Il Ministro della Giustizia

Pos. 3/2-13

In ottemperanza a quanto disposto dall'art. 5 comma 3 della legge n. 193 del 22 giugno 2000, trasmetto per l'esame del Parlamento, la relazione relativa allo svolgimento da parte di detenuti di attività lavorative o corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali per l'anno 2025.

Il Ministro
Carlo Nordio

On. Lorenzo Fontana
Presidente della Camera dei Deputati
ROMA

Camera dei Deputati ARRIVO 03 dicembre 2025 Prot: 2025/0002062/TN - Doc. firmato digitalmente da: Ministero della Giustizia

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Ufficio I - Segreteria generale e del coordinamento interistituzionale
Sezione V – Affari dipartimentali e relazioni istituzionali

Prot. Roma, 2/12/25

Alla Signora Capo di Gabinetto
dell'on. Ministro della Giustizia

OGGETTO: Relazione al Parlamento relativa allo svolgimento, da parte dei detenuti, di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali (articolo 5, comma 3, della L. 22 giugno 2000, n. 193 – **Anno 2025.**

In riscontro alla nota 6 novembre 2025, prot. n. 40155, di pari oggetto, interpellata la Direzione generale dei detenuti e del trattamento, si segnala quanto segue.

Il lavoro rappresenta da sempre uno degli strumenti centrali e qualificanti del trattamento penitenziario, poiché contribuisce in maniera decisiva al percorso rieducativo della persona detenuta: consente l'acquisizione di competenze professionali, favorisce l'assunzione di responsabilità individuale e prepara concretamente al reinserimento sociale, coerentemente con quanto sancito dall'articolo 27 della Costituzione, che stabilisce il principio della finalità rieducativa della pena. L'attività lavorativa, infatti, nel garantire il soddisfacimento di bisogni personali, anche di tipo immediato, predispone al meglio la persona condannata alla pena detentiva nei confronti dell'attività di osservazione e trattamento prevista dall'articolo 13 dell'Ordinamento penitenziario.

L'inserimento lavorativo, oltre alla ricadute favorevoli per il diretto interessato in termini di autonomia economica e impiego del tempo, innesca un processo moltiplicatore di effetti positivi sia all'interno dei singoli istituti penitenziari - in termini di maggiore sicurezza e benessere generalizzato che coinvolge anche il personale che vi opera - sia all'esterno delle mura penitenziarie - in quanto consente l'avvio di interventi volti a promuovere l'integrazione sociale e a favorire la riduzione del fenomeno della recidiva. Inoltre, il già menzionato inserimento lavorativo incide favorevolmente, almeno in parte, su un diffuso pregiudizio sociale, che è di ostacolo al reinserimento sociale.

ap/ Relazione al Parlamento 2025 Smuraglia

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Ufficio I - Segreteria generale e del coordinamento interistituzionale
Sezione V – Affari dipartimentali e relazioni istituzionali

Lo sforzo dell'Amministrazione penitenziaria è costantemente rivolto alla riduzione degli ostacoli ed all'incremento di opportunità formative e lavorative, in particolare riguardo ai datori di lavoro terzi, diversi dall'Amministrazione Penitenziaria, i quali, operando sul mercato del lavoro libero, consentono alla popolazione ristretta nei penitenziari di acquisire competenze eventualmente spendibili dopo il periodo di espiazione della pena detentiva.

In ambito penitenziario, il lavoro può essere svolto sia alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria (per attività agricole, opifici di vario tipo configurati in prevalenza per l'autoproduzione di arredo e corredo delle stanze di pernottamento dei ristretti, manutenzione ordinaria del fabbricato e per servizi interni vari d'Istituto - quest'ultimi denominati anche "servizi domestici" -), sia alle dipendenze di soggetti terzi (imprese o cooperative) che possono gestire lavorazioni presenti anche all'interno delle strutture penitenziarie. Chiaramente, l'offerta lavorativa dipende da differenti variabili, quali: le stesse caratteristiche strutturali e organizzative degli istituti penitenziari, la tipologia di ristretti, il contesto economico e sociale di riferimento.

