



Ministero della Giustizia
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria

RECIDIVA ZERO

STUDIO, FORMAZIONE E LAVORO IN CARCERE

*dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema
in carcere e fuori dal carcere*

CNEL – Viale David Lubin 2, Roma
martedì 16 aprile 2024

Materiali e documenti della giornata di lavoro
di martedì 16 aprile 2024 presso il CNEL

Documento conclusivo del Gruppo di lavoro

3. LAVORO

Servizi per il lavoro a 360 gradi: creare efficaci canali di incontro tra domanda e offerta di lavoro, analizzare i fabbisogni sul territorio, agevolare il lavoro intra moenia ed extra moenia per supportare l'occupabilità dei detenuti e il loro benessere psico-sociale.

Coordinatori:

Manola Cavallini, Anna Chiara Giorio

Premessa

L'obiettivo prioritario è dare attuazione all'articolo 27 della Carta Costituzionale, che recita *“la responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato”*. Possiamo dire che questo articolo vive nell'Italia del 2024?

Se così fosse non saremmo oggi tutti impegnati in questo confronto ma, soprattutto, nonostante i richiami della Commissione Europea, nonostante la sentenza Torreggiani del 2013, nonostante le criticità messe in luce, anche nel 2022, dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene e trattamenti inumani e degradanti. Secondo i dati del 2021, l'Italia è stata il paese che si è collocato al terzo posto per numero di condanne: 2466 e di queste 33 per trattamenti inumani e degradanti. La Costituzione ci obbliga a garantire i diritti civili, alla salute, al lavoro, all'istruzione, agli affetti, di chi ha commesso un reato.

Come procedere: ad esempio, con un ricorso importante, alle misure alternative, già previste nel nostro ordinamento, magari aggiornando e attualizzando lo stesso, riconoscendo in modo adeguato e continuo la funzione rieducativa, che richiede un'istituzione in grado di favorire l'intervento della società esterna nei programmi di risocializzazione e le risorse necessarie; c'è bisogno di pensare luoghi accoglienti, belli, per chi ci vive e chi ci lavora; occorre procedere alla costituzione e rendere effettivamente operative le commissioni regionali e di istituto, per l'inserimento lavorativo delle persone, la promozione delle attività di formazione professionale, la sottoscrizione di protocolli di intesa fra tutti i soggetti interessati per la realizzazione di sportelli lavoro, perché le persone, una volta fuori dal carcere, possano trovare una società che accoglie e l'opportunità di un lavoro. Come scritto nel documento preparatorio dell'evento, *“è inoltre evidente l'importanza delle iniziative di formazione e di occupazione durante la parte finale dell'esecuzione della pena, al fine di preparare e guidare efficacemente i detenuti verso un percorso di reinserimento”*. Serve, quindi, un impegno per incrociare le opportunità di lavoro con l'offerta formativa dei ristretti, senza per questo rinunciare ad offrire percorsi formativi che incontrano le aspirazioni di quanti sono reclusi. Per fare questo, occorre una attenta profilazione, fin dalla fase iniziale del percorso di detenzione, delle professionalità, dei titoli posseduti e delle aspirazioni. Inoltre, va elaborata una politica pubblica a sostegno delle progettualità esistenti, perché diventino un patrimonio conosciuto e diffuso su tutto il territorio. Sono necessari interventi di edilizia carceraria che possano agevolare questo percorso formativo e educativo. L'idea del Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private di libertà personale è l'occasione per monitorare, progettare, diffondere un modello in grado di offrire le migliori opportunità a tutti e tutte, per passare dalle esperienze spesso concentrate in alcune aree del paese o in alcuni settori alle azioni di sistema in carcere e fuori dal carcere. Forse, è questo il modo di rispondere anche alle recidive. E, soprattutto, è il modo più corretto di applicare la Costituzione, di rispettarla, di rispondere alla finalità rieducativa sancita dall'art. 27.

