Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

RELAZIONE ILLUSTRATIVA

La legge 22 giugno 2000, n. 193 recante "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti" e la legge 8 novembre 2001, n. 381, recante "Disciplina delle cooperative sociali", prevedono, rispettivamente, agevolazioni fiscali in favore di imprese pubbliche e private e contributive in favore di cooperative sociali, che assumono lavoratori detenuti (ammessi al lavoro interno, al lavoro esterno o alla semilibertà), o che svolgano, nei loro confronti, attività formative.

Con riferimento alle agevolazioni fiscali, l'art. 3 della legge n. 193 del 2000 (come modificato ed integrato dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94 e dall'art. 7, comma 8, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125) dispone la concessione di un credito di imposta alle imprese che assumono, per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni, lavoratori detenuti o internati, anche ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, ovvero semiliberi provenienti dalla detenzione, o che svolgono effettivamente attività formative nei loro confronti.
Tale credito di imposta è determinato, per ogni lavoratore assunto, nella misura di euro 700 mensili nel caso di lavoratori detenuti o internati anche ammessi al lavoro esterno, ovvero di euro 350 nel caso di lavoratori semiliberi.

Per quanto attiene alle agevolazioni contributive, la disciplina è contenuta nell'art. 4, comma 3-*bis* della legge 8 novembre 1991, n. 381 (come modificato dall'articolo 1 della legge 22 giugno 2000, n. 193 e dall'art. 3–*bis* del decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94) che prevede una percentuale di sgravio delle aliquote della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354 ovvero alla semilibertà.
E' da precisare che l'articolo 2 della legge n. 193 del 2000 estende tali agevolazioni dell'articolo 4, comma 3-*bis* anche alle aziende pubbliche o private che organizzano attività produttive o di servizi all'interno degli istituti penitenziari, impiegando persone detenute o internate.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato in attuazione dell'art. 1, comma 270 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013), le risorse a disposizione per le

finalità di cui alla legge n. 193 del 2000 sono state integrate, con riferimento al solo anno 2013, per un importo pari a 16 milioni di euro.
Inoltre, l'art. 10, comma 7-*bis*, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, ha aumentato l'autorizzazione alla spesa per gli oneri derivanti dall'attuazione della legge n. 193 del 2000 di euro 5,5 milioni a decorrere dall'anno 2014.
Considerato che lo stanziamento originariamente previsto dalla legge n. 193 del 2000 era determinato nel limite massimo di euro 4.648.112,09 (v. art. 6, comma 1), le risorse a disposizione per l'anno 2013 ammontano complessivamente ad euro 20.648.112,00.
Per gli anni 2014 e seguenti le risorse disponibili sono pari a euro 10.148.112,00, quale importo corrispondente alla copertura finanziaria attualmente prevista dalla legge n. 193 del 2000.

Tali risorse, pertanto, verranno utilizzate dall'Amministrazione penitenziaria per il ripianamento dei mancati introiti dell'Agenzia delle entrate, derivanti dall'applicazione degli sgravi fiscali, e dell'INPS, legati alle agevolazioni di natura contributiva.

Con riferimento agli sgravi fiscali, l'articolo 4 della legge n. 193 del 2000 stabilisce che le modalità e l'entità degli stessi sono determinate annualmente, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, con apposito decreto del Ministro della giustizia, da emanare di concerto con il Ministro del lavoro e della politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Per la determinazione delle agevolazioni contributive, l'articolo 4, comma *3-bis*, della legge n. 381 del 1991 rimanda ad un decreto del Ministro della giustizia, da emanarsi ogni due anni di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, che dovrà indicare la percentuale di abbattimento delle aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta.
Il comma 3 dell'art. 4 della legge n. 381 del 1991, precisa che le aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziali dovute dalle cooperative sociali sono ridotte a zero per una serie di categorie di persone svantaggiate (v. art. 4, comma 1), ad eccezione di quelle indicate al comma 3-*bis*, ovvero i soggetti detenuti, internati, ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari, anche ammessi al lavoro esterno, per i quali, pertanto, la percentuale di riduzione individuata non potrà essere pari al 100%. E', pertanto, pari al 100% la percentuale di riduzione per i lavoratori detenuti ammessi alla semilibertà, in quanto categoria rientrante nell'ipotesi di cui al sopracitato comma 3.

Il presente decreto si articola in due Titoli, il primo dedicato agli sgravi fiscali (articoli 1/7) ed il secondo agli sgravi contributivi (articolo 8).
Si è ritenuto di adottare un unico decreto, in sostituzione dei due attualmente vigenti, ovvero il decreto 25 febbraio 2002, n. 87, recante "Regolamento recante sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti" ed il decreto 9 novembre 2001 recante "Sgravi contributivi a favore delle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti degli ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro all'esterno". Ciò pare rispondere ad esigenze di economicità e sistematicità, considerato che si tratta di intervento regolatorio caratterizzato da omogeneità quanto alle finalità perseguite: il presente regolamento, infatti, detta la disciplina di dettaglio affinché le imprese che assumono lavoratori detenuti possano fruire degli incentivi (sia fiscali che contributivi) previsti per legge. Peraltro, anche il recente decreto legge 23 dicembre 2013, n. 146, all'articolo 8 è intervenuto in modo congiunto, prorogando il termine per l'adozione, relativamente all'anno 2013, dei decreti ministeriali in sostituzione di quelli vigenti (ovvero, appunto, il DM 25 febbraio 2002, n. 87 e il DM 9 novembre 2001).

