



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

5. GOVERNANCE

Il sistema penitenziario e il lavoro di rete: il ruolo fondamentale di una governance efficace che attraverso la cooperazione ed il coordinamento consenta il raggiungimento dei rispettivi fini istituzionali attraverso la programmazione e la realizzazione di attività di collaborazione e integrazione.

Coordinatori:

Lina Di Domenico, Paolo Pirani

Premessa

La valenza rieducativa della pena, costituzionalmente prevista dall'art. 27, ha la finalità di garantire l'effettivo reinserimento della persona e, a questo scopo, il carcere in Italia è strutturato sul concetto di osservazione-trattamento. Offrire opportunità alla popolazione detenuta significa garantire alla comunità civile una possibile riduzione della recidiva e, di conseguenza, maggiore sicurezza.

La rete a cui fare riferimento è l'insieme degli interlocutori coinvolti nell'esecuzione penale intra ed extra muraria, in quanto risorsa indispensabile ai fini dei processi di reinserimento sociale e lavorativo.

Il vigente ordinamento penitenziario riconosce al detenuto il diritto al lavoro: in tal modo il rapporto tra l'istituzione penitenziaria ed il territorio, presuppone la realizzazione di un modello integrato di politiche.

Il reinserimento sociale delle persone detenute rappresenta un obiettivo fondamentale del sistema penitenziario italiano. Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) svolge un ruolo chiave in questo processo, ma il successo del reinserimento richiede una collaborazione interistituzionale con i diversi stakeholder coinvolti, ben coordinata ed organizzata.

La governance interistituzionale si riferisce al sistema di coordinamento e collaborazione tra diverse organizzazioni per raggiungere un obiettivo comune. Nel contesto del reinserimento sociale, la governance interistituzionale coinvolge il DAP, gli enti territoriali, i servizi sanitari, socio-sanitari, le imprese, i sindacati maggiormente rappresentativi, gli enti del terzo settore, e con funzione consultiva la Magistratura ordinaria e di sorveglianza ed il Garante Nazionale e i Garanti regionali dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale.

Il DAP ha la responsabilità di coordinare gli interventi di reinserimento sociale e di promuovere la collaborazione tra i diversi attori coinvolti. A tal fine, il DAP ha adottato diverse misure, tra cui: **protocolli d'intesa** con enti locali, servizi sociali e altri enti per la definizione di percorsi di reinserimento individualizzati tra cui l'accordo interistituzionale tra il DAP e il CNEL sottoscritto in data 13 giugno 2023, sul tema del lavoro, formazione e studio in carcere come strumenti di reinserimento sociale e di riduzione della recidiva; **istituzione di tavoli di lavoro** interistituzionali per la programmazione e il monitoraggio degli interventi; **finanziamento di progetti** di reinserimento sociale realizzati da enti del terzo settore. Il GDL stimola inoltre, l'attivazione degli strumenti citati nella direzione di possibili stipule di accordi di partenariato pubblico-privato.

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)**. 44 atenei capillari sul territorio nazionale hanno aderito alla **Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i Poli Universitari Penitenziari (CNUPP)**, istituito nel 2018 con l'obiettivo di garantire opportunità di studio e percorsi universitari all'interno degli istituti penitenziari.

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).

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.

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 come imprese, cooperative, fondazioni, associazioni

sindacali e datoriali, enti del terzo settore, i quali, 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). Alcuni progetti sono finanziati o realizzati da Regioni, Comuni e Direzione del carcere (24 progetti); i progetti di formazione scolastica e universitaria sono finanziati dai Centri provinciali per l'impiego degli adulti (CPIA), da alcuni Istituti di istruzione superiore (IIS) e università. **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; fra questi ultimi si segnalano, per importo del finanziamento, la Casa di reclusione di Padova, la Casa circondariale di Santa Maria Capua Vetere, la Casa circondariale di Bergamo. Il restante 62,7% del totale degli 80,7 milioni di euro è stato attribuito a regioni e province autonome e fra queste la Campania risulta essere l'ente con il maggiore importo finanziato (9,6 milioni di euro) e, a seguire, la Lombardia (7,7 milioni di euro) e l'Emilia-Romagna (6,2 milioni di euro). 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.

Le sfide della governance interistituzionale

La governance interistituzionale del reinserimento sociale presenta diverse criticità, tra cui: la **molteplicità di attori coinvolti**, che può rendere difficile il **coordinamento e la coesione degli interventi** in mancanza di organizzazione e capacità istituzionale; la **difficoltà di integrazione** delle diverse fonti di finanziamento, che può limitare l'efficacia degli interventi; la carenza di integrazione della **programmazione e della co-progettazione** tra i diversi interventi, che riduce l'efficacia dei servizi erogati.