Il quadro di sintesi dello stato attuale della detenzione in Italia

Allo stato attuale (31 marzo 2024), **il numero di detenuti presenti negli istituti penitenziari, pressoché stabile dal 2008, è pari a 61.049, di cui 19.108 di cittadinanza non italiana (31,3%)**. Sul totale, **le donne detenute rappresentano il 4,3%**, mentre **il 29% del totale dei detenuti è over 50**. La capienza regolamentare è di 51.178 detenuti e la differenza con i presenti è di poco inferiore alle 10 mila unità. **Il tasso di affollamento ufficiale medio in Italia è del 110,6% nel 2023**. Guardando invece al **tasso di affollamento reale**, che indica la percentuale di persone detenute in più rispetto ai posti effettivamente disponibili, la percentuale italiana sale al **119%**. Tra le carceri più affollate emergono quelle di Lucca (190,0%), Milano San Vittore (185,4%), Varese (179,2%) e Bergamo (178,8%). La distribuzione dei **detenuti in base al numero di anni restanti al termine della pena**, con riferimento al 31 dicembre 2023, indica che **su 60.924 detenuti, il 35,7% (poco meno di 22 mila persone) ha un fine pena al più pari a quattro anni. Se si circoscrive l'osservazione alle persone con un fine pena inferiore all'anno il numero scende a 5.980 detenuti, pari al 9,8% del totale**. L'area delle **misure penali esterne** ha visto una **crescita del 166%** dal 2014, e nel 2022 sono stati concessi **24.704 permessi premio** a persone detenute, ma con una concentrazione nelle carceri del Nord del Paese.

Una forte problematica del sistema carcerario italiano rimane la sua **difficoltà a prevenire la recidiva** e a favorire il reinserimento dei detenuti nella società. Oltre la metà dei detenuti è condannata per reati contro il patrimonio (24%), contro la persona (18%) e per stupefacenti (14%), e negli istituti penitenziari si registra un alto tasso di recidività: **6 condannati su 10 sono già stati in carcere almeno 1 volta**. La **media dei reati ascritti** ad ogni donna detenuta è pari a **1,9** (vs. 2,4 per ogni uomo detenuto). **Si stima che questo dato possa calare fino al 2% per i detenuti che hanno avuto la possibilità di un inserimento professionale**.

Istruzione e formazione professionale

Per quanto riguarda il titolo di studio dei detenuti, occorre innanzitutto segnalare che per **la metà della popolazione carceraria il titolo di studio non è stato rilevato o, comunque, non è conosciuto** (circa trenta mila detenuti su poco più di sessantamila). **Per gli stranieri il rapporto è ancora più sfavorevole: 67,4%**. Sono in

possesso di un **titolo di studio universitario circa 600 detenuti (l'1,0% sul totale)** e di un **titolo di studio di scuola media superiore o di scuola professionale poco meno del 10%**, mentre poco sopra a questa soglia si colloca la quota di coloro che sono analfabeti, privi di titolo di studio o hanno al massimo la licenza elementare. **La componente più consistente (poco meno di un terzo sul totale) è rappresentata da chi è in possesso della licenza di scuola media.** Il tasso di **analfabetismo è invece l'1,4%.** Il **numero dei detenuti di cui si è a conoscenza della professione è di 24.404**, di questi poco meno di diecimila hanno dichiarato una professione nell'ambito delle attività manifatturiere (artigiano, operaio specializzato, ecc.), poco più di tremila fanno riferimento all'edilizia e alle costruzioni, altri tremila nell'ambito del commercio e riparazioni e poco più di 2mila 500 nel settore agricolo. In termini relativi, le professioni che fanno riferimento alle attività manifatturiere raggiungono il 41%, seguite dalle professioni in ambito edile (12,6%) e da quelle riconducibili al settore commercio e riparazione. **Come nel caso del titolo di studio, la quota di detenuti di cui non è rilevata la professione è piuttosto ampia: il 33,5% sul totale dei detenuti.** Nell'anno scolastico 2022-2023 il 34,2% dei detenuti ha frequentato corsi di istruzione all'interno delle carceri, con una **discrepanza tra il numero di detenuti iscritti ai corsi e quelli effettivamente promossi (pari al 45,1% degli iscritti totali).** Nel 2023, la formazione professionale all'interno delle carceri italiane ha mostrato una **crescita significativa**, coinvolgendo circa il **6% dei detenuti.** Tra il 2021 e il 2023, il numero di **corsi attivati** – le cui tipologie più frequentate includono settori come cucina e ristorazione, giardinaggio e agricoltura, e edilizia – è aumentato dell'**85%**, mentre il numero di **detenuti iscritti** ha visto un incremento del **117%**. Inoltre, si registra un **aumento nella quota di detenuti promossi tra coloro che hanno completato i corsi, pari all'88,84% nel 2023.** Nel contesto della formazione professionale, la **Lombardia** si posiziona al 1° posto per **numero di corsi attivati e portati a termine**, con 67 corsi avviati e 44 completati. Seguono la **Toscana** e il **Lazio**, rispettivamente con 31 e 20 corsi attivati e 34 e 17 corsi portati a termine.