In relazione alle maggiori risorse finanziarie disponibili per l'anno 2013, si è ritenuto di differenziare la misura degli sgravi per tale anno rispetto all'anno 2014 e seguenti, in aderenza con gli importi previsti dalle attuali coperture finanziarie.

Con riferimento al contenuto del presente provvedimento, si segnalano di seguito gli elementi di novità rispetto ai precedenti due decreti.

Nel Titolo I, gli articoli da 1 a 7 disciplinano la materia relativa agli sgravi fiscali e sostituiscono le disposizioni contenute nel citato decreto 25 febbraio 2002, n. 87.
In applicazione della disposizione della legge n. 193 del 2000, l'articolo 1 differenzia lo sgravio fiscale previsto a favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti o internati a seconda che si tratti di lavoratori ammessi al lavoro interno, ammessi al lavoro esterno ovvero ammessi alla semilibertà. Infatti, nel caso di lavoratori detenuti o internati ammessi al lavoro interno od esterno, lo sgravio mensile per ogni lavoratore assunto, è fissato a euro 700 per il 2013 e a decorrere dal 2014, e fino all'adozione di un nuovo decreto ministeriale, ad euro 520,00. Nell'ipotesi di lavoratori detenuti ammessi alla semilibertà provenienti dalla detenzione, lo sgravio previsto per ogni lavoratore assunto è pari a euro 350 mensili per l'anno 2013 e pari a euro 300 mensili per gli anni a decorrere dal 2014.
La scelta di indicare l'importo del credito di imposta, in modo differenziato, rispettivamente per l'anno 2013 e per quelli successivi, è frutto di una valutazione tesa a coniugare la finalità di promuovere l'assunzione dei lavoratori detenuti da parte delle imprese e cooperative con le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente destinate a sostenere tale azione di stimolo (più elevate con riferimento all'anno 2013 grazie allo stanziamento eccezionale di ulteriori 16 milioni di euro). Ed, appunto, sono state accolte le osservazioni formulate in tal senso dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, formalmente coinvolto nel corso dell'istruttoria.
Si segnala che nel precedente decreto l'importo previsto era pari a euro 516,46 per ogni lavoratore assunto senza alcuna distinzione.
Viene, inoltre, confermata la proporzionalità dello sgravio sia rispetto alle giornate lavorative prestate sia rispetto all'orario di lavoro.
In accoglimento di una osservazione del Consiglio di Stato, al fine di scongiurare fittizie interruzioni nei rapporti di lavoro instaurati prima del 2013 per poter lucrare sulla disciplina più favorevole vigente per l'anno 2013, si è precisato al comma 4 che per i rapporti di lavoro già in corso, il credito di imposta si matura decorsi trenta giorni dall'1 gennaio 2013, senza soluzione di continuità rispetto alla precedente assunzione.

Gli articoli 2 e 3 sono invariati e prevedono, rispettivamente, la possibilità di fruire del credito d'imposta anche per l'attività formativa -con l'immediata assunzione del soggetto subito dopo la fase formativa per un periodo corrispondente ai due terzi di quello in cui si è svolta l'attività di formazione- e le condizioni che permettono di ottenere lo sgravio fiscale. In accoglimento di un'osservazione del Consiglio di Stato si è precisato, che le imprese che hanno svolto attività di formazione potranno beneficiare del credito di imposta a condizione che l'assunzione successiva del lavoratore avvenga per un periodo minimo corrispondente al triplo del periodo di formazione.

L'articolo 4 è stato opportunamente integrato attraverso la precisazione delle condizioni per fruire delle agevolazioni per i mesi successivi alla scarcerazione del lavoratore, prescrivendo, in particolare, che l'assunzione deve essere avvenuta durante lo stato di detenzione. In attuazione della disposizione di cui all'art. 3 della legge n. 193 del 2000, il periodo successivo alla cessazione dello stato di detenzione a cui si estende l'agevolazione fiscale, è stato aumentato rispetto alla precedente previsione di sei mesi. Da segnalare, inoltre, che tale periodo di agevolazione viene distinto in diciotto mesi, nel caso di lavoratori detenuti ed internati che hanno beneficiato della semilibertà o del lavoro all'esterno e in ventiquattro mesi, nel caso di detenuti che non abbiano fruito di tali misure.
Oltre a ciò, al secondo periodo, con riferimento ai detenuti ammessi alla semilibertà, si è ritenuto di precisare che la prevista agevolazione fiscale è sottoposta alla medesima condizione che il rapporto di

lavoro sia iniziato quando il soggetto era ristretto o ammesso al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge n. 354 del 1975.

L'articolo 5, sostanzialmente invariato per quanto riguarda le modalità di fruizione dello sgravio fiscale, oltre a richiamare i limiti normativamente contenuti nell'art. 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 per la fruizione delle agevolazioni su base annuale, individua i limiti massimi di cumulo con altri benefici, collegati al costo relativo alle spese sostenute per il dipendente o per la sua formazione.

L'articolo 6 introduce un meccanismo di monitoraggio e controllo per l'erogazione dei crediti di imposta che consente di prevenire eventuali sforamenti rispetto alle risorse disponibili. L'operatività di tale meccanismo decorre dall'anno 2015, essendo strutturato in maniera tale da richiedere tempistiche nella presentazione delle istanze dei potenziali beneficiari (ottobre di ciascun anno) incompatibili con un funzionamento immediato per quanto attiene all'anno 2014.

