

Circolare 5 marzo 2026 - Linee-guida per la corretta applicazione della Legge 22 giugno 2000, n 193 (Legge Smuraglia)

5 marzo 2026

**Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria
Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento**

Il Direttore Generale

Al Signor Capo del Dipartimento
Al Signor Vice Capo del Dipartimento
Ai Signori Direttori generali
Ai Signori Provveditori Regionali
Ai Signori Direttori degli Istituti penitenziari
LORO SEDI

Lettera Circolare

OGGETTO: Linee-guida per la corretta applicazione della Legge 22 giugno 2000, n 193 (Legge Smuraglia).

1. Obiettivi e finalità.

L'azione di verifica avviata da quest'articolazione dipartimentale nel corso del 2025, in relazione all'applicazione concreta della c.d. legge Smuraglia, ha reso possibile la constatazione del sovrapporsi di alcune errate prassi operative, nonché l'emersione di ricorrenti criticità.

Ciò, all'evidenza, rende necessario ribadire i principi in tema di lavoro penitenziario dei detenuti alle dipendenze di soggetti terzi all'amministrazione (di cui alla Legge 22 giugno 2000, n. 193 e del relativo decreto attuativo, D.M. 24 luglio 2014, n. 148, nonché alle recenti integrazioni di cui al D.L. 11 aprile 2025, n. 48, conv. in L. 9 giugno 2025, n. 80), e, al contempo, fornire un quadro d'insieme della fenomenologia della materia, con utili indicazioni metodologiche di operatività e supporto delle procedure. In quest'ottica, la consapevolezza delle linee di azione della D.G.D.T., unitamente alla conoscenza dei presupposti richiamati nelle verifiche di coerenza dell'agire amministrativo, contribuiscono ad assicurare una politica del lavoro penitenziario attuativa di modelli di operare e finalizzata al raggiungimento degli obiettivi del reinserimento e dell'inclusione sociale dei soggetti reclusi.

D'altronde, il lavoro penitenziario solo se connotato da aspetti professionalizzanti, formativi e qualificanti può assurgere effettivamente a strumento idoneo a restituire ai detenuti dignità, garantendo non solo un mestiere, ma anche occasioni per ricostruire il proprio futuro. Il lavoro penitenziario è elemento essenziale del trattamento rieducativo del detenuto. Ed a tale stregua, l'attenta e puntuale applicazione della normativa di riferimento in tema di lavoro ex Legge Smuraglia assume un ruolo essenziale per garantire il corretto funzionamento delle misure di incentivazione che mirano alla piena valorizzazione dell'azione trattamentale, e quindi al reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte al regime custodiale.

E ciò principia innanzitutto mediante la selezione e la promozione di quelle progettualità che denotano caratteri di maggiore concretezza ed effettività realizzativa. In questa prospettiva, si rende, quindi, assolutamente necessaria una visione strategica imperniata sulla concreta misurabilità dei percorsi e dei risultati ottenuti dai detenuti lavoranti, condivisa in particolare con i Provveditorati regionali e le Direzioni degli istituti penitenziari, per la definizione e la realizzazione di una politica del trattamento in grado di tradursi in risultati tangibili, monitorabili e sostenibili nel tempo, volti al concreto reinserimento sociale delle persone detenute, oltreché alla migliore organizzazione degli istituti su tutto il territorio nazionale.

2. L'accesso ai benefici fiscali e contributivi. Tipologie di benefici e requisiti per la fruizione.

La c.d. Legge Smuraglia è finalizzata a promuovere il reinserimento sociale e lavorativo delle persone detenute.

La normativa incentiva sia la formazione professionale sia l'accesso a concrete opportunità di occupazione al lavoro, durante l'esecuzione della pena detentiva, così come nella fase post detentiva.

Per raggiungere queste finalità, la legge prevede specifici benefici o agevolazioni fiscali e contributive per le imprese - sia società di capitali o di persone, sia cooperative - che assumono al lavoro detenuti o internati, consentendo così che quest'ultimi partecipino attivamente alla funzione rieducativa della pena contribuendo a promuovere una maggiore inclusione sociale e, conseguentemente, ridurre il rischio della recidiva. Le agevolazioni possono essere concesse alle imprese che assumono al lavoro detenuti o internati (art. 3 D.M. 148/2014) impiegandoli:

- in attività produttive gestite dalle stesse imprese all'interno dell'Istituto penitenziario, in quanto detenuti ammessi al lavoro all'interno (art. 20 o.p.);

- in attività produttive gestite dalle imprese all'esterno dell'Istituto penitenziario, in quanto detenuti ammessi al lavoro all'esterno (ex art. 21 o.p.);

- in attività produttive gestite dalle imprese all'esterno dell'Istituto penitenziario, in quanto detenuti ammessi al regime della semilibertà (ex art. 48 o.p.).

