

Strumenti di lavoro n. 12/2018

Quando il lavoro diventa riabilitazione

di Carlo Cavalleri e Isabella De Vecchis – consulenti del lavoro

In questi ultimi mesi si sta gradualmente attuando una riforma del sistema penitenziario italiano, soprattutto in tema di “vita penitenziaria”. Fra le questioni affrontate vi è anche quella del lavoro penitenziario, che vede introdotte alcune modifiche tramite il D.Lgs. 124/2018, pubblicato nella G.U. n. 250/2018.

La legge delega

La L. 103/2017, “Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all’ordinamento penitenziario”, all’[articolo 1](#), comma 82, ha delegato il Governo ad adottare decreti legislativi per la riforma della disciplina in materia di intercettazione di conversazioni o comunicazioni e di giudizi di impugnazione nel processo penale, nonché per la riforma dell’ordinamento penitenziario, secondo i principi e criteri direttivi previsti dai commi 84 e 85.

In particolare, il comma 85 ha previsto le linee guida per le modifiche da effettuare all’interno dell’ordinamento carcerario, nello specifico per quanto riguarda il lavoro dei detenuti in un’ottica di incentivazione alla risocializzazione degli stessi rispetto alla società libera. Tali linee guida si articolano in 4 punti cardine:

1. incremento delle opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario sia esterno, nonché di attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati;
2. potenziamento del ricorso al lavoro domestico e a quello con committenza esterna, aggiornando quanto il detenuto deve a titolo di mantenimento;
3. maggiore valorizzazione del volontariato, sia all’interno del carcere sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna;
4. miglioramento della vita carceraria, mediante la responsabilizzazione dei detenuti e la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna.

A seguito di tale delega, nella seduta del 27 settembre 2018, il Consiglio dei Ministri ha approvato in esame definitivo il disegno di legge che prevede 5 decreti legislativi in materia di ordinamento penitenziario.

Uno di tali decreti è, appunto, il D.Lgs. 124/2018, che emana misure volte a tutela della vita detentiva e che favoriscano il lavoro dei detenuti. Tali modifiche sono entrate in vigore dal 10 novembre 2018.

Vita lavorativa dei detenuti

Nel nostro ordinamento, sin dalla L. 354/1975, che è la legge che regola le norme sull'ordinamento penitenziario, il lavoro dei detenuti non costituisce un elemento della pena e, pertanto, non ha natura punitiva, ma, al contrario, la sua funzione è quella rieducativa, in quanto anche attraverso il lavoro strutturato come nella società libera si estrinseca il c.d. principio del finalismo rieducativo della pena. La nostra Costituzione, all'[articolo 27](#), recita “*Le pene devono tendere alla rieducazione del condannato*”, che presuppone, quindi, un ritorno del soggetto nella comunità, e, per questo motivo, la sua rieducazione deve essere finalizzata a riattivare il rispetto dei valori fondamentali della vita sociale. Ma cerchiamo di capire, per prima cosa, chi sono i soggetti dei quali stiamo parlando. Si definiscono infatti:

- detenuti, coloro che si trovano in carcere o in stato di custodia cautelare o in stato di esecuzione penale;
- internati, coloro che sono sottoposti all'esecuzione delle misure di sicurezza detentive presso colonie agricole, case di lavoro, case di cura e ospedali psichiatrici giudiziari.

La riforma ha, dunque, modificato l'[articolo 20](#), L. 354/1975, stabilendo che negli istituti penitenziari e nelle strutture ove siano eseguite misure privative della libertà devono essere favorite, in ogni modo, la destinazione dei detenuti al lavoro e a corsi di formazione professionale, sia all'interno che all'esterno dell'istituto.

Viene, comunque, ribadito che il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo ed è remunerato e, per questa ragione, l'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera, al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale.

Viene consentita l'organizzazione e la gestione, all'interno e all'esterno dell'istituto penitenziario, di lavorazioni e servizi attraverso l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti e degli internati. Possono, altresì, essere istituite lavorazioni organizzate e gestite direttamente da enti pubblici o privati, nonché corsi di formazione professionale organizzati e svolti sempre da enti pubblici o privati. Unica eccezione è costituita per quei detenuti e per gli internati che sono in carcere per il delitto di associazione di tipo mafioso di cui all'[articolo 416-bis](#) c.p. e per i delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dallo stesso articolo ovvero al fine di agevolare l'attività di siffatte associazioni, i quali non possono essere assegnati al lavoro esterno all'istituto.