All'articolo 7 viene stabilito il limite massimo di spesa delle agevolazioni, in coerenza con le risorse finanziarie disponibili per ciascun anno, come sopra indicate. In particolare, per il solo anno 2013 gli sgravi potranno essere concessi fino alla concorrenza di euro 12.602.828,00. Per gli anni successivi, in assenza di ulteriori specifici finanziamenti, il credito d'imposta verrà concesso fino alla concorrenza di euro 6.102.828,00.
Tali importi sono stati individuati in ragione di una riparametrazione della ripartizione delle risorse complessive attualmente disponibili in relazione alle due previste finalità (fiscale e contributiva).

Al Titolo II, l'articolo 8 disciplina la materia relativa alle agevolazioni di natura contributiva e sostituisce il decreto 9 novembre 2001.
Al comma 1 viene aumentata al 95 % la riduzione percentuale delle aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenziale dovute dalle cooperative sociali, rispetto a quanto previsto nel decreto del 2001.
Al comma 4, si prevede l'estensione dell'agevolazione contributiva per un periodo successivo alla scarcerazione del lavoratore assunto, in analogia con quanto indicato per le agevolazioni fiscali, pari, rispettivamente, a diciotto o a ventiquattro mesi, a seconda che il lavoratore detenuto assunto avesse o meno fruito di semilibertà/lavoro all'esterno (in attuazione di quanto dispone l'art. 4, comma 3-*bis* della legge n. 181 del 1991).
Si è, inoltre, inteso precisare, anche per le agevolazioni contributive, la condizione che l'assunzione sia comunque avvenuta mentre il lavoratore era ristretto.
Da precisare che, per quanto attiene agli sgravi contributivi a favore delle cooperative sociali per i lavoratori assunti in semilibertà, la disciplina relativa è contenuta nell'articolo 4, comma 3 della legge n. 381 del 1991 (che prevede uno sgravio pari al 100%), mentre per i diciotto mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione, si applica la previsione dell'articolo 8, comma 2 del presente decreto (che stabilisce uno sgravio al 95%).
Ai commi 3 e 4, in corrispondenza con quanto precisato dall'articolo 6 per gli sgravi fiscali, vengono fissati gli importi massimi complessivi delle agevolazioni contributive stabiliti in euro 8.045.284,00 per l'anno 2013 e in euro 4.045.284, 00 per gli anni successivi.
Il comma 5, per prevenire il rischio del superamento delle risorse stanziate, prevede che il riconoscimento delle agevolazioni contributive avvenga da parte dell'INPS sulla base dell'ordine cronologico di presentazione delle domande da parte dei datori di lavoro a cui l'Istituto attribuisce un numero di protocollo informatico.
Infine, sempre al fine di esercitare adeguato controllo sugli effetti delle agevolazioni concesse, è prevista un'attività di monitoraggio da parte dell'INPS delle minori entrate derivanti dall'applicazione degli sgravi contributivi, al fine di fornire i relativi elementi al Ministero dell'economia delle finanze e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Si è ritenuto di derogare al principio della *vacatio legis*, al fine di fornire nell'immediatezza la aggiornata disciplina per l'utilizzo di fondi stanziati da tempo. Si tratta di un intervento regolatorio particolarmente atteso dalle imprese impegnate in attività di formazione e che hanno investito in assunzioni di personale in stato di detenzione.

Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
UFFICIO BILANCIO

SCHEMA DI DECRETO MINISTERIALE CONCERNENTE "REGOLAMNETO RECANTE SGRAVI FISCALI E SGRAVI CONTRIBUTIVI A FAVORE DI IMPRESE CHE ASSUMONO LAVORATORI DETENUTI.

RELAZIONE TECNICA

E' stato esaminato il contenuto delle disposizioni inserite nel testo dello schema del decreto ministeriale di cui all'oggetto e, al riguardo, si forniscono le seguenti osservazioni.

La relazione tecnica allegata al D.L. 146 del 2013 quantifica le spese per l'anno 2013 relative alle citate agevolazioni in "20,6 milioni di euro, complessivamente riferibili alla legge 193/2000, mentre il comma 1 dell'articolo 8 del predetto D.L., richiama esclusivamente le risorse assegnate ai sensi dell'articolo 1, comma 270, della legge 228/2012, pari a 16 milioni di euro per il 2013".

In realtà fra le finalità di cui all'elenco 3 allegato alla legge 228/2012, a cui fa rinvio l'articolo 1, comma 270, è indicato testualmente "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti: articolo 6, comma 1, della legge 22 giugno 2000, n. 193" così integrando, per il solo anno 2013, l'ordinaria autorizzazione di spesa per effetto dell'esclusiva destinazione a tale finalità stabilita con il D.P.C.M. 15 febbraio 2013.

In realtà, anche alla luce di quanto sopra esposto, si è ritenuto opportuno adottare un unitario decreto ministeriale in luogo dei distinti provvedimenti previsti dall'articolo 4 della legge 22 giugno 2000, n. 193 e dall'articolo 4, comma 3 – bis, della legge 8 novembre 1991, n. 381, stante l'omogeneità della materia attinente alle agevolazioni alle imprese che assumono lavoratori in esecuzione di pena detentiva.