Negli anni, nella consapevolezza che l'offerta di lavoro non debba essere generata unicamente dalle opportunità lavorative provenienti dalle lavorazioni interne agli istituti gestite dall'amministrazione penitenziaria, si è assistito ad un graduale sviluppo di laboratori produttivi interni agli istituti e gestiti da imprenditoria esterna convenzionata, la quale ha offerto occasioni di impiego anche nella fase successiva alla scarcerazione. Nella logica del reinserimento sociale, l'attività lavorativa alle dipendenze di soggetti esterni appare dotata di valenza formativa e responsabilizzante maggiore rispetto ai c.d. servizi domestici di istituto, in quanto il detenuto lavoratore deve confrontarsi con una realtà dove la produttività e la qualità del prodotto sono fondamentali per mantenere l'azienda competitiva sul mercato e, di conseguenza, mantenere i livelli occupazionali.

Per incentivare gli imprenditori ad affidarsi a manodopera detenuta e ad entrare in strutture come gli istituti dove le regole della sicurezza prevalgono su quelle della produttività, il Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario emanato nel 2000 (art. 47) ha espressamente previsto la possibilità, per le imprese pubbliche e private e le cooperative sociali, di organizzare e gestire - previo convenzioni con le direzioni di istituto - le officine ed i laboratori presenti all'interno degli istituti penitenziari stessi, utilizzando nella gratuitamente (comodato d'uso) i locali e le attrezzature eventualmente già esistenti, salvo il dovere di sostenere le spese per lo svolgimento dell'attività produttiva. Le convenzioni avviate dalle direzioni degli istituti penitenziari per tali

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

attività lavorative all'interno secondo l'art. 20 dell'Ordinamento penitenziario, risultano essere oltre 200 sull'intero territorio nazionale[1].

In tal senso, si evidenzia come gli artt. 34 e 37 del D.L. 11 aprile 2025, n. 48 (c.d. decreto sicurezza), convertito in legge dalla legge 09 giugno 2025, n. 80, abbiano fornito, rispettivamente, precise indicazioni in merito alle modalità e tempistiche di perfezionamento delle convenzioni di cui all'art. 20 dell'Ordinamento penitenziario tra le direzioni degli istituti penitenziari ed eventuali aziende, nonché richiesto di apportare prossime modifiche allo stesso Regolamento di esecuzione (D.P.R. 230/2000) in materia di organizzazione del lavoro dei detenuti, finalizzate a semplificare le relazioni tra imprese e strutture dell'amministrazione onde favorire l'accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati, così come a prevedere modelli organizzativi di cogestione privi di rapporti sinallagmatici valorizzando il principio di sussidiarietà orizzontale anche nell'ambito dell'esecuzione penale. A tal proposito una Commissione ministeriale già al lavoro per offrire una proposta di modifica normativa.

Intanto, la Legge 22 giugno 2000, n. 193, c.d. "Smuraglia", che definisce le misure incentivanti per le cooperative sociali e le imprese ed offre sgravi fiscali e contributivi ai datori di lavoro che assumono detenuti, rappresenta da questo punto di vista una leva fondamentale per favorire l'incremento dell'offerta lavorativa privata, con effetti estesi peraltro anche al periodo della formazione professionale. E ciò, sia con riflesso alle attività lavorative esplicate in laboratori ubicati eventualmente all'interno degli istituti, sia per le attività lavorative esplicate all'esterno, con qualche differenziazione a seconda se trattasi di società private oppure di cooperative, o, ancora se trattasi di detenuti ammessi o non ammessi al lavoro all'esterno o alla misura alternativa alla detenzione quale la semilibertà.

Relativamente agli sviluppi intervenuti sulla specifica disciplina agevolativa, nel solco di fornire ulteriore stimolo per i datori di lavoro esterni ad incrementare l'offerta lavorativa nei confronti dei detenuti, si segnala l'innovazione introdotta nel corso dell'anno 2025 e di cui all'art. 35 dell'innanzi già citato Decreto-legge 48/2025 (convertito dalla L. 9 giugno 2025, n. 80), con la previsione che estende la possibilità di fruire degli sgravi contributivi alle imprese non cooperative che eventualmente assumano detenuti all'esterno (in precedenza possibilità prevista per le sole cooperative).

[1] L'art. 34 del Decreto-legge n. 48 del 11 aprile 2025, convertito dalla L. 9 giugno 2025, n. 80, è intervenuto nel merito della stipula delle convenzioni, fissando il termine di sessanta giorni per esprimersi nel merito della proposta di convenzione, indicando subito le condizioni e le prescrizioni eventualmente necessarie ai fini dell'approvazione della proposta stessa.

