-*bis* (che introduce un credito d’imposta in favore di imprese che affidano a cooperative sociali l’attività formativa).

Con riferimento alle proposte di legge C.859, C.124 e C.937, si osserva che le clausole di copertura finanziaria andrebbero riformulate al fine di fare riferimento al bilancio triennale 2011-2013.

## Quadro della normativa vigente

### 1. Il lavoro dei detenuti

#### *1.1 L’ordinamento penitenziario*

L’**art. 15 della legge 26 luglio 1975 n. 354 (Ordinamento penitenziario)**, di seguito “O.P.”) individua il lavoro come uno degli elementi del trattamento rieducativo stabilendo che, salvo casi di impossibilità, al condannato e all’internato è assicurata un’occupazione lavorativa.

L’**art. 20 O.P.** definisce le principali caratteristiche del **lavoro negli istituti penitenziari**:

- è **obbligatorio**. Negli istituti penitenziari deve essere favorita la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale. In

questo senso, possono essere stipulati rapporti con aziende pubbliche o con aziende private convenzionate e con l'ente Regione al fine di istituire all'interno degli istituti lavorazioni organizzate o corsi di formazione professionale. 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 della 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. I soggetti che non abbiano sufficienti cognizioni tecniche possono essere ammessi a un tirocinio retribuito.

- **non ha carattere affittivo**. Non rappresenta pertanto un inasprimento della pena ma è considerato come una forma di organizzazione necessaria alla vita della comunità carceraria. Tale carattere ricalca i contenuti dell'art. 71 delle regole minime Onu ed è confermato dall'articolo 26,1 delle regole penitenziarie europee - adottate con la raccomandazione R 2006-2 del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa - che considerano il lavoro elemento positivo del trattamento.

- **è remunerato**. Il compenso è calcolato in base alla quantità e alla qualità di lavoro prestato, in misura non inferiore ai 2/3 del trattamento economico previsto dai contratti collettivi nazionali. La durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e sono garantiti il riposo festivo, la tutela assicurativa, contributiva e previdenziale.

- **l'organizzazione e i metodi devono riflettere quelli della società libera** allo scopo di preparare i detenuti alle normali condizioni del lavoro libero e favorirne il reinserimento sociale

Secondo l'art. 20 O.P., nell'assegnazione dei soggetti al lavoro si deve tener conto esclusivamente dell'anzianità di disoccupazione durante lo stato di detenzione o di internamento, dei carichi familiari, della professionalità, nonché delle precedenti e documentate attività svolte e di quelle a cui essi potranno dedicarsi dopo la dimissione, con l'esclusione dei detenuti e internati sottoposti a regime di sorveglianza speciale. Il collocamento al lavoro da svolgersi all'interno dell'istituto avviene nel rispetto di graduatorie fissate in due apposite liste, delle quali una generica e l'altra per qualifica o mestiere.

Per la formazione delle graduatorie all'interno delle liste e per il nulla-osta agli organismi competenti per il collocamento, è istituita, presso ogni istituto, una commissione composta dal direttore, da un appartenente al ruolo degli ispettori o dei sovrintendenti del Corpo di polizia penitenziaria e da un rappresentante del personale educativo, eletti all'interno della categoria di appartenenza, da un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale, da un rappresentante designato dalla commissione circoscrizionale per l'impiego territorialmente competente e da un rappresentante delle organizzazioni sindacali territoriali. Alle riunioni della commissione partecipa senza potere deliberativo un rappresentante dei detenuti e degli internati, designato per sorteggio secondo le modalità indicate nel regolamento interno dell'istituto.

Al lavoro all'esterno, si applicano la disciplina generale sul collocamento ordinario ed agricolo.

L'**articolo 21 O.P.** riguarda il cd. **lavoro all'esterno**; la norma prevede la possibilità che i detenuti e gli internati possono essere assegnati al lavoro all'esterno in condizioni idonee a garantire l'attuazione positiva degli scopi rieducativi previsti dall'articolo 15.