Cos' come è stato ritenuto opportuno differenziare la misura delle agevolazioni in ragione delle risorse finanziarie a disposizione, pari a complessivi euro 20.648.112,00 per l'anno 2013 e ad euro 10.148.112,00 per gli anni 2014 e seguenti.

Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO
UFFICIO BILANCIO

Le novità introdotte dal presente decreto non sono di per sé suscettibili di determinare oneri ulteriori a carico della amministrazione, stante la sostanziale neutralità delle stesse che riguardano, essenzialmente, una diversa rimodulazione delle medesime somme disponibili.

Anzi, la scelta di indicare l'importo del credito di imposta, in modo differenziato per l'anno 2013 e per quelli successivi, è frutto di una valutazione tesa a coniugare la finalità di promuovere l'assunzione dei lavoratori detenuti da parte delle imprese e cooperative con le risorse finanziarie disponibili a legislazione vigente destinate a sostenere tale azione di stimolo, accogliendo in tal senso, le osservazioni formulate anche dalla Amministrazione penitenziaria.

Giova inoltre sottolineare che, per quanto riguarda gli sgravi contributivi a favore delle cooperative sociali per i lavoratori assunti in semilibertà, la disciplina relativa prevede uno sgravio pari al 100% (articolo 4, comma 3 della legge n. 381 del 1991), mentre per i diciotto mesi successivi alla cessazione dello stato di detenzione, si applica la previsione dell'articolo 8, comma 2 del presente decreto che stabilisce uno sgravio al 95%.

In ultima analisi, si sottolinea la sostanziale neutralità delle nuove riformulazioni delle percentuali degli sgravi contributivi, pur nella osservanza dei limiti degli importi stabiliti dalla legge.

Si segnala altresì di concordare alla deroga del principio della vacatio legis, al fine di fornire nella immediatezza la disciplina aggiornata per l'utilizzo di fondi già stanziati da diverso tempo.

Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

Schema di decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze concernente Regolamento recante sgravi fiscali e sgravi contributivi a favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti.

Referente UL Giustizia: dott.ssa Mariaemanuela Guerra (06.68852539),
magistrato addetto all'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia.

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (A.I.R.)

SEZIONE 1 - Contesto e obiettivi dell'intervento di regolamentazione

A) Rappresentazione del problema da risolvere e criticità constatate, anche con riferimento al contesto internazionale ed europeo, nonché delle esigenze sociali ed economiche considerate;

L'attuale normativa di dettaglio (decreto 25 febbraio 2002, n. 87, recante "Regolamento recante sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti" e decreto 9 novembre 2001 recante "Sgravi contributivi a favore delle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti degli ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro all'esterno") non consente l'utilizzazione delle risorse messe a disposizione per le finalità di cui alla legge n. 193 del 2000 con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri adottato il 15 febbraio 2013. Tale decreto ha integrato, con riferimento all'anno 2013, di 16 milioni di euro le risorse messe a disposizione dalla legge n. 193 del 2000. Inoltre, l'art. 10, comma 7-*bis*, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, ha aumentato l'autorizzazione alla spesa per gli oneri derivanti dall'attuazione della legge n. 193 del 2000 di euro 5,5 milioni a decorrere dall'anno 2014.

L'intervento appare, dunque, necessario per aggiornare le disposizioni contenute nei vigenti decreti 25 febbraio 2002, n. 87 e 9 novembre 2001 in attuazione rispettivamente all'art. 4 della legge n. 193 del 2000 (in materia fiscale) e all'art. 4, comma 3-*bis* della legge n. 381 del 1991 (in materia contributiva), che, appunto richiedono il periodico adeguamento delle entità degli sgravi fiscali e delle agevolazioni contributive e delle relative modalità di fruizione.

B) **Indicazione degli obiettivi (di breve, medio o lungo periodo) perseguiti con l'intervento normativo;**

L'obiettivo a breve termine del presente intervento normativo risulta essere quello di promuovere l'occupazione di soggetti detenuti (anche ammessi al lavoro esterno o alla semilibertà), e di favorire l'organizzazione del lavoro all'interno degli istituti penitenziari, prevedendo, appunto, incentivi fiscali e contributivi per le imprese che assumono soggetti detenuti e che promuovono e svolgono attività di formazione a favore degli stessi.

Nel medio e lungo periodo, tale intervento è indirizzato a favorire il reinserimento nel mondo del lavoro di soggetti svantaggiati, prevenendo il rischio di recidiva nel reato.

C) **Descrizione degli indicatori che consentiranno di verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi indicati e di monitorare l'attuazione dell'intervento nell'ambito della VIR;**

L'indicatore sarà dato dalle minori entrate derivanti dall'applicazione degli sgravi contributivi.
Gli incentivi sono previsti sino a concorrenza delle risorse disponibili che per l'anno 2013 ammontano complessivamente ad euro 20.648.112,09 e per gli anni 2014 e seguenti sono pari a euro 10.148.112,09, quale importo corrispondente alla copertura finanziaria attualmente prevista dalla legge n. 193 del 2000.

D) **Indicazione delle categorie dei soggetti, pubblici e privati, destinatari dei principali effetti dell'intervento regolatorio.**

Risultano destinatari delle presenti disposizioni, innanzitutto, tra i soggetti pubblici, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, l'Amministrazione finanziaria dello Stato e l'Istituto nazionale di previdenza ed assistenza; imprese pubbliche interessate.
Tra i soggetti privati, risultano destinatari le imprese e i lavoratori detenuti.