Ai fini della promozione dell'inserimento socio-lavorativo dei detenuti o internati, la legge "Smuraglia" prevede due principali possibili tipologie di agevolazioni in favore delle imprese:

1. un credito d'imposta mensile, come di seguito determinato (art. 1 D.M. 148/2014):

- fino a 520,00 euro al mese, per ogni detenuto o internato assunto al lavoro in attività produttive organizzate dall'impresa all'interno dell'Istituto penitenziario (art. 20 o.p.), oppure, per ogni detenuto o internato assunto al lavoro all'esterno (art. 21 o.p.);

- fino a 300,00 euro al mese, per ogni detenuto o internato in regime di semilibertà assunto al lavoro (art. 48 o.p.);

Il medesimo credito d'imposta, ugualmente differenziato negli importi a seconda della tipologia di detenuto destinatario come innanzi specificate, può essere riconosciuto nei confronti delle imprese anche per il periodo in cui esse svolgano attività formative professionali rivolte a detenuti o internati, a condizione che tali attività formative siano seguite dall'assunzione al lavoro degli stessi detenuti/internati mediante rapporto di lavoro di durata almeno pari al triplo rispetto al periodo formativo realizzato, oppure, in alternativa, siano state erogate per fornire competenze professionali a detenuti o internati alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria ed impiegati in attività lavorative organizzate all'interno dello stesso istituto.

Non si applica il credito di imposta alle imprese che hanno stipulato convenzioni con Enti locali aventi per oggetto attività formativa.

2. Una riduzione dell'aliquota contributiva e assistenziale complessivamente dovuta - comprensiva della quota a carico del datore di lavoro e di quella a carico del lavoratore - pari al 95%, in favore delle imprese sia pubbliche che private e delle cooperative che assumono detenuti o internati, sia per attività lavorative all'interno degli istituti, sia per attività lavorative all'esterno (ai sensi dell'art. 8, del D.M. 24 luglio 2014, n. 148, così come integrato dall'art. 34 del D.L. 11 aprile 2025, n. 48 -c.d. "Decreto Sicurezza" -, convertito nella Legge 9 giugno 2025, n. 80).

Le agevolazioni contributive sono concesse secondo l'ordine cronologico di presentazione delle domande tramite il portale INPS, presso il quale ciascuna

istanza è protocollata in via informatica. Sia l'autorizzazione del credito di imposta che l'accoglimento dell'agevolazione contributiva, comunque, sono subordinati alla disponibilità delle risorse finanziarie specificatamente stanziare per l'anno di riferimento.

Per accedere alle agevolazioni è necessario che:

- a. sia stata stipulata tra l'impresa e l'istituto penitenziario interessato una convenzione e che, successivamente, venga presentata da parte dell'impresa convenzionata un'istanza di concessione dell'agevolazione nella misura in cui si ritiene se ne maturerà la spettanza di diritto (artt. 3 e 6 D.M. 148/2014);
- b. l'assunzione dei detenuti ed internati sia effettiva e formalizzata con contratto di lavoro regolare della durata minima di 30 giorni (art. 3 D.M. 148/2014);
- c. siano rispettati tutti gli obblighi retributivi, contributivi e assicurativi previsti dalla normativa vigente e discendenti dalla regolare assunzione al lavoro dei detenuti ed internati. In ogni caso, il trattamento economico riconosciuto al detenuto lavoratore non può risultare inferiore a quello previsto dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro (CCNL) applicabile al settore di riferimento dell'impresa datore di lavoro (art. 3 del D.M. 24 luglio 2014, n. 148).

Il mancato rispetto di uno qualsiasi dei requisiti sopra indicati comporta l'*inammissibilità* delle richieste di concessione del beneficio eventualmente e comunque presentate e, nei casi di accertata irregolarità successiva, *la revoca* delle autorizzazioni concesse, con avvio delle relative procedure di recupero nell'ipotesi in cui l'agevolazione concessa o parte della stessa sia stata indebitamente fruita.

