La copertura assicurativa contro le malattie e gli infortuni dei detenuti e internati ammessi a prestare attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità

ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro
Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** *clicca qui*
Per entrare nella ***Scuola di ADAPT*** *e nel progetto* **Fabbrica dei talenti**
scrivi a: selezione@adapt.it

Una recente modifica dell'Ordinamento Penitenziario (l. n. 354/1975) consente a detenuti ed internati di essere ammessi a svolgere attività gratuita e volontaria nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità in favore della collettività, ovvero a sostegno delle famiglie delle vittime dei reati da loro commessi [art. 21, comma 4-*ter*, l. n. 354/1975, inserito dall'art. 2, comma 1, lett. a), d.l. n. 78/2013].

Le progettualità, quindi, sono due e ben distinte tra loro, nonostante abbiano in comune rispettivamente la gratuità, la volontarietà, la ridotta pericolosità sociale per l'ammissione.

L'ammissione dell'utenza detenuta ed internata a progetti di pubblica utilità in favore della collettività si contraddistingue per un certo "ibridismo giuridico" tale ascrivere l'istituto alle misure di giustizia riparativa, anche in virtù della riconducibilità dello stesso all'adempimento dei doveri di solidarietà sociale.

L'ammissione del detenuto alla misura deve essere prevista nel c.d. programma di trattamento, e non può prescindere dalla stipula di una convenzione tra l'istituto penitenziario e gli enti coinvolti nell'esecuzione del progetto, visto anche il rinvio espresso all'art. 54, d.lgs. n. 274/2000.

L'impiego di detenuti e internati potrebbe in teoria avvenire anche per progetti di pubblica utilità a favore dell'Amministrazione penitenziaria, ma decisamente elevato è il rischio di distorsioni applicative da parte dei direttori di istituto, funzionali all'aggiramento del principio di indisponibilità del tipo contrattuale, sancito dalla giurisprudenza costituzionale (Corte cost. 29 marzo 1993, n. 121).

Uno dei principali ostacoli al decollo delle attività a titolo volontario e gratuito nell'esecuzione di progetti di pubblica utilità da parte dell'utenza detenuta e internata è rappresentata dall'individuazione del soggetto su cui far gravare gli oneri per la copertura rispettivamente degli obblighi assicurativi contro le malattie professionali e gli infortuni sul lavoro e delle eventuali

polizze collettive per responsabilità civile verso terzi.

A ben guardare, al primo evento il legislatore ha posto rimedio con un Fondo *ad hoc* presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, istituito dall'articolo 1, comma 312, l. 28 dicembre 2015, n. 208, in via sperimentale e per i soli anni 2016 e 2017, finalizzato a reintegrare l'INAIL dell'onere conseguente alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni, in favore dei soggetti beneficiari di ammortizzatori e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito previste dalla normativa vigente, coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore di comuni o enti locali, nonché in favore dei detenuti e degli internati impegnati in attività volontarie e gratuite ai sensi dell'art. 21, comma 4-ter, O.P. e degli stranieri richiedenti asilo in possesso del relativo permesso di soggiorno.

Ai sensi del successivo comma 314, al Fondo veniva assegnata una dotazione di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016 e 2017, grazie ad una corrispondente riduzione del Fondo sociale per occupazione e formazione, di cui all'art. 18, comma 1, lett. a), d.l. n. 185/2008, affidando ad un successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, la determinazione delle necessarie variazioni di bilancio.

A sua volta, l'art. 1, comma 86, l. 11 dicembre 2016, n. 232, novellava l'articolo 1, comma 312, l. 28 dicembre 2015, n. 208, estendendo l'operatività del Fondo anche agli oneri per la copertura degli obblighi assicurativi dei soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità, ai sensi di varie disposizioni (artt. 186, comma 9-bis, e 187, comma 8-bis, del codice della strada; 73, comma 5-bis, d.p.r. 9 ottobre 1990, n. 309, e 168-*bis* del codice penale).

Alla luce dell'aumento delle categorie di soggetti ammessi al beneficio del Fondo, la legge di bilancio per il 2017 (comma 87) provvedeva ad una integrazione del Fondo con ulteriori 3 milioni di euro per l'anno 2017, che si aggiungevano così alla dotazione standard.

Quindi, fino al 31 dicembre 2017, il Fondo presso il Ministero del lavoro aveva una dotazione complessiva di otto milioni di euro e consentiva il ristoro all'Inail degli oneri conseguenti alla copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni, in favore dei seguenti soggetti:

1. beneficiari di ammortizzatori e di altre forme di integrazione e sostegno del reddito previste dalla normativa vigente, coinvolti in attività di volontariato a fini di utilità sociale in favore di comuni o enti locali;

2. detenuti e internati impegnati in attività volontarie e gratuite ai sensi dell'art. 21, comma 4-ter, O.P.

3. condannati per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool (186, comma 9-bis, del codice della strada);

4. condannati per il reato di guida in stato di alterazione psico-fisica per uso di sostanze stupefacenti (187, comma 8-bis, del codice della strada);

5. condannati per produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti, ex dell'articolo 73, comma 5-bis p.r. 9 ottobre 1990, n. 309, quando per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, il fatto sia di lieve entità e quando l'autore sia persona tossicodipendente o assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope;

6. stranieri richiedenti asilo in possesso del permesso di soggiorno.