La rete interna

Una conoscenza adeguata della rete che costituisce il sistema penitenziario è fondamentale per rendere concrete le diverse opportunità che si possono costruire e per instaurare comunicazioni efficaci e positive tra interno ed esterno. Il sistema interno composto da più aree: Ministero della Giustizia; Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; Provveditorato Regionale della Amministrazione Penitenziaria, Istituti di pena, Magistratura di sorveglianza. All'interno di questo macrosistema troviamo singoli sottoinsiemi, ognuno, con la propria organizzazione interna. Conoscere gli interlocutori istituzionali ci aiuta a comprendere la complessità della rete: Sistema Direttivo (direttori e vicedirettori); Sistema del Personale Civile (Area amministrativa, indispensabile per la vita dell'istituto); Personale della Custodia (agenti di polizia penitenziaria); Area Pedagogica (educatori del Ministero della Giustizia); Area psico-criminologica (esperti psicologi e criminologi convenzionati con il Ministero della Giustizia); Area Personale Sanitario, mondo religioso (cappellano).

Unitamente alla rete istituzionale è necessario considerare, anche, tutti coloro che si integrano per le attività trattamentali interne: mondo della scuola (dalla scuola primaria alla università); della formazione professionale (centri di formazione e organizzazioni esterne); sistema dei servizi sanitari dell'ente pubblico (in particolare, servizi per le tossicodipendenze); volontariato (organizzato e non); terzo settore (cooperative sociali che operano all'interno); comunità civile (attraverso iniziative che la coinvolgono in modo più o meno diretto).

Il mondo interno al carcere è una rete vasta che si amplia ulteriormente se consideriamo la fase dell'esecuzione penale esterna, nella quale rientra a pieno titolo il sistema del Servizio Sociale del Ministero della Giustizia.

Con questa rete è indispensabile co-costruire, tra "interni" ed "esterni", per il raggiungimento degli obiettivi rieducativi della pena, poiché, da questa rete il detenuto dipende interamente, per la sua vita quotidiana e per l'intero percorso dell'esecuzione penale.

La rete esterna

Parlare di rete esterna implica considerare sia il detenuto e la sua rete naturale, sia l'insieme delle risorse territoriali che di lui si occupano fuori dal carcere o nella fase in cui sta scontando la pena, in misura alternativa.

Con il termine "esterna", si fa riferimento a tutti gli interlocutori che non operano all'interno del carcere ma che in ogni modo agiscono nella cornice dell'esecuzione penale. La "*rete informale*", più o meno allargata che può essere da supporto nei momenti di difficoltà, come l'uscita dal carcere. Un sistema relazionale che andrebbe supportato, quando si dimostra una effettiva risorsa per il reinserimento. Lavorare su questa dimensione sarebbe importante per garantire solidità ai percorsi di reinserimento sociale e lavorativo delle persone.

La detenzione rappresenta un'esperienza specifica, con la quale è necessario confrontarsi e che implica tutte le manifestazioni legate all'esperienza detentiva e che richiedono competenze specifiche, anche da parte di coloro che si occupano di reinserimento lavorativo. Pertanto, anche la rete esterna fa fronte, inevitabilmente, alle specificità connesse all'esperienza detentiva che lascia segni profondi nella vita delle persone e, questo, è un primo nodo problematico che richiede attenzione. Inoltre, deve tenere conto anche della dimensione del controllo sociale formale che si concretizza, all'esterno del carcere, in due livelli fondamentali: la norma giuridica rappresentata dalle regole che governano le misure alternative; la connessione con i servizi istituzionalmente preposti ad esercitare il controllo (Forze dell'Ordine e Centri di Servizio Sociale).

Occuparsi di reinserimento significa entrare in una cornice giuridica di "non libertà"; la persona è sottoposta a **prescrizioni** all'interno delle quali tutti si muovono per il suo reinserimento. Sono, pertanto, necessarie competenze specifiche relative al lavoro di rete, da parte di tutti gli operatori e, anche, delle buone premesse organizzative dei singoli servizi al fine di operare, in modo integrato, per una presa in carico mirata.

Accanto ai vincoli giuridici e alle difficoltà di integrazione con i CSSA, i percorsi di reinserimento si connettono anche alle azioni di controllo formale delle forze dell'ordine. Si tratta di un problema strutturale sul quale avviare processi comunicativi tra il mondo del sociale e il mondo del controllo istituzionale nel tentativo di comprendere se e come è possibile avviare strategie di controllo orientate alla mediazione.

Tuttavia, pur sempre di controllo si deve parlare e questo risponde anche ad un elemento costitutivo della rete che, pur venendo letta sempre in chiave di supporto sociale, svolge comunque funzioni di controllo.

La questione di quali siano le premesse istituzionali che possono garantire lo sviluppo di un effettivo lavoro di rete in ambito penitenziario, è un tema fondamentale. Si tratta di comprendere entro quale cornice i diversi sistemi si possono davvero muovere in questa direzione.

Non è ovviamente semplice trovare modalità partecipate e contemporaneamente efficaci, ma è necessario uno sforzo in questo senso se si vuole realizzare una strategia di connessione reale tra rete interna e rete esterna. Le basi normative per lavorare in questo senso ci sono, ma la possibilità di dare corpo ai principi che in esse contenuti deve necessariamente passare attraverso un effettivo dialogo istituzionale.