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

In sostanza, ad oggi, si sostanziano una serie di vantaggi e agevolazioni per le imprese e cooperative che vogliono entrare in carcere e assumere detenuti:

– l'Amministrazione Penitenziaria cede gratuitamente i locali e le eventuali attrezzature esistenti;

– viene riconosciuto un credito di imposta per ogni detenuto assunto (anche per il periodo necessario alla formazione);

– viene riconosciuto uno sgravio degli oneri contributivi per ogni detenuto assunto nella misura che va dal 95% al 100% (quest'ultima misura nel solo caso si tratti di cooperativa di tipo "B");

– infine, le agevolazioni fiscali e contributive di cui innanzi proseguono nei diciotto o ventiquattro mesi (a seconda se il rapporto di lavoro prosegue rispetto ad un'assunzione inizialmente avvenuta per attività lavorative rese all'esterno dell'istituto oppure all'interno) successivi alla scarcerazione del detenuto, se prosegue il rapporto di lavoro all'esterno con lo stesso datore di lavoro.

Con ulteriori evidenti vantaggi quantificabili in:

- risparmi sui costi di affitto o acquisto dei locali e/o capannoni necessari all'attività produttiva;
- risparmi sui costi di acquisto dei macchinari;
- abbattimento delle spese di investimento a carico dell'impresa per iniziare l'attività;
- risparmi sui costi di sorveglianza e assicurazione degli impianti produttivi;
- risparmi sulle imposte locali (tasse sugli immobili ecc.);
- risparmi sui costi per la formazione del personale;
- risparmi sul costo del lavoro.

Grazie a questa combinazione di benefici e, soprattutto, all'estensione dei benefici anche dopo la scarcerazione, si è creato un modello di intervento centrato sul soggetto detenuto. E la c.d. "Legge Smuraglia" sicuramente favorisce l'incontro tra "il mondo di fuori" e il "mondo di dentro", con tutte le implicazioni umane, etiche e sociali che contraddistinguono un percorso trattamentale complesso e per nulla scontato ma che permette, nell'immediato, di reimpostare la propria vita secondo canoni socialmente accettati, con l'auspicio di una riabilitazione al termine della pena.

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA
UFFICIO DEL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Ufficio I - Segreteria generale e del coordinamento interistituzionale
Sezione V – Affari dipartimentali e relazioni istituzionali

Nel 2025, sulla base del provvedimento emanato dal Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria *pro tempore* il 16 dicembre 2024, sono state inizialmente 641 le imprese e le cooperative autorizzate a fruire di crediti d'imposta, per un importo complessivo pari ad €. 12.180.865,87.

Nel corso dell'anno, a seguito di nuove richieste di concessione di crediti d'imposta e di comunicazioni relative alle variazioni intervenute da parte delle aziende già autorizzate rispetto alle previsioni iniziali di assunzione, sono stati emanati due provvedimenti integrativi, il primo, il 29 gennaio 2025 ed il secondo, il 27 giugno 2025.

È in fase di imminente emanazione un ulteriore provvedimento, il quale, tenuto conto sia delle ulteriori richieste autorizzative e sia delle richieste di riduzione o rinuncia ai crediti già autorizzati, comporterà un ammontare complessivo di crediti d'imposta autorizzati per il 2025 pari **ad € 12.625.762,34,** con un dato incrementale relativo al solo del numero di imprese/cooperative richiedenti pari a 816 (con un incremento di circa il 16% rispetto all'anno precedente).

La tendenza in crescita è confermata dall'andamento degli importi dei crediti fiscali autorizzati dal 2023 ad oggi (nell'anno 2023, l'importo complessivo di crediti d'imposta autorizzato è stato pari ad € 10.569.280,33 per 516 aziende/cooperative richiedenti; nell'anno 2024, l'importo complessivo di crediti d'imposta autorizzato è stato pari ad € 11.596.460,40 per 690 aziende/cooperative richiedenti).

Da segnalare che per la fruizione dello sgravio contributivo INPS, l'art. 8 del regolamento attuativo prevede una procedura interna dell'INPS con l'adozione di protocollo informatico e le agevolazioni contributive sono riconosciute in base all'ordine cronologico di presentazione delle istanze fino ad esaurimento delle risorse economiche (per il 2025 risulta un onere stimato pari a circa €. 7.000.000,00).