3. La Convenzione.

Come innanzi precisato, la sottoscrizione di una convenzione tra l'impresa e la direzione dell'istituto penitenziario è requisito imprescindibile per la presentazione dell'istanza di concessione del beneficio da parte della stessa impresa (sia società di capitali o di persone, sia cooperativa) ex artt. 3 e 6 D.M. 148/2014. Nell'atto convenzionale devono essere fornite indicazioni relativamente a:

1. numero di detenuti o internati che l'impresa ha assunto e/o intende assumere al lavoro (ove i detenuti o internati da assumere siano già noti all'impresa, nell'atto convenzionale gli stessi potranno essere indicati nominativamente);
2. tipologia dei detenuti interessati (semiliberi ai sensi dell'art. 48 o.p., ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 o.p., oppure impiegati in attività produttive gestite dall'impresa all'interno dell'istituto ex art. 20 o.p.);

3. tipologia e durata del contratto di lavoro che si intende avviare, con indicazione del trattamento retributivo;
4. l'eventuale durata del percorso formativo;
5. obblighi dell'impresa nei confronti della Direzione dell'Istituto e nei confronti dei detenuti o internati assunto al lavoro, anche relativamente agli eventuali cambiamenti che dovessero intervenire dopo l'assunzione al lavoro (es. licenziamento, riduzione dell'orario di lavoro, cessazione del rapporto, ecc.).

Tra gli obblighi da prevedere a carico dell'impresa, si evidenziano in particolare:

- versare mensilmente alla Direzione dell'Istituto la retribuzione dovuta al lavoratore, al netto delle ritenute di legge;
- trasmettere mensilmente copia delle buste paga e delle certificazioni contributive (modelli UNIEMENS/DMAG), anche nelle ipotesi di rapporti di lavoro che perdurano nella fase post detentiva;
- inviare copia delle comunicazioni obbligatorie previste per norma, sia in sede di assunzione e sia in sede di eventuale variazione o cessazione del rapporto di lavoro;
- comunicare i dati e gli elementi di monitoraggio periodico, mediante specifica dichiarazione al fine di consentire le dovute verifiche.

L'osservanza di tali adempimenti documentali riveste una funzione essenziale in quanto consente alla Direzione dell'Istituto di acquisire tempestivamente ogni informazione utile in ordine alle eventuali modifiche del rapporto di lavoro.

L'inadempimento, anche parziale, di uno qualsiasi degli obblighi sopra elencati può comportare la risoluzione della convenzione e, di conseguenza, la revoca delle agevolazioni.

Le convenzioni stipulate tra le imprese e le Direzioni degli Istituti penitenziari devono essere redatte secondo criteri di chiarezza, completezza e coerenza, nel rispetto della normativa vigente (cfr. "modello" esemplificativo [Allegato n. 1](#)).

Si precisa che le convenzioni propedeutiche all'istanza delle agevolazioni fiscali e contributive di cui alla legge Smuraglia hanno natura di genere rispetto a quelle convenzioni di specie che sono preposte a disciplinare anche il rapporto tra l'istituto penitenziario e l'impresa nelle ipotesi in cui, ai sensi del comma 1, dell'art. 47 del D.P.R. 230/2000, sia contemplato l'utilizzo in comodato gratuito dei locali, degli impianti ad essi funzionali e delle eventuali attrezzature appartenenti all'amministrazione. Infatti, ove avuto riguardo ad eventuali attività lavorative da organizzare all'interno sia previsto, altresì, l'utilizzo in comodato gratuito di locali ed eventuali attrezzature in dotazione agli stessi istituti, sono richiesti ulteriori presupposti, nonché l'inserimento di specifiche previsioni, quali:

- a. la pubblicazione preventiva delle proposte di convenzione, per l'acquisizione di eventuali diversificati progetti ed interessi (nel rispetto dei principi di trasparenza e parità di trattamento);
- b. l'assenza dell'opzione del rinnovo tacito;
- c. la necessaria espressa previsione dell'impossibilità del loro rinnovo in presenza di inadempimenti, anche parziali, da parte dell'impresa rispetto agli obblighi convenuti;
- d. la previsione, ai sensi dell'art. 1454 del Codice civile, della clausola per la risoluzione di diritto della convenzione, mediante la quale, in caso di inadempimento, la Direzione dell'istituto potrà intimare all'impresa di adempiere entro un congruo termine non inferiore a 15 giorni. Decorso inutilmente detto termine, la convenzione si intenderà risolta di diritto (**ope legis**), purché nella stessa diffida sia contenuta anche la dichiarazione risolutiva, chiara ed esplicita, della volontà dell'Amministrazione di avvalersi della risoluzione automatica (cfr. "modello" esemplificativo [Allegato n. 2](#)).

4. Contratti di lavoro ammessi e criteri di proporzionalità.

I benefici fiscali e contributivi si applicano alle assunzioni dei detenuti o internati con contratto di lavoro subordinato della durata minima di 30 giorni (art. 3 D.M. 148/2014), ricomprendendo anche le tipologie del contratto di apprendistato, del contratto di lavoro intermittente (a chiamata), nonché del contratto di somministrazione tramite Agenzie per il lavoro.