A tale proposito è fondamentale tenere conto dell'esperienza finora condotta da coloro che sperimentano attivamente i percorsi di reinserimento e che possono evidenziare chiaramente punti di debolezza e punti di forza dell'attuale lavoro di rete.

Le politiche sociali per l'inserimento lavorativo delle fasce "fragili" e i principi della formazione professionale intra ed extra muraria sono i due strumenti fondamentali del trattamento carcerario.

Impatto della governance su efficacia dei percorsi di reinserimento lavorativo

È indiscutibile che il lavoro sia lo strumento trattamentale per eccellenza, tuttavia, le esperienze finora condotte dimostrano che, da solo, non è risolutivo per chi ha alle spalle una esperienza detentiva. È importante, quindi, che il processo di reinserimento inizi già dalla fase detentiva, attraverso l'attivazione di processi di responsabilizzazione del detenuto con percorsi di orientamento, ri-motivazione, formazione professionale e inserimento lavorativo. In questi ultimi anni si è assistito ad un aumento di occasioni di orientamento interno agli istituti che non erano pensabili, in passato. In simili esperienze il ruolo delle istituzioni territoriali preposte ha un forte peso nella definizione delle politiche, nell'assegnazione dei fondi, nella valutazione dei percorsi, pertanto, è necessario lavorare alla costruzione di una chiara definizione delle competenze, dei confini istituzionali e dell'attribuzione delle responsabilità.

Un **primo** nodo critico è insito nella rete istituzionale che deve governare l'intero sistema.

Un **secondo** nodo critico è rappresentato dalla scarsità di occasioni lavorative offerte dal mondo profit seppur in presenza di leggi che favoriscono le aziende stesse nell'assunzione di persone svantaggiate (Legge Smuraglia). È fondamentale provvedere alla strutturazione di servizi di supporto alle imprese per facilitare le stesse nell'assunzione di persone svantaggiate. Le istituzioni devono garantire la messa in rete delle risorse imprenditoriali disponendo banche dati utilizzabili dagli operatori e facendosi carico della promozione e del consolidamento della rete esterna. **Terzo** nodo critico è la connessione tra il lavoro e le altre esigenze della persona che proviene dall'esperienza detentiva. Molti percorsi di reinserimento presentano come urgente la questione dell'abitazione e la ricostruzione del sistema relazionale della persona; in assenza di queste due condizioni anche il lavoro si presenta come un'opportunità non sufficiente. Questo non significa ricadere nella logica assistenziale quanto, piuttosto, trovare modalità operative rispondenti alle reali esigenze della persona, in una **logica di tipo contrattuale con la persona stessa**.

Si tratta, quindi, di lavorare su progetti di reinserimento integrati in cui il lavoro è una delle opportunità ma non l'intero progetto della persona. Ciò significa assumere un unico progetto da parte di più interlocutori della rete responsabili, ciascuno, di una parte in una logica di *case-management* sulla singola situazione superando il concetto della "titolarità" del caso sulla base di competenze istituzionali. Si tratta, quindi, di ridefinire operativamente e concretamente la logica della **presa in carico di rete** orientata all'*empowerment* che fa parte dei metodi di lavoro sociale applicati in altri Paesi.

Complessità e articolazione della governance

Intorno al detenuto e all'obiettivo lavoro gravitano limiti, urgenze, necessità e una pluralità di figure istituzionali e di riferimento sociale, con connessi punti forza e debolezza. L'inserimento lavorativo di un detenuto comporta anche una gamma di strumenti procedurali che sono in primo luogo legislativi e normativi. Gli strumenti e le norme sono attualmente carenti sotto certi aspetti, perché frammentati e spesso mancanti di decreti attuativi o, anche, di sostegno economico.

Si ritiene in questa sede, anche con riferimento ai contenuti e agli obiettivi che il CNEL si prefigge di raggiungere con l'istituzione del "Segretariato Permanente", riepilogare un quadro delle strutture e degli organismi che l'attuale quadro normativo e regolamentare contempla e prevede ai fini della rieducazione e del reinserimento delle persone detenute.

La legge 26 luglio 1975, n. 354, relativa all'ordinamento penitenziario, come modificata dal DL 124/2018, prevede in proposito tre distinti organismi: le **commissioni regionali** per il lavoro penitenziario, le **commissioni penitenziarie** per l'assegnazione al lavoro di detenuti e internati, i **consigli di aiuto sociale** con relativi comitati per l'occupazione.

Le commissioni regionali per il lavoro penitenziario

L'articolo 25 bis della Legge 354/1975 prevede l'istituzione di apposite commissioni regionali per il lavoro penitenziario. "Esse – secondo la norma - sono presiedute dal provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria e sono composte dal dirigente del centro per la giustizia minorile, dal direttore dell'ufficio interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna, dai rappresentanti, in sede locale, delle associazioni imprenditoriali e delle associazioni cooperative, dai rappresentanti della regione che operino nel settore del lavoro e della formazione professionale e da un rappresentante di ANPAL (che in considerazione dell'avvenuta soppressione dell'Agenzia, dovrebbe essere sostituito da un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali). Ai componenti delle commissioni, come sopra individuate, non spetta la corresponsione di alcun compenso, gettoni di presenza, indennità, rimborsi spese e altri emolumenti comunque denominati.