L'assicurazione dei soggetti impegnati in attività di pubblica utilità prevede l'applicazione del premio speciale unitario di cui all'art. 42, d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124, stabilito con d.m. 19 dicembre 2014 nella misura di euro 258,00 annuali per soggetto, determinato sulla base della retribuzione convenzionale giornaliera (d.m. lav. 22 dicembre 2014), corrispondente al limite minimo di retribuzione giornaliera in vigore annualmente per tutte le contribuzioni dovute in materia di previdenza e assistenza sociale, *ex* art. 118, d.p.r. 30 giugno 1965, n. 1124.

L'ultima legge di bilancio ritorna sull'argomento, estendendo a tutte le categorie di l.p.u. innanzi richiamate e sempre in via provvisoria per gli anni 2018 – 2019, l'operatività del Fondo.

Con circolare INAIL 12 gennaio 2018, n. 5, l'Istituto ha ritenuto in via interpretativa di limitare l'operatività del Fondo ministeriale ad alcune categorie di soggetti beneficiari e non a tutte quelle sopraelencate.

Secondo l'INAIL il Fondo sarebbe stato finanziato solo per 3 milioni, in via sperimentale per gli anni 2018 e 2019 e solo «*per le finalità di cui all'articolo 1, comma 86, della legge 11 dicembre 2016, n. 232*», quindi limitatamente ai «soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità ai sensi

dell'articolo 186, comma 9-bis, e dell'articolo 187, comma 8- bis, del codice della strada, di cui al decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285, dell'articolo 73, comma 5-bis, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, e dell'articolo 168-bis del codice penale», soluzione però contraddetta da una interpretazione sistematica delle norme, considerato che la l. n. 205/2017 si è limitata ad estendere temporalmente la misura adottata nel 2015, per favorire il decollo delle attività di pubblica utilità in favore di una serie di soggetti svantaggiati, individuando il soggetto su cui far gravare gli oneri per la copertura degli obblighi assicurativi contro le malattie e gli infortuni.

La dotazione standard del Fondo di cui al comma 314 dell'art. 1, l. n. 208/2015, a quanto consta, non è stata integrata per gli anni 2018 e 2019, ma l'unico effetto del mancato rifinanziamento (*rebus sic stantibus*) della dotazione finanziaria originaria anche per gli anni 2018 e 2019, consisterebbe nella riduzione a soli 3 milioni di euro del *budget* a disposizione del Fondo in favore di tutti gli utenti di cui all'art. 1, comma 312, l. n. 208/2015, senza limitare la reintegrazione all'INAIL da parte del Fondo degli oneri sopportati nel caso di attività svolta solo dai soggetti di cui all'art. 1, comma 86, l. 11 dicembre 2016, n. 232.

Tale interpretazione si giustifica per finalità di coerenza normativa, oltre che in virtù della stessa *ratio* di solidarietà sociale che contraddistingue le attività di pubblica utilità, atteso che una diversa interpretazione apparirebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., non spiegandosi l'estensione operata dall'art. 1, comma 180, l. n. 205/2017 con quella realizzata dal successivo comma 181, poiché in tale evenienza avremmo alcuni utenti svantaggiati beneficiari del Fondo a fronte di altri per i quali esso non opera, pur essendo elencati nella medesima disposizione (art. 1, comma 312, l. n. 208/2015).

Peraltro, nessuna difficoltà tecnica caratterizza la soluzione qui proposta, poiché in presenza dei requisiti prescritti e verificata la capienza del Fondo, l'INAIL comunica tramite posta elettronica certificata (PEC) al soggetto assicurante l'attivazione della copertura assicurativa per gli addetti ai lavori di pubblica utilità e per il numero di giornate indicate nella richiesta di attivazione stessa.

A sua volta, il servizio telematico effettua il calcolo degli oneri assicurativi tenendo conto delle disponibilità del Fondo, che sono quindi aggiornate a seguito di ogni richiesta e indicate in apposito "contatore" nell'home page del sito dell'INAIL (www.inail.it).

Peraltro, come già precisato dall'Istituto con circ. 11 aprile 2016, n. 15, la copertura assicurativa, pur in presenza dell'avvenuta comunicazione nei termini dell'inizio delle attività, opera esclusivamente dalla data in cui l'Ente ne comunica l'attivazione, pertanto, non essendo applicabile il principio di automaticità del diritto alle prestazioni, queste ultime non possono essere erogate in assenza della relativa copertura assicurativa.

Infine, in caso di esaurimento delle disponibilità del Fondo, il sistema non consente la presentazione di altre richieste di attivazione della copertura assicurativa.

Invece, alla luce dell'indirizzo operativo contenuto nella circ. INAIL 12 gennaio 2018, n. 5, tutti i progetti di pubblica utilità che coinvolgono utenza detenuta o internata sono stati bloccati, al pari di quelli relativi a tutte le altre categorie che secondo la circ. INAIL 12 gennaio 2018, n. 5, sono escluse dal beneficio del Fondo, poiché il portale INAIL non consente l'attivazione delle polizze a carico del Fondo a favore di costoro, con grave pregiudizio per le attività trattamentali previste dai numerosi istituti penitenziari in favore dell'utenza detenuta e internata, auspicandosi una revisione dell'indirizzo interpretativo dell'INAIL, e non escludendosi che l'Amministrazione Penitenziaria eserciti il diritto di interpello di cui all'art. 9, d.lgs. n. 124/2004, per addivenire ad una soluzione differente più razionale.

Vincenzo Lamonaca
Dottore di ricerca in diritto del lavoro nell'Università degli Studi "Aldo Moro" di Bari

@enzo_lamonaca

Scarica il **PDF**

La copertura assicurativa contro le malattie e gli infortuni dei detenuti e internati ammessi a prestare attività a titolo volontario e gratuito nell’esecuzione di progetti di pubblica utilità