Si precisa che non è possibile riconoscere il beneficio per i rapporti di lavoro domestico. I contratti di lavoro possono essere instaurati a tempo determinato, indeterminato o a tempo parziale. Per i lavoratori assunti con contratto a tempo parziale, il credito d'imposta spetta in misura proporzionale alle ore effettivamente prestate.

E, comunque, per i rapporti di lavoro instaurati oppure interrotti nel corso del mese, dopo che sia trascorsa comunque la durata minima del contratto di 30 giorni che costituisce presupposto per la concessione dell'agevolazione, il credito fiscale spetta in misura proporzionale al numero dei giorni lavorati.

5. Estensione del beneficio in fase post-detentiva.

I benefici fiscali e contributivi possono essere riconosciuti anche nella fase successiva alla cessazione dello stato detentivo (per scarcerazione o concessione di misura alternativa), a condizione che il rapporto di lavoro sia stato comunque instaurato durante la detenzione e prosegua senza soluzione di continuità.

Si specifica che, la cessazione dello stato "detentivo" previsto dall'articolo 4 del DM 148/2014, corrisponde alla data di scarcerazione dall'istituto, anche in caso di

eventuale ammissione ad altre misure alternative. In particolare, il credito d'imposta e la riduzione contributiva spettano:

- fino a 18 mesi dalla cessazione dello stato detentivo, se l'assunzione al lavoro è avvenuta durante il regime giuridico del lavoro all'esterno (art. 21 o.p.) o della misura alternativa della semilibertà (art. 48 o.p.);
- fino a 24 mesi dalla cessazione dello stato detentivo, se l'assunzione al lavoro è avvenuta per lo svolgimento di attività lavorative all'interno dell'Istituto penitenziario (ai sensi dell'art. 20 o.p.) e purché il medesimo rapporto di lavoro prosegua anche all'esterno.

6. Presentazione dell'istanza di riconoscimento del credito d'imposta e istruttoria della procedura. Le richieste "tardive" e quelle "integrative".

Ai sensi dell'art. 6, del D.M. 24 luglio 2014, n. 148, l'istanza di concessione o autorizzazione del credito d'imposta per l'anno successivo deve essere presentata a cura delle imprese interessate entro il termine ordinario del 31 ottobre dell'anno precedente, anche qualora riguardi detenuti o internati già assunti al lavoro dalle stesse istanti in anni precedenti e per i quali detenuti il beneficio sia già stato concesso. La Direzione dell'istituto penitenziario avrà cura di verificare se la richiesta soddisfa il criterio di fattibilità. Si ribadisce che l'istanza dovrà contenere (cfr. fac-simile istanza [Allegato n. 3](#)):

1. il numero complessivo di detenuti o internati che si prevede di assumere al lavoro o di confermare al lavoro nell'anno successivo, con la specificazione della tipologia giuridica di riferimento (i.e.: attività lavorativa interna, lavoro all'esterno, regime di semilibertà, fase post-detentiva);
2. (nel caso di attività formativa) il numero complessivo detenuti o internati (con la specificazione della tipologia giuridica) e la durata presunta dell'attività formativa che si prevede realizzare;
3. la quantificazione dell'ammontare complessivo del credito d'imposta richiesto, in base al numero complessivo di detenuti o internati che si intende assumere al lavoro o di confermare al lavoro nell'anno successivo.

La Direzione dell'Istituto penitenziario, dopo aver verificato la sussistenza dei presupposti, la correttezza dei dati e la "fattibilità" di quanto rappresentato nell'istanza presentata dall'impresa, trasmette la stessa al proprio Provveditorato Regionale, unitamente alla convenzione di riferimento.

Si ribadisce che in assenza di convenzione di riferimento regolarmente sottoscritta, l'istanza è da considerarsi inammissibile e, pertanto, non va trasmessa.

Entro il 15 novembre, dopo un'attività di ulteriore valutazione delle istanze di concerto con le direzioni interessate, il Provveditorato Regionale trasmette dette istanze a questa Direzione Generale - Uff. VI "Promozione e coordinamento del

lavoro penitenziario”, mediante un semplice prospetto di riepilogo che le classifichi per istituto di interesse e per importo del credito fiscale complessivo annualmente richiesto (cfr. fac-simile schema di riepilogo [Allegato n. 4](#)).