Viene, altresì, stabilito che le direzioni degli istituti penitenziari, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato e previa autorizzazione del Ministro della giustizia, 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, tenuto conto, per quanto possibile, dei prezzi praticati per prodotti o servizi corrispondenti nella zona in cui è situato l'istituto. I proventi di tali attività saranno versati alle entrate del bilancio dello Stato per essere annualmente riassegnati, con decreto del Ministro dell'economia, allo scopo di promozione e sviluppo della formazione professionale e del lavoro dei detenuti e degli internati.

I detenuti e gli internati, in considerazione delle loro attitudini, possono infatti essere ammessi a esercitare, per proprio conto, attività artigianali, intellettuali o artistiche, nell'ambito del programma di trattamento, oppure a esercitare attività di produzione di beni da destinare all'autoconsumo, anche in alternativa alla normale attività lavorativa. Le modalità di svolgimento dell'attività in autoconsumo devono essere definite con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Mef, anche mediante l'uso di beni e servizi dell'Amministrazione penitenziaria.

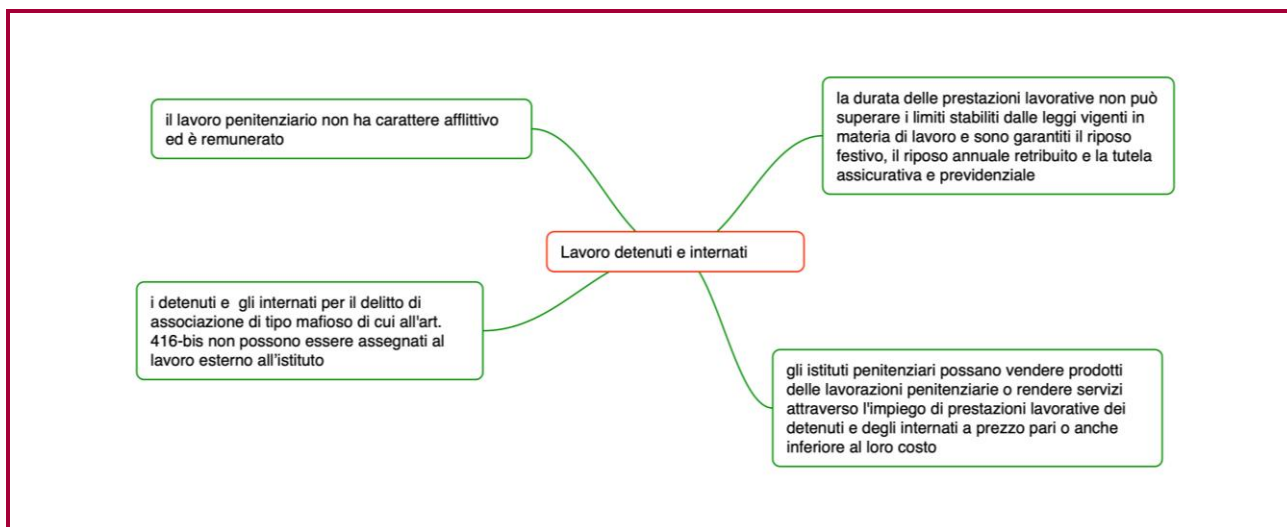
Poichè, come abbiamo già avuto modo di sottolineare, il lavoro penitenziario non ha carattere affittivo, deve essere remunerato. La remunerazione per ciascuna categoria di detenuti e internati che lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura pari ai 2/3 del trattamento economico previsto dai contratti collettivi.

L'Amministrazione penitenziaria è, inoltre, 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.

A proposito di prestazione assistenziali, il D.Lgs. 124/2018 stabilisce che coloro che hanno terminato l'espiazione della pena o che non sono più sottoposti a misura di sicurezza detentiva e che versano in stato di disoccupazione ai sensi dell'[articolo 19](#), D.Lgs. 150/2015, accedono, nei limiti delle risorse disponibili, all'assegno di ricollocazione di cui all'[articolo 23](#), medesimo decreto, a condizione che ne facciano richiesta nel termine di 6 mesi dalla data della dimissione.