SEZIONE 2 - Procedure di consultazione precedenti l'intervento

Sui contenuti del provvedimento sono state effettuate consultazioni tra l'Ufficio legislativo, il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e l'Ufficio bilancio del Ministero della giustizia, amministrazione proponente, e gli Uffici legislativi del Ministero delle lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e finanze, concertanti.

SEZIONE 3 - Valutazione dell'opzione di non intervento di regolamentazione (opzione zero)

La scelta dell'opzione di non intervento è stata esclusa in quanto comporterebbe l'impossibilità di utilizzare i fondi stanziati per il perseguimento delle finalità della legge n. 193 del 2000. La norma primaria impone periodici interventi regolatori di aggiornamento tramite decreto ministeriale. L'intervento appare, dunque, necessario per aggiornare le disposizioni contenute nei vigenti decreti 25 febbraio 2002, n. 87 e 9 novembre 2001 in attuazione, rispettivamente all'art. 4 della legge n. 193 del 2000 (in materia fiscale) e all'art. 4, comma 3-*bis* della legge n. 381 del 1991 (in materia

contributiva), che, appunto richiedono il periodico adeguamento delle entità degli sgravi fiscali e delle agevolazioni contributive e delle relative modalità di fruizione.

SEZIONE 4 - Opzioni alternative all'intervento regolatorio

Non sono emerse opzioni alternative concretamente percorribili in quanto la norma primaria impone periodici interventi regolatori di aggiornamento tramite decreto ministeriale.

L'attuazione dell'intervento avviene tramite le risorse e le strutture interne dell'amministrazione.

SEZIONE 5 - Giustificazione dell'opzione regolatoria proposta e valutazione degli oneri amministrativi e dell'impatto sulle PMI

A) **Svantaggi e vantaggi dell'opzione prescelta, per i destinatari diretti e indiretti, a breve e a medio-lungo termine, adeguatamente misurati e quantificati, anche con riferimento alla possibile incidenza sulla organizzazione e sulle attività delle pubbliche amministrazioni, evidenziando i relativi vantaggi collettivi netti e le relative fonti di informazione.**

Non si ravvisano svantaggi ovvero elementi di criticità ai fini dell'adozione del provvedimento in esame. Dall'intervento regolatorio derivano, invece, numerosi vantaggi. In particolare, l'intervento regolatorio permetterà di accrescere le possibilità per i soggetti detenuti di accedere al mondo del lavoro, essendo stati estesi gli incentivi a favore delle imprese.

B) **Individuazione e la stima degli effetti dell'opzione prescelta sulle micro, piccole e medie imprese;**

Non derivano oneri in capo alle P.M.I.

C) **Indicazione e stima degli oneri informativi e dei relativi costi amministrativi, introdotti o eliminati a carico di cittadini e imprese.**

Non sono previsti oneri informativi a carico delle categorie indicate.

D) **Condizioni e fattori incidenti sui prevedibili effetti dell'intervento regolatorio, di cui comunque occorre tener conto per l'attuazione.**

Il Ministero della giustizia è soggetto attivo dell'intervento regolatorio.

SEZIONE 6 – Incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese

L'intervento normativo è volto ad incentivare le assunzioni da parte delle imprese dei detenuti, soggetti in situazione svantaggiata per il reinserimento nel mondo del lavoro. La previsione di estendere gli incentivi per un determinato periodo successivo alla scarcerazione del lavoratore

precedentemente assunto (pari rispettivamente a 18 o a 24 mesi, a seconda che il lavoratore detenuto assunto avesse o meno fruito di semilibertà/ lavoro esterno) persegue, appunto, la finalità di favorire lo stabile reinserimento lavorativo ed evitare che l'ex-detenuto, al termine della carcerazione, perda il lavoro.
La finalità del recupero sociale dei soggetti condannati (che grazie al lavoro avranno la concreta opportunità di ricostruirsi una vita rispettosa delle regole sociali), attua un preciso disposto costituzionale, che, appunto, giustifica le misure introdotte. Ciò avrà sicuro impatto positivo sulla competitività del nostro Paese.

SEZIONE 7 - Modalità attuative dell'intervento di regolamentazione

A) Soggetti responsabili dell'attuazione dell'intervento regolatorio;

Il Ministero della giustizia è soggetto attivo dell'intervento regolatorio.

B) Le azioni per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento

Non sono previste azioni specifiche per la pubblicità e per l'informazione dell'intervento. Il testo verrà diffuso in rete, tramite il sito Web del Ministero della giustizia.

C) Strumenti e modalità per il controllo e il monitoraggio dell'intervento regolatorio;

L'art. 8, comma 5, per prevenire il rischio del superamento delle risorse stanziate, prevede che il riconoscimento delle agevolazioni contributive avvenga da parte dell'INPS sulla base dell'ordine cronologico di presentazione delle domande da parte dei datori di lavoro a cui l'Istituto attribuisce un numero di protocollo informatico.
Infine, sempre al fine di esercitare adeguato controllo sugli effetti delle agevolazioni concesse, è prevista un'attività di monitoraggio da parte dell'INPS delle minori entrate derivanti dall'applicazione degli sgravi contributivi, al fine di fornire i relativi elementi al Ministero dell'economia delle finanze e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

D) Meccanismi eventualmente previsti per la revisione dell'intervento regolatorio;

La norma primaria prevede periodici interventi normativi di aggiornamento da effettuarsi con decreti ministeriali.

