



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

Interventi dei relatori durante la giornata di lavoro di martedì 16 aprile 2024 presso il CNEL

Intervento di:

Sonia Specchia, Segretario Generale Cassa delle Ammende

Abstract:

Il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale richiede misure e azioni che tengano conto della multicomplexità che caratterizza le condizioni individuali e del contesto sociale di riferimento, a pena di inefficacia di qualunque intervento si voglia sperimentare. In alcuni contesti da anni sono stati attivati e permangono buone pratiche che hanno permesso di mettere a sistema gli interventi "a progetto" e assicurare percorsi sostenibili nel tempo attraverso l'integrazione di politiche sociali, formazione professionale e servizi per il lavoro, ma la necessità di un'organizzazione stabile e di una metodologia condivisa in tale ambito sono ormai imprescindibili, per ottenere risultati efficaci e stabili.

Rafforzare il campo d'azione delle politiche di inclusione delle persone in esecuzione penale e la governance interistituzionale per migliorare la qualità degli interventi, valorizzando il modello di integrazione con le risorse del territorio, è la mission del nuovo corso della Cassa delle Ammende, che non finanzia solo progetti, ma promuove, indirizza e coordina interventi che utilizzano una nuova metodologia di azione: la **programmazione integrata**, condivisa degli interventi di reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale, attraverso il partenariato istituito ad hoc con le Regioni e le articolazioni dell'Amministrazione della giustizia sul territorio che si occupano di esecuzione penale, con la partecipazione consulenziale della Magistratura competente e dei Garanti Nazionale e Regionali delle persone private della libertà personale.

Per perseguire con maggiore efficacia un'azione coordinata in attuazione dei principi di leale collaborazione e di rispetto delle diverse valutazioni istituzionali, il 26 luglio 2018 è stato stipulato l'Accordo tra la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e la Cassa delle Ammende.

Qual è l'idea sottesa. Per effetto dell'art. 117 della Costituzione, le Regioni hanno la competenza, in materia di programmazione sociale, di attuazione delle politiche sociali e del lavoro, al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena parità delle persone nella vita sociale, culturale ed economica, quindi, anche delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale.

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.

Le Regioni già prevedono nei loro programmi, sia con i fondi di bilancio che con i finanziamenti provenienti dai fondi strutturali e di investimento europei, linee di intervento per il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale. Ma grazie alla partecipazione delle articolazioni della giustizia, che si occupano di esecuzione penale, al processo decisionale per l'allocatione delle risorse, si è innalzata notevolmente, in alcune aree del territorio, ove si utilizza tale approccio, la qualità degli interventi e la quantità delle risorse stanziare.

La Cassa delle Ammende, insieme ai Dipartimenti competenti per l'esecuzione penale, è strumento per l'attuazione di un nuovo modello di esecuzione penale, da realizzare insieme agli enti di governo del territorio, al terzo settore ed alla società civile, tutti necessariamente coinvolti nei processi di inclusione sociale per rafforzare la sicurezza ed il benessere collettivo.

Con l'Accordo del 26 luglio 2018 tra la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome e la Cassa delle Ammende, rinnovato il 2 dicembre 2021, si è dato avvio ad un percorso di promozione ed attuazione della programmazione condivisa degli interventi di inclusione sociale a favore delle persone in esecuzione penale.

La necessità del coordinamento interistituzionale e della programmazione sociale integrata ha portato ad identificare quale azione fondamentale, da porre in essere in modo congiunto, quella di definire delle linee di indirizzo condivise con gli enti territoriali.

Il consolidamento di tale approccio è stato operato attraverso l'[Accordo della Conferenza unificata del 28 aprile 2022](#), sancito ai sensi dell'art. 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 con l'approvazione del documento "*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*". E' stata, così, prevista l'istituzione di una Cabina di Regia interistituzionale presso ciascuna Regione, per realizzare la Programmazione triennale, integrata e condivisa, al fine di garantire servizi rispondenti alle esigenze differenziate delle persone e dei contesti territoriali di riferimento e favorire la realizzazione di un nuovo modello di giustizia di comunità, frutto del rafforzamento e dell'integrazione delle politiche sociali, per la tutela dei diritti delle persone destinatarie degli interventi, per promuovere la coesione sociale e per incidere positivamente sulla sicurezza della cittadinanza.

La cabina di regia territoriale è costituita dai Direttori di Dipartimento degli Assessorati regionali competenti (politiche sociali, lavoro e formazione, sviluppo economico, salute, istruzione, ecc.), dal Provveditore Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, dal Direttore dell'Ufficio interdistrettuale di

esecuzione penale esterna, dal Direttore del Centro per la Giustizia Minorile, dal referente dell'ANCI locale.