I detenuti condannati per una serie di delitti di particolare gravità ed allarme sociale (art. 4-bis, commi 1, 1-ter e 1-quater, dell'ordinamento penitenziario) possono godere del citato beneficio dopo l'espiazione di **almeno 1/3 della pena** e, comunque, di non oltre 5 anni. Nei confronti dei condannati all'ergastolo l'assegnazione può invece avvenire dopo l'espiazione di almeno 10 anni.

Gli assegnati al lavoro all'esterno sono avviati a prestare la loro opera senza scorta, salvo che essa sia ritenuta necessaria per motivi di sicurezza. Mentre per gli imputati è necessaria autorizzazione della competente autorità giudiziaria, il provvedimento di ammissione al lavoro all'esterno dei condannati ed internati diviene esecutivo dopo l'approvazione del magistrato di sorveglianza. Quando il lavoro esterno è alle dipendenze di imprese private, questo deve svolgersi sotto il diretto controllo della direzione dell'istituto a cui il detenuto o l'internato è assegnato, la quale può avvalersi a tal fine del personale dipendente e del servizio sociale.

## 1.2 La legge n.193 del 2000

La **legge n.193 del 2000** (c.d. Legge Smuraglia) ha in primo luogo incluso i detenuti tra i "soggetti svantaggiati" ai quali si applica la disciplina delle cooperative sociali e previsto agevolazioni contributive e fiscali per il loro impiego.

Più specificamente, l'articolo 1 della legge n.193 del 2000, modificando l'articolo 1 della legge n.381 del 1991, con riferimento alle cooperative sociali finalizzate all'inserimento lavorativo di "persone svantaggiate", ha **ampliato la platea dei soggetti beneficiari**, ricomprendendovi anche gli "ex degenti di istituti psichiatrici giudiziari e le **persone detenute o internate negli istituti penitenziari o ammesse alle misure alternative alla detenzione e al lavoro esterno**, ai sensi dell'articolo 21 della L. 26 luglio 1975, n. 354".

Lo stesso articolo 1 ha poi modificato il trattamento previdenziale ed assistenziale delle categorie delle "persone svantaggiate". In particolare, nell'ambito delle agevolazioni concesse alle cooperative sociali, consistenti nell'esenzione dal versamento dei contributi assistenziali e previdenziali (articolo 4, comma 3, della L. 381/1991) sulle retribuzioni corrisposte, ha previsto che per le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse alle misure alternative alla detenzione e al lavoro esterno le **aliquote previdenziali ed assistenziali** dovute sulle retribuzioni corrisposte dalle cooperative sociali vengano erogate **in misura ridotta**, determinata ogni due anni con decreto interministeriale. Inoltre, è stata stabilita la perduranza di tali sgravi contributivi per un ulteriore periodo di **sei mesi dalla cessazione dello stato di detenzione**.

Con il **D.M. 9 novembre 2001** del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, è stata fissata nella misura dell'**80%** la riduzione delle aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria, previdenziale ed assistenziale, dovuta dalle **cooperative sociali** relativamente alla retribuzione corrisposta ai detenuti, agli internati ed agli ammessi al lavoro all'esterno, sia per quanto riguarda la quota a carico dei datori di lavoro, sia per quanto riguarda la quota a carico dei lavoratori.

L'articolo 2 ha esteso le richiamate agevolazioni contributive previste per le cooperative sociali anche alle **aziende pubbliche o private che organizzino attività produttive o di servizi, all'interno degli istituti penitenziari**, impiegando persone detenute o internate, limitatamente ai contributi dovuti per questi soggetti. Per quanto attiene al trattamento retributivo, esso viene definito nelle convenzioni stipulate con l'amministrazione finanziaria, ai sensi dell'articolo 20, comma 13, della legge n.354 del 1975, tra i datori di lavoro e le amministrazioni penitenziarie in misura non inferiore a quanto previsto dalla normativa sul lavoro carcerario (due terzi delle tariffe sindacali).

