



COMUNICATO CONGIUNTO ANAC CNEL

Indicazione di possibili clausole sociali da inserire negli atti di gara, volte all’inserimento lavorativo dei detenuti ed ex detenuti in attuazione dell’Accordo interistituzionale tra il Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (CNEL) e l’Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)

1. Inserimento lavorativo dei detenuti ed ex detenuti come strumento di rieducazione e reinserimento sociale

La crescente attenzione alla dimensione sociale ha portato il legislatore eurounitario (anche attraverso l’adozione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE) e, conseguentemente, il legislatore nazionale (attraverso apposite disposizioni del decreto legislativo n. 36/2023, “codice dei contratti pubblici”) a valorizzare gli appalti strategici, capaci di generare utilità non solo di natura economica, ma anche ambientale e sociale.

Tra gli scopi più propriamente sociali perseguiti nel contesto dei contratti pubblici vi è anche quello di **favorire l’inserimento lavorativo di detenuti ed ex detenuti**, allo scopo di consentire a tali soggetti di ricollocarsi all’interno della società civile.

A tal fine, il codice dei contratti mette a disposizione delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti una serie di strumenti normativi, analizzati nel presente documento.

Si ritiene, infatti, che stimolare le inclinazioni e le abilità personali attraverso il lavoro, possa costituire un’opportunità di reinserimento sociale per tale categoria di soggetti, con l’effetto positivo di ridurre, al contempo, la

commissione di eventuali recidive. Gli strumenti normativi individuati dal legislatore e illustrati nel presente documento costituiscono, quindi, le modalità applicative attraverso le quali realizzare l'obiettivo finale dell'inserimento lavorativo dei detenuti ed ex detenuti e, quindi, del loro reinserimento nella società civile.

L'inclusione lavorativa di detenuti ed ex detenuti rappresenta, infatti, una concreta applicazione dell'articolo 27 della Costituzione, che prevede espressamente la finalità rieducativa della pena, in aderenza ad una scelta etica del legislatore costituzionale, indirizzata al recupero di tali soggetti e volta a creare prospettive per un riscatto sociale e per un futuro migliore.

Obiettivi di inclusione lavorativa, reinserimento sociale e riduzione delle recidive hanno, inoltre, ispirato il progetto "Recidiva 0", attraverso il quale il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) si è fatto promotore di una serie di iniziative, legislative ed istituzionali, aventi l'obiettivo di investire nella formazione e nell'inclusione lavorativa dei detenuti ed ex detenuti.

Nell'ambito di tale progetto, ANAC e CNEL hanno sottoscritto, in data 16 giugno 2025, un accordo interistituzionale, mediante il quale le parti si sono impegnate alla *"predisposizione di atti tipo e provvedimenti a carattere generale rivolti alle stazioni appaltanti per favorire l'utilizzo, nell'ambito dell'applicazione del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, di clausole contrattuali volte a garantire l'inclusione lavorativa a favore dei soggetti che stanno scontando una pena detentiva all'interno di una struttura carceraria, dei soggetti che stanno scontando pene alternative alla detenzione all'esterno del carcere e degli ex detenuti"* (articolo 3 dell'accordo interistituzionale)¹.

¹ L'articolo 4 dell'accordo ANAC-CNEL prevede che l'Autorità "concorre a promuovere l'inclusione lavorativa nei contratti pubblici a favore di soggetti che stanno scontando la parte finale della pena detentiva all'interno di una struttura carceraria, dei soggetti che stanno scontando pene alternative alla detenzione, all'esterno del carcere e degli ex detenuti, mediante l'individuazione delle criticità o delle problematiche ricorrenti per l'eventuale adozione di documenti programmatici o di linee guida, condivisi tra le Parti, finalizzati ad orientare le stazioni appaltanti nella corretta applicazione dell'art. 61 del Codice di contratti pubblici... nonché alla formulazione di indicazioni utili ad orientare gli operatori economici nella migliore applicazione della normativa vigente, anche con specifico riferimento al Codice dei contratti pubblici".