Secondo la ricognizione effettuata di recente dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, attualmente le commissioni regionali per il lavoro penitenziario sono formalmente istituite in 15 Regioni¹.

Le commissioni penitenziarie per l'assegnazione al lavoro di detenuti e internati

Secondo l'art. 20, commi 4 e 5 della Legge 354/1975, come modificato dall'art. 2, comma 4, 5, 6, 7, del DL 124/2018, inoltre "presso ogni istituto penitenziario è istituita una commissione composta dal direttore o altro dirigente penitenziario delegato, dai responsabili dell'area sicurezza e dell'area giuridico-pedagogica, dal dirigente sanitario della struttura penitenziaria, da un funzionario dell'ufficio per l'esecuzione penale esterna, dal direttore del centro per l'impiego o da un suo delegato, da un rappresentante sindacale unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello territoriale. Per ogni componente viene indicato un supplente"². Attualmente anche in questo caso l'istituzione e il funzionamento di tali commissioni risulta disomogeneo e frammentario.

I consigli di aiuto sociale e i comitati per l'occupazione

I "consigli di aiuto sociale" sono previsti dall'art. 74 della legge 26 luglio 1975, n. 354 (tuttora formalmente vigente) sull'ordinamento penitenziario e avrebbero dovuto essere costituiti nel capoluogo di ciascun circondario³. L'istituzione dei CAS a seguito dell'intervenuto trasferimento di specifiche e concorrenti competenze ai comuni sancito dal DPR 616/77 e alla successiva riforma del Titolo V della Costituzione intervenuta con la legge costituzionale n. 3/2001, non ha mai trovato compiuta applicazione, fatta salva l'unica eccezione del Tribunale di Palermo, che ne ha disposto autonomamente l'attivazione tra il 2021 e il 2022 nonostante tale disposizione venga ritenuta abrogata *de facto*. **Tra le attività del consiglio di aiuto sociale per l'assistenza penitenziaria e post-penitenziaria, descritte al successivo articolo 75, rilevano in particolare** *"l'organizzazione, anche con il concorso di enti o di privati, corsi di addestramento e attività lavorative per i liberati che hanno bisogno di integrare la loro preparazione professionale e che non possono immediatamente trovare lavoro, nonché la promozione della frequenza dei liberati ai normali corsi di addestramento e di avviamento professionale predisposti dalle regioni"*. Infine, il CAS *"collabora con i competenti organi per il coordinamento dell'attività assistenziale degli enti e delle associazioni pubbliche e private nonché delle persone che svolgono opera di assistenza e beneficenza diretta ad assicurare il più efficace e appropriato intervento in favore dei liberati e dei familiari dei detenuti e degli internati"*. **L'art. 77** della stessa legge prevede inoltre che *"al fine di favorire l'avviamento al lavoro dei dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena" presso ogni consiglio di aiuto sociale sia istituito un "Comitato per l'occupazione degli assistiti dal consiglio di aiuto sociale"*⁴.

¹ Le Regioni Basilicata, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia risultano prive della commissione, mentre nelle regioni Abruzzo, Lazio e Molise la costituzione formale delle commissioni è avvenuta solo in data 8 marzo u.s.

² La commissione di cui al comma 4, dandone adeguata pubblicità, provvede a: a) formare due elenchi, uno generico e l'altro per qualifica, per l'assegnazione al lavoro dei detenuti e degli internati, tenendo conto esclusivamente dell'anzianità di disoccupazione maturata durante lo stato di detenzione e di internamento, dei carichi familiari e delle abilità lavorative possedute, e privilegiando, a parità di condizioni, i condannati, con esclusione dei detenuti e degli internati sottoposti al regime di sorveglianza particolare di cui all'articolo 14-bis; b) individuare le attività lavorative o i posti di lavoro ai quali, per motivi di sicurezza, sono assegnati detenuti o internati, in deroga agli elenchi di cui alla lettera a); c) stabilire criteri per l'avvicendamento nei posti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, nel rispetto delle direttive emanate dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Alle riunioni della commissione partecipa, senza potere deliberativo, un rappresentante dei detenuti e degli internati. Resta salvo il potere del direttore di derogare, per specifiche ragioni di sicurezza, ai criteri di assegnazione al lavoro di cui al comma 5, lettera a)".