Ricordando che l'[articolo 35](#), Costituzione, sancisce la tutela del *“lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni”*, la durata delle prestazioni lavorative non può superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro e sono garantiti il riposo festivo, il riposo annuale retribuito e la tutela assicurativa e previdenziale.

Ai detenuti e agli internati che frequentano i corsi di formazione professionale e svolgono i tirocini è garantita, nei limiti degli stanziamenti regionali, la tutela assicurativa e ogni altra tutela prevista dalle disposizioni vigenti.



L'avvio al lavoro dei detenuti

Il decreto in commento ha istituito, presso ogni istituto penitenziario, una commissione composta dal direttore o altro dirigente penitenziario, 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 altro a livello territoriale).

Il principale compito di tale commissione è quello di formare 2 elenchi, uno generico e l'altro per qualifica, per l'assegnazione al lavoro dei detenuti e degli internati, tenendo conto dell'anzianità di disoccupazione maturata durante lo stato di detenzione e di internamento, dei carichi familiari e delle abilità lavorative possedute. A parità di condizioni verranno privilegiati i condannati, con esclusione dei detenuti e degli internati assoggettati al regime di sorveglianza particolare, alla quale sono sottoposti per un determinato periodo coloro che, con i loro comportamenti, compromettono la sicurezza ovvero turbano l'ordine nell'istituto ovvero che, con la violenza o minaccia, impediscono le attività degli altri detenuti o che nella vita penitenziaria si avvalgono dello stato di soggezione degli altri detenuti nei loro confronti.

La commissione, inoltre, individua le attività lavorative o i posti di lavoro ai quali, per motivi di sicurezza, sono assegnati detenuti o internati, in deroga agli elenchi di cui sopra, e stabilisce criteri

per l'avvicendamento nei posti di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, nel rispetto delle direttive emanate dall'Amministrazione stessa.

È anche stabilito che alle riunioni della commissione può partecipare, senza potere deliberativo, un rappresentante dei detenuti e degli internati.

Gli organi centrali e territoriali dell'Amministrazione penitenziaria possono stipulare apposite convenzioni di inserimento lavorativo con soggetti pubblici o privati o cooperative sociali interessati a fornire opportunità di lavoro a detenuti o internati. Tali convenzioni disciplinano sia l'oggetto che le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, oltre che la formazione e il trattamento retributivo, e devono risultare senza oneri a carico della finanza pubblica.

Le proposte di convenzione sono pubblicate a cura del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sul proprio sito istituzionale, così che i soggetti privati disponibili ad accettarle possano trasmettere al Dipartimento i relativi progetti di intervento unitamente al *curriculum* dell'ente. I progetti e i *curricula* sono pubblicati a cura del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria sul proprio sito istituzionale, in modo che della convenzione stipulata sia data adeguata pubblicità.

La riforma aggiunge l'[articolo 20-ter](#), L. 354/1975, che permette ai detenuti e agli internati di chiedere di essere ammessi a prestare la propria attività, a titolo volontario e gratuito, nell'ambito di progetti di pubblica utilità, tenendo conto delle specifiche professionalità e attitudini lavorative. La partecipazione a questi progetti può consistere in attività da svolgersi a favore di Amministrazioni dello Stato, Regioni, enti locali, Asl, enti o organizzazioni, anche internazionali, di assistenza sociale, sanitaria e di volontariato, sulla base di apposite convenzioni. Le attività relative ai progetti potranno svolgersi anche all'interno degli istituti penitenziari, ma non potranno avere ad oggetto la gestione o l'esecuzione dei servizi d'istituto. La partecipazione a questi progetti deve svolgersi con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dei condannati e degli internati.

I detenuti e gli internati potranno essere assegnati al lavoro di pubblica utilità svolto all'esterno in condizioni idonee a garantire l'attuazione positiva degli scopi del trattamento penitenziario, tenendo conto prioritariamente delle esigenze di prevenire il pericolo di commissione di altri reati, della natura del reato commesso, della condotta tenuta, nonché del significativo rapporto tra la pena espiata e la pena residua, quando si tratti di detenuti e internati per uno dei seguenti delitti: reati commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza, delitti di stampo mafioso, dei più gravi delitti contro la personalità individuale, contro le immigrazioni clandestine e in materia di disciplina degli stupefacenti.