Il presente documento, volto ad illustrare gli strumenti normativi messi a disposizione dal legislatore per incentivare l'inserimento lavorativo di detenuti ed ex detenuti anche mediante l'individuazione di possibili "clausole sociali" da inserire negli atti di gara, rappresenta attuazione concreta del citato accordo interistituzionale.

2. I detenuti ed ex detenuti come soggetti svantaggiati e gli strumenti normativi per il loro inserimento lavorativo

Prima di illustrare gli strumenti giuridici messi a disposizione dal codice dei contratti pubblici per l'inserimento lavorativo dei detenuti ed ex detenuti, occorre precisare che tali soggetti rientrano nella categoria del più ampio *genus* dei soggetti svantaggiati.

Secondo quanto stabilito dall'articolo 61, comma 4, del codice dei contratti pubblici, sono definite **persone svantaggiate** i soggetti individuati dall'articolo 4 della legge 8 novembre 1991 n. 381 (recante "*Disciplina delle cooperative sociali*"), ossia "*gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354*".

La definizione di persone svantaggiate effettuata *per relationem* dal codice dei contratti pubblici - che rinvia all'articolo 4 della legge n. 381/91 - contempla, quindi, menzionandoli espressamente, i **detenuti**.

Si precisa che il richiamo al termine "*detenuti*", contenuto nel presente documento, deve intendersi riferito anche ai condannati e agli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Quanto agli ex detenuti, la loro riconducibilità alla categoria delle persone svantaggiate deve essere verificata in concreto alla luce della normativa applicabile e delle condizioni soggettive richieste dalle singole disposizioni. La cessazione dello stato detentivo non esclude, inoltre, la prosecuzione, nei termini stabiliti dalla legge, di specifiche agevolazioni contributive e fiscali.

Pertanto, gli ex detenuti, così come citati nel presente documento, si ricomprendono nella categoria degli "svantaggiati" soltanto al ricorrere dei presupposti previsti dalla normativa vigente.

Ciò precisato, si indicano di seguito gli strumenti normativi che il codice dei contratti pubblici mette a disposizione delle stazioni appaltanti e degli enti concedenti per favorire l'inclusione lavorativa di tali soggetti, che verranno meglio approfonditi nel prosieguo del documento.

1. I **contratti riservati**. Ai sensi dell'articolo 61 del codice, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono riservare il diritto di partecipazione o di esecuzione ad operatori economici e cooperative sociali il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone svantaggiate (c.d. cooperative sociali di tipo B) o possono riservarne l'esecuzione, nel contesto di programmi di lavoro protetti, quando almeno il 30% dei lavoratori sia composto da lavoratori svantaggiati.

2. Le **clausole sociali**. L'articolo 57, comma 1, lettera a) del codice, come modificato dal decreto legislativo n. 209/2024 (c.d. correttivo al codice), stabilisce che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono inserire nei propri bandi, avvisi o inviti, specifiche clausole sociali, da intendersi come requisiti necessari dell'offerta, volte a garantire la parità generazionale e di genere, nonché l'inclusione lavorativa dei disabili o degli svantaggiati e la stabilità occupazionale. Il legislatore ammette deroghe all'inserimento di tali clausole sociali in ragione dell'oggetto del contratto, della tipologia o natura del progetto, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, dell'allegato II.3 al codice. Tali clausole non vanno, inoltre, previste nel caso di appalti di servizi aventi natura intellettuale e nel caso di forniture senza posa in opera.

Le modalità con cui le clausole sociali devono essere declinate concretamente negli atti di gara sono rimesse all'allegato II.3 al codice.