³ La norma prevede che il consiglio di aiuto sociale, presieduto dal Presidente del tribunale o da un magistrato da lui delegato, e composto dal Presidente del tribunale dei minorenni o da un altro magistrato da lui designato, da un magistrato di sorveglianza, da un rappresentante della regione, da un rappresentante della provincia, da un funzionario dell'amministrazione civile dell'interno designato dal prefetto, dal sindaco o da un suo delegato, dal medico provinciale, dal dirigente dell'ufficio provinciale del lavoro, da un delegato dell'ordinario diocesano, dai direttori degli istituti penitenziari del circondario. Ne fanno parte, inoltre, sei componenti nominati dal presidente del tribunale fra i designati da enti pubblici e privati qualificati nell'assistenza sociale. Il consiglio di aiuto sociale – secondo la citata normativa – ha personalità giuridica, è sottoposto alla vigilanza del Ministero di grazia e giustizia e può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. I componenti del consiglio di aiuto sociale prestano la loro opera gratuitamente. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la grazia e giustizia, può essere disposta la fusione di più consigli di aiuto sociale in un unico ente. Il regolamento stabilisce l'organizzazione interna e le modalità del funzionamento del consiglio di aiuto sociale, che delibera con la presenza di almeno sette componenti.

⁴ Di tale comitato, presieduto dal Presidente del consiglio di aiuto sociale o da un magistrato da lui delegato, fanno parte quattro rappresentanti rispettivamente dell'industria, del commercio, dell'agricoltura e dell'artigianato locale, designati dal Presidente della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, tre rappresentanti dei datori di lavoro e tre rappresentanti dei prestatori d'opera, designati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale, un rappresentante dei coltivatori diretti, il direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, un impiegato della carriera direttiva dell'amministrazione penitenziaria e un assistente sociale del centro di servizio sociale. I componenti del comitato sono nominati dal presidente del consiglio di aiuto sociale. Il comitato delibera con la presenza di almeno cinque componenti.

L'Accordo Stato Regioni: Cabine di regia regionali e piani di azione

A detta strutturazione organizzativa, si è poi affiancato di recente l'accordo formalizzato il 28 aprile 2022, ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali sul documento recante "*Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale*", il cui scopo ultimo è per l'appunto la definizione di un sistema di governance multilivello improntata al principio di sussidiarietà e volta a traghettare, da un lato, i necessari obiettivi di efficacia, efficienza dell'azione amministrativa, pervenendo, dall'altro, alla individuazione e alla messa in funzione di meccanismi omogenei per la valutazione d'impatto sugli effetti delle politiche pubbliche di riferimento. Il documento in questione scaturisce da un lavoro avviato nel 2020 con la costituzione del "*Tavolo di confronto per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali per il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale e dei minorenni e giovani adulti in carico ai servizi minorili della Giustizia*" con l'obiettivo di garantire l'uniformità nell'intero territorio nazionale delle politiche integrate in materia di interventi di inclusione attiva delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale. Le "*linee d'indirizzo*" contenute nell'Accordo prevedono l'istituzione, presso ogni Regione e Provincia Autonoma, di una cabina di regia multilivello che costituisce lo strumento principale per la governance territoriale in quanto è volta a garantire l'integrazione dei servizi socio-sanitari e di inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale emanati dall'Autorità Giudiziaria, nonché l'integrazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali dei servizi territoriali e delle articolazioni territoriali dell'Amministrazione della Giustizia, con particolare riferimento alle risorse finanziarie dedicate, quali: benefici della legge 193/00 "*norme per favorire il lavoro dei detenuti*", fondi strutturali e di investimento europei, tirocini formativi, agevolazioni alle assunzioni ecc., risorse già stanziare dalle Regioni, dagli Enti locali e dalle Amministrazioni centrali a tali scopi, in modo da migliorare l'efficienza e l'efficacia degli investimenti in una logica unitaria di sistema.

L'accordo prevede altresì:

- che la cabina di regia sia costituita, in relazione alla competenza, dai Direttori di Dipartimento degli Assessorati regionali competenti o loro delegati, dal Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria o suo delegato, dal Direttore dell'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna o suo delegato, dal Direttore del Centro per la Giustizia minorile o suo delegato, da un referente dell'ANCI regionale o dal Consiglio delle Autonomie locali;
- che alla cabina di regia siano invitati a partecipare il Presidente del Tribunale ordinario o suo delegato, il Presidente del Tribunale di sorveglianza o suo delegato e il Presidente del Tribunale per i minorenni o suo delegato e, in base alla tematica trattata, potrà essere invitato un Direttore di Unità Organizzativa Salute in carcere delle Aziende ULSS, un Direttore dei Servizi Sociali o un Direttore Sanitario delle Aziende AASSLL, il Garante Regionale delle persone private della libertà personale o suo delegato, il Garante comunale ove presente;
- che la cabina di regia abbia i seguenti compiti: porre in essere processi di rilevazione e analisi dei bisogni del contesto e delle risorse esistenti; definire il Piano di Azione Regionale triennale con i competenti uffici regionali delle amministrazioni centrali, la Regione, e con gli Enti locali, le Associazioni, il Terzo Settore e le realtà produttive al fine di garantire servizi rispondenti alle esigenze differenziate delle persone e dei contesti territoriali di riferimento; promuovere l'implementazione del Piano a livello regionale e locale in stretto raccordo con i Piani di Zona; monitorare la realizzazione del Piano a livello regionale e locale ai fini della rilevazione del fabbisogno e della programmazione;
- la cabina di regia, oltre alle attività alla stessa attribuite dall'Accordo sopra richiamato, svolgerà anche compiti di regia, coordinamento, promozione e facilitazione delle progettualità di rilevanza regionale avviate o da avviare con il Ministero della Giustizia – Dipartimento Amministrazione penitenziaria, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, Dipartimento per gli Affari di Giustizia e Cassa delle Ammende.

La Cassa delle Ammende e la struttura di supporto

Al fine di dare ulteriori contenuti operativi e, concreta attuazione all'accordo in questione, in continuità e ad implementazione dell'Accordo nazionale tra la Conferenza delle Regioni e Province Autonome e la Cassa delle Ammende del 26 luglio 2018 finalizzato alla promozione di una programmazione condivisa, relativa ad interventi di

inclusione sociale delle persone in esecuzione penale⁵, il 28 giugno 2022 la Cassa delle Ammende ha stipulato un *“Protocollo di intesa con il Ministero della giustizia e la Conferenza delle regioni e delle province autonome volto espressamente all’attuazione delle linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento sociale delle persone sottoposte a provvedimenti privativi o limitativi della libertà personale già contenute nell’accordo del 28 aprile 2022”*.

L’obiettivo è quello di *“perseguire con maggiore efficacia un’azione coordinata e solidale, attenta alle esigenze dei cittadini e rispettosa delle diversità, in attuazione dei principi di leale collaborazione e di rispetto delle diverse valutazioni istituzionali”*, nonché di *“procedere al rafforzamento e integrazione delle politiche sociali e della giustizia penale per realizzare un nuovo modello di giustizia di comunità, al fine di promuovere la coesione sociale e incidere positivamente sulla sicurezza della cittadinanza”*.

In base al citato protocollo, Ministero della Giustizia, Cassa delle Ammende e Conferenza delle regioni e delle province autonome si sono impegnati a realizzare entro un anno dalla stipula dello stesso, secondo le proprie specifiche competenze, quanto previsto nell’Accordo, ai sensi dell’art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, sancito il 28 Aprile 2022 dalla Conferenza Unificata tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, ai fini dell’attuazione delle Linee di indirizzo per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale, al fine di garantire uniformità nell’intero territorio nazionale delle politiche integrate in materia di interventi sociali.

A tale scopo, il protocollo ha previsto l’istituzione presso la Cassa delle Ammende di una struttura di supporto presieduta dal Segretario Generale della Cassa delle Ammende, che in collaborazione con il Segretario Generale della Conferenza delle Regioni e Province Autonome ed il Coordinatore delle politiche sociali della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, svolgeranno una funzione di raccordo tra le diverse istituzioni coinvolte per supportare e monitorare le operazioni di realizzazione, in modo da promuovere una strategia integrata di interventi per migliorare l’efficienza e l’efficacia dei servizi.

Tale struttura ha, altresì, la funzione di redigere una relazione annuale sullo stato di attuazione dell’Accordo, da consegnare alla cabina di regia di coordinamento nazionale per la promozione delle attività di collaborazione tra i soggetti firmatari, costituita ai sensi dell’art. 2 dell’Accordo tra la Cassa delle Ammende e la Conferenza delle Regioni del 26 luglio 2018.

Come risulta dalla Relazione resa da Cassa delle Ammende, ad oggi non tutte le Regioni hanno ancora provveduto ad istituire la Cabina di Regia prevista⁶. In secondo luogo, si riscontra una maggiore celerità nell’istituzione delle Cabine di Regia da parte delle Regioni del Nord, che nella loro totalità l’hanno istituita nel 2022, anche se con qualche rilevante eccezione al sud, come ad esempio la Calabria.

Nella quasi totalità dei casi la Cabina di Regia risulta presieduta dall’assessore regionale alle politiche sociali, comunque denominato (welfare, n.d.r.) o dal relativo dirigente generale. Un’eccezione in questo senso è rappresentata dall’Umbria, che la vede presieduta dal Dirigente per la segreteria di Giunta.

La Cabina di Regia, si compone quasi sempre tra gli 8 e i 15 partecipanti. I componenti che più frequentemente vi sono assegnati sono gli assessori nelle materie competenti o i relativi direttori generali (sociale, istruzione, attività produttive e sanità). Sono ovviamente sempre presenti il Provveditore regionale dell’amministrazione penitenziaria, il Direttore dell’Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna, i Direttori dei Centri per la Giustizia Minorile territorialmente competenti, un rappresentante dell’ANCI regionale o un rappresentante del Consorzio degli Enti Locali (ad eccezione delle Marche).

Si assiste, in qualche caso, all’assegnazione dei Direttori di aziende sanitarie locali territorialmente competenti. La Valle d’Aosta e il Trentino-Alto Adige hanno previsto la presenza anche del Direttore della Casa Circondariale e di un tecnico comunale. Inoltre, le uniche regioni che prevedono la presenza (non solo consultiva) del Garante regionale per i diritti della persona sono le Marche e il Trentino-Alto Adige. Nonostante il ruolo rilevante svolto dal terzo settore e le specifiche competenze ad esso attribuire dal D.Lgs. 117/2017 all’interno delle Cabine di Regia **non sono previsti componenti del terzo settore, ad eccezione del caso del Trentino-Alto Adige che ne accoglie due rappresentanti**. Analogamente non è prevista, come sarebbe auspicabile, alcuna presenza dei rappresentanti delle parti sociali nelle Cabine di Regia. Infine, come componenti con funzione consultiva sono di frequente previsti i Garanti regionali e/o comunali per i diritti della persona e i presidenti dei Tribunali territorialmente competenti (ordinario, sorveglianza, minorenni). Le **cabine di regia** costituiscono la sede di riferimento regionale per migliorare l’efficacia degli interventi di reinserimento sociale attraverso la collaborazione interistituzionale tra i vari componenti del partenariato istituzionale. Per quanto riguarda invece i **piani triennali di**

⁵ Il predetto Accordo ha concorso all’implementazione di una nuova metodologia di programmazione sociale in materia di inclusione sociale delle persone in esecuzione penale, prevedendo l’estensione della programmazione condivisa della Cassa delle Ammende con Regioni, Provveditorati Regionali dell’Amministrazione penitenziaria, Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna e Centri per la Giustizia minorile con contestuale rafforzamento della governance territoriale.

⁶ Non risultano ancora aver provveduto in tal senso le Regioni Abruzzo, Basilicata, Molise e Puglia.

azione regionale, questi ultimi prevedono diverse linee di azione, tra cui: attivazione e implementazione dei centri di inclusione socio-lavorativa; consolidamento dei centri diurni interni ed esterni agli Istituti penitenziari; azioni per l'inclusione lavorativa: formazione professionale certificata, tirocini lavorativi; interventi di inclusione sociale e occupazionale; interventi a favore dei detenuti dimittendi; linee di intervento dedicate ai giovani adulti e alle donne.

Le opportunità offerte dal PN 2021 - 2027

Il Programma Nazionale Inclusione 2021-2027 del quale a breve si dovrebbe avere contezza rispetto all'articolazione dei fondi disponibili per ciascuna articolazione ministeriale, si rivolge all'intero sistema giudiziario, con linee di intervento diversificate a favore dell'intera popolazione sottoposta a misure penali, adulti, giovani adulti e minori, integrate in un progetto unitario, essendo esse correlate l'una con l'altra e parte di una più ampia strategia del Ministero della Giustizia.

Il progetto, finanziato tramite il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) e il Fondo Sociale Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), mira a incentivare l'inclusione sociale attraverso l'occupazione, promuovendo pari opportunità, non discriminazione e migliorando l'occupabilità. La Direzione Generale per il Coordinamento delle Politiche di Coesione guiderà il progetto con la funzione di Organismo Intermedio, mentre una Cabina di Regia nazionale e tre Comitati Tecnici Operativi coordineranno le attività.

Le Regioni e Province Autonome saranno anch'esse beneficiarie dei fondi e si occuperanno della conduzione delle politiche a favore dei detenuti, in collaborazione con le Cabine di Regia regionali. Le iniziative includono attività formative, tirocini, accompagnamento al lavoro e miglioramento delle infrastrutture carcerarie.

Il progetto si inserisce nel Programma Complementare al P.N.R.R., con l'obiettivo di migliorare gli spazi carcerari, inclusione femminile, coinvolgimento di cittadini stranieri e minoranze culturali, promozione delle competenze e dell'economia verde. Si prevedono interventi di formazione professionale certificata, attivazione di laboratori enogastronomici, potenziamento delle attività esistenti e miglioramento delle infrastrutture, con l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale attraverso l'occupazione e la formazione professionale dei detenuti.

Il Segretariato Permanente presso il CNEL

Per rendere coerente e ramificare in maniera capillare il sistema di governance multilivello prefigurato dai diversi accordi e protocolli sopradescritti ed articolato a livello macro territoriale nelle apposite cabine di regia regionali si ritiene estremamente interessante, in ottica di replicabilità e diffusione massiva, la proposta avanzata dal CNEL dell'istituzione di un "Segretariato permanente" (più brevemente definito "Segretariato"), in grado di interagire con il sistema di governance e svolgere una serie di funzioni trasversali, supporto e consulenza tecnica, da un lato con la Cassa delle Ammende e suo tramite con le cabine di regia regionali (da incentivare nella loro diffusione, vista la loro riconosciuta utilità) e, dall'altro, con tutte le parti sociali – datoriali, sindacali e del terzo settore – rappresentate nel CNEL, mettendo a sistema le relative reti organizzative di prossimità capillarmente ramificate sull'intero territorio nazionale.