E) Gli aspetti prioritari da monitorare in fase di attuazione dell'intervento regolatorio e considerare ai fini della VIR.

A cura del Ministero della giustizia verrà effettuata, con cadenza biennale, la prevista V.I.R., nella quale saranno presi in esame i seguenti aspetti:

- numero dei detenuti assunti grazie ai benefici introdotti;
- individuazione delle minori entrate derivate dall'applicazione degli sgravi previsti.

Ministero della Giustizia

UFFICIO LEGISLATIVO

Schema di decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro del lavoro e dell politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze concernente Regolamento recant sgravi fiscali e sgravi contributivi a favore delle imprese che assumono lavoratori detenuti.

Referente UL Giustizia: dott.ssa Mariaemanuela Guerra
magistrato addetto Ufficio Legislativo Ministero della giustizia
06/68852539 – mariaemanuela.guerra@giustizia.it

ANALISI TECNICO-NORMATIVA

PARTE I. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI DI DIRITTO INTERNO

1) Obiettivi e necessità dell'intervento normativo. Coerenza con il programma di governo.
La legge 22 giugno 2000, n. 193 recante "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti" e l legge 8 novembre 2001, n. 381, recante "Disciplina delle cooperative sociali", prevedon rispettivamente, agevolazioni fiscali in favore di imprese pubbliche e private e contributive in favo di cooperative sociali, che assumono lavoratori detenuti (ammessi al lavoro interno, al lavoro estern o alla semilibertà), o che svolgano, nei loro confronti, attività formative. Tali leggi demandano ad u regolamento ministeriale la determinazione delle modalità di fruizione di tali incentivi e l'entità deg stessi.
Con riferimento agli sgravi fiscali, l'articolo 4 della legge n. 193 del 2000 stabilisce che le modalità l'entità degli stessi sono determinate annualmente, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, co apposito decreto del Ministro della giustizia, da emanare di concerto con il Ministro del lavoro e dell politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Per la determinazione delle agevolazioni contributive, l'articolo 4, comma *3-bis*, della legge n. 381 d 1991 rimanda ad un decreto del Ministro della giustizia, da emanarsi ogni due anni di concerto con Ministero dell'economia e delle finanze, che dovrà indicare la percentuale di abbattimento dell aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenzial dovute dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta.

L'intervento ha come obiettivo quello di aggiornare i dati relativi agli incentivi economici, nei limi degli stanziamenti previsti, in attuazione delle norme primarie finalizzate a promuovere, in general l'occupazione e la formazione lavorativa dei soggetti detenuti (anche ammessi al lavoro esterno o all semilibertà), e di favorire l'organizzazione del lavoro all'interno degli istituti penitenziari.

Gli obiettivi perseguiti sono in linea con il programma di Governo, impegnato a creare e rafforzare presupposti che consentano un effettivo miglioramento delle condizioni di vita all'interno degli istitu penitenziari e ad incrementare le possibilità di concreto reinserimento sociale dei condannati.

2) Analisi del quadro normativo nazionale.

Il *corpus* normativo interessato dall'intervento è rappresentato dalle seguenti fonti.

La legge 22 giugno 2000, n. 193 recante "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti" e l legge 8 novembre 2001, n. 381, recante "Disciplina delle cooperative sociali", prevedon rispettivamente, agevolazioni fiscali in favore di imprese pubbliche e private e contributive in favo di cooperative sociali, che assumono lavoratori detenuti (ammessi al lavoro interno, al lavoro estern o alla semilibertà), o che svolgano, nei loro confronti, attività formative.

Con riferimento alle agevolazioni fiscali, l'art. 3 della legge n. 193 del 2000 (come modificato e integrato dall'art. 3-*bis* del decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dall legge 9 agosto 2013, n. 94 e dall'art. 7 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101, convertito co modificazioni dalla legge 30 ottobre 2013, n. 125) dispone la concessione di un credito di imposta all imprese che assumono, per un periodo di tempo non inferiore ai trenta giorni, lavoratori detenuti internati, anche ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, 354, ovvero semiliberi provenienti dalla detenzione, o che svolgono effettivamente attività formativ nei loro confronti.

Tale credito di imposta è determinato, per ogni lavoratore assunto, sino al limite massimo di euro 70 mensili nel caso di lavoratori detenuti o internati anche ammessi al lavoro esterno, ovvero di euro 35 nel caso di lavoratori semiliberi.

Per quanto attiene alle agevolazioni contributive, la disciplina è contenuta nell'art. 4, comma 3-*b* della legge 8 novembre 1991, n. 381 (come modificato dall'articolo 1 della legge 22 giugno 2000, 193 e dall'art. 3–*bis* del decreto-legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legg 9 agosto 2013, n. 94) che prevede una percentuale di sgravio delle aliquote della contribuzione p l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziale dovute dalle cooperative social relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone detenute o internate negli istituti penitenziar agli ex degenti di ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse lavoro esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato nel febbraio 2013 in applicazion dell'art. 1, comma 270 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Legge di stabilità 2013), le risorse disposizione per le finalità di cui alla legge n. 193 del 2000 sono state integrate, con riferimento solo anno 2013, per un importo pari a 16 milioni di euro.