3. I **meccanismi premiali**. Se da un lato l'articolo 57, comma 1, lett. a) impone alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti l'inserimento di specifiche clausole sociali, da intendersi come requisiti necessari dell'offerta, il medesimo articolo prevede la facoltà di inserire negli atti di gara meccanismi premiali per favorire, mediante l'attribuzione di punteggi aggiuntivi alle offerte, anche l'inclusione lavorativa delle persone svantaggiate. Il comma 2-bis dell'articolo 57 del codice prevede, infatti, un richiamo all'allegato II.3 per la disciplina dei meccanismi

premiali volti a realizzare le pari opportunità generazionali e di genere e per **promuovere l'inclusione lavorativa** delle persone con disabilità o **delle persone svantaggiate**.

Inoltre, in alternativa al codice dei contratti pubblici, le pubbliche amministrazioni possono ricorrere a forme di **co-programmazione e/o di co-progettazione**, ai sensi dell'articolo 55 del codice del terzo settore, qualora ritengano opportuno avvalersi della collaborazione degli enti del terzo settore, oppure possono sottoscrivere **convenzioni** con gli organismi individuati dall'articolo 56 del medesimo codice².

La scelta tra le varie alternative è effettuata dalle pubbliche amministrazioni in considerazione della natura del servizio da svolgere, delle finalità, degli obiettivi perseguiti e dell'opportunità di coinvolgere attivamente gli enti del terzo settore.

Per quanto riguarda la concreta applicazione degli istituti previsti dal codice del terzo settore, si rinvia al decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali n. 72 del 31 marzo 2021 avente ad oggetto *"Linee guida sul rapporto tra pubbliche amministrazioni ed enti del Terzo settore negli articoli 55 -57 del decreto legislativo n. 117 del 2017"*.

In ogni caso, con riguardo agli strumenti previsti dal codice del Terzo settore, si suggerisce alle amministrazioni e agli enti del terzo settore di promuovere strumenti e modalità applicative che favoriscano l'inserimento lavorativo dei detenuti e degli ex detenuti, nonché la stabilità occupazionale degli stessi. In tal senso, si potrebbe prevedere che l'inserimento lavorativo si concretizzi in un

² In particolare, l'articolo 5, comma 1, lettera p) del codice del terzo settore prevede, tra le attività di interesse generale, quelle aventi ad oggetto *"i servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto legislativo recante revisione della disciplina in materia di impresa sociale, di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), della legge 6 giugno 2016, n. 106"*. A sua volta, l'articolo 2, comma 4 del decreto legislativo n. 112 del 3 luglio 2017, recante *"Revisione della disciplina in materia di impresa sociale, a norma dell'articolo 2, comma 2, lettera c) della legge 6 giugno 2016, n. 106"* stabilisce che *"Ai fini del presente decreto, si considera comunque di interesse generale, indipendentemente dal suo oggetto, l'attività d'impresa nella quale, per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, sono occupati... persone svantaggiate o con disabilità ai sensi dell'articolo 112, comma 2, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50"* (oggi sostituito dall'articolo 61, comma 4, del decreto legislativo n. 36/2023).

percorso di accompagnamento individualizzato per il detenuto, costruito ed elaborato anche con il supporto dell'istituto penitenziario di appartenenza.

Si precisa, inoltre, che **per importi al di sotto della soglia comunitaria** stabilita dalle direttive UE e **per i servizi diversi da quelli socio-sanitari ed educativi** è, tuttora, applicabile l'articolo 5 della legge n. 381/1991 che consente agli enti pubblici, compresi quelli economici, e alle società di capitali a partecipazione pubblica, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, di sottoscrivere **convenzioni** con le cooperative sociali di tipo B, purché le stesse siano finalizzate a creare opportunità di lavoro per i soggetti svantaggiati.

Si fa presente, tuttavia, che tale disposizione trova, inevitabilmente, un'applicazione residuale rispetto al codice dei contratti pubblici, in quanto utilizzabile solo nel caso di importi sottosoglia e solo per servizi diversi da quelli sociosanitari ed educativi.