Tenuto conto delle richieste sottese, i citati provvedimenti autorizzatori comporteranno per l'annualità 2025 l'assunzione stimata di oltre **2.700** soggetti detenuti così distribuiti:

- ✓ circa 1.350 circa unità previste nelle lavorazioni attivate all'interno degli istituti penitenziari;
- ✓ oltre 800 unità quali ammessi al lavoro all'esterno ex Art.21 O.P.;
- ✓ oltre 400 unità in regime della misura alternativa della semilibertà;
- ✓ circa 150 soggetti che hanno scontato la pena ma che possono fruire degli sgravi fiscali nei 18 mesi successivi alla dimissione dall'istituto.

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriageneraledap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

Il dato potrà essere confermato solo successivamente in base monitoraggio annuale conclusivo.

Un ruolo significativo viene svolto anche dai Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria che, attraverso le Commissioni regionali previste dall'art. 25 bis dell'O.P., a cui partecipano anche rappresentanti regionali dei settori di categoria e del mondo sindacale, predispongono politiche di orientamento, accompagnamento all'inserimento o reinserimento lavorativo, ad esempio, con l'attivazione di tirocini formativi e/o lavorativi, l'apertura di sportelli informativi per la presa in carico dei soggetti ristretti e di servizi di ricerca attiva di lavoro, divulgando la possibilità di accedere ai fondi previsti dalla Legge 193/2000. E, proprio Al fine di procedere ad una corretta applicazione della Legge 193/2000 (comunemente detta Legge "Smuraglia") e nel rispetto del Regolamento attuativo della stessa Legge - Decreto n. 148 del 24 luglio 2014 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.246 del 22 ottobre 2014, con il quale sono state adottate nuove procedure per l'accesso ai crediti d'imposta -, il neo Ufficio VI *"Promozione e coordinamento del lavoro penitenziario"* presso la Direzione Generale dei detenuti e del Trattamento, in stretta collaborazione con le articolazioni territoriali (Provveditorati Regionali e Direzioni degli istituti penitenziari), ha avviato una complessa azione di monitoraggio e verifica dell'applicazione della Legge Smuraglia a partire dall'annualità 2024.

L'incremento in termini di ampliamento dell'offerta lavorativa conferma anche la positiva azione divulgatrice dei benefici previsti dalla Legge "Smuraglia", attuata dalla Direzione generale dei detenuti e del trattamento presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria mediante la predisposizione di un articolato e dettagliato opuscolo informativo, presentato in occasione dell'iniziativa *"Recidiva Zero. Studio, formazione e lavoro in carcere"* - riproposta nella seconda edizione il 17 giugno 2025 – organizzata in collaborazione con il Consiglio Nazionale dell'Economica e del Lavoro, a seguito dell'Accordo interistituzionale siglato il 13 giugno 2023 con il Ministero della Giustizia.

Infine, dal punto di vista strettamente procedurale, non può che rappresentarsi la necessità di digitalizzare e automatizzare l'intero processo di autorizzazione e verifica degli sgravi fiscali (e, eventualmente, anche di quelli contributivi) spettanti ai datori di lavoro privati che assumono al lavoro persone detenute ai sensi della Legge 22 giugno 2000, n. 193 "Legge Smuraglia". Processo che attualmente è gestito in manualità e senza alcuna garanzia di conformità, dal personale in servizio presso le articolazioni territoriali dell'amministrazione penitenziaria diversamente coinvolte. L'obiettivo principale è

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)

incrementare sensibilmente l'efficienza e l'efficacia dell'intero sistema procedimentale connesso all'applicazione della Legge Smuraglia. Con la sicura convinzione che, al contempo, l'obiettivo appena declinato si lega indissolubilmente alla stessa essenza finalistica della Legge "Smuraglia", ovvero all'incremento delle opportunità ed occasioni di lavoro per i detenuti nell'ottica della loro più completa e definitiva risocializzazione.

Cordialità.

IL CAPO DEL DIPARTIMENTO
Stefano Carmine De Michele

D.A.P. - Largo Luigi Daga, 2 - 00164 Roma - tel. 06665911
(segreteriagenerale.dap@giustizia.it - prot.dap@giustiziacert.it)