Le istanze che dovessero pervenire direttamente al Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria da parte delle imprese, senza istruttoria degli Istituti e dei Provveditorati non saranno prese in esame (art. 6, D.M. 148/2001).

Entro il 15 dicembre, il Dipartimento, mediante apposito provvedimento, determina l’importo massimo spettante quale agevolazione fiscale complessivamente spettante a ciascuna impresa istante e trasmette all’Agenzia delle Entrate l’elenco delle imprese ammesse al credito d’imposta per l’anno successivo, con l’indicazione del relativo ammontare di tale credito.

Nell’ipotesi in cui gli importi complessivamente richiesti eccedano l’ammontare delle risorse finanziarie a tale scopo stanziato, gli importi dei crediti d’imposta autorizzati per ogni impresa saranno oggetto di una rideterminazione *in peius* in misura proporzionale, procedendo in pratica all’autorizzazione di un credito di imposta inferiore rispetto a quello richiesto.

Il Dipartimento informa gli interessati sull’accoglimento delle istanze e sugli importi concessi attraverso la pubblicazione del provvedimento di concessione del beneficio sul sito del Ministero della Giustizia, equivalendo tale pubblicazione ad informazione e notifica circa l’accoglimento della richiesta e relativa misura del credito di imposta autorizzato. Qualora al termine della procedura ordinaria innanzi descritta residuassero ancora fondi disponibili, oppure, il monitoraggio sull’effettiva spettanza al diritto del credito di imposta evidenziasse margini per procedere ad ulteriori concessioni, potranno essere prese in considerazione le eventuali istanze presentate con tempistica tale da non aver consentito il loro inserimento nel provvedimento di autorizzazione emanato dal Dipartimento **entro il 15 dicembre**, così come le eventuali richieste di integrazione del credito d’imposta inizialmente autorizzato. Sia le richieste “tardive” che quelle “integrative” dovranno essere inviate dalle Direzioni degli Istituti al proprio Provveditorato regionale **entro il 15 maggio** dell’anno di riferimento. In tale caso, il Provveditorato regionale, dopo un’attività di ulteriore valutazione di concerto con le direzioni interessate, trasmetterà dette istanze a questa Direzione Generale - Uff. VI “Promozione coordinamento del lavoro penitenziario” **entro il 31 maggio** dell’anno di riferimento, unitamente al prospetto di riepilogo che le classifichi per istituto di interesse e per importo del credito fiscale complessivo annualmente richiesto.

Entro il 30 giugno, il Dipartimento, mediante ulteriore apposito provvedimento, autorizzerà le agevolazioni fiscali oggetto delle eventuali istanze “tardive” o “integrative”, nella misura intera o proporzionale a seconda della disponibilità delle risorse finanziarie stanziato per l’annualità di riferimento. Qui di seguito

un'esemplificazione della descritta eventuale procedura suppletiva di autorizzazione: le istanze "tardive" delle imprese o cooperative per le agevolazioni fiscali da fruire nel corso dell'annualità 2027, non ricomprese nel provvedimento che il DAP avrà emanato entro il 15 dicembre 2026, così come eventuali istanze di integrazione del credito fiscale già autorizzato con il citato provvedimento, ove le risorse finanziarie disponibili lo consentano, potranno essere oggetto di una suppletiva procedura che prevede, da parte delle direzioni degli istituti interessati, valutazione, raccolta ed invio di tali istanze al Provveditorato regionale entro il 15 maggio 2027.

Entro il 31 maggio 2027, i Provveditorati, previa ulteriore valutazione di concerto con le direzioni, invieranno dette istanze "tardive" e/o "integrative" al Dipartimento il quale, nelle misure consentite dalle disponibilità finanziarie, procederà ad emanare ulteriore provvedimento di autorizzazione entro il 30 giugno 2027.

Pertanto, in via ordinaria, a meno di espresse differenti disposizioni che saranno eventualmente fornite di volta in volta, non sono previste ulteriori date o momenti per l'invio al DAP di nuove istanze, significando che non potranno essere accolte ulteriori eventuali istanze di agevolazioni fiscali per la stessa annualità oltre quelle già incluse nell'eventuale provvedimento del 30 giugno.

7. Fruizione del credito di imposta e limiti di utilizzo.

È importante ricordare che il credito d'imposta matura mensilmente, entro i limiti delle spese effettivamente sostenute per ciascun lavoratore. La sua fruizione è consentita esclusivamente ove si siano realizzati i presupposti di spettanza, non essendo possibile compensare tali crediti fiscali ove non concretamente spettanti, anche se già presenti nel cassetto fiscale.