3. Possibili vantaggi per gli operatori economici e per le pubbliche amministrazioni derivanti dall'inserimento lavorativo di detenuti ed ex detenuti

A) Possibili vantaggi per gli operatori economici

In ragione della rilevanza della tematica sociale in questione e in un'ottica inclusiva e riabilitativa, con l'obiettivo di ridurre il rischio di recidiva, la legge riconosce determinati incentivi per gli operatori economici che assumono detenuti ed ex detenuti.

In primo luogo, la disciplina normativa che permette ai detenuti di prestare lavoro è rinvenibile nella legge 26 luglio 1975, n. 354 recante *"Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà"*.

Tale legge consente, agli articoli 20 e seguenti, il lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, il lavoro all'interno dell'istituto, ma alle dipendenze di imprese o cooperative sociali e il lavoro all'esterno dell'istituto.

Più specificamente, l'articolo 20 della legge n. 354/1975 stabilisce che l'amministrazione penitenziaria possa stipulare convenzioni con soggetti pubblici o privati o cooperative al fine di fornire opportunità di lavoro a detenuti o internati, mentre l'articolo 21 della suddetta legge disciplina le modalità di assegnazione del detenuto per lavorare all'esterno dell'istituto penitenziario.

Per quanto riguarda i possibili vantaggi per gli operatori economici che assumono detenuti o ex detenuti, le disposizioni da tenere in considerazione sono contenute nella legge 8 novembre 1991 n. 381, nella legge 22 giugno 2000, n. 193 (c.d. Legge Smuraglia) e nel decreto ministeriale 24 luglio 2014, n. 148 avente ad oggetto il *"Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti"*.

In particolare, il comma 3 bis dell'articolo 4 della legge 8 novembre 1991 n. 381, stabilisce che per i **detenuti assunti dalle cooperative sociali** l'aliquota della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovuta dalle cooperative sociali relativamente alla retribuzione corrisposta ai detenuti o internati negli istituti penitenziari, è ridotta nella misura percentuale individuata, ogni due anni, con decreto del Ministero della Giustizia, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

I suddetti sgravi contributivi si applicano anche agli ex detenuti per un periodo successivo alla cessazione dello stato di detenzione di 18 mesi per i detenuti ed internati che hanno beneficiato di misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno e per un periodo successivo di 24 mesi per i detenuti ed internati che non hanno beneficiato delle predette misure.

Il citato comma 3 bis dell'articolo 4 della legge n. 381/1991, riguardante, come detto, solo le cooperative sociali è stato, di recente, esteso **anche alle imprese pubbliche o private**: l'articolo 2 della legge Smuraglia (come modificata dal decreto-legge 11 aprile 2025, n. 48) ha, infatti, espressamente esteso le agevolazioni previste dall'articolo 4, comma 3-bis, della legge n. 381/1991, anche *"alle aziende pubbliche o private che organizzino attività produttive o di servizi, all'interno degli istituti penitenziari o all'esterno, impiegando persone detenute o internate anche ammesse al lavoro esterno, limitatamente ai contributi dovuti per questi soggetti"*.

A livello attuativo, il decreto ministeriale 24 luglio 2014, n. 148 prevede espressamente incentivi fiscali per le imprese che assumono detenuti ed ex detenuti, consistenti in **crediti di imposta** e **sgravi contributivi**.

Più specificamente, l'articolo 1 del decreto ministeriale n. 148/2014 stabilisce quanto segue:

- al comma 1, è concesso, alle imprese che assumono lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354/1975, un credito di imposta per ogni lavoratore assunto, e nei limiti del costo sostenuto per quel lavoratore, di euro 520 mensili (per gli anni a decorrere dal 2014 fino all'adozione di un nuovo decreto ministeriale);
- per i lavoratori semiliberi provenienti dalla detenzione o internati semiliberi è previsto, come stabilito dal successivo comma 2, un credito di imposta di euro 350 mensili (fino all'adozione di un nuovo decreto ministeriale);
- per i lavoratori a tempo parziale, il comma 3 prevede che il credito di imposta *"spetta in misura proporzionale alle ore prestate"*.