L'articolo 20, comma 13, della legge n.345 del 1975 (introdotto dall'articolo 5 della legge n.193 del 2000) ha previsto che le amministrazioni penitenziarie, centrali e periferiche, stipulino apposite convenzioni con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire a detenuti o internati opportunità di lavoro. Le convenzioni devono disciplinare l'oggetto e le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, la formazione e il trattamento retributivo, senza oneri a carico della finanza pubblica.

L'articolo 3 ha disposto la concessione di **sgravi fiscali** (da determinare ai sensi del successivo articolo 4) **alle imprese che assumono**, per un periodo di tempo non inferiore a trenta giorni, lavoratori detenuti (non gli internati) o a quelle che svolgono (effettivamente) **attività formative nei confronti dei detenuti** stessi, in particolare di quelli giovani. Anche in questa ipotesi lo sgravio trova applicazione anche nei sei mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione.

L'articolo 4 ha demandato la determinazione delle modalità e dell'entità delle agevolazioni contributive e degli sgravi fiscali ad un decreto del Ministro della giustizia, di concerto con i Ministri del lavoro e delle politiche sociali e dell'economia e delle finanze, da emanare annualmente, entro il 31 maggio, sulla base delle risorse finanziarie disponibili.

L'unico decreto interministeriale emanato in attuazione di tale disposizione risulta il **decreto** del Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali ed il Ministro dell'Economia e delle Finanze, del **25 febbraio 2002, n. 87**. Il decreto fissa in 516,46 euro mensili la misura del credito di imposta per ogni lavoratore assunto (a decorrere dal 28 luglio 2000), a favore delle imprese che assumono detenuti, internati e ammessi al lavoro esterno (ai sensi dell'art. 21 della L. n. 354 del 1975), per un periodo

superiore a 30 giorni ed in misura proporzionale alle effettive giornate lavorative da questi prestate.

Ai sensi dell'**articolo 2** del decreto sono inclusi tra i soggetti beneficiari:

- le imprese che svolgono attività di formazione nei confronti dei detenuti o internati negli istituti penitenziari o ammessi al lavoro all'esterno, a condizione che detta attività comporti, al termine del periodo di formazione, l'assunzione dei detenuti o internati formati;
- le imprese che svolgono attività di formazione mirata a fornire professionalità ai detenuti o agli internati da impiegare in attività gestite in proprio dall'Amministrazione penitenziaria.

L'**articolo 3** del decreto subordina il diritto al beneficio alla stipulazione di un contratto di lavoro subordinato per un periodo non inferiore a 30 giorni e alla corresponsione di un trattamento economico non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di lavoro.

L'**articolo 4** del decreto prevede che i benefici spettino anche nei **sei mesi successivi** alla cessazione dello stato di detenzione del soggetto assunto.

Ai sensi dell'**articolo 5** del decreto il credito d'imposta non concorre alla formazione della base imponibile ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP e non rileva ai fini della determinazione della quota indeducibile degli interessi passivi. Inoltre, il credito d'imposta può essere utilizzabile in compensazione ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. n. 241/1997, non può essere chiesto a rimborso, ed è cumulabile con eventuali altri benefici.

Si segnala, infine, che con **risoluzione n. 144/E del 30 giugno 2003**, l'Agenzia delle entrate ha chiarito che "ai fini della concessione del credito d'imposta in questione, il regime di detenzione domiciliare, il cui luogo di detenzione non è l'istituto penitenziario, o quello di sorveglianza speciale, che non è un regime di detenzione, non possono essere considerate come forme analoghe alla reclusione all'interno di un istituto penitenziario."

L'articolo 5 prevede la trasmissione al Parlamento, da parte del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del lavoro e della politiche sociali, di una **relazione annuale sull'attuazione della legge** (l'ultima disponibile è stata trasmessa alla Camera il 20 dicembre 2010, Doc. CXCIV, n.3)