Secondo il monitoraggio effettuato dal **CNUPP (Conferenza nazionale dei delegati dei rettori per i poli universitari penitenziari)** della CRUI nel corso dell'anno accademico 2023/2024 **il numero complessivo dei detenuti iscritti all'università è stato pari a 1.707 rispetto ai 1.458 dell'anno accademico precedente, con un aumento del 14,58%.** Di questi il 95,8 è rappresentato da uomini e il 4,2% da donne (+0,6%). Gli stranieri rappresentano il 10,4% a fronte dell'11,4% dell'anno precedente. I detenuti iscritti all'università rappresentano il 2,83 % della rispettiva popolazione detenuta al 31 dicembre 2023, mentre le detenute il 2,79%. E' importante sottolineare come **dal 2018, data di costituzione della CNUPP, il numero degli iscritti è aumentato dagli iniziali 796 agli attuali 1707**, con un trend di crescita costante corrispondente alla progressiva estensione del numero delle **università aderenti, che anche nel 2023-2024 sono passate da 37 a 40**, grazie alle adesioni di ulteriori 3 atenei, cui vanno aggiunti ulteriori 4 atenei in fase di adesione (rispetto ai 6 del 2022-2023) per un totale potenziale di 44 università. Gli atenei che raccolgono il maggior numero di iscrizioni da parte di detenuti sono l'Università Statale di Milano con 159 unità (+22), l'Università di Torino con 121 (+27), l'Università di Roma Tre con 101 (+11). Seguono l'Università Bicocca di Milano con 89 (+31), l'Università di Catania con 80 (+7) e le Università di Tor Vergata e Siena con 77 (rispettivamente +7 e +17).

Lavoro dentro e fuori il carcere

La situazione attuale del lavoro in carcere presenta alcune **criticità e disparità**, che ne limitano il potenziale trasformativo e reintegrativo. La normativa vigente prevede diverse forme di lavoro per i detenuti: **alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria**: le modalità sono suddivise fra lavoro interno e lavoro esterno e la remunerazione è pari a 2/3 di quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro; **alle dipendenze di datori di lavoro esterni**, che si suddivide in lavoro intra-murario ed extra-murario. Il Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario del 2000 ha aperto la strada a significative opportunità di collaborazione tra il sistema carcerario e le imprese pubbliche e private, così come le cooperative sociali. Gli enti esterni possono quindi assumere detenuti direttamente all'interno degli istituti penitenziari, gestendo officine e laboratori, utilizzando gratuitamente locali e attrezzature già esistenti. Il Regolamento consente alle imprese di assumere detenuti con le **stesse modalità previste per i lavoratori esterni**, anche in termini di remunerazione. In Italia il **33% dei detenuti è coinvolto in attività lavorative** (19.153 impiegati totali nel 2023), ma **solamente l'1% di essi è impiegato presso imprese private e il 4% presso cooperative sociali.** La stragrande maggioranza, pari all'85%, lavora infatti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria. È importante evidenziare che **in questo 85% rientrano anche detenuti che lavorano solo per poche ore al giorno o al mese**, o per periodi brevi. Fra i detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, l'82,5% svolge servizi d'istituto. I dati rilevano una marcata **eterogeneità geografica** nell'impiego dei detenuti, con un **divario** di 15,1 punti percentuali tra la prima e l'ultima Regione classificata, rispettivamente Lombardia e Valle d'Aosta. Sempre in tema di opportunità di promozione e inserimento lavorativo, vanno considerate le dinamiche di accesso al lavoro che si sono realizzate grazie ai meccanismi di incentivazione previsti dalla legge 193/2000 "**Legge Smuraglia**". Nel 2022 sono state **357** le istanze da parte di imprese e cooperative per accedere agli sgravi fiscali previsti, di cui il 65% proveniente da sole quattro