Sgravi per chi assume detenuti e internati

La riforma del lavoro penitenziario non ha modificato il regime di agevolazione stabilito dal [D.M. 148/2014](#) del Ministero di grazia e giustizia, previsto a favore di coloro che assumano un detenuto o un internato. Le aziende, pubbliche o private, e le cooperative sociali che impiegano lavoratori detenuti o internati negli istituti penitenziari, ex degenti degli ospedali psichiatrici giudiziari, nonché persone condannate ammesse al lavoro all'esterno, hanno diritto ad agevolazioni di natura fiscale e contributiva.

Sono ammessi al beneficio anche i detenuti o gli internati che si trovano in una condizione di semilibertà, purché vengano assunti per un periodo minimo pari al triplo del periodo formativo per il quale l'azienda usufruisce del beneficio.

In riferimento alle cooperative sociali, le agevolazioni spettano a prescindere dal luogo in cui è svolta l'attività lavorativa dei detenuti o degli internati e, quindi, sia all'interno che all'esterno dell'istituto di detenzione. Le aziende, pubbliche o private, invece, hanno diritto ai benefici in questione limitatamente alle persone impiegate nelle attività lavorative che si svolgono all'interno degli istituti penitenziari.

Il contratto di lavoro subordinato deve avere durata almeno pari a 30 giorni e prevedere la corresponsione di un trattamento economico non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di lavoro. Il beneficio spetta anche nel caso in cui queste persone vengano formate per poi essere assunte, oppure se l'attività formativa ha come finalità quella di impiegare i soggetti formati in attività lavorative gestite dall'Amministrazione penitenziaria. La finalità del provvedimento è quella di facilitare l'inserimento nel mercato del lavoro di detenuti e internati, che, nella maggior parte dei casi, trovano enormi difficoltà a reinserirsi nel mercato del lavoro.

L'azienda che desidera provvedere all'assunzione deve prima, necessariamente, stipulare un'apposita convenzione con la direzione della casa circondariale. Inoltre, occorre anche la volontà del potenziale lavoratore a svolgere tale attività, per cui quest'ultimo dovrà avanzare apposita richiesta al Tribunale di sorveglianza competente territorialmente.

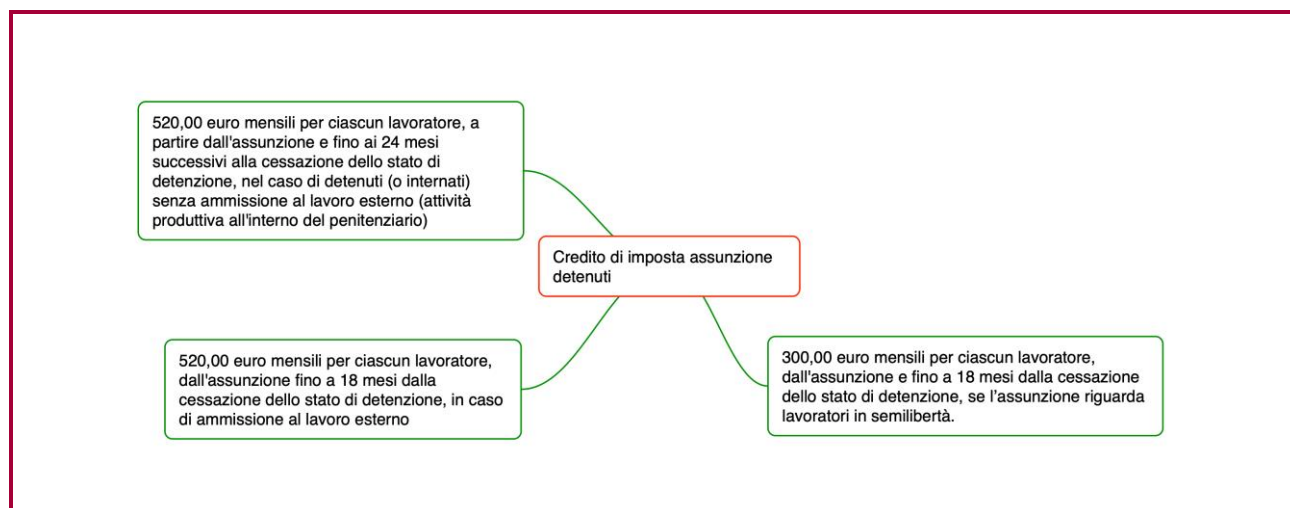
L'agevolazione fiscale consiste in un credito di imposta pari a:

- 520 euro mensili per ciascun lavoratore, a partire dall'assunzione e fino ai 24 mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione, nel caso di detenuti (o internati) senza ammissione al lavoro esterno (attività produttiva all'interno del penitenziario);

- 520 euro mensili per ciascun lavoratore, dall'assunzione fino a 18 mesi dalla cessazione dello stato di detenzione, in caso di ammissione al lavoro esterno;
- 300 euro mensili per ciascun lavoratore, dall'assunzione e fino a 18 mesi dalla cessazione dello stato di detenzione, se l'assunzione riguarda lavoratori in semilibertà.

Naturalmente, l'importo andrà riproporzionato in caso di assunzioni *part-time* e, un'altra condizione, è che il credito non può superare il limite del costo effettivo sostenuto per il lavoratore. Nel caso in cui dovesse verificarsi un'indebita fruizione totale o anche parziale del contributo, causata dal mancato rispetto delle condizioni o dei requisiti normativi, spetterà al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria provvedere al recupero dell'importo illegittimamente usufruito, maggiorato da sanzioni e interessi.

Tale beneficio non concorre alla formazione della base imponibile delle imposte sui redditi e dell'Irap e non assume alcun rilievo ai fini del rapporto di deducibilità riguardante gli interessi passivi e delle spese generali, potendo dunque solamente essere utilizzato compensazione.



La procedura di concessione prevede le seguenti fasi:

1. entro il 31 ottobre di ogni anno le aziende convenzionate con gli istituti devono presentare apposita istanza alla direzione dell'istituto di detenzione, indicando l'ammontare complessivo del credito d'imposta di cui intendono fruire per l'anno successivo, includendo nella somma anche il periodo *post* detentivo e quello dedicato all'attività di formazione. Nel modello è necessario indicare i nomi dei detenuti o internati che lavorano all'interno dell'istituto e i nomi dei detenuti o internati ammessi al lavoro esterno, o di coloro che usufruiscono della semilibertà. Le direzioni trasmettono le istanze ai provveditorati;

2. entro il 15 novembre i provveditorati regionali devono inviare le istanze al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria;
3. entro il 15 dicembre il Dipartimento determina l'importo massimo spettante ad ogni singolo soggetto imprenditoriale. L'elenco degli aventi diritto e l'ammontare degli sgravi viene trasmesso all'Agenzia delle entrate e pubblicato sul sito del Ministero della giustizia;
4. a consuntivo vanno poi documentati costi sostenuti per i lavoratori oggetto di sgravio.

Nel limite delle risorse stanziare annualmente, e in cumulo con l'incentivo fiscale, è concesso anche uno sgravio contributivo parziale del 95% dei contributi Inps e Inail, a carico della ditta e del dipendente, in caso di assunzione di condannati in misura alternativa, che siano stati precedentemente alle dipendenze come detenuti o internati.

Tale sgravio viene riconosciuto alle aziende considerando l'ordine cronologico con cui le domande sono presentate, e alle stesse devono essere allegate le convenzioni stipulate con l'Amministrazione penitenziaria, al fine di favorire le opportunità di lavoro dei soggetti detenuti o internati volte a disciplinare l'oggetto e le condizioni di svolgimento dell'attività lavorativa, nonché la formazione e il trattamento retributivo in misura non inferiore ai $\frac{2}{3}$ di quanto previsto dai contratti collettivi. È poi necessario presentare all'Inps copia della dichiarazione di assunzione fornita loro dalla direzione del penitenziario presso cui svolgono l'attività produttiva o di servizio.

L'azienda avrà diritto allo sgravio anche nei 18 mesi successivi al termine dello stato detentivo del lavoratore assunto per i detenuti e internati che hanno beneficiato della semilibertà o del lavoro esterno, a condizione che l'assunzione sia avvenuta mentre il lavoratore era ammesso alla semilibertà o al lavoro esterno. Invece, nel caso in cui il detenuto o l'internato non abbiano usufruito della semilibertà o del lavoro esterno, l'azienda usufruirà dello sgravio contributivo per un periodo di 24 mesi dal termine dello stato detentivo del lavoratore, che dovrà necessariamente essere stato assunto mentre era ristretto.