Il successivo articolo 2 del decreto ministeriale riconosce, inoltre, crediti di imposta anche per l'attività di formazione svolta dalle imprese e finalizzata al reinserimento lavorativo dei detenuti. In particolare, i crediti di imposta stabiliti dall'articolo 1 del decreto sono applicabili anche a quelle imprese che svolgono *"attività di formazione nei confronti di detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354/1975, o di detenuti o internati ammessi alla semilibertà, a condizione che detta attività comporti, al termine del periodo di formazione, l'immediata assunzione dei detenuti o internati formati per un periodo minimo corrispondente al triplo del periodo di formazione, per il quale hanno fruito del beneficio"*.

Ai sensi dell'articolo 4 del decreto in questione, il credito di imposta è riconosciuto, a determinate condizioni, anche agli ex detenuti.

Più specificamente, il credito d'imposta è riconosciuto nei successivi 18 mesi dalla fine della detenzione, per i detenuti ed internati che hanno beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno, purché siano stati assunti mentre il lavoratore era in semilibertà o ammesso al lavoro all'esterno.

Nel caso di detenuti ed internati che non hanno beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno, il credito d'imposta spetta, invece, per i successivi 24 mesi dalla cessazione dello stato detentivo, a condizione che siano stati assunti mentre erano in stato di restrizione.

Le condizioni per accedere al beneficio, disciplinate dall'articolo 3 del predetto decreto ministeriale, sono l'assunzione di tali soggetti per un periodo non inferiore a 30 giorni e il riconoscimento del trattamento economico *"non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di lavoro"* nonché, a monte, la sottoscrizione di una convenzione tra l'impresa e l'istituto penitenziario di appartenenza dei lavoratori detenuti assunti.

Oltre al credito di imposta, l'articolo 8 del decreto ministeriale – in attuazione di quanto stabilito dall'articolo 4, comma 3bis della legge n. 381/1991 sopra richiamato – prevede una riduzione del 95% delle aliquote complessive *"della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute dai soggetti beneficiari relativamente alla retribuzione corrisposta ai detenuti o internati e ai condannati e internati ammessi al lavoro all'esterno"*.

Tale sgravio contributivo è riconosciuto anche agli ex detenuti ove ricorrano le medesime condizioni già sopra esposte.

Oltre ai vantaggi economici su illustrati, si rileva, altresì che, per le imprese che partecipano agli appalti, l'inclusione lavorativa di soggetti svantaggiati e, fra questi, di detenuti ed ex detenuti, può rappresentare una spinta per la qualificazione dell'impresa sotto il profilo della responsabilità sociale e dell'innovazione, attraverso lo sviluppo di modelli organizzativi più inclusivi che possono determinare miglioramenti nel clima aziendale e nella reputazione dell'impresa stessa.

B) Possibili vantaggi per le pubbliche amministrazioni

Anche le pubblicazioni amministrazioni, ed in particolare gli enti locali, possono trarre beneficio dagli affidamenti di servizi sociali finalizzati all'inserimento lavorativo di detenuti ed ex detenuti ovvero dagli appalti riservati ad operatori economici che abbiano come scopo principale il reinserimento lavorativo di tali categorie di soggetti.

In un'ottica di rafforzamento, anche a livello europeo, degli appalti socialmente responsabili, infatti, le pubbliche amministrazioni potrebbero perseguire l'obiettivo di assicurare vantaggi per la collettività anche mediante la riduzione di situazioni sociali negative.

A livello di impatto sociale, le amministrazioni, tra cui gli enti territoriali (ad esempio, i comuni o le regioni), potrebbero trarre giovamento dalla riduzione del tasso della recidiva che si verrebbe a determinare in quello specifico territorio, nel caso in cui l'affidamento venisse aggiudicato ad un'impresa o a una cooperativa sociale che utilizzi detenuti ed ex detenuti della medesima area di pertinenza dell'amministrazione che indice la procedura.