Regioni: Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige. Nel 2023, un totale di **538** soggetti è stato ammesso a fruire delle agevolazioni fiscali previste: **355 imprese** e **183 cooperative sociali**, per un totale di **10,5 milioni di Euro concessi** su un budget disponibile di 15,1 milioni di Euro. Di questi fondi, il **68% è stato ottenuto da cooperative sociali**, nonostante queste ultime costituiscano solo il 30% dei soggetti ammessi alle agevolazioni. Emerge ancora una prevalenza della Lombardia sul resto dei Provveditorati con oltre 4 milioni di euro (il 38,0% sul totale), mentre a seguire si colloca l'importo ottenuto da imprese e cooperative che hanno come riferimento della propria attività il Provveditorato Veneto, Friuli Venezia-Giulia e Trentino Alto-Adige (2,4 milioni di euro, il 22,6% sul totale). È intorno al 10% la quota riconducibile a imprese e cooperative attive per il Provveditorato Emilia-Romagna e Marche. La mancata offerta di opportunità lavorative per i detenuti priva lo Stato di un **ritorno sul Prodotto Interno Lordo (PIL) fino a 480 milioni di Euro**. Secondo le proiezioni realizzate da The European House – Ambrosetti per il CNEL in un **primo scenario ipotetico**, mantenendo invariato il numero di detenuti, se la percentuale di detenuti occupati in attività lavorative aumentasse dal 33% attuale al 60%, con l'85% di essi ancora impiegato presso l'Amministrazione Penitenziaria in attività a basso valore aggiunto, il ritorno sul PIL ammonterebbe a **288 milioni di Euro**. In un **secondo scenario ipotetico**, se la percentuale di detenuti occupati in attività lavorative aumentasse dall'attuale 33% all'80%, con tutti gli extra-lavoratori impiegati presso imprese o cooperative in attività a maggior valore aggiunto, **il ritorno sul PIL raggiungerebbe i 480 milioni di Euro**. Queste stime mettono in evidenza il potenziale impatto positivo sul PIL derivante dall'incremento delle opportunità lavorative per i detenuti, soprattutto se orientate verso settori ad alto valore aggiunto e promosse attraverso Partnership Pubblico-Private.

Gli spazi dedicati alle attività lavorative e formative all'interno degli Istituti penitenziari

Grazie allo **studio realizzato da CENSIS per il CNEL** attraverso l'elaborazione dei dati aggiornati forniti dal **Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria**, è possibile avere un quadro di riferimento utile alla discussione del gruppo di lavoro e alla individuazione di osservazioni e proposte da portare all'attenzione del CNEL per le sue valutazioni istruttorie conformemente alle attribuzioni ad esso conferite ai sensi dell'art. 99 della Costituzione. Una rilevanza particolare è stata attribuita alla **verifica e alla valutazione degli spazi presenti all'interno degli istituti penitenziari alla data del 15 marzo 2024**. Gli istituti penitenziari che hanno trasmesso informazioni sui locali presenti all'interno del carcere e adibiti ad attività di tipo lavorativo e formativo sono stati 164 su 189, pari all'86,8%. **Sono stati censiti 627 spazi attivi e non attivi all'interno degli istituti: 365 rientrano nella prima categoria e 262 nella seconda (in breve, sei su dieci attivi, quattro su dieci inattivi)**. La quota di spazi attivi è particolarmente ampia in Emilia-Romagna e Marche (75,5%) e in Campania (71,6%, tab. 7). La Sicilia e la Calabria presentano le quote più elevate di spazi non attivi (rispettivamente il 73,9% e il 51,6%). **Per quanto riguarda gli spazi "non attivi", la valutazione della condizione complessiva viene espressa nel 62,2% dei casi, e di questi, il 36,3% raccoglie una valutazione "discreta" e l'11,5% una valutazione "ottima"**. Risulterebbero, invece, "scadenti" 12 locali su 100. Per gli spazi non attivi è stato riportato anche lo stato di funzionalità. In alcuni casi i locali sono definiti inattivi nel senso che non sono utilizzati (29,0%), mentre in altri casi la funzionalità sta per essere ripristinata attraverso interventi di progettazione e ristrutturazione in corso. Ancora, la valutazione espressa per il 18,7% degli spazi non attivi fa emergere invece un suo utilizzo sebbene in maniera spesso parziale (18,7%).

Aule didattiche e formative negli istituti penitenziari: un primo step di ricognizione