Inoltre, l'art. 10, comma 7-*bis*, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazion dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, ha aumentato l'autorizzazione alla spesa per gli oneri derivan dall'attuazione della legge n. 193 del 2000 di euro 5,5 milioni a decorrere dall'anno 2014.

Considerato che lo stanziamento originariamente previsto dalla legge n. 193 del 2000 era determinat nel limite massimo di euro 4.648.112,09 (v. art. 6, comma 1), le risorse messe attualmente disposizione per l'anno 2013 ammontano complessivamente ad euro 20.648.112,09.

Per gli anni 2014 e seguenti le risorse disponibili sono pari a euro 10.148.112,09, quale import corrispondente alla copertura finanziaria attualmente prevista dalla legge n. 193 del 2000.

Tali risorse, pertanto, verranno utilizzate dall'Amministrazione penitenziaria per il ripianamento d mancati introiti dell'Agenzia delle entrate, derivanti dall'applicazione degli sgravi fiscali, e dell'INP legati alle agevolazioni di natura contributiva.

Con riferimento agli sgravi fiscali, l'articolo 4 della legge n. 193 del 2000 stabilisce che le modalità l'entità degli stessi sono determinate annualmente, nei limiti delle risorse finanziarie disponibili, co

apposito decreto del Ministro della giustizia, da emanare di concerto con il Ministro del lavoro e dell politiche sociali e con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Per la determinazione delle agevolazioni contributive, l'articolo 4, comma *3-bis*, della legge n. 381 d 1991 rimanda ad un decreto del Ministro della giustizia, da emanarsi ogni due anni di concerto con Ministero dell'economia e delle finanze, che dovrà indicare la percentuale di abbattimento dell aliquote complessive della contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale e assistenzial dovute dalle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta.
Il comma 3 dell'art. 4 della legge n. 381 del 1991, precisa che le aliquote complessive dell contribuzione per l'assicurazione obbligatoria previdenziale ed assistenziali dovute dalle cooperativ sociali sono ridotte a zero per una serie di categorie di persone svantaggiate (v. art. 4, comma 1), a eccezione di quelle indicate al comma 3-*bis*, ovvero i soggetti detenuti, internati, ex degenti (ospedali psichiatrici giudiziari, anche ammessi al lavoro esterno, per i quali, pertanto, la percentuale (riduzione individuata non potrà essere pari al 100%.
Attualmente sono ancora vigenti il decreto 25 febbraio 2002, n. 87, recante "Regolamento recan sgravi fiscali alle imprese che assumono lavoratori detenuti" ed il decreto 9 novembre 2001 recan "Sgravi contributivi a favore delle cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta all persone detenute o internate negli istituti penitenziari, agli ex degenti degli ospedali psichiatri giudiziari e alle persone condannate e internate ammesse al lavoro all'esterno".

3) Incidenza delle norme proposte sulle leggi e i regolamenti vigenti.
Come richiesto dalla normativa primaria, cui il presente intervento regolatorio dà attuazione, appa necessaria e, nel contempo, opportuna l'emanazione del presente decreto, per determinare in mod chiaro ed aggiornato l'utilizzazione delle risorse stanziate per l'attuazione degli obiettivi della legge 193 del 2000.
Si è ritenuto di adottare un unico decreto, in sostituzione dei due attualmente vigenti, ovvero il decre 25 febbraio 2002, n. 87, recante "Regolamento recante sgravi fiscali alle imprese che assumon lavoratori detenuti" ed il decreto 9 novembre 2001 recante "Sgravi contributivi a favore dell cooperative sociali, relativamente alla retribuzione corrisposta alle persone detenute o internate neg istituti penitenziari, agli ex degenti degli ospedali psichiatrici giudiziari e alle persone condannate internate ammesse al lavoro all'esterno".

4) Analisi della compatibilità dell'intervento con i principi costituzionali.
L'intervento è conforme alla disciplina costituzionale.

5) Analisi delle compatibilità dell'intervento con le competenze e le funzioni delle regio ordinarie e a statuto speciale nonché degli enti locali.
Il decreto non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con le competenze costituziona delle regioni, incidendo su materia (norme in materia tributaria e di previdenza sociale) riservata all competenza dello Stato.

6) Verifica della compatibilità con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezz sanciti dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione.
Le disposizioni contenute nell'intervento esaminato sono compatibili e rispettano i principi di c all'articolo 118 della Costituzione, in quanto non prevedono né determinano, sia pure in via indiret nuovi o più onerosi adempimenti a carico degli enti locali.

7) Verifica dell'assenza di rilegificazioni e della piena utilizzazione delle possibilità delegificazione e degli strumenti di semplificazione normativa.
L'intervento normativo, rango secondario, attua il disposto di norme primarie; non pone prospettive delegificazione od ulteriori possibilità di semplificazione normativa.

8) Verifica dell'esistenza di progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame d Parlamento e relativo stato dell'*iter*.
Non risultano progetti di legge vertenti su materia analoga all'esame del Parlamento.

9) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudizi c costituzionalità sul medesimo o analogo oggetto.
Le disposizioni contenute nel provvedimento non contrastano con i principi fissati in materia dall giurisprudenza anche costituzionale. Né risultano giudizi di costituzionalità pendenti sul medesim oggetto.