In tal senso, l'importanza della comunicazione da parte delle imprese alla Direzione dell'Istituto circa le eventuali variazioni che dovessero intervenire nel corso dell'anno di riferimento (es. cessazioni del rapporto di lavoro, riduzioni dell'orario lavorativo, ecc.), comunicazioni che, in base alle previsioni dell'atto convenzionale propedeutico, rientrano tra gli obblighi delle stesse imprese o cooperative. Pertanto, possibili rinunce totali o parziali all'ammontare del credito di imposta già concesso dovranno essere in ogni momento trasmesse dalla Direzione dell'Istituto al competente Provveditorato regionale e dallo stesso inviate a questa Direzione Generale - Uff. VI "Promozione coordinamento del lavoro penitenziario".

Poiché il principale compito dell'amministrazione è quello di definire l'importo di agevolazione fiscale effettivamente spettante.

8. Attività di controllo e monitoraggio del beneficio fiscale da parte delle Direzioni degli Istituti penitenziari e dei Provveditorati regionali.

Il credito di imposta in questione trova la propria disciplina sostanziale nella citata Legge n. 193/2000 la quale, all'articolo 1, stabilisce l'agevolazione fiscale per i datori di lavoro che assumono detenuti, internati ed ex detenuti mentre, nella regolamentazione attuativa di cui al D.M. 148/2014, ne vengono definiti puntualmente i presupposti, le modalità di calcolo e le procedure di controllo circa la corrispondenza tra beneficio spettante e beneficio fruito.

Dal contesto normativo e da quanto ampiamente innanzi già richiamato, la maturazione ovvero la legittima spettanza del credito di imposta concesso è subordinata, quindi, alla sussistenza cumulativa dei presupposti sostanziali che di seguito si riepilogano:

- l'effettiva assunzione al lavoro del detenuto che rientri nelle categorie agevolabili secondo le modalità previste dalla normativa penitenziaria (sono esclusi i soggetti assunti al lavoro dopo la scarcerazione, quindi in stato di libertà o in misura alternativa);
- l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato regolare e documentato;
- il sostenimento effettivo e continuativo dei costi mensili relativi al rapporto di lavoro (art. 6, comma 3, del D.M. 148/2014);
- la regolarità dei versamenti contributivi e previdenziali per l'intero periodo di riferimento;

Mentre, relativamente al calcolo dell'importo del credito di imposta spettante, sussistono le seguenti variabili:

- la tipologia di contratto full-time o, se part-time, la relativa percentuale per la proporzionale riduzione del credito di imposta sul massimo concedibile;
- la proporzione rispetto ai giorni di lavoro nel mese, nel caso intervenga nel mese l'instaurazione o interruzione del rapporto di lavoro;
- la condizione di semilibero (importo massimo riconoscibile di 300,00 mensili) oppure di lavoratore detenuto ex art. 20 o.p. o ammesso al lavoro all'esterno ex art. 21 o.p. (importo massimo riconoscibile di 520,00 mensili);
- l'esatta decorrenza e durata della fase post detentiva, per le assunzioni di lavoro avvenute durante la fase di detenzione.

Alla luce delle criticità riscontrate nel corso delle recenti approfondite verifiche attivate relativamente all'annualità 2024, al fine di accertare l'effettiva spettanza del credito d'imposta e il relativo importo, nel rispetto dei requisiti sopra indicati, si richiama l'attenzione sull'esigenza di eseguire sistematicamente e continuamente le attività di monitoraggio e, nel complesso, di verifica da parte delle Direzioni degli Istituti penitenziari, in funzione di soggetti direttamente interessati, nonché da parte dei Provveditorati regionali in funzione di opportuno coordinamento. Nello specifico, si sottolinea il ruolo fondamentale svolto dalle Direzioni di istituto nella fase del convenzionamento preliminare, nella valutazione ed invio delle istanze

secondo le scadenze previste e, ove necessario, nel sollecitare i datori di lavoro al rispetto degli obblighi informativi e documentali assunti anche con la sottoscrizione della convenzione.

Proprio in considerazione di ciò, è di fondamentale importanza che le Direzioni procedano ad un'analisi approfondita della documentazione trasmessa dalle imprese ed effettuino le verifiche di propria competenza, con particolare riferimento alla coerenza tra quanto richiesto dalle imprese con l'istanza di concessione delle agevolazioni e quanto, successivamente, alle stesse effettivamente spettante.