In tale contesto, le amministrazioni potrebbero ottenere vantaggi sociali, anche a lungo termine, derivanti dalla creazione di nuove opportunità di lavoro e dall'incremento della professionalizzazione dei detenuti e degli ex detenuti, e, quindi, di conseguenza dall'inclusione sociale e lavorativa di tali soggetti.

La previsione negli atti di gara di clausole volte a favorire l'inserimento lavorativo dei detenuti e degli ex detenuti, oltre ai vantaggi sociali descritti determina, per le stazioni appaltanti, anche il conseguimento di vantaggi di natura economica.

Grazie agli sgravi fiscali e contributivi illustrati al punto A) del presente paragrafo, gli operatori economici che partecipano alle procedure di gara avrebbero, infatti, una maggiore possibilità di modulare l'offerta economica, garantendo la qualità dei servizi o dei lavori messi a gara senza sopportare oneri aggiuntivi. Ciò comporta che, in ragione di tali benefici, la stazione appaltante, accanto alle finalità proprie dell'appalto, potrà perseguire anche importanti obiettivi di carattere sociale senza veder alterato il quadro economico dell'intervento.

Infine, in un'ottica più generale che prescinde dal vantaggio della singola stazione appaltante, l'inclusione lavorativa dei detenuti ed ex detenuti avrebbe anche l'effetto positivo di ridurre i costi economici e sociali derivanti dalla previsione di sussidi ed altre forme di assistenza, nonché i costi sostenuti dallo Stato per l'adozione di misure di contrasto alla criminalità e per il mantenimento dei detenuti, con il conseguente effetto di aumentare la base produttiva e di contenere la spesa pubblica.

4. Contratti riservati per l'inserimento lavorativo dei detenuti ed ex detenuti

Nell'ottica del perseguimento degli obiettivi sociali volti a favorire l'inserimento lavorativo di detenuti ed ex detenuti, gli strumenti normativi ritenuti più rispondenti al raggiungimento di tale finalità si ritiene siano:

- le forme di co-programmazione e/o di co-progettazione previste all'articolo 55 del codice del terzo settore e le convenzioni con gli organismi individuati dall'articolo 56 del codice del terzo settore;
- i contratti riservati di cui all'articolo 61 del codice.

Tenuto conto che le competenze dell'Autorità esulano dalla regolamentazione degli istituti previsti dal codice del terzo settore, il presente paragrafo si occupa di fornire indicazioni con riguardo ai contratti riservati previsti dall'articolo 61 del Codice.

Tale strumento normativo consente la possibilità di prevedere, nelle procedure di gara, una riserva di partecipazione o di esecuzione nei confronti di operatori economici e cooperative sociali (e loro consorzi) il cui scopo principale, che deve risultare dallo statuto dell'operatore economico, sia l'integrazione sociale e professionale delle persone svantaggiate e, quindi, anche di detenuti ed ex detenuti.

È, inoltre, possibile per le stazioni appaltanti e gli enti concedenti, riservare l'esecuzione ai medesimi operatori economici, nel contesto di programmi di lavoro protetti che prevedano l'impiego, per lo svolgimento delle relative prestazioni, di almeno il 30% di lavoratori svantaggiati.

Nel caso di ricorso ai contratti riservati, si ricorda alle stazioni appaltanti e agli enti concedenti di inserire nei bandi di gara o negli avvisi apposite clausole che esplicitamente contengano detta riserva di partecipazione o di esecuzione, come indicato nel bando tipo n. 1/2023 dell'Autorità, da ultimo aggiornato con delibera n. 148/2026:

[Facoltativo: riserva di partecipazione] *La partecipazione alla presente gara è riservata a operatori economici, cooperative sociali o loro consorzi il cui scopo principale sia l'integrazione sociale e professionale delle persone con disabilità o svantaggiate.*

[in alternativa]

L'esecuzione del contratto è riservata a operatori economici, cooperative sociali o loro consorzi che nell'ambito di programmi di lavoro protetto occupano almeno il trenta per cento di lavoratori con disabilità o svantaggiati.