Alla Cabina di regia sono invitati a partecipare il Presidente del Tribunale ordinario, il Presidente del Tribunale di sorveglianza, il Presidente del Tribunale per i minorenni e il Garante Regionale delle persone private della libertà personale.

Per effetto della stipula del predetto Accordo, la **Cabina di regia nazionale**, presieduta dal Segretario generale della Cassa delle Ammende e dal Segretario Generale della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, costituita dai rappresentanti delle 20 Regioni e delle 2 Province Autonome, in attuazione dell'Accordo del 26 luglio 2018, è supportata, oggi, dalle Cabine di regia territoriali istituite presso quasi tutte le Regioni/ Province Autonome.

La programmazione condivisa con le Regioni e le Province Autonome, secondo quanto stabilito nelle linee guida indicate nell'Accordo del 28 aprile 2022, è attuata tramite la definizione del Piano di Azione Regionale triennale, che prevede diverse linee di finanziamento, tra le quali quelle delle Regioni e Province Autonome, delle articolazioni della Giustizia e della Cassa delle Ammende, allo scopo precipuo di garantire quei servizi rispondenti alle esigenze differenziate delle persone e dei contesti territoriali di riferimento, realizzata attraverso la preventiva rilevazione del fabbisogno nelle principali aree di intervento, quali: lavoro e formazione professionale, sostegno alle famiglie, housing sociale, orientamento alla cittadinanza attiva, continuità terapeutico-assistenziale, giustizia riparativa e assistenza alle vittime di reato.

Con l'attuazione dell'Accordo si è voluto assicurare un flusso programmatico lungo un orizzonte temporale di durata triennale che consente di delineare una programmazione sistemica delle politiche di inclusione sociale con contestuale miglioramento della qualità dei servizi offerti.

Inoltre, la definizione di un **Piano di azione regionale triennale** consente la realizzazione di una programmazione nell'ambito dell'esecuzione penale coerente, nei diversi livelli di governance coinvolti, ed un utilizzo efficace delle risorse provenienti da diversi ambiti ed istituzioni, quali ad esempio i fondi strutturali e di investimento europei, il fondo per il recupero e il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale, previsto dall'art. 1 commi 856-857 della legge di bilancio 29 dicembre 2022 n. 197, il fondo istituito ex art. 1, comma 426, della legge n. 160 del 27 dicembre 2019 sul rafforzamento della rete di assistenza alle vittime di reato.

Di particolare rilevanza è stato, poi, il rafforzamento della complementarietà dell'azione con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e con il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, determinante per migliorare la qualità dell'offerta trattamentale negli Istituti penitenziari e per favorire la realizzazione di un'azione di sistema per lo sviluppo del lavoro e della formazione professionale, prevedendo anche il supporto all'adeguamento al nuovo modello di esecuzione penale, mediante il finanziamento di progetti di reinserimento sociale anche per le persone in esecuzione penale esterna.

Tali Programmi presentano caratteristiche di innovatività, trasformando tipologie di occupazione alle dipendenze dell'amministrazione, tradizionalmente considerate scarsamente professionalizzanti, in occasioni di riqualificazione, con acquisizione di competenze e abilità in grado di sostenere i percorsi di reinserimento.

In relazione al monitoraggio degli interventi posti in essere la Cassa delle Ammende ha attivato un sistema di analisi dei programmi e dei progetti finanziati con il quale monitora costantemente, con cadenza trimestrale, gli interventi previsti nelle programmazioni e ne verifica lo stato di attuazione al fine di orientare efficacemente la programmazione e la selezione dei nuovi interventi da realizzare in attuazione delle finalità dell'ente. Il 31 gennaio 2024 è stato stipulato un Protocollo di Intesa tra la Cassa delle Ammende e il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro finalizzato ad 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.

Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro presterà, altresì, consulenza e supporto tecnico alla Cassa delle Ammende, per l'elaborazione di apposite linee guida per potenziare la qualità dei programmi e progetti finanziati.

Gli esiti e i materiali derivanti dalle attività suindicate potranno confluire nella Relazione annuale al Parlamento e al Governo sui livelli e la qualità dei servizi erogati alle imprese e ai cittadini, dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali, demandata al CNEL ai sensi dell'articolo 19 bis, lettera a), della Legge 936/1986.