Pertanto, allo scopo di restituire concretezza all'ineludibile fase dei controlli e verifiche, lo schema di "monitoraggio" introdotto dalla precedente nota dipartimentale prot. GDAP 059157.U del 15 febbraio 2021, è da intendersi del tutto sostituito da quello di monitoraggio e di verifica qui di seguito indicato:

1. Nell'intento di acquisire utili elementi informativi da sottoporre in ogni caso a successivo controllo per verifica, le direzioni di istituto, in coordinamento con il Provveditorato competente, chiederanno alle imprese con esse convenzionate di comunicare gli elementi e i dati di interesse concretizzati in due differenti momenti dell'annualità di riferimento: rispettivamente al 30 aprile e al 31 dicembre (fac-simile di comunicazione [Allegato n. 5](#)). Gli elementi ed i dati significativi delle comunicazioni come innanzi raccolte, utili per la determinazione del quantum di agevolazione fiscale effettivamente spettante per il periodo di riferimento, dovranno essere oggetto di controlli di verifica.
2. Successivamente, il Provveditorato, previe le opportune verifiche svolte di concerto con le direzioni di istituto, trasmetterà alla Direzione Generale dei detenuti e del trattamento - Ufficio VI "Promozione e coordinamento del lavoro penitenziario" -, non oltre il 31 maggio per le comunicazioni al 30 aprile e, non oltre il 20 febbraio dell'anno successivo per le comunicazioni riferite al 31 dicembre dell'annualità precedente, un prospetto riepilogativo a ratifica dei dati raccolti e verificati (fac-simile prospetti di verifica [Allegato n. 6/A](#) e [Allegato n. 6/B](#)). Il citato prospetto verrà preventivamente predisposto, di volta, in volta, dall'Ufficio VI di questa Direzione Generale, ed è necessario che ciascun Provveditorato, con l'indispensabile collaborazione delle Direzioni di istituto interessate, proceda alla sua completa compilazione per ciascuna delle imprese autorizzate a fruire delle agevolazioni fiscali ed in esso riportate.

L'elemento principale che si richiede di ratificare con l'esatta compilazione del prospetto riguarda l'importo di credito fiscale spettante, ossia effettivamente maturato per il periodo di riferimento, come desumibile sulla base di una serie di elementi innanzi già richiamati, e come evincibili anche dalle previsioni dello stesso D.M. 148/2014

[che si ribadiscono essere in particolare:

- le retribuzioni effettivamente corrisposte con relative buste paga; la tipologia del detenuto lavoratore (se art. 20, art. 21 o.p. , semilibero o post detentivo);
- la durata del contratto di lavoro;
- la tipologia di contratto di lavoro full time o part time, tenuto conto delle ore di effettivo lavoro prestato in ogni mese (la maturazione del credito di imposta ha comunque un riferimento temporale mensile per un massimo di 12 mesi nell'anno di riferimento);
- nel caso di post-detentivi, sia sulla base del parametro o status iniziale all'atto dell'assunzione (art. 20, oppure 21 o semilibero) e sia considerando che la cessazione dello stato detentivo, previsto dall'articolo 4 del DM 148/2014, corrisponde alla data di uscita dall'istituto, anche in caso di eventuale ammissione ad altre misure alternative;
- in caso di attività di formazione, qualora detta attività comporti, al suo termine, l'immediata assunzione dei detenuti o internati per un tempo minimo pari al triplo della formazione stessa].

L'attività delle articolazioni territoriali dell'amministrazione per la verifica dell'importo di credito fiscale di diritto spettante, a ratifica o meno di quanto comunicato dalle imprese, è inderogabile presupposto per consentire alla Direzione Generale dei detenuti e del trattamento di realizzare la successiva fase di completamento del controllo riguardo al credito fiscale realmente compensato ovvero fruito, con eventuale richiesta di riversamento (ove non già provveduto) degli importi indebitamente compensati rispetto a quanto legittimamente spettante -secondo la procedura disciplinata dalla risoluzione dell'Agenzia delle Entrate n. 102/E del 30 novembre 2015- e, in mancanza, con l'attivazione della procedura di recupero di cui all'articolo 1, comma 6, del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, convertito con modificazioni dalla legge 22 maggio 2010, n. 73 (con maggiorazione di interessi moratori e sanzioni secondo legge, come previsto dall'art. 6, comma 6, del DM 148/2014).

