



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:

Fondazione CENSIS

Titolo:

Attività di supporto all'istituzione del Segretariato
Permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa
delle persone private della libertà personale

Primo Report - Fase empirica per la costruzione del Quadro
informativo



C E N S I S

**ATTIVITA' DI SUPPORTO ALL'ISTITUZIONE DEL
SEGRETARIATO PERMANENTE PER L'INCLUSIONE
ECONOMICA, SOCIALE E LAVORATIVA DELLE
PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTA' PERSONALE**

Primo Report

Fase empirica per la costruzione del Quadro informativo

Roma, aprile 2024

Sommario

1. Premessa e contenuti del Report.....	4
2. Il quadro di sintesi dello stato attuale della detenzione in Italia.....	7
3. Gli spazi dedicati alle attività lavorative e formative all'interno degli Istituti penitenziari	15
4. Aule didattiche e formative negli istituti penitenziari: un primo step di ricognizione	24
5. I progetti e i programmi finanziati dalla Cassa delle Ammende	28
6. I progetti e i programmi finalizzati all'inclusione economica, sociale e lavorativa dei detenuti trasmessi al Cnel.....	35
7. Il coinvolgimento delle imprese e la Legge Smuraglia.....	39
8. Il modello di <i>governance</i> per una strategia nazionale di reinserimento sociale e lavorativo delle persone private della libertà.....	42
9. Considerazioni finali: convergere sulla recidiva zero.....	47





1. PREMESSA E CONTENUTI DEL REPORT

A giugno 2023, il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e il Ministero della Giustizia hanno sottoscritto un accordo interistituzionale che ha come obiettivo la "promozione del lavoro penitenziario come strumento di reinserimento sociale e di riduzione della recidiva, mediante una collaborazione orientata a diffondere le condizioni per un lavoro penitenziario formativo e professionalizzante, finalizzato all'utilizzo proficuo del tempo della reclusione e all'accrescimento delle competenze personali dei soggetti reclusi".

Sul tema, nel corso degli ultimi anni, sono maturate numerose iniziative che hanno coinvolto diversi enti centrali e territoriali: fra queste, l'intesa 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*" (28 aprile 2022) e il protocollo di intesa fra il Ministero della giustizia, Cassa delle Ammende 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 (28 giugno 2022).

Per rendere efficaci ed operative queste iniziative, il CNEL ha proposto l'istituzione, presso il Consiglio stesso, di un "*segretariato permanente*", in grado di interagire con il sistema di *governance* dei diversi livelli territoriali e di "svolgere una serie di funzioni trasversali di raccordo, supporto e consulenza tecnica, da un lato con la Cassa delle Ammende e suo tramite con le cabine di regia regionali 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".

Per dare contenuto all'attività del Segretariato, si è individuata la necessità di costruire un quadro informativo che raccolga le tante iniziative finalizzate all'inserimento lavorativo dei detenuti, alla formazione professionale e

all'acquisizione di titoli (anche universitari) e competenze spendibili sul mercato del lavoro da parte delle persone recluse.

Il Censis, collaborando all'istituzione del Segretariato permanente, ha dato avvio a una fase di attività finalizzata alla sistematizzazione delle fonti e delle informazioni di interesse per il Segretariato.

In questa fase, il Censis ha supportato il gruppo di lavoro del CNEL, in primo luogo, nella lettura sintetica della raccolta di informazioni su iniziative e progettualità riferite a detenuti ed ex detenuti e, in secondo luogo, nella valorizzazione dei dati e delle informazioni in possesso del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, dati e informazioni tutti legati al tema del lavoro e della formazione dei detenuti e selezionati in funzione dell'obiettivo di riduzione del tasso di recidiva.