La formula sperimentata dalla Cassa delle Ammende si è rivelata innovativa ed efficace, in quanto caratterizzata dalla finalità di mettere a sistema e migliorare i processi di inclusione, mettendo in correlazione i diversi stakeholder coinvolti e costituisce parte fondamentale delle linee programmatiche per il 2024. In attuazione della metodologia della programmazione integrata interistituzionale, nel 2022 sono stati approvati **n. 5 programmi triennali regionali**, per un importo complessivo pari ad euro 6.016.163,65 a valere sul bilancio dell'ente ed euro 3.334.759,90 a carico delle Regioni. Nel corso del 2023, in attuazione di quanto programmato nei Piani di Azione triennale e degli obiettivi strategici declinati nelle Linee programmatiche annuali, sono stati approvati e sono in corso di realizzazione **n. 7 Piani triennali**, per un importo complessivo pari ad euro 20.800.000 a valere sul bilancio dell'ente ed euro 9.542.000,00 a carico delle Regioni. I destinatari che si prevede di raggiungere nel triennio sono in totale circa 12.000.

Le principali linee di azione previste nei Piani triennali approvati sino ad oggi, sono le seguenti:

- **Attivazione e implementazione dei centri diurni interni ed esterni di inclusione socio-lavorativa multiprofessionali** per garantire l'implementazione di attività di orientamento lavorativo o/e formativo, di supporto operativo e motivazionale e di empowerment; lo sviluppo dei rapporti con enti del terzo settore, enti pubblici, enti accreditati per la formazione ed il lavoro operanti a livello territoriale; per la raccolta dei bisogni dell'utenza segnalata (di carattere abitativo, formativo, lavorativo), per il monitoraggio dell'andamento dei percorsi attivati, per il confronto costruttivo sulle criticità e le strategie di miglioramento. Per lo sviluppo di questa linea d'azione sono state previste équipe multidisciplinari e multiprofessionali per la presa in carico dei detenuti fin dalla fase di accoglienza. E' imprescindibile il rafforzamento delle attività multidisciplinari di presa in carico delle situazioni individuali, di strutturazione di interventi ad hoc, atti a consentire un'operatività concretamente rispondente alle esigenze di cura delle persone sottoposte a provvedimenti penali, incrementando la presenza e l'operatività di personale specializzato in grado di occuparsi – congiuntamente agli operatori penitenziari - di particolari situazioni (psichiatri, psicologi, tecnici della riabilitazione psichica). Fondamentale è, inoltre, la maggiore connessione tra servizi SERD e psichiatrici, per permettere un sostanziale miglioramento delle attività trattamentali con conseguenze positive per le attività del personale sanitario e della polizia penitenziaria. Queste azioni consentono l'implementazione di spazi riabilitativi e risocializzanti per soggetti portatori di particolare fragilità psichica, confermando l'importanza della strutturazione di percorsi volti all'inclusione sociale e la necessità di un indispensabile consolidamento dell'approccio integrato tra gli attori della rete interna ed esterna, orientando a soluzioni gestionali ed organizzative multilivello e integrate. Il Centro di Inclusione interna/esterna rappresenta un modello organizzativo facilitante della «rete» e dell'integrazione «dentro/fuori. Tale modello organizzativo consente la presa in carico dell'autore di reato e il rafforzamento delle condizioni di occupabilità, attraverso il riconoscimento, l'acquisizione e l'implementazione delle competenze, validate e certificate secondo la normativa regionale e nazionale vigente nell'ambito del sistema nazionale di certificazione della formazione.
- **Interventi di inclusione sociale e occupazionale (Tirocini d'Inclusione Sociale - TIS) per le persone in esecuzione penale o sottoposte a misure e sanzioni di comunità.** Rientrano in questa linea i percorsi formativi comprensivi sia di tirocini intramurari sia di laboratori formativi

per l'acquisizione delle competenze relative ai fabbisogni formativi rilevati. E' prevista la realizzazione di Percorsi formativi di Riqualificazione (reskilling), di laboratori formativi attrezzati per l'acquisizione delle competenze di livello base e/o avanzato, di durata variabile su competenze riferite a figure professionali incluse nel Repertorio Regionale degli Standard Professionali. Il Sistema Regionale di Certificazione è finalizzato a valorizzare le conoscenze e le capacità delle persone per la crescita individuale, l'occupazione, la qualificazione del mercato del lavoro; esso pertanto evidenzia, promuove e riconosce le capacità e le conoscenze rilevanti per i mestieri e le professioni presenti nel mercato del lavoro.

Tra gli altri interventi previsti nei programmi cofinanziati si segnalano: l'implementazione dell'accoglienza abitativa dei soggetti detenuti con fragilità sociali e familiari; interventi di giustizia riparativa e rafforzamento dei servizi di assistenza alle vittime di reato; azioni di sostegno alla genitorialità; interventi a favore dei detenuti dimittenti dagli Istituti penitenziari; linee di intervento dedicate ai giovani adulti e alle donne.

- Prospettive di sviluppo -

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 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.

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.