Questo il fondamentale e non derogabile motivo per il quale non saranno concepibili ed ammessi prospetti di ratifica parziali o incompleti, che non consentano, nell'immediatezza, di verificare quale sia il rapporto tra il credito d'imposta inizialmente "autorizzato" - peraltro, sulla scorta di una richiesta avanzata presso le stesse direzioni dalle imprese convenzionate, condivise e comunicate al Dipartimento dai Provveditorati ai fini del provvedimento autorizzativo - e il credito di diritto legittimamente spettante. E non giustificerebbe il generico rimando all'assenza di "collaborazione" da parte delle imprese convenzionate ai fini della legge Smuraglia, che non permetterebbe di ottemperare a quanto richiesto in termini di verifica. Nel ribadire che nell'ambito di un'attività di controllo dovuta e legittima non è accettabile per una pubblica

amministrazione sottostare a condizionamenti di sorta da parte di soggetti eventualmente ed in vario modo inadempienti agli obblighi convenuti, le direzioni di istituto devono prendere atto del decisivo ed attivo ruolo che le stesse hanno per la gestione del rapporto instaurato con l'impresa convenzionata, che assurge a beneficiaria degli incentivi fiscali proprio a seguito di quella convenzione.

Altamente significativo, quindi, come l'attività di verifica inerente ai "benefici" fiscali previsti dalla legge "Smuraglia" riguardi in special modo le direzioni dell'istituto penitenziario ove sia stata sottoscritta la convenzione, in base ed a seguito della quale sono stati eventualmente assunti al lavoro i detenuti o internati.

9. Ulteriori aspetti organizzativi.

Le agevolazioni riconosciute dalla Legge Smuraglia rappresentano strumento di particolare importanza per l'amministrazione penitenziaria per il perseguimento della propria mission e del mandato costituzionale in merito alla rieducazione ed al reinserimento socio-lavorativo dei ristretti.

Ovviamente, come ogni strumento, l'efficacia e l'efficienza dello stesso richiede il proprio inserimento nell'ambito di una cornice organizzativa più generale che contemperi i molteplici aspetti coinvolti. L'evidente trasversalità delle nozioni, da quelle giuridico-trattamentali a quelle amministrativo-contabili, ordinariamente utili per un proficuo approccio alla tematica di specie, richiede una modalità organizzativa non estemporanea e che, invece, si faccia carico delle complessità mediante una specifica strutturazione che preveda il necessario supporto agli incaricati. Sono in gioco la possibile sterilizzazione dello scopo della legge in argomento, ma anche la credibilità e la responsabilità dell'amministrazione, con il rischio di non garantire una pronta e funzionale interlocuzione istituzionale nei confronti del mondo imprenditoriale interessato.

Risulta indispensabile, pertanto, costruire una costante e strutturata collaborazione tra le Direzioni degli Istituti penitenziari e i Provveditorati regionali competenti, lungo l'intero ciclo del rapporto convenzionale e di lavoro dei detenuti con l'impresa, dalla sua instaurazione alla sua cessazione.

Condividendo, semmai, strategie organizzative e relazionali efficaci tra cui, allorquando inevitabile nei casi di reiterata perdurante inottemperanza delle imprese, l'indispensabile necessità ad utilizzare gli strumenti consentiti dalla normativa quali, ad esempio, l'avvio del procedimento che sfocia nella comunicazione di revoca parziale o totale del credito d'imposta inizialmente autorizzato, da notificare successivamente al Dipartimento per l'emanazione del conseguente provvedimento. E, ciò, sia che si tratti di mancata partecipazione ai monitoraggi, oppure di mancata consegna della documentazione necessaria per le verifiche, o altro.

Ovviamente, appare auspicabile, nei limiti del possibile, che l'esito definitivo del processo di quantificazione del credito di imposta spettante passasse attraverso un processo di costruttivo confronto con ognuna delle imprese convenzionate, in maniera da superare sin dall'inizio possibili equivoci dovuti a differenze interpretative degli stessi criteri di determinazione.

Per quanto sia ampiamente condivisibile la necessità di avviare specifiche attività di formazione e di aggiornamento del personale incaricato sulla tematica, così come realizzare possibilmente procedure automatizzate per facilitare le attività e gli adempimenti (rispetto alle quali necessità, comunque, si assicura di aver già avanzato proposte in corso di valutazione), appare più che opportuna l'eventuale individuazione, presso ciascun Provveditorato regionale e presso ogni Istituto penitenziario, di una referenza esclusivamente dedicata all'ambito del lavoro penitenziario, tra cui in particolare l'ambito applicativo della legge "Smuraglia".

Una referenza possibilmente strutturata su competenze trasversali (giuridico-trattamentali e amministrativo-contabili), che ponga così le giuste premesse per il corretto assolvimento degli adempimenti previsti e per un coordinamento stabile rispetto al flusso comunicativo tra le differenti strutture dell'Amministrazione e tra questa e le imprese.

Roma, 5 marzo 2026

IL DIRETTORE GENERALE
Ernesto Napolillo