Le attività operative svolte dal Censis in questa prima fase hanno riguardato, in particolare:

- la ricostruzione di un quadro sintetico dello stato attuale della detenzione in Italia con il profilo generale delle persone private della libertà personale a livello di Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria (consistenze, genere, cittadinanza, termine della pena, titolo di studio, professioni dichiarate, cap. 2)
- la sistematizzazione dei dati e delle informazioni che riguardano gli spazi attivi e non attivi – elaborati a livello di singolo istituto di detenzione e aggregati per provveditorato regionale – destinati ad attività lavorativa o formativa (cap. 3);
- una prima ricognizione sulla dotazione e il cablaggio delle aule didattiche e formative presenti all'interno degli istituti penitenziari (cap. 4);
- la sistematizzazione dei dati e delle informazioni relative a progetti e programmi finanziati da Cassa delle Ammende e destinati ai detenuti e al personale dell'amministrazione penitenziaria (cap. 5);
- la lettura trasversale e integrata dei progetti e dei programmi di intervento a diversa titolarità (fondazioni bancarie, associazioni datoriali e sindacali, imprese, cooperazione, terzo settore), compresi quelli segnalati dai Garanti dei diritti delle persone private della libertà e finalizzati all'inclusione economica, sociale e lavorativa dei detenuti (cap. 6);

- la dimensione attuale dell'inserimento lavorativo presso imprese e cooperative a seguito dell'attuazione della Legge 193/2000 (Legge Smuraglia, cap. 7);
- un quadro di sintesi del sistema di *governance* attualmente in fase di nuova definizione e in vista dell'istituzione del Segretariato permanente (cap. 8).

In ultimo sono state inserite alcune considerazioni che possono costituire la base per la successiva fase di consolidamento delle analisi e della sistematizzazione delle informazioni necessarie all'attività del Segretariato (cap. 9).

Seguendo questa linea, l'approccio utilizzato nell'organizzazione delle fonti e delle informazioni riflette una logica di sviluppo progressivo, in maniera tale da rendere il perimetro delle analisi sempre più aderente alla realtà e, nello stesso tempo, in grado di includere tutte quelle iniziative e quei progetti che verranno realizzati nei prossimi mesi dai tanti soggetti impegnati, a livello nazionale e locale, nelle attività d'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale.

2. 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 è pari a 61.049, di cui 19.108 di cittadinanza non italiana (31,3%). Sul totale, le donne detenute rappresentano il 4,3% (2.619 in termini assoluti, tab. 1)

La capienza regolamentare è di 51.178 detenuti e la differenza con i presenti è di poco inferiore alle 10 mila unità: ciò determina un tasso di sovraffollamento pari a 119.

Tab. 1 – Capienza regolamentare degli istituti penitenziari e detenuti per genere e cittadinanza e per Provveditorato regionale, al 31 marzo 2024 (v.a.)

Provveditorato	Detenuti presenti e capienza regolamentare degli istituti penitenziari al 31 marzo 2024			
	Capienza Regolamentare (*)	Detenuti presenti totale	Detenuti presenti donne	di cui stranieri
Calabria	2.711	3.036	61	635
Campania	6.165	7.514	371	958
Emilia-Romagna e Marche	3.816	4.469	173	2.006
<i>Emilia-Romagna</i>	2.979	3.577	152	1.718
<i>Marche</i>	837	892	21	288
Lazio, Abruzzo e Molise	7.260	9.009	521	2.997
<i>Abruzzo</i>	1.704	1.935	90	384
<i>Lazio</i>	5.281	6.731	431	2.545
<i>Molise</i>	275	343		68
Lombardia	6.154	8.854	441	4.041

Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria	5.272	5.774	233	2.529
<i>Liguria</i>	<i>1.110</i>	<i>1.429</i>	<i>71</i>	<i>767</i>
<i>Piemonte</i>	<i>3.981</i>	<i>4.206</i>	<i>162</i>	<i>1.673</i>
<i>Valle d'Aosta</i>	<i>181</i>	<i>139</i>		<i>89</i>
Puglia e Basilicata	3.278	4.909	214	619
<i>Basilicata</i>	<i>368</i>	<i>483</i>		<i>62</i>
<i>Puglia</i>	<i>2.910</i>	<i>4.426</i>	<i>214</i>	<i>557</i>
Sardegna	2.614	2.135	50	521
Sicilia	6.468	6.859	234	995
Toscana e Umbria	4.508	4.709	140	1.909
<i>Toscana</i>	<i>3.163</i>	<i>3.161</i>	<i>75</i>	<i>1.448</i>
<i>Umbria</i>	<i>1.345</i>	<i>1.548</i>	<i>65</i>	<i>461</i>
Veneto Friuli VG Trentino AA	2.932	3.781	181	1.898
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	<i>475</i>	<i>678</i>	<i>26</i>	<i>285</i>
<i>Trentino-Alto Adige</i>	<i>510</i>	<i>486</i>	<i>29</i>	<i>289</i>
<i>Veneto</i>	<i>1.947</i>	<i>2.617</i>	<i>126</i>	<i>1.324</i>
Totale	51.178	61.049	2.619	19.108

(*) I posti sono calcolati sulla base del criterio di 9 mq per singolo detenuto + 5 mq per gli altri, lo stesso per cui in Italia viene concessa l'abitabilità alle abitazioni, più favorevole rispetto ai 6 mq + 4 stabiliti dal CPT + servizi sanitari. Il dato sulla capienza non tiene conto di eventuali situazioni transitorie che comportano scostamenti temporanei dal valore indicato.

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

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 (tab. 2).

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.

Questo segmento rappresenta uno dei target principali per l'organizzazione, il consolidamento e la realizzazione di percorsi personalizzati di formazione e inserimento lavorativo, con il grado maggiore di effetto sul tasso di recidiva.

Tab. 2 – Distribuzione dei detenuti per numero di anni al termine della pena e per Provveditorato regionale al 31 dicembre 2023 (v.a. e val. %)

Provveditorato	Fino a 1 anno	Da 1 a 2 anni	Da 2 a 3 anni	Da 3 a 4 anni	Totale	% fino a 1 anno su detenuti presenti al 29 febbraio 2024
Calabria	135	174	150	134	593	4,4
Campania	533	662	641	448	2.284	7,1
Emilia-Romagna e Marche	501	546	473	325	1.845	11,1
<i>Emilia-Romagna</i>	394	420	359	268	1.441	10,9
<i>Marche</i>	107	126	114	57	404	12,0
Lazio Abruzzo e Molise	946	1.021	830	515	3.312	10,6
<i>Abruzzo</i>	140	151	132	84	507	7,2
<i>Lazio</i>	775	847	672	417	2.711	11,6
<i>Molise</i>	31	23	26	14	94	9,3
Lombardia	1.079	963	876	725	3.643	12,3
Piemonte Valle D'Aosta e Liguria	758	783	562	379	2.482	13,2

<i>Liguria</i>	197	202	125	95	619	14,0
<i>Piemonte</i>	529	554	416	275	1.774	12,6
<i>Valle D'Aosta</i>	32	27	21	9	89	22,1
Puglia e Basilicata	425	461	475	324	1.685	8,6
<i>Basilicata</i>	25	30	30	26	111	5,1
<i>Puglia</i>	400	431	445	298	1.574	9,0
Sardegna	162	206	184	139	691	7,6
Sicilia	534	554	624	418	2.130	7,8
Toscana E Umbria	387	419	367	285	1.458	8,3
<i>Toscana</i>	296	298	255	207	1.056	9,4
<i>Umbria</i>	91	121	112	78	402	6,0
Veneto Friuli VG Trentino AA	520	460	398	269	1.647	13,8
<i>Friuli-Venezia Giulia</i>	77	55	60	31	223	11,6
<i>Trentino-Alto Adige</i>	98	84	73	38	293	20,2
<i>Veneto</i>	345	321	265	200	1.131	13,2
Totale	5.980	6.249	5.580	3.961	21.770	9,8

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento
- Sezione Statistica

Il secondo aspetto preso in esame riguarda, invece, il titolo di studio dei detenuti. In questo caso, il titolo di studