



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 per la giornata di lavoro
di martedì 16 aprile 2024 presso il CNEL

Contributo di:

The European House - Ambrosetti

Titolo:

Recidiva zero. Studio, formazione e lavoro in carcere: dalle
esperienze progettuali alle azioni di sistema. *(Paper)*

RECIDIVA ZERO.

**ISTRUZIONE, FORMAZIONE E LAVORO IN CARCERE:
DALLE ESPERIENZE PROGETTUALI ALLE AZIONI DI
SISTEMA**

Roma, 16 aprile 2024

Paper realizzato da The European House - Ambrosetti per conto del CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro).

© 2024 CNEL e The European House – Ambrosetti S.p.A. Tutti i diritti riservati. Nessuna parte del Paper può essere in alcun modo riprodotta senza l'autorizzazione scritta di CNEL e di The European House – Ambrosetti S.p.A.

1. Il quadro aggiornato della situazione carceraria in Italia

1.1 Sovraffollamento e infrastrutture

Lo Stato italiano destina oltre **3 miliardi di Euro l'anno** all'**Amministrazione Penitenziaria** (3,3 miliardi di Euro nel 2022), di cui circa il 60% dedicato al corpo di Polizia penitenziaria e il 9% ai servizi per la custodia. Ciò nonostante, l'allocazione di tali risorse spesso non si traduce in una gestione efficace del sistema carcerario, che presenta in primo luogo una situazione di **sovraffollamento cronico** (condizione che riduce la possibilità dei detenuti di svolgere attività lavorative e formative).

Il **tasso di affollamento ufficiale medio** in Italia è del 110,6% nel 2023, il 4° più alto dell'Unione Europea (dopo Francia, Romania e Belgio), di 17 punti percentuali superiore alle media UE-27. Guardando invece al **tasso di affollamento reale**, che indica la percentuale di persone detenute in più rispetto ai posti effettivamente disponibili¹, 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%).

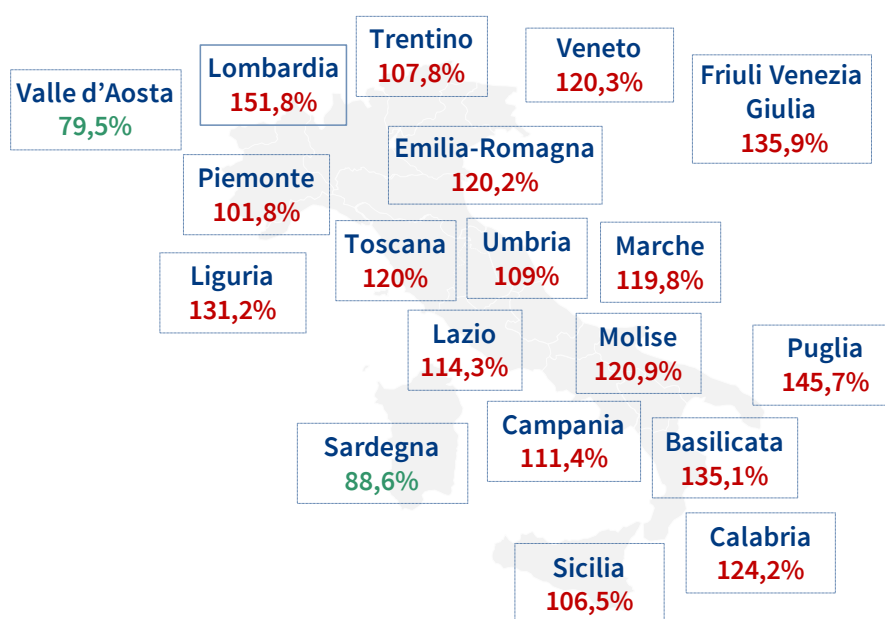


Figura 1. Tasso di affollamento reale al netto dei posti temporaneamente non disponibili in Italia (valori percentuali), 2023. Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati DAP, 2024

Malgrado un progressivo calo degli ingressi e tentativi da parte dei vari Governi di «svuotare le carceri» nel corso degli anni, il **numero dei detenuti** è pressoché **stabile dal 2008**, assestandosi a **60.166** nel 2023. Di questi, il **29,1%** è **over 50**, un dato in aumento del 13,3% rispetto al 2010. Una popolazione carceraria sempre più anziana, con pene definitive da scontare sempre più lunghe, contribuisce a spiegare il calo degli ingressi e la contemporanea crescita delle presenze.

¹ Ogni anno nelle carceri italiane si contano oltre 3.000 posti non disponibili a causa di interventi di manutenzione di breve o lungo periodo. I posti non disponibili erano pari a 3.646 a maggio 2023.

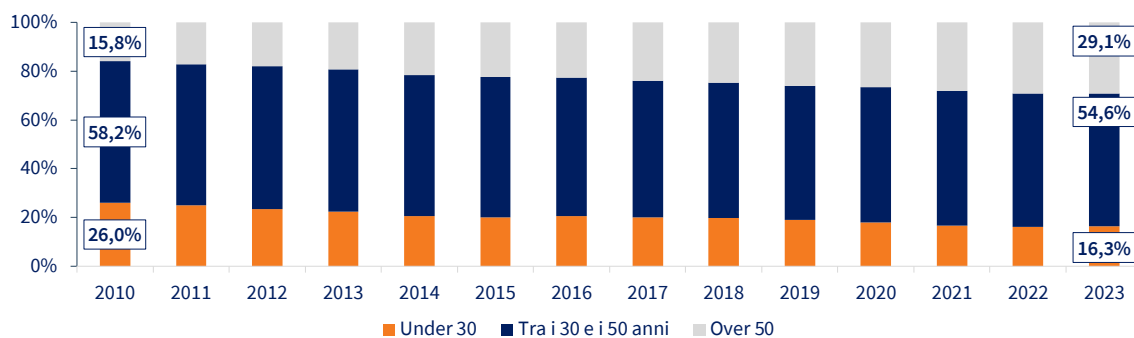


Figura 2. Distribuzione della popolazione carceraria per classi di età in Italia (valori percentuali), 2010-2023. Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati DAP, 2024

Il sovraffollamento comporta anche una maggiore incidenza di **eventi critici**, come violenze, aggressioni, autolesionismi e suicidi, che minano la sicurezza sia dei detenuti che del personale degli istituti penitenziari. In particolare, nel 2021 ci sono state **25 manifestazioni di protesta** e **24 atti di auto-danno intenzionale** ogni 100 detenuti (contro, rispettivamente, le 19 e i 18 del 2016).

Nelle carceri italiane vi sono inoltre **spazi dedicati a lavoro e formazione** che risultano **inutilizzati**, denotando una carenza di infrastrutture e opportunità per svolgere attività utili alla riabilitazione e al reinserimento sociale. Su 164 istituti (86,8% del totale) che hanno fornito informazioni sui loro locali adibiti ad attività lavorative e formative nel 2022, emerge la presenza di 627 spazi a disposizione. Di questi, il 58% sono spazi attivi e utilizzati, mentre il **42% degli spazi non sono attivi** (molti dei quali in condizioni ottime o discrete). A tal proposito, il **PNRR ha stanziato 132,9 milioni di Euro** entro il 2026 per la costruzione e il miglioramento di padiglioni e spazi per strutture penitenziarie, con l'obiettivo di favorire le attività lavorative e contrastare sovraffollamento e recidiva, all'interno di strutture a basso costo energetico. Gli stanziamenti consentiranno la realizzazione di 8 padiglioni penitenziari², per un totale di **640 nuovi posti detentivi**.

1.2 Regimi di detenzione

In Italia, nel 2022 i detenuti in **custodia cautelare** costituivano il 26% del totale: si tratta di individui detenuti in attesa di giudizio, privi di una sentenza definitiva, ma soggetti alle stesse condizioni dei detenuti già condannati. Nonostante la drastica riduzione dal 2008, anno in cui erano pari al 51,4%, il dato rimane **superiore alla media europea** (22%).

Nel 2023 sono 694, pari all'1,2% del totale, i detenuti sottoposti alle restrizioni del **41bis** – un regime di detenzione introdotto per contrastare il fenomeno della criminalità organizzata che prevede l'isolamento dei condannati in celle individuali, con controllo 24 ore su 24. I reparti 41-bis sono distribuiti su 12 istituti; tra questi, l'istituto con più detenuti in regime speciale è quello dell'Aquila (150), mentre quello che ne ha meno è la Casa Circondariale di Nuoro-Baddu e Carros in Sardegna (3).

² Presso gli istituti di Ferrara, Vigevano, Rovigo, Perugia, Viterbo, Civitavecchia, Santa Maria Capua Vetere e Reggio Calabria Arghillà.

Solo **1 detenuto su 5** (pari al 21,2% del totale) in Italia risiede in **sezioni a custodia aperta** nel 2023, con un trend in calo del 53% rispetto al 2022 e del 61% rispetto al 2019. Nonostante queste sezioni siano considerate più capaci di favorire attività formative e lavorative, il **38,9%** dei detenuti risiede ancora in sezioni a **custodia chiusa**.

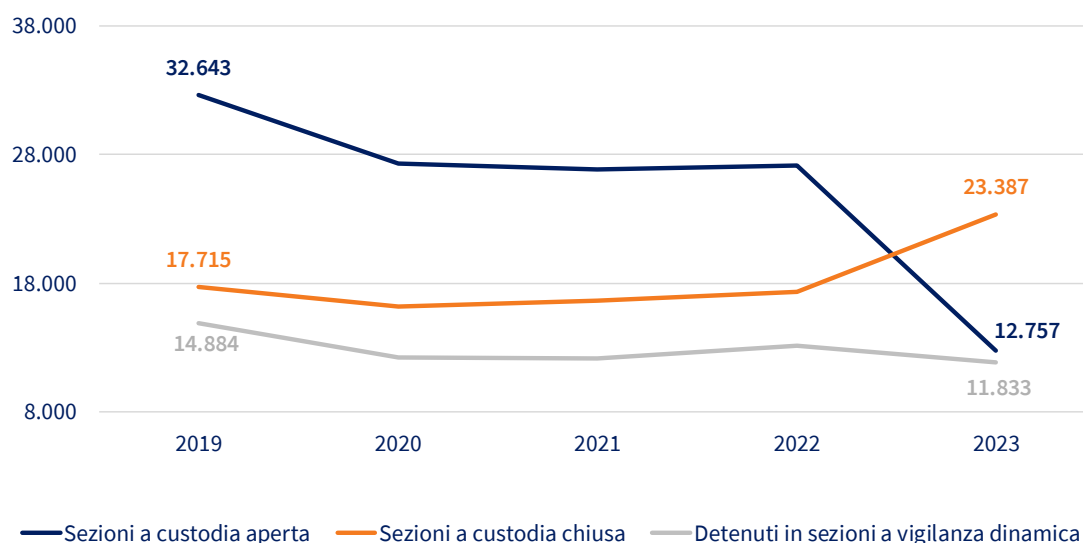


Figura 3. Detenuti per tipologia di sezione in Italia (valori assoluti), 2019-2023. *Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Garante nazionale persone private della libertà, 2024*

L'area delle **misure penali esterne**, invece, comprende tutte quelle soluzioni alternative alla detenzione in carcere, come la libertà vigilata, la detenzione domiciliare, i permessi premio, la semilibertà, il lavoro esterno e la sospensione della pena con messa alla prova. Quest'area 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.

Le misure alternative sono stimate essere **più efficaci in termini di riduzione della recidiva e di potenzialità reintegrativa** rispetto a ogni forma di segregazione – grazie al mantenimento di legami familiari, sociali e lavorativi – favorendo quindi responsabilizzazione e partecipazione. Tuttavia, finché non sarà capace di **sottrarre** realmente **spazio alla detenzione**, affermando la cultura delle misure penali vissute all'interno della società, non sarà possibile considerare l'allargamento dell'area penale esterna come una conquista nel **percorso verso un'esecuzione penale più aperta e differenziata**.

Una forte problematica del sistema carcerario italiano rimane infatti 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**. Si stima che questo dato possa calare fino al 2% per i detenuti che hanno avuto la possibilità di un inserimento professionale³.

La **carenza di personale** che si registra nei Dipartimenti Amministrativi e nelle Direzioni degli istituti penitenziari limita la capacità di gestione e di controllo delle strutture e delle attività.

³ Tasso di recidiva stimato tra i detenuti lavoratori.

Per esempio, nel 2021 la quota di istituti in cui era presente un Direttore a tempo pieno era pari al 49%. Dunque, sono numerosi i Direttori che prestano servizio in più di un carcere, riducendo inevitabilmente la qualità del lavoro svolto. Nel 2020, per la prima volta dopo 23 anni, sono stati indetti dei nuovi concorsi per i Dirigenti degli istituti penitenziari. A seguito di specifici corsi di formazione, nel 2023 sono stati inseriti **45 nuovi Direttori**.

Focus Donne

Le detenute donne costituiscono da sempre una netta minoranza nelle carceri italiane:

- La **percentuale di donne detenute** sul totale (2.541) è del **4,2%**, un dato più o meno stabile dal 1994;
- La **media dei reati ascritti** ad ogni donna detenuta è pari a **1,9** (vs. 2,4 per ogni uomo detenuto);
- Sono solo **599** le donne ospitate dalle **4 carceri femminili** presenti in Italia (Trani, Pozzuoli, Roma, Venezia), pari a circa 1/4 del totale.

I bassi numeri della detenzione femminile non rappresentano un'anomalia italiana. A livello mondiale, la **media delle donne detenute** è pari al **6,9%** della popolazione carceraria globale, ed è tendenzialmente associata a **reati meno gravi** e **pene più brevi** da scontare.

In carcere, le detenute donne soffrono situazioni di disagio ulteriormente accentuate:

- Il **tasso di affollamento ufficiale** negli **istituti penitenziari femminili** in Italia è del **118,4%**, al pari della media nazionale;
- La percentuale di donne detenute con **diagnosi psichiatriche gravi** è del **12,4%** (vs. il 9,2% degli uomini);
- La percentuale di donne detenute che fanno **regolarmente uso di psicofarmaci** è del **63,8%** (vs. il 41,6% degli uomini);
- La **diffusione di atti di autolesionismo** è doppia tra le detenute donne rispetto agli uomini (31 ogni 100 donne vs. 15 ogni 100 uomini);
- La percentuale di istituti che ospitano donne in cui sono **previste attività in comune tra detenuti e detenute** è del 10%;
- Nel 2021, le **detenute donne costituivano il 7,2% degli iscritti** a corsi di formazione professionale (su un totale di 1.545 detenuti iscritti);
- Nel 2021, risultavano **impiegate 1.118 detenute donne** (di cui l'83% alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria e il 17% lavoranti per enti terzi), pari al **50% delle donne presenti** in carcere e al **6%** dei lavoratori totali.

Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su dati DAP e Osservatorio Antigone, 2024

2. Lo stato dell'arte delle collaborazioni tra mondo delle carceri e imprese

Nell'ambito del sistema carcerario, l'importanza di promuovere la reintegrazione sociale dei detenuti attraverso **l'istruzione**, la **formazione** e **l'accesso al lavoro** è diventata sempre più evidente.

2.1 Istruzione

In Italia, nel 2023, il **40%** dei **detenuti possiede un titolo di studio pari o inferiore alla scuola media**, con un **tasso di analfabetismo dell'1,4%**⁴.

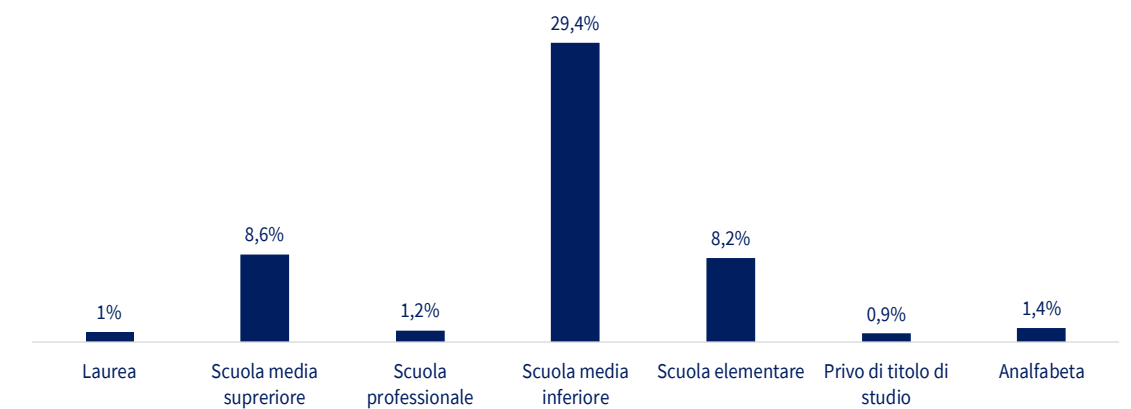


Figura 4. Detenuti per titolo di studio in Italia (valori percentuali), 2023. Fonte: *elaborazione The European House Ambrosetti su dati DAP e Istat, 2024*

La **disomogeneità** – anche interregionale – fra i detenuti in termini di età, titolo di studio, durata della pena, vissuto esistenziale etc. rende complessa l'introduzione di percorsi che garantiscano il successo formativo e l'avvio di programmi mirati ed efficaci. 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).

A fronte di tale situazione, 44 atenei capillari sul territorio nazionale hanno aderito al **Consorzio 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. Nel corso dell'anno accademico 2022-2023, sono stati **1.439** i detenuti iscritti a corsi presso gli atenei aderenti al CNUPP. In un ulteriore sforzo volto a migliorare tali percorsi formativi, il Governo ha siglato accordi mirati. Tra questi, spicca il **protocollo d'intesa** del 2019 tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) e il CNUPP, che ha portato alla firma di **34 accordi** finalizzati al miglioramento dell'offerta didattica negli istituti penitenziari. In seguito a questo protocollo, nel 2021 è stato istituito un **tavolo tecnico**⁵ per l'individuazione di soluzioni per **favorire la didattica in aula e istituire postazioni desktop per l'e-learning**.

⁴ Per il 49,4% dei detenuti i dati non sono stati dichiarati.

⁵ Composto da membri del Servizio Informatico Penitenziario e della DGSIA (Direzione Generale per i sistemi informativi automatizzati).

2.2 Formazione

Nel 2023, la formazione professionale all'interno delle carceri italiane ha mostrato una **crescita significativa**, coinvolgendo circa il **6%** dei detenuti. Tuttavia, osservando il trend 2006-2023, emerge un quadro più complesso: si nota infatti un periodo di crollo nei numeri dei corsi offerti rispetto agli anni precedenti.

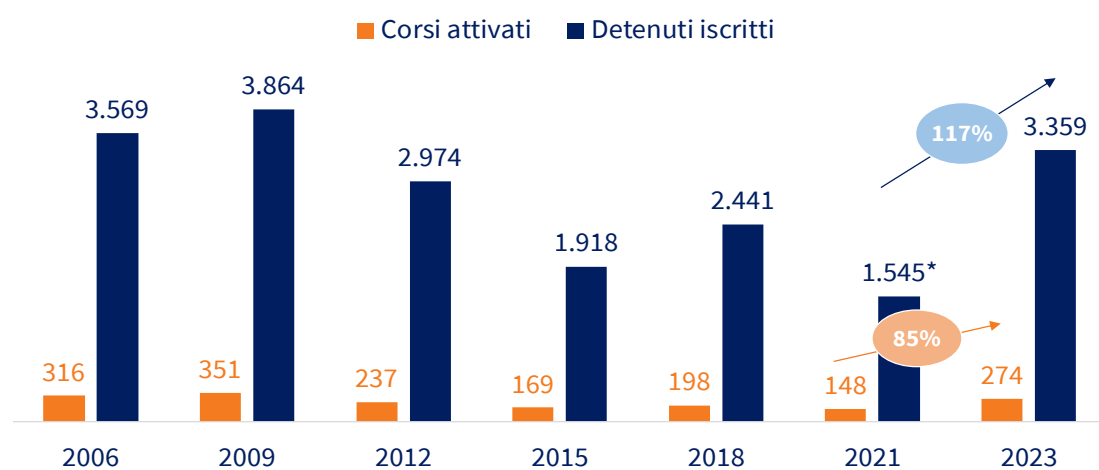


Figura 5. Numero di corsi di formazione professionale attivati e di detenuti iscritti nelle carceri italiane, 2006-2023. Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati DAP, 2024

Nonostante ciò, i dati più recenti evidenziano una ripresa nell'interesse e nella partecipazione dei detenuti alla formazione professionale. 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. I corsi professionali vengono organizzati attraverso accordi con Regioni, Enti locali competenti e Agenzie formative accreditate dalle Regioni, che si basano sulle esigenze dei detenuti e sulle richieste del mercato del lavoro. In aggiunta, le Direzioni degli istituti penitenziari hanno la possibilità di progettare attività formative specifiche per rispondere alle esigenze del lavoro all'interno delle strutture carcerarie.

2.3 Lavoro

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. Tale disposizione non solo favorisce l'utilizzo efficiente delle risorse disponibili all'interno delle carceri, ma offre anche ai detenuti la possibilità di acquisire competenze professionali e di lavoro. 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. Le Direzioni degli istituti tendono infatti a ridurre gli orari di lavoro o ad attuare una turnazione al fine di mantenere un livello di occupazione sufficiente.



Figura 6. Detenuti impegnati in attività lavorative in Italia (valore assoluto e valori percentuali), 2023.
Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati DAP, 2024

Fra i detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, l'82,5% svolge servizi d'istituto. I principali limiti di questa forma di lavoro includono una **minore qualificazione professionale**, nonché la disponibilità non sempre adeguata di strumentazioni e attrezzature. Gli **orari di lavoro ridotti** e il **minore sviluppo di relazioni interpersonali** possono ulteriormente limitare l'opportunità per i detenuti di acquisire competenze spendibili all'esterno.

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. Tale quadro sottolinea la necessità di una maggiore

diversificazione delle opportunità lavorative per i detenuti, nonché la promozione di partenariati più ampi, su tutto il territorio, con il settore privato, al fine di favorire una reale reintegrazione sociale attraverso il lavoro.

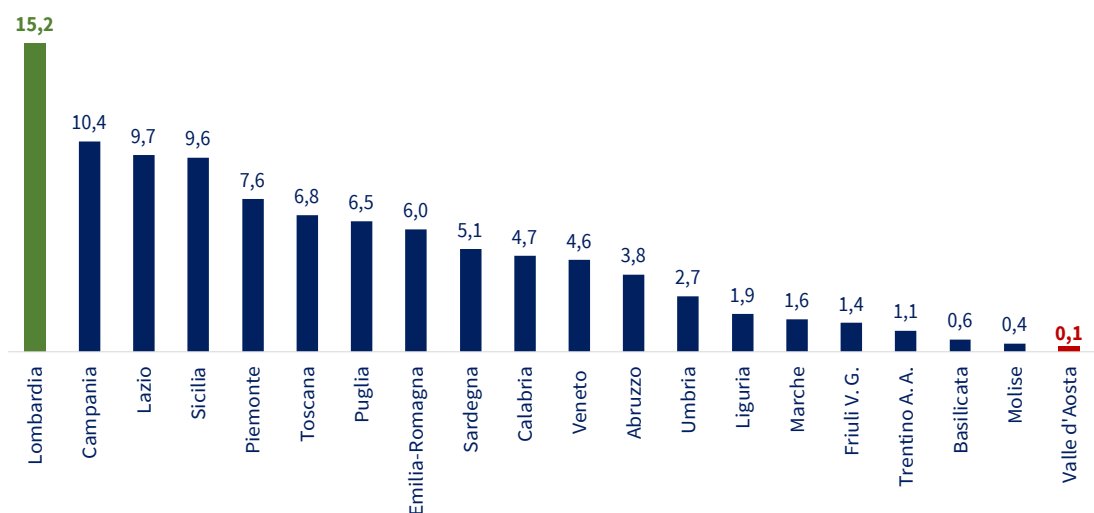


Figura 7. Detenuti lavoranti per Regione in Italia (valori percentuali), 2022. Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati DAP, 2024

3. Il valore aggiunto delle Partnership Pubblico-Private

Dalle analisi riportate emerge la necessità di incrementare la collaborazione tra il mondo delle carceri e il sistema delle imprese, attraverso Partnership Pubblico-Private che possano offrire ai detenuti percorsi formativi e lavorativi adeguati alle loro esigenze e alle richieste del mercato del lavoro. Questo comporterebbe vantaggi non solo per i detenuti, ma anche per lo Stato e per le imprese.

La legge italiana già prevede **vantaggi fiscali e contributivi** per le imprese che assumono detenuti o internati all'interno degli istituti penitenziari. Lo strumento normativo che sostiene tali agevolazioni è la c.d. **Legge Smuraglia** (Legge 193 del 2000). Tra i vantaggi offerti vi è lo **sgravio dei contributi** pari al 95% dell'aliquota contributiva dovuta, calcolata sulla retribuzione corrisposta al lavoratore, e un **credito di imposta** di €520 per i detenuti e di €300 per i semiliberi. Questi benefici si protraggono per un periodo di 18 o 24 mesi dopo il rilascio del detenuto, a condizione che il rapporto di lavoro prosegua all'esterno con lo stesso datore di lavoro. Ulteriori incentivi sono contemplati nel **Codice degli Appalti pubblici** (Decreto Legislativo 50/2016), che prevede la possibilità di assegnare punti aggiuntivi nelle procedure di affidamento di appalti pubblici alle imprese che impiegano detenuti in carcere. L'assegnazione di questi punti non è automatica, ma deve essere esplicitamente prevista nel bando di gara.

Tali incentivi sono stati rafforzati dalle **previsioni di bilancio** per il periodo **2023-2025**, che includono un **aumento delle risorse** destinate alle remunerazioni e agli sgravi fiscali per le attività lavorative dei detenuti. Le spese per la remunerazione dei detenuti lavoratori registrano un **aumento di 2 milioni di Euro**, mentre gli sgravi fiscali e le agevolazioni destinate alle imprese che impiegano detenuti vedono un **incremento di 6 milioni di Euro**.

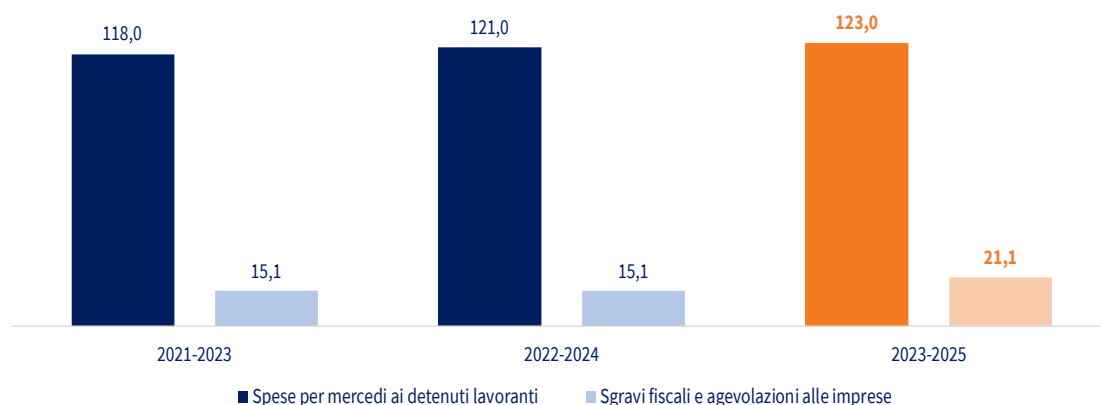


Figura 8. Previsioni di spesa del Ministero della Giustizia per remunerazioni e sgravi fiscali in Italia (milioni di Euro). Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati MEP, 2024

Inoltre, la Legge di Bilancio 2022 prevede l'**istituzione di un Fondo** (con una dotazione di 4 milioni di Euro per l'anno 2023 e di 5 milioni di Euro per il periodo 2024-2025) per la realizzazione di progetti finalizzati al recupero e al reinserimento sociale, all'assistenza sanitaria e psichiatrica, nonché all'integrazione dei detenuti e dei condannati.

Nel 2022 sono state **357** le istanze da parte di imprese e cooperative per accedere agli sgravi fiscali previsti dalla Legge Smuraglia, 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 dalla Legge Smuraglia: **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.

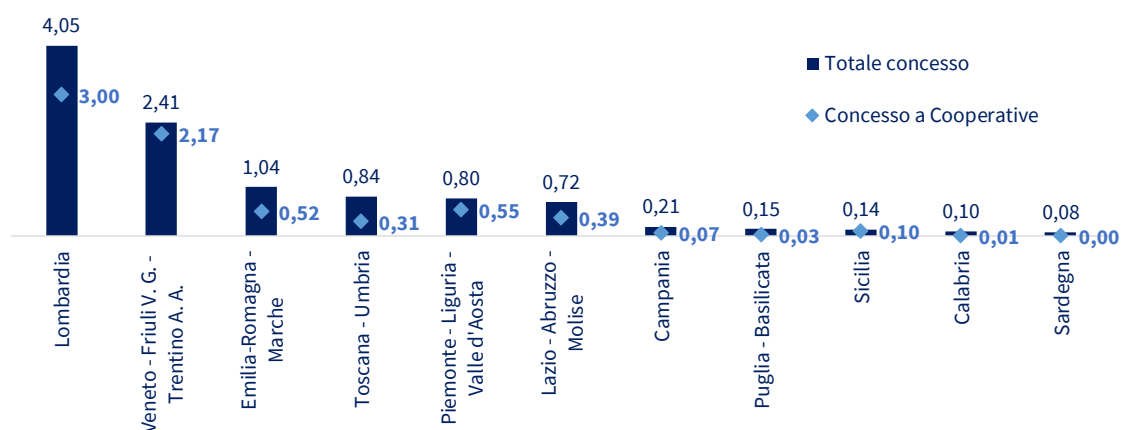


Figura 9. Importo concesso ai soggetti ammessi alle agevolazioni previste dalla c.d. Legge Smuraglia per Proveditorato in Italia (milioni di Euro), 2023. Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati DAP, 2024

Di questi fondi, il **68% è stato ottenuto da cooperative sociali**, nonostante queste ultime costituiscano solo il 30% dei soggetti ammessi alle agevolazioni. Questo sottolinea la

frammentarietà delle risorse ottenute dalle imprese, che tendono ad usufruire delle cooperative come tramite per l'assunzione di detenuti, evidenziando la necessità di promuovere una maggiore partecipazione diretta delle imprese private ai programmi di reintegrazione lavorativa dei detenuti.

Il **valore aggiunto delle Partnership Pubblico-Private** per il lavoro in carcere si manifesta in un triplice beneficio per i detenuti, la società e le imprese, in un'ottica «win win win».

PER LE PERSONE DETENUTE

- **Qualificazione professionale**
- Impiego positivo del **tempo** della detenzione
- Maturazione di un **reddito** da lavoro
- **Supporto alle famiglie** all'esterno, trasformandosi da costo a risorsa
- **Accrescimento dell'autostima** legata alla possibilità di esercitare un ruolo positivo nella società
- Pratica di **relazioni positive** con colleghi di lavoro
- Scoprire e/o consolidare una **cultura del lavoro** legata al perseguimento di un obiettivo

PER LO STATO E LA COLLETTIVITÀ

- **Valorizzazione del capitale umano**, riducendo i divari e le diversità
- **Riparazione del danno e risarcimento** alla vittima di reato (parti civili)
- **Riduzione della recidività** e maggiore sicurezza sociale
- **Maggiore vivibilità** degli istituti e miglioramento delle condizioni di lavoro della Polizia Penitenziaria
- **Copertura dei costi** di mantenimento (circa € 112 mensili)

PER IL SISTEMA DELLE IMPRESE

- Possibilità di collaborare con **persone motivate**
- Accesso a servizi caratterizzati da un **rapporto qualità/prezzo competitivo**
- Possibilità di generare un **impatto sociale** rilevante associato alle attività dell'azienda
- Valorizzazione sul piano della comunicazione dell'impegno promosso in **attività CSR**
- **Fidelizzazione del personale** interno alle imprese
- Possibile fruizione di **incentivi fiscali** e risparmio sui costi di produzione, acquisto, formazione

Figura 10. I benefici «win win win» delle collaborazioni pubblico-private per il lavoro in carcere. *Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati Ministero della Giustizia e altre fonti, 2024*

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 di The European House – Ambrosetti, 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.

4. Le criticità che ostacolano una collaborazione efficiente

Fra le principali criticità che ostacolano le collaborazioni con gli istituti di pena vi è la limitata raccolta di informazioni, dati statistici e documentazione relativi alla popolazione carceraria. Una maggiore e migliore raccolta di dati a livello nazionale è una priorità assoluta, poiché misurare il progresso (o la sua assenza) significa fornire al Paese gli strumenti per evolvere, assicurando al tempo stesso l'efficacia di meccanismi di accountability.

Tuttavia, oltre ai dati, o alla mancanza di essi, sono molteplici le criticità che ostacolano l'attivazione di collaborazioni tra istituti di pena e imprese.

4.1 Criticità per gli istituti di pena

Per le **carceri**, le difficoltà sono radicate nel contesto detentivo e nelle **debolezze strutturali** del sistema attuale. Le **infrastrutture carcerarie** necessitano di un rinnovamento urgente, e sono spesso non dotate in maniera adeguata di **spazi, mezzi e tecnologie** adatti allo svolgimento di corsi di formazione professionale e attività lavorative. A questo si aggiunge il fenomeno del **sovraffollamento**, che porta a un aumento di eventi critici e complica ulteriormente la gestione delle attività lavorative e formative. È poi essenziale potenziare le **risorse umane** all'interno dell'Amministrazione Penitenziaria dotate di competenze tecniche e manageriali, che possano agire da interlocutori e promotori per la creazione di Partnership Pubblico-Private. La **scarsità di istruzione/professionalizzazione** dei detenuti e l'assenza di una **profilazione a fini formativi e lavorativi** rappresentano ulteriori ostacoli significativi. Infine, la **mancanza di una governance integrata** che coinvolga Amministrazioni centrali, autonomie locali, terzo settore e forze produttive frena la pianificazione di lungo periodo e la realizzazione di investimenti strategici ed efficienti nel settore penitenziario.

4.2 Criticità per le imprese

Per le **imprese**, il coinvolgimento nel lavoro carcerario è intrinsecamente legato a logiche di competitività e regolamentazione, ma si scontra anche con fattori socioculturali radicati. I possibili vincoli derivanti dal **regolamento interno** alle aziende (es. **limiti di privacy** nella gestione dei dati) e la **lentezza burocratica** nel processo di assunzione dei detenuti costituiscono delle barriere all'ingresso. In seguito, la **mancanza di una cultura pro-business e di interlocutori operativi specializzati** e l'**inadeguatezza degli spazi interni** utilizzabili riducono la competitività del lavoro in carcere. Anche in questo caso, la scarsa istruzione e professionalizzazione della popolazione detenuta, insieme all'assenza di profilazione a fini formativi e lavorativi e all'alto turnover dei detenuti, costituiscono delle criticità. La **mancanza di garanzie e flessibilità lavorativa**, dovuta alle costrizioni e agli obblighi della detenzione, rende ancora più complessa l'assunzione di detenuti da parte delle imprese. Infine, la **stigmatizzazione** della persona detenuta porta alla diffusione di pregiudizi riguardanti la sua validità, affidabilità e motivazione professionale, complicando ulteriormente il coinvolgimento delle imprese in programmi di lavoro carcerario.

In sintesi, sebbene si noti un tentativo di progredire verso un incremento degli investimenti e delle collaborazioni tramite agevolazioni, dai dati raccolti emergono una sostanziale

insufficienza e lentezza di intervento e un coinvolgimento delle imprese ancora marginale – fattori che continuano a ostacolare il ruolo rieducativo dell’istituto penitenziario.

5. I modelli da introdurre

Per superare le criticità illustrate e incrementare il lavoro in carcere, è necessario introdurre dei **modelli sistemici** che possano garantire ai detenuti percorsi formativi e lavorativi adeguati alle loro esigenze e alle richieste del mercato esterno, favorendo il loro reinserimento nella società.

Tali modelli devono basarsi su una **visione di medio-lungo termine**, che concepisca il lavoro come un'opportunità di rieducazione e reintegrazione dei detenuti, e non solo come una misura punitivo-retributiva. In più, devono tenere conto del contesto socioeconomico in cui si inseriscono, valorizzando le risorse e le potenzialità del territorio e coinvolgendo i diversi soggetti pubblici e privati interessati.

Tra i modelli esistenti, si possono citare alcuni esempi di best practice a livello nazionale e internazionale.

5.1 Le best practice europee

In Europa, un esempio di best practice è quello del **Regno Unito**, dove il sistema carcerario vanta Partnership Pubblico-Private consolidate relative all’istruzione e alla formazione dei detenuti.

Tra queste, si può citare il lavoro svolto da **Prisoners Education Trust** (2022-2026), un'Organizzazione Non Governativa (ONG) che sostiene i detenuti del Regno Unito ad acquisire le competenze, l'esperienza e la motivazione per vivere una vita libera dal crimine, aiutandoli a **studiare a distanza** a livelli non disponibili in carcere. Tra i detenuti con accesso all’iniziativa, il 40% ha continuato gli studi, il 24% ha fatto domanda di lavoro (con un aumento della probabilità di trovarlo del 20%), e il 36% ha intrapreso percorsi di volontariato, con una **riduzione media della recidività del 20%**.

Tra le iniziative del Governo inglese per riqualificare i detenuti, il **New Prison Education Service** (2023) prevede programmi di apprendistato nella ristorazione e nell'edilizia, e di formazione manifatturiera, con colloquio garantito al rilascio. Il programma è particolarmente efficiente grazie alle partnership in atto con aziende private, l’investimento di 1,8 milioni di Sterline per migliorare l’alfabetizzazione dei detenuti, e la formazione di 2.200 detenuti in 23 carceri. L’iniziativa è parte di un progetto più ampio che ha già portato al **raddoppio del numero di detenuti lavoratori** nel periodo 2021-2023.

Un altro benchmark internazionale è il **sistema scandinavo**, fondato sulla riabilitazione e sul mantenimento dell'umanità dei detenuti, che si traduce in un minor numero di persone in carcere, una bassa recidività e più competenze per l'impiego. Non a caso, Islanda, Finlandia e Norvegia sono i 3 paesi con la popolazione carceraria minore in Europa, con una media di 46,3 detenuti ogni 100.000 abitanti.

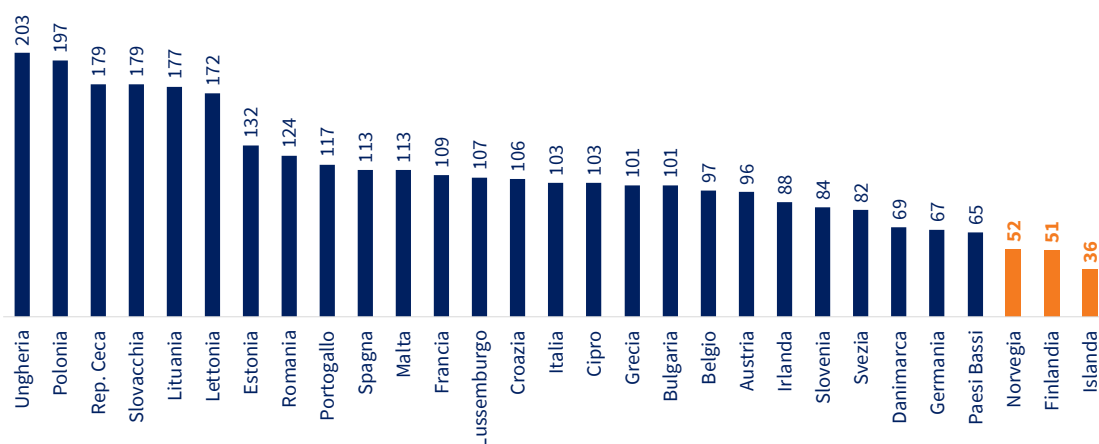


Figura 11. Tasso della popolazione carceraria in Unione Europea (n. di detenuti ogni 100.000 abitanti), 2023. Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati World Population Review, 2024

Il caso della **Norvegia** è particolarmente di rilievo. Qui, il sistema carcerario si basa su pene di breve durata incentrate sulle competenze lavorative dei detenuti, i quali vengono accompagnati in un percorso formativo e professionale personalizzato, in collaborazione con le imprese. Ne risulta che **il tasso di recidività in Norvegia è tra i più bassi in Europa**, pari al 20% dopo due anni e al 25% dopo 5 anni, e che i detenuti vedono un **aumento del 40% del loro tasso di occupazione dopo il carcere.**

5.2 I casi virtuosi in Italia

A livello nazionale, la **II Casa di Reclusione di Bollate** (MI) rappresenta un caso di successo dal punto di vista dello sviluppo di collaborazioni virtuose tra istituzioni e imprese. Con un **regime a custodia attenuata**, Bollate si impegna a migliorare le prospettive lavorative future dei detenuti, anche grazie alla collaborazione con un vasto network di cooperative, che offrono ai detenuti posizioni qualificate e innovative in settori come le telecomunicazioni, la grafica, la tecnologia, il giardinaggio e la sartoria. Il lavoro in carcere a Bollate coinvolge **387 detenuti**, di cui il **27%** alle dipendenze di imprese e cooperative sociali (+23% rispetto alla media nazionale).

Uno studio condotto dall'Università di Essex e l'Einaudi Institute for Economics and Finance, in collaborazione con il Ministero della Giustizia italiano, ha analizzato il **caso del Carcere di Bollate** per evidenziare come la **detenzione in un carcere a regime «aperto»** possa essere **direttamente correlata a una riduzione della recidiva fino a 10 p.p.**, con importanti **ricadute** in termini di risparmio, riduzione del sovraffollamento carcerario, miglioramento della sicurezza sociale e attrazione di investimenti. Dunque, Bollate si avvicina molto alle caratteristiche che contraddistinguono il sistema scandinavo – pur ospitando in media più del triplo dei detenuti, e con una spesa per detenuto nettamente inferiore.

Altri esempi di best practice nazionali sono quelli della Casa di Reclusione di Massa Carrara (MS) e del Carcere Due Palazzi di Padova (PD), che si distinguono per la loro capacità di **creare importanti aree produttive interne** e di **offrire ai detenuti competenze** spendibili sul mercato del lavoro esterno.

Nel Carcere di **Massa Carrara**, il **74% dei detenuti** (+41% rispetto alla media nazionale) **lavora** – principalmente nella **tessitoria industriale** e nella **sartoria** che si trovano al suo interno, per la produzione di lenzuola e coperte per gli istituti penitenziari italiani, e in un centro di prenotazione telefonica delle visite mediche dell'ASL di Carrara.

Nel Carcere di **Padova** sono 237 i detenuti che lavorano, di cui il **63% alle dipendenze di imprese e cooperative** (+58% rispetto alla media nazionale). Tra queste spicca il caso della **Pasticceria Giotto**, un laboratorio di pasticceria professionale all'interno dell'istituto che produce dolci artigianali. Negli oltre 15 anni di attività della Pasticceria, **più di 200 detenuti** sono stati guidati in un percorso formativo e professionalizzante nell'arte della pasticceria, e non solo: il laboratorio è infatti affiancato da un **reparto di confezionamento e logistica**.

5.3 Un nuovo modello di business: le raccomandazioni di The European House – Ambrosetti

I lavori organizzati e retribuiti da imprese e cooperative creano un **ponte necessario tra il carcere e la società**, e forniscono ai detenuti la possibilità di svolgere attività a più alto valore aggiunto. Dai dati disponibili, emerge tuttavia una concentrazione di detenuti impiegati da imprese e cooperative in alcune regioni del Nord del Paese, un'evidenza che indica la necessità di incrementare gli sforzi al Sud, nelle Isole e al Centro Italia.