Appare opportuno rammentare che nel verificare il possesso dei requisiti di ordine generale con riferimento alle cooperative sociali di tipo B finalizzate al reinserimento lavorativo dei detenuti, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti devono tener conto di quanto stabilito dall'articolo 20, comma 14, della legge n. 354/1975, secondo cui *"agli effetti della presente legge, per la costituzione e lo svolgimento di rapporti di lavoro nonché per l'assunzione della qualità di socio nelle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, non si applicano le incapacità derivanti da condanne penali o civili"*.

Come già precisato dall'Autorità nelle linee guida n. 17 adottate con delibera n. 382 del 27 luglio 2022 sui servizi sociali, le cui indicazioni possono ritenersi ancora attuali, tale deroga è consentita esclusivamente nei confronti dei soci e dei lavoratori delle cooperative ed è finalizzata a consentire il reinserimento lavorativo dei detenuti. La disciplina stabilita dall'articolo 94, commi 1 e 2, del codice trova piena applicazione nei confronti degli amministratori, dei procuratori e dei direttori tecnici.

Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti sono tenuti a verificare periodicamente la permanenza dei presupposti che hanno consentito l'accesso dell'operatore economico alla procedura riservata o all'esecuzione riservata, che devono essere mantenuti anche durante tutta la fase esecutiva.

Quanto ai possibili criteri di valutazione delle offerte da inserire nei bandi o avvisi dei contratti riservati, si riportano di seguito alcuni esempi:

POSSIBILE CRITERIO	PUNTEGGIO
<i>Completezza ed adeguatezza del programma formativo e di aggiornamento formativo dedicato ai detenuti/ex detenuti impiegati nell'appalto, finalizzato all'incremento delle competenze professionali di tali soggetti e al loro aggiornamento professionale</i>	[...]
<i>Accuratezza e completezza del programma specifico per il recupero sociale e l'inclusione lavorativa dei detenuti/ex detenuti. Nell'ambito del programma verrà valutato, altresì, il percorso di reinserimento lavorativo individualizzato capace di promuovere occupazione stabile, sviluppo di competenze e reale inclusione sociale di ciascun detenuto/ex detenuto</i>	[...]
<i>Programmi specifici per il recupero sociale e l'inclusione lavorativa dei detenuti/ex detenuti adottati dal concorrente in precedenti contratti d'appalto di cui è stata conclusa l'esecuzione</i>	[...]
<i>Esperienza professionale del responsabile delle attività di coordinamento</i>	[...]
<i>Numero e competenze dei lavoratori incaricati dell'accompagnamento lavorativo dei detenuti</i>	[...]
<i>[Indicare eventuali ulteriori criteri]</i>	[...]

Si precisa che è onere della stazione appaltante e dell'ente concedente verificare che le condizioni offerte dall'esecutore siano effettivamente rispettate in fase di esecuzione del contratto.

5. Possibili clausole sociali e punteggi premiali da inserire negli atti di gara per favorire l'inserimento lavorativo dei detenuti e degli ex detenuti

Oltre agli strumenti richiamati al paragrafo 4 del presente documento e, nello specifico, quelli disciplinati dal codice del terzo settore e i contratti riservati, l'articolo 57, comma 1, lettera a) del codice, stabilisce che le stazioni appaltanti e gli enti concedenti - per gli affidamenti degli appalti di lavori e servizi diversi da quelli aventi natura intellettuale - inseriscono nei bandi e negli avvisi, specifiche clausole sociali, come requisiti necessari dell'offerta.

Sebbene l'allegato II.3 al codice non dia indicazioni specifiche, si ritiene che – stante l'espresso richiamo contenuto nell'articolo 57 del codice e tenuto conto della rilevanza sociale che l'inclusione lavorativa di tali soggetti può rivestire per l'intera collettività – le clausole sociali volte all'inserimento lavorativo dei detenuti ed ex detenuti possano essere previste come requisiti necessari dell'offerta.

Occorre, tuttavia, evidenziare che il contenuto delle clausole sociali (siano esse destinate a garantire le pari opportunità generazionali e di genere o l'inclusione lavorativa dei disabili o degli svantaggiati) deve essere individuato in base all'oggetto, alla tipologia e alla natura del contratto da affidare, oltre che improntato al rispetto dei principi di libera concorrenza, proporzionalità, ragionevolezza e non discriminazione.

Si riporta di seguito un esempio di **clausola sociale** che potrebbe essere inserita negli atti di gara come requisito necessario dell'offerta al fine di favorire l'inclusione lavorativa di detenuti ed ex detenuti.

[Esempio] *“Tenuto conto dell'oggetto e delle caratteristiche del contratto, nonché del fabbisogno di nuove assunzioni dichiarato nell'offerta, l'aggiudicatario si impegna a destinare a detenuti ed ex detenuti una quota pari almeno al ... per cento delle nuove assunzioni necessarie alla esecuzione. L'impegno opera compatibilmente con la disponibilità di candidati in possesso dei requisiti professionali richiesti, valutati anche nell'ambito del patto di prova, e secondo modalità concordate con i servizi pubblici e penitenziari competenti”.*

Si precisa che, in ordine alla platea di lavoratori da considerare per il calcolo della percentuale, si deve fare riferimento al numero complessivo di nuove assunzioni da impiegare lungo l'arco temporale di esecuzione del contratto.

Con la medesima finalità di favorire il reinserimento lavorativo di detenuti o ex detenuti, le stazioni appaltanti e gli enti concedenti possono prevedere, nei loro atti di gara, anche l'attribuzione di **punteggi premiali** alle offerte dei concorrenti.

Possibili criteri premiali

La stazione appaltante o l'ente concedente potrebbe decidere di attribuire un punteggio all'offerta tecnica di un determinato operatore economico che si impegni ad impiegare, nell'esecuzione del contratto, detenuti o ex detenuti oltre l'eventuale soglia percentuale minima prevista nel bando o nell'avviso come requisito necessario dell'offerta oppure all'operatore economico che si impegni ad impiegare almeno un certo numero di detenuti/ex detenuti.

[Esempio] *X punti per l'impiego di detenuti/ex detenuti in quota eccedente rispetto alla percentuale minima pari al ...% (indicare la percentuale minima prevista nel bando o nell'avviso).*

[in alternativa]

Impiego per tutta la durata del contratto di almeno X detenuti/ex detenuti:

SI= X punti;

NO=0 punti.

Oppure:

- la stazione appaltante o l'ente concedente potrebbe decidere di attribuire un punteggio all'offerta tecnica di un determinato operatore economico in misura proporzionale al numero di detenuti/ex detenuti che impiegherà nell'esecuzione dell'appalto.

[Esempio] *Fino a X punti in base alla seguente formula:*

$$P = (D/T) \times P_{max}$$

Dove:

P= Punteggio assegnato al concorrente;

D= numero effettivo di detenuti/ex detenuti impiegati nell'appalto

T= totale dei lavoratori occupati

Pmax= punteggio massimo previsto nel disciplinare per lo specifico criterio (esempio 5 punti)

Si precisa che è sempre onere della stazione appaltante e dell'ente concedente verificare che i requisiti minimi richiesti dal bando o dall'avviso e che le condizioni offerte dall'esecutore siano effettivamente rispettati in fase di esecuzione del contratto.

ANAC
Il Presidente
Avv. Giuseppe Busia

CNEL
Il Presidente
Prof. Renato Brunetta

Firmato digitalmente il 6 agosto 2026