



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:

Cassa delle Ammende

Titolo:

Relazione sullo stato di attuazione dell'Accordo del 28 aprile
2022 sancito ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28
agosto 1997 n. 281, tra Governo, Regioni, Province
Autonome ed enti locali



Cassa delle Ammende

Ente di diritto pubblico vigilato dal Ministero della Giustizia

Relazione sullo stato di attuazione dell'Accordo del 28 aprile 2022, sancito ai sensi dell'art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, tra Governo, Regioni, Province Autonome ed enti locali sulle *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.*

Il Protocollo di Intesa del 28 giugno 2022 tra il Ministero della Giustizia, la Cassa delle Ammende e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, si innesta nel percorso che la Cassa delle Ammende ha iniziato nel 2018 con la Conferenza delle Regioni e Province Autonome, attraverso la stipula dell'Accordo del 26 luglio 2018, per promuovere la programmazione integrata degli interventi di reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale, raccordando i vari livelli di *governance*, nazionale, regionale e locale, con l'implementazione di una nuova metodologia di programmazione.

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 e 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, da n. 16 Cabine di regia territoriali istituite presso le seguenti Regioni/ Province Autonome:

Regione Calabria -- Delibera n. 670 del 14/12/2022

Regione Campania– Delibera n.67 del 14/02/2023

Regione Emilia-Romagna– Delibera n.2002 del 21/11/2022

Regione Friuli-Venezia Giulia– Delibera n.1804 del 24/11/2022

Regione Lazio– Delibera n.356 del 13/7/2023

Regione Liguria– Delibera n. 61-2023 del 27/01/2023

Regione Lombardia– Delibera n. XI/7500 del 15/12/2022

Regione Marche - Delibera n. 1379 del 25/09/2023

Regione Piemonte - Delibera n.323 del 25/11/2022

Regione Sardegna - Delibera n.17/40 del 4/5/2023

Regione Siciliana - Delibera n. 571/GAB del 16/2/2023

Regione Toscana - Delibera n.1468 del 12/12/2022

Regione Umbria - Delibera n.1262 del 30/11/2022

Regione Valle d'Aosta - Delibera n.1629 del 28/12/2022

Regione Veneto - Delibera n.1604 del 13/12/2022

Regione Autonoma Trentino Alto Adige, Provincia Autonoma di Trento - Protocollo d'intesa tra la Provincia Autonoma di Trento, la Regione Autonoma Trentino Alto Adige/Südtirol e il Ministero della giustizia per il reinserimento sociale, del 28 luglio 2020.

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 istituito con l'art.1 comma 322 legge di Bilancio n. 178 del 30 dicembre 2020 per il finanziamento di interventi destinati all'accoglienza di genitori detenuti con minorenni al seguito in case famiglia, 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.

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

- **Attivazione e implementazione dei centri di inclusione socio-lavorativa** che intendono 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; la cura delle relazioni con i partner istituzionali coinvolti nella programmazione condivisa 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.
- **Consolidamento dei centri diurni interni ed esterni agli Istituti penitenziari.**
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, di individuazione di regole d'ingaggio atte a consentire un'operatività concretamente rispondente alle esigenze di cura e di custodia 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.

- **Azioni per l'inclusione lavorativa.** L'attivazione dei percorsi di inclusione socio-lavorativa consente di intervenire, già in fase di esecuzione della pena, per l'inserimento sociale del condannato preparandolo ad affrontare contesti diversi, a partire dal corso di formazione professionale. 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 dimettendi dagli Istituti penitenziari; linee di intervento dedicate ai giovani adulti e alle donne.

Sono stati approvati alla data del 31/12/2022 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. I programmi sono in corso di realizzazione e monitorati trimestralmente.

In particolare, sono stati approvati i seguenti programmi triennali regionali:

- **Programma triennale "Incubatori di comunità 2: la possibilità di un'alternativa,** presentato dalla Regione Lombardia e approvato dal Consiglio di Amministrazione della Cassa delle Ammende il 24 maggio 2022 per un importo complessivo di € 1.619.940,00 di cui € 1.319.940,00 a carico del bilancio della Cassa delle Ammende e € 300.000 a carico della Regione.

- **Programma triennale della Regione Piemonte** approvato dal Consiglio di Amministrazione della Cassa delle Ammende il 27 luglio 2022 per un importo complessivo di € 4.778.500,00, di cui € 3.600.000,00 a carico del bilancio della Cassa delle Ammende ed € 1.178.500,00 a titolo di cofinanziamento regionale.
- **Programma triennale presentato dalla Provincia Autonoma di Trento** approvato dal Consiglio di Amministrazione della Cassa delle Ammende il 27 settembre 2022 per un importo complessivo di € 377.733,55 di cui € 261.473,65 a carico del bilancio della Cassa delle Ammende ed € 116.259,90 a titolo di cofinanziamento regionale.
- **Programma triennale IN.CON.TRA.: INclusione, CONfronto, TRAttamento** presentato dalla Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e approvato dal Consiglio di Amministrazione della Cassa delle Ammende il 30 novembre 2022 per un importo complessivo di € 1.690.000,00 di cui € 1.300.000,00 a carico del bilancio della Cassa delle Ammende ed € 390.000,00 a titolo di cofinanziamento regionale
- **Programma regionale triennale di interventi presentato dalla Regione Veneto** e approvato dal Consiglio di Amministrazione della Cassa delle Ammende il 30 novembre 2022 per un importo complessivo di € 5.850.000,00 di cui € 4.500.000,00 a carico del bilancio della Cassa delle Ammende ed € 1.350.000,00 a titolo di cofinanziamento regionale.

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.

1. **Piano triennale "Stiamo lavorando per voi 2"** presentato dalla Regione Marche e approvato con delibera del Consiglio di amministrazione del I marzo 2023, per un importo complessivo di € 1.170.000,00 di cui € 900.000,00 a carico del bilancio della Cassa delle Ammende ed € 270.000,00 a titolo di cofinanziamento regionale.
2. **Piano triennale regionale Programma Integrato per l'Accoglienza e l'Inclusione sociale di persone in esecuzione penale** presentato dalla Regione Campania e approvato con delibera del Consiglio di amministrazione del 5 luglio 2023 per un importo complessivo di € 9.572.100,00 di cui € 6.000.000,00 a carico del bilancio della Cassa delle Ammende ed € 3.572.100,00 a carico del bilancio della Regione Campania.
3. **Piano triennale regionale Programma "Territori per il Reinserimento Emilia-Romagna" (TPR-ER,)** presentato dalla Regione Emilia-Romagna e approvato con delibera del Consiglio di amministrazione del 5 luglio 2023 per un importo complessivo di € 6.150.000,00 di cui € 4.200.000,00 a carico del bilancio della Cassa delle Ammende ed € 1.950.000,00 a carico del bilancio della Regione Emilia-Romagna.
4. **Programma "Vasi comunicanti: dall'esecuzione penale alla rete territoriale del lavoro e del benessere sociale"** presentato dalla Regione Liguria e approvato con delibera del Consiglio di amministrazione del 5 luglio 2023 per un importo complessivo di €

2.340.000,00 di cui € 1.800.000,00 a carico del bilancio della Cassa delle Ammende ed € 540.000,00 a carico del bilancio della Regione Liguria.

5. **Piano triennale regionale “Programma regionale triennale di interventi cofinanziati dalla Cassa delle Ammende - Anno 2023”** presentato dalla Regione Siciliana e approvato con delibera del Consiglio di amministrazione del 5 luglio 2023 per un importo complessivo di € 2.600.000,00 di cui € 2.000.000,00 a carico del bilancio della Cassa delle Ammende ed € 600.000,00 a carico del bilancio della Regione Siciliana.
6. **Piano triennale regionale “La persona al centro: giustizia di comunità e inclusione sociale”** presentato dalla Regione Toscana e approvato con delibera del Consiglio di amministrazione del 20 settembre 2023, per un importo complessivo di € 6.000.000,00 di cui € 4.200.000,00 a carico del bilancio della Cassa delle Ammende ed € 1.800.000,00 a carico del bilancio della Regione Toscana.
7. **Piano triennale regionale “Un centro in rete per la fragilità”** presentato dalla Regione Lombardia e approvato con delibera del Consiglio di amministrazione del 20 settembre 2023, per un importo complessivo di € 2.510.000,00 di cui € 1.700.000,00 a carico del bilancio della Cassa delle Ammende ed € 810.000,00 a carico del bilancio della Regione Lombardia.
8. **Piano triennale regionale “Spazio di frontiera”** presentato dalla Regione Lombardia, per un importo complessivo di € 2.380.060 di cui € 1.980.060 a carico di Cassa delle ammende ed € 400.000 a carico della Regione Lombardia.

La Cassa delle Ammende monitora costantemente con cadenza trimestrale gli interventi previsti nelle programmazioni e ne verifica lo stato di attuazione.

- Criticità e possibili soluzioni -

Per quanto attiene alle criticità riscontrate si segnalano in primis le difficoltà inerenti all'applicazione della nuova metodologia di programmazione integrata, basata sulla necessità di servizi interistituzionali e di capacità gestionale plurifondo (fondi nazionali, regionali, europei).

Tale metodologia oltre a comportare un'innovazione di carattere organizzativo ed amministrativo, rappresenta soprattutto un'innovazione 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 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.

Sotto altro profilo, 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, oltre alla realizzazione di un nuovo modello di giustizia penale, fondato sulla tutela dei diritti e sulla coesione sociale.

Il Segretario Generale

Sonia Specchia