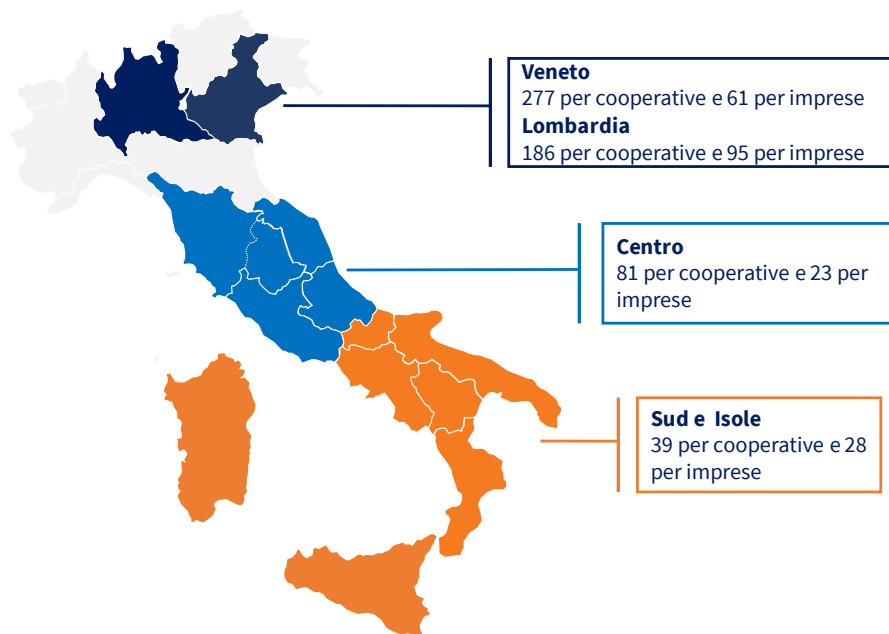


Figura 12. Detenuti impiegati da cooperative e imprese in Italia, 2023. Fonte: elaborazione The European House - Ambrosetti su dati DAP, 2024

In questo percorso, il **contesto esterno**, dato dal tessuto socioeconomico (e quindi dalla presenza di imprese, di cluster industriali e di operatori del terzo settore), è considerato uno dei principali fattori abilitanti per l'attivazione di Partnership Pubblico-Private.

Il tessuto socioeconomico è però solo uno degli elementi cardine per il lavoro in carcere, che è infatti strettamente legato al funzionamento di una **governance multilivello**, caratterizzata da un'elevata complessità e pluralità di attori (a livello locale e nazionale). In questo contesto, il **mantenimento di un dialogo continuo tra i soggetti coinvolti** emerge come un pilastro

imprescindibile per garantire il successo delle iniziative di lavoro in carcere. Questo dialogo non solo favorisce la condivisione di conoscenze, risorse e buone pratiche tra le varie parti interessate, ma svolge anche un ruolo chiave nel creare un senso di responsabilità condivisa e nell'assicurare una **visione olistica e integrata nel processo decisionale**.

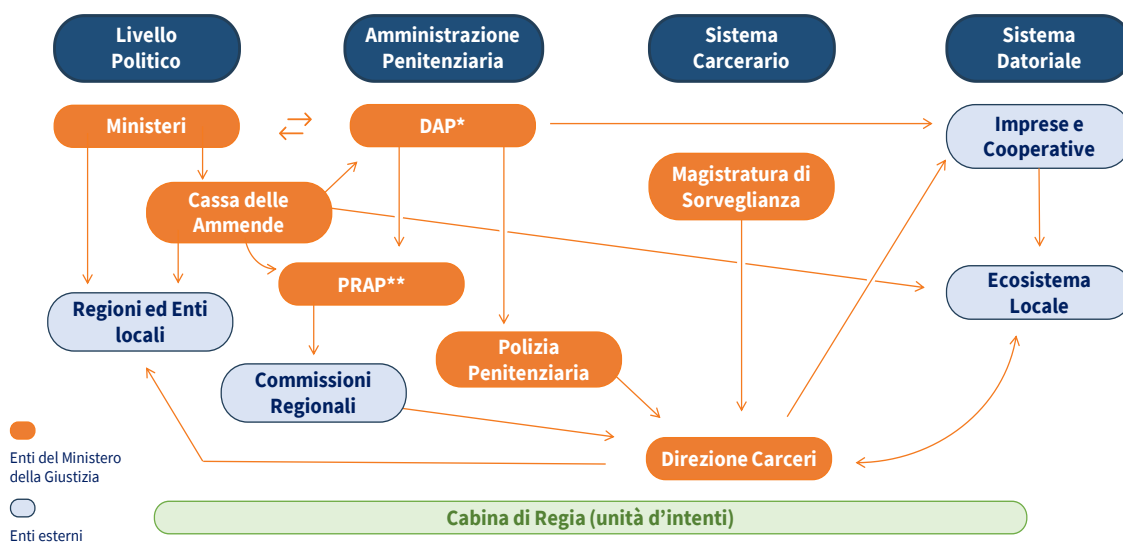


Figura 13. La governance multilivello per il lavoro in carcere. (*) Dipartimento Amministrazione Penitenziaria. (**) Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria. Fonte: elaborazione The European House – Ambrosetti su fonti varie, 2024

L'istituzione del Segretariato permanente del CNEL concorre all'obiettivo di rafforzare il dialogo e la collaborazione tra i molteplici soggetti coinvolti. L'operato del Segretariato potrà migliorare il funzionamento del sistema di governance, per incrementare il lavoro in carcere e ridurre la recidiva, se riuscirà a raggiungere i seguenti obiettivi:

- Favorire la **conoscenza delle forme di lavoro** idoneo a combattere la recidiva (remunerato, intramurario alle dipendenze di terzi, in esterno, autonomo);
- Favorire la **messa a sistema di buone prassi** per implementare la domanda e i servizi di sostegno al lavoro dei detenuti da parte degli enti produttivi;
- Promuovere l'**iniziativa progettuale** di istituzioni private, enti e organizzazioni del terzo settore in base alle proprie competenze e missioni settoriali;
- Contribuire all'**evoluzione del quadro normativo-giuridico** in materia di lavoro e detenuti.

Per concludere, di seguito le **raccomandazioni di The European House - Ambrosetti** per favorire le Partnership Pubblico-Private tra carceri e mondo delle imprese:

- Promuovere un **patto d'intenti** tra Ministeri interessati e il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) per individuare un **quadro d'azione comune**, con conseguenti interventi organizzativi e formativi;
- Costituire **centri di servizi e competenze** – in collaborazione tra DAP, imprese e cooperative – all'interno degli istituti penitenziari per la formazione di detenuti e personale amministrativo;
- Stipulare **accordi strategici e di lungo periodo** tra carceri e:

- Organizzazioni e centri per l'impiego esterni;
- Imprese pubbliche e Pubblica Amministrazione (per utilities, lavoro, formazione).
- Replicare casi virtuosi anche in altri istituti: diffondendo **circuiti carcerari aperti e differenziati** (anche all'interno delle singole Regioni), potenziando l'utilizzo di **misure alternative** e supportando il ruolo di **cooperative e imprese sociali**;
- Alimentare una **collaborazione solida e duratura** tra la Direzione delle carceri, gli Enti locali e gli ecosistemi regionali, per ridurre la frammentarietà e discontinuità delle iniziative;
- Adottare **misure di continuità** tra formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere, potenziando gli **incentivi** previsti dopo l'uscita e favorendo la reintegrazione futura degli ex detenuti.