Attraverso l'attivazione del "Segretariato", il CNEL si propone innanzitutto di rendere sinergiche e convergenti risorse ed expertise provenienti dalle diverse Amministrazioni, dalle organizzazioni datoriali e sindacali rappresentate nel CNEL, dal mondo dell'impresa e dal terzo settore per offrire un hub e uno snodo di raccordo funzionale per l'attivazione e la facilitazione dei contatti tra Amministrazione penitenziaria e soggetti pubblici, privati e del terzo settore in relazione ad interventi, progettualità e iniziative rivolte alla formazione, anche professionale, e all'inserimento lavorativo dei detenuti e degli ex detenuti. In forza dell'accordo interistituzionale in essere e previo gli ulteriori protocolli attuativi e di collaborazione formalizzati, il CNEL si configura quale soggetto facilitatore per il coinvolgimento sistematico e proattivo delle organizzazioni datoriali, sindacali e del terzo settore presenti nel proprio novero, concorrendo anche alla elaborazione di apposite linee guida e procedure standardizzate per l'ottimale funzionamento delle diverse azioni di sistema che verranno progressivamente poste in essere in tale ambito. Si potrebbe altresì prevedere l'individuazione puntuale delle rappresentanze delle associazioni imprenditoriali e delle associazioni cooperative in corrispondenza con il criterio della maggiore rappresentatività e la presenza di uno o più rappresentanti del CNEL, nonché il conferimento di compiti di censimento delle competenze lavorative e professionali specifiche dei detenuti in raccordo con le competenti strutture del DAP e del PRAP.

Osservazioni e proposte

La coerenza programmatica dei diversi livelli di governance, nazionale, regionale e locale e la necessità di una loro integrazione è indispensabile per perseguire la finalità del reinserimento sociale delle persone, comprese quelle sottoposte a misure penali. La programmazione integrata degli interventi costituisce, dunque, uno strumento fondamentale per garantire l'erogazione di servizi di qualità, raccordando i vari livelli di governo coinvolti, le diverse fonti finanziarie e i diversi strumenti e risorse, per adottare azioni e comportamenti adeguati e mirati al superamento delle difficoltà che ostacolano l'esercizio dei diritti e l'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale. Il **consolidamento applicativo della nuova metodologia della programmazione, integrata**

e condivisa, necessita di servizi interistituzionali e di capacità gestionale plurifondo (fondi nazionali, regionali, europei). Tale metodologia che può essere utilizzata a legislazione invariata grazie ad innovazioni di carattere meramente organizzativo ed amministrativo, rappresenta soprattutto un rinnovamento di carattere culturale e sociale, che si riverbera positivamente sull'innalzamento della efficienza, dell'efficacia e qualità dei servizi offerti, in un ambito così complesso come quello del reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale, che richiede un approccio multiprofessionale e multidimensionale.

La **formazione integrata** del personale coinvolto nei processi organizzativi delle cabine di regia regionali e dell'amministrazione della giustizia potrebbe, pertanto, contribuire efficacemente a rafforzare la capacità istituzionale e rendere più rapido quel cambiamento organizzativo necessario per applicare la nuova metodologia di programmazione e l'innovazione dei servizi di reinserimento. Interventi di rafforzamento della capacità di tutta la filiera organizzativa interistituzionale, in una logica di sistema, in ragione della mission dei diversi attori coinvolti, è dunque fondamentale per il raggiungimento dei risultati attesi in termini di reinserimento delle persone in esecuzione penale. Applicare al lavoro penitenziario il **sistema di identificazione, validazione e certificazione delle competenze** ed in particolare le norme relative alla procedura per la Certificazione dell'apprendimento non formale e informale, secondo quanto previsto dal Decreto interministeriale del 5 gennaio 2021 in attuazione del D.lgs. 16 gennaio 2013 n. 13, contribuirebbe, inoltre a facilitare le procedure per ottenere il bilancio delle competenze e la certificazione della formazione per le persone svantaggiate, favorendo il processo di reinserimento lavorativo. La previsione di **un'unità organizzativa che potrebbe essere rappresentata dal rafforzamento istituzionale della Cassa delle Ammende** per favorire il coordinamento interistituzionale di tutte le amministrazioni coinvolte nel complesso processo del reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale, in modo da consolidare il percorso in atto con gli enti territoriali ed i corpi intermedi per una concreta azione di sistema, anche attraverso l'istituzione del Segretariato permanente presso il Consiglio Nazionale per l'Economia e il Lavoro, cui in virtù del protocollo di intesa sottoscritto il 31 gennaio 2024 è demandato il compito di integrare qualitativamente il monitoraggio con la valutazione di impatto di programmi e progetti, attraverso la definizione di modelli e schemi operativi utili a tale scopo, nonché di collaborare con il DAP all'elaborazione di apposite linee guida per potenziare la qualità dei programmi e progetti finanziati. La definizione di **livelli essenziali delle prestazioni anche per il settore relativo al reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale** consentirebbe il miglioramento dei servizi offerti e uniformità su tutto il territorio nazionale con un innalzamento dei livelli di sicurezza e di benessere collettivo, favorendo la realizzazione di un nuovo modello di giustizia penale, fondato sulla tutela dei diritti e sulla coesione sociale.