Una particolare rilevanza, rispetto agli obiettivi di reinserimento e inclusione dei detenuti, è assunta dalle aule didattiche e formative e dalla verifica del loro cablaggio. In questo caso lo studio realizzato da **CENSIS per il CNEL** in base alla ricognizione svolta dal **Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria** nel mese di marzo 2024, ha riguardato 170 istituti su 189; sono invece assenti le informazioni di 9 istituti, mentre per altri 10 non è stato possibile utilizzare le informazioni per problemi di rilevazione. Prendendo come base i 170 istituti, **il 31,8% dispone al momento di aule didattiche utilizzate per corsi di istruzione di I e II grado e per l'istruzione terziaria (54 istituti con 602 aule per scuole secondarie - il 56,5% è cablato - e 112 aule universitarie - il 55% è cablato), il 64,7% dispone di 555 aule per istruzione primaria e secondaria, mentre 6 istituti non dispongono affatto di aule (3,5%)**. È stata, inoltre, rilevata la presenza di 466 lavagne multimediali, di cui 229 in istituti con aule didattiche per la scuola secondaria e l'università e 235 in istituti con aule didattiche per la sola scuola secondaria. **In totale sono circa 52 mila i detenuti presenti all'interno di istituti che dispongono di aule didattiche per l'istruzione secondaria e terziaria. Fra i 170 istituti osservati, 45 dispongono di spazi non utilizzati, sebbene siano cablati e possano essere impiegati per percorsi formativi**. Altri 46 istituti dispongono di locali non utilizzati, anche se allo stato attuale non sono collegati in rete, ma potenzialmente potrebbero già essere a disposizione per corsi di istruzione e formazione. Infine, **per 21 istituti è in programma la realizzazione di altre aule**: nove di questi hanno già a disposizione aule didattiche per i diversi livelli di istruzione e formazione, dodici, invece, dispongono di aule dedicate all'istruzione di I e II grado.

I progetti finalizzati all'inclusione economica, sociale e lavorativa dei detenuti censiti dal CNEL

Nell'attività di *screening* delle iniziative, progetti e interventi rivolti all'inclusione sociale e lavorativa dei detenuti un posto importante è occupato da enti e organizzazioni pubbliche, private e del terzo settore che, unitamente ai **Garanti regionali e territoriali**, hanno trasmesso al **CNEL** numerose schede contenenti informazioni di dettaglio sugli interventi realizzati nel corso degli ultimi anni.

La raccolta e l'analisi - tuttora in corso e di cui si forniscono i primi risultati - fa riferimento a **221 interventi di formazione professionale, istruzione scolastica e universitaria e inserimento lavorativo**. Questi interventi hanno coinvolto, o hanno avuto come base di realizzazione, 41 istituti penitenziari, di cui 12 localizzati nel Nord Ovest, 9 nel Nord Est, 10 nel Centro e 10 nel Mezzogiorno. Il maggior numero di progetti è svolto da cooperative, Consorzi di cooperative, Associazioni di promozione sociale e altre simili (103 progetti). **Il 58,4% degli interventi ha riguardato corsi di formazione professionale, il 7,7% corsi di istruzione scolastica e universitaria e il restante 33,9% interventi di inserimento lavorativo**. Nel dettaglio dei 129 interventi di formazione professionale emerge una quota consistente che riguarda l'ambito della ristorazione e della produzione alimentare (20,2%), cui fanno seguito i corsi che riguardano l'attività edile (15,5%) e quelli dedicati alla cura del verde e all'agricoltura (14,0%). Le attività artigianali sono oggetto dell'11,6% dei corsi di formazione professionale, mentre il digitale e la sicurezza sul lavoro mostrano percentuali più contenute (rispettivamente il 4,7% e l'8,5%). Per quanto riguarda, invece, gli interventi di istruzione scolastica e universitaria, su 17 interventi segnalati, 3 hanno a che fare con corsi di alfabetizzazione, 4 riguardano il perseguimento del titolo di scuola secondaria di primo grado, 5 il titolo di scuola secondaria di secondo grado e 5, infine, rientrano nell'istruzione terziaria. Nell'ambito dei progetti e degli interventi finalizzati all'inserimento lavorativo, su un totale di 78 azioni analizzate, il 22,7% ha riguardato il settore della cura del verde e l'agricoltura, il 13,3% è stato finalizzato ad attività relative ai servizi interni all'istituto penitenziario, il 10,7% ad attività di ristorazione e la stessa percentuale si ottiene se si guarda all'inserimento lavorativo nel campo dell'edilizia.