PARTE II. CONTESTO NORMATIVO COMUNITARIO E INTERNAZIONALE

10) Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento europeo.
Il decreto non presenta aspetti di interferenza o di incompatibilità con l'ordinamento europeo. A contrario, l'intervento è in armonia con le politica di sostegno dell'UE ai lavoratori svantaggiati.
In particolare, per quanto riguarda il sostegno dell'UE alle iniziative mirate alla riabilitazione e a reinserimento professionale dei detenuti, è da ricordare il Libro verde sull'applicazione dell normativa UE sulla giustizia penale nel settore della detenzione (COM(2011)327), presentato dall Commissione europea il 14 giugno 2011 che prevede: l'iniziativa comunitaria EQUAL, che, tra 2000 e il 2008, ha permesso il cofinanziamento in tutti gli Stati membri di azioni volte a rafforzar l'occupabilità degli *ex* detenuti; la creazione di una rete di apprendimento per il reinserimento degli e detenuti, che riunisce 11 Stati membri, tra cui l'Italia, con finanziamenti previsti fino al 2012; i Fon Strutturali europei destinati a vari programmi per fornire possibilità di formazione professionale n penitenziari. Con specifico riferimento al Fondo sociale europeo (FSE), il Libro verde sottolinea ch esso contribuisce al reinserimento sociale e professionale degli ex detenuti, in considerazione del fatt che l'elemento più importante per ridurre la recidiva è che il detenuto possa avere un lavoro a momento della scarcerazione. Nel periodo 2007-2013 10 miliardi di euro sono stati destinati ad azio che promuovono il reinserimento sociale dei gruppi più svantaggiati, compresi i detenuti.
Si segnala infine che, nella risoluzione sulle condizioni detentive nell'UE approvata il 15 dicemb 2011, (2011/2897(RSP)) il Parlamento europeo ha invitato gli Stati membri a stanziare idonee risor alla ristrutturazione e all'ammodernamento delle carceri, a tutelare i diritti dei detenuti, a riabilitare preparare con successo i detenuti per il rilascio e l'integrazione sociale.

11) Verifica dell'esistenza di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea s medesimo o analogo oggetto.
Non risultano procedure di infrazione da parte della Commissione Europea sul medesimo o analog oggetto.

12) Analisi della compatibilità dell'intervento con gli obblighi internazionali.
L'intervento è pienamente compatibile con gli obblighi internazionali; in particolare è pienamente i armonia con le *Regole minime per il trattamento dei detenuti* dell'O.N.U. del 1955 che auspican l'obbligatorietà del lavoro penitenziario in quanto strumento saliente del trattamento rieducativo.

13) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudi innanzi alla Corte di Giustizia delle Comunità europee sul medesimo o analogo oggetto.
Non risultano procedimenti pendenti avanti la Corte di Giustizia delle Comunità europee aventi medesimo o analogo oggetto.

14) Indicazioni delle linee prevalenti della giurisprudenza ovvero della pendenza di giudi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo o analogo oggetto.
Non risultano pendenti giudizi innanzi alla Corte Europea dei Diritti dell'uomo sul medesimo analogo oggetto.

15) Eventuali indicazioni sulle linee prevalenti della regolamentazione sul medesimo oggetto d parte di altri Stati membri dell'Unione Europea.
Si richiama il punto 10 della parte II.

PARTE III. ELEMENTI DI QUALITA' SISTEMATICA E REDAZIONALE DEL TESTO

1) Individuazione delle nuove definizioni normative introdotte dal testo, della loro necessiti della coerenza con quelle già in uso.
Il provvedimento non contiene nuove definizioni normative.

2) Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, con particolar riguardo alle successive modificazioni ed integrazioni subite dai medesimi.
I riferimenti normativi che figurano nello schema sono corretti.

3) Ricorso alla tecnica della novella legislativa per introdurre modificazioni ed integrazioni disposizioni vigenti.
Non si è fatto ricorso alla tecnica della novella in materia non ancora interessata da regolazion secondaria.

4) Individuazione di effetti abrogativi impliciti di disposizioni dell'atto normativo e lor traduzione in norme abrogative espresse nel testo normativo.
All'interno del testo normativo non sono presenti abrogazioni esplicite o implicite.

5) Individuazione di disposizioni dell'atto normativo aventi effetto retroattivo o di reviviscenz di norme precedentemente abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto all normativa vigente.
Non sono presenti disposizioni aventi effetto retroattivo o di reviviscenza di norme precedentement abrogate o di interpretazione autentica o derogatorie rispetto alla normativa vigente.

6) Verifica della presenza di deleghe aperte sul medesimo oggetto, anche a carattere integrativ o correttivo.
Non sono presenti deleghe aperte sul medesimo oggetto.

7) Indicazione degli eventuali atti successivi attuativi; verifica della congruenza dei termi previsti per la loro adozione.
Il provvedimento oggetto di analisi costituisce attuazione regolamentare di norma primaria.

8) Verifica della piena utilizzazione e dell'aggiornamento di dati e di riferimenti statisti attinenti alla materia oggetto del provvedimento, ovvero indicazione della necessità commissionare all'Istituto nazionale di statistica apposite elaborazioni statistiche con correlat indicazione nella relazione economico-finanziaria della sostenibilità dei relativi costi.
Sono stati utilizzati i dati e i riferimenti statistici in possesso del Ministero della giustizia