I progetti e i programmi finanziati dalla Cassa delle Ammende

Nell'ambito dello studio **CENSIS** per il **CNEL**, sono state analizzate 74 schede riconducibili a progetti e programmi finanziati dalla **Cassa delle Ammende** con inizio attività precedente al 2022 (22 schede) e con inizio attività a partire dal 2022 (52 schede). **I progetti e i programmi con inizio attività precedente al 2022 hanno coinvolto, in particolare, un istituto penitenziario e 19 fra regioni e province autonome**. L'importo totale del finanziamento è stato di poco superiore ai **17 milioni di euro**, di cui 44.350 euro per l'istituto penitenziario e il resto a regioni e province autonome. **9,8 milioni di euro è l'importo richiesto alla Cassa delle Ammende, mentre 7,2 milioni rappresentano l'entità del cofinanziamento**. Fra le regioni, la Lombardia ha progettato due interventi per un importo complessivo di 4,6 milioni di euro, di cui 1,4 milioni a carico della Cassa. Importi superiori al milione di euro si riferiscono, invece, a progetti o programmi di cui sono titolari le regioni Lazio, Campania, Sicilia. **Per quanto riguarda le 52 schede con inizio attività a partire dal 2022, l'importo totale degli interventi finanziati è pari a 80,7 milioni di euro, di cui 66,6 milioni richiesti direttamente alla Cassa, e 14,1 milioni di euro come quota di cofinanziamento**. Rispetto ai soggetti attuatori degli interventi, il 34,7% degli oltre 80 milioni di euro è riconducibile a progetti della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, alla Direzione generale esecuzione penale esterna e di messa alla prova e all'UIEPE - Uffici interdistrettuali esecuzione penale esterna, mentre il 2,5% fa riferimento ad azioni direttamente realizzate da istituti penitenziari. Su un **totale di 74 progetti e programmi analizzati, 61 di questi riportano nella scheda progettuale l'indicazione prevista dei destinatari da coinvolgere**. Per i progetti e i programmi con inizio attività precedente al 2022 sono stati stimati circa **10.800 detenuti** coinvolti nella realizzazione, mentre per i progetti e i programmi la cui attività ha avuto inizio a partire dal 2022, il numero dei destinatari è stato stimato in **poco meno di 18.000**. Occorre sottolineare che i 13 progetti o programmi per i quali non è stato possibile individuare il numero previsto dei destinatari rappresentano oltre un terzo del volume complessivo di risorse messe a disposizione dalla Cassa delle Ammende nel corso degli anni analizzati.

Focus del gruppo di lavoro

Affrontare il tema dei servizi per il lavoro a 360 gradi, nell'ottica di combattere la recidiva, implica innanzitutto porre l'attenzione sul lavoro che tali servizi intendono promuovere. Il concetto di lavoro a cui si vuol tendere è quello sancito dalla Costituzione e riconosciuto nel proprio valore economico e sociale, che esprime la personalità di chi lo svolge. È possibile definire un modello condiviso e adottabile in tutta Italia di servizi per il lavoro intra ed extra murario, nonché per il reinserimento sociale a fine pena?

Per poter rispondere in modo affermativo a tale domanda, si propone di guardare ai soggetti coinvolti nei percorsi lavorativi dentro e fuori le carceri: a coloro che rappresentano l'offerta di lavoro (detenuti ed ex detenuti), ma anche alle istituzioni che compongono la domanda di lavoro interna ed esterna al carcere (Amministrazione penitenziaria, Imprese, imprese sociali e cooperative sociali) e a quei soggetti pubblici e privati che svolgono attività di mediazione tra domanda ed offerta e di accompagnamento al lavoro.

Appare quindi opportuno analizzare gli strumenti di attivazione più idonei nei percorsi al lavoro di questa fascia di lavoratori svantaggiati e più distanti dal mercato del lavoro: strumenti di presa in carico, di orientamento, di profilazione, di bilancio di competenze, di incontro domanda/offerta, di accompagnamento al lavoro esterno.

Ma sembra opportuno analizzare anche le metodologie più idonee per mettere in sinergia tali strumenti di politica attiva con il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, per connettere la domanda all'offerta di lavoro; e ancora, come integrare gli strumenti di politica attiva con gli strumenti di politica passiva a disposizione di domanda ed offerta (sostegno economico, incentivi economici e di natura fiscale).

Non si può, inoltre, affrontare il tema degli strumenti per il lavoro senza guardare al ruolo specifico che i soggetti istituzionali, pubblici, privati e del terzo settore giocano nell'organizzazione e gestione di tali strumenti, nonché alle figure professionali specifiche per gestire tali servizi, garantendone la sostenibilità. È possibile delineare un/alcuni modelli/percorsi per il lavoro dei reclusi ed ex detenuti che integrino servizi afferenti alle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione professionale, sociali ed assistenziali?

I servizi di politica attiva

Che sia dentro o fuori dal carcere, la persona detenuta deve poter trovare nei servizi per il lavoro a lei indirizzati quegli strumenti che le permettano di socializzare e di accedere a un lavoro dignitoso che risponda alle proprie inclinazioni, concorrendo a sviluppare la propria personalità e con un equo riconoscimento economico. L'esperienza lavorativa dentro o fuori dal carcere dovrebbe rispettare un'adeguata istruzione, l'acquisizione di competenze comportamentali e professionali che rispondano alle attitudini personali e a quanto richiesto dal mercato occupazionale. Il diritto al lavoro dei detenuti così esplicitato è lo stesso diritto al lavoro delle persone libere e, quindi, dovrebbe potere contare sugli stessi servizi per il lavoro. In altre parole, i servizi di presa in carico e accompagnamento al lavoro dei detenuti dovrebbero essere i medesimi che accompagnano tutti coloro che, nella fase di vita attiva cercano lavoro, in particolar modo quei soggetti più svantaggiati, che incontrano più ostacoli, di diversa natura, ad un'occupazione stabile.

I percorsi di politica attiva del lavoro per le fasce più svantaggiate e lontane dal mercato del lavoro prevedono innanzitutto la presa in carico della persona e l'attivazione di un processo di azioni integrate, una filiera composta da più servizi non esauribili in quello di incrocio domanda/offerta, in grado di attivare il lavoratore-detenuto verso il lavoro. Chi si occupa delle politiche attive e dei servizi per il lavoro deve legare in modo efficace l'obiettivo dell'inserimento lavorativo ad altre azioni che mirino a migliorare il profilo di occupabilità della persona presa in carico. È necessaria la costruzione di un percorso personalizzato, che metta insieme servizi di presa in carico di chi cerca lavoro, la sua profilazione, basata sul livello di istruzione raggiunto e di formazione professionale e sul bilancio di competenze, colloqui di orientamento, aiuto alla stesura di *curriculum* e percorsi personalizzati di *upskill* o *reskill*. Dalla presa in carico del detenuto lavoratore, i servizi per il lavoro diventano poi servizi di accompagnamento all'inserimento o reinserimento lavorativo. Gli istituti a disposizione, oggi, sono quelli del tirocinio extracurricolare non professionalizzante o borsa-lavoro (Lombardia) e dell'apprendistato. Il punto di arrivo diventa il contratto di lavoro subordinato o la creazione di lavoro autonomo.

Nell'ottica di potenziamento dei servizi per l'inclusione lavorativa di detenuti ed ex detenuti, è stato evidenziato il ruolo dei servizi di connessione tra domanda e offerta di lavoro. Da una parte si sconta, come nel mercato del lavoro libero, un forte disallineamento tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e quelle verso cui si indirizza la formazione professionale erogata nelle carceri. Dall'altra, i dati raccolti dal DAP evidenziano una forte sottorappresentazione della domanda proveniente dalle realtà produttive presenti nel territorio di riferimento delle istituzioni carcerarie, sia per il lavoro intramurario sia per quello in esterno. Nonostante alcune campagne informative ed esperienze progettuali innovative tese ad avvicinare le imprese alle carceri, il lavoro alle dipendenze di privati è ancora fortemente sbilanciato, a carico quasi interamente della cooperazione sociale. Le politiche di incentivi economici per le imprese, se non vengono integrate con strumenti informativi e di coinvolgimento diretto del mondo produttivo nelle politiche attive e formative per i detenuti in cerca di lavoro, non appaiono sufficienti per l'allineamento dell'offerta di formazione professionale ai fabbisogni della domanda del mondo produttivo. Tra i servizi tesi ad innalzare l'occupabilità dei detenuti, vi sono anche quelli di tipo assistenziale svolti dagli sportelli di patronato, erogati da volontari e sempre più diffusi nelle carceri, dove sono presenti progetti per il lavoro a carattere innovativo, ma che necessitano di essere messi a sistema in tutte le carceri.

Quale supporto all'Amministrazione penitenziaria per il lavoro dei detenuti

L'Amministrazione penitenziaria non possiede sufficienti risorse umane ed economiche per sostenere servizi per il lavoro come sopra sinteticamente delineati. A partire dagli Stati generali per l'esecuzione penale, svoltisi ormai quasi dieci anni fa, da più parti si è iniziato ad ipotizzare l'esigenza di istituire un organismo o ente a livello centrale che promuova e sostenga lo sviluppo di modelli per il lavoro penitenziario come sopra delineati. Tale organizzazione avrebbe il compito di gestire le politiche attive per il lavoro dei detenuti, con le competenze professionali idonee (orientatori, psicologi, formatori, operatori di politiche attive), sviluppare servizi di incontro domanda/offerta, potenziare le lavorazioni negli istituti carcerari e la dimensione imprenditoriale.

Uno dei modelli organizzativi ipotizzati dagli esperti è quello catalano del *Centre d'Iniciatives per a la Reinserció* - CIRE, ente pubblico di diritto privato che dipende dal Dipartimento di Giustizia del Governo della Catalogna, istituito nel 1989. Tale ente gestisce il reinserimento socio-lavorativo dei detenuti e fa da tramite tra l'istituzione penitenziaria e il mondo del lavoro, procacciando commesse che vengono poi realizzate all'interno delle carceri. CIRE gestisce servizi di formazione professionale e offre lavoro retribuito ai detenuti, attraverso 15 centri di lavoro e 70 laboratori di produzione. L'adozione del modello catalano dovrebbe passare attraverso una legislazione *ad hoc*. In alternativa, si potrebbe ipotizzare un sistema di gestione a rete coordinato dall'Amministrazione penitenziaria, che coinvolga centri pubblici e privati per il lavoro, le agenzie interinali di somministrazione, i servizi sociali, il sistema della formazione professionale accreditato, le parti sociali e tutti quei soggetti pubblici e privati che partecipano al mercato del lavoro esterno alle carceri.

Dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema

L'archivio delle buone pratiche ed esperienze progettuali raccolte da CNEL e DAP testimonia come l'innovazione sui temi delineati sia già patrimonio di molte amministrazioni penitenziarie, ma manchi ancora il passaggio successivo a *scaling up*, modellizzazione e trasformazione in azioni di sistema sull'intero territorio delle carceri italiane: sull'attuazione pratica di questo si gioca il lavoro che stiamo iniziando oggi.

Raccomandazioni in uscita dal gruppo di lavoro

Il confronto avvenuto nel gruppo di lavoro, che ha visto la partecipazione attiva di operatori e rappresentanti delle agenzie regionali per il lavoro, di cooperative sociali, di associazioni del terzo settore, di agenzie private per il lavoro, delle parti sociali e di singole imprese, partendo dalla presentazione delle esperienze progettuali attivate sul campo, ha permesso di tracciare punti di lavoro da sottoporre al costituendo Segretariato. La sintesi del dibattito è riassumibile nelle raccomandazioni operative che seguono.

1. I servizi per il lavoro devono mirare ad un lavoro dignitoso, di qualità, riconosciuto, remunerato secondo i contratti di settore sia in interno che in esterno, in grado così anche di combattere il rischio, una volta scontata la pena, di cadere in proposte di lavoro sommerso. In particolare, occorre stabilire parità di diritti per i lavoratori indipendentemente dalla condizione di privazione della libertà personale, a partire dalla parità nella misura della remunerazione da riconoscere anche agli impiegati in attività lavorativa intramuraria alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, e tenendo presente quanto recentemente riaffermato dalla Suprema Corte di cassazione con la sentenza n° 396 del 5 gennaio 2024 in merito al riconoscimento della NASpl ai lavoratori detenuti.
2. Creare servizi di sportello interno permanente, di ascolto e presa in carica dei detenuti, da attivare in tutte le sedi carcerarie con l'ausilio dei centri pubblici per l'impiego territoriali, delle agenzie private e del terzo settore e con la partecipazione di professionalità operanti nei territori di riferimento (operatori cpi, orientatori, psicologi, ecc).
3. Riorganizzare i tempi di vita quotidiani nelle carceri in modo compatibile con le esigenze dell'organizzazione del lavoro.
4. Costruire un sistema di monitoraggio e di valutazione di impatto anche sociale dei servizi per il lavoro e degli esiti dei percorsi ed inserimenti lavorativi nel breve e medio periodo.
5. Appare importante il raccordo dei servizi per il lavoro con i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, in funzione di migliorare il livello di occupabilità del lavoratore detenuto ed ex detenuto, raccordando domanda/offerta.
6. Deve essere posta attenzione anche a sviluppare servizi dedicati per l'auto-imprenditorialità.
7. L'ultima raccomandazione si raccorda ai lavori del gruppo governance, in quanto è stato verificato sul campo che ogni attività finalizzata all'inserimento lavorativo può essere condotta solo in partenariato tra tutti gli attori, pubblici, privati, del terzo settore, in sussidiarietà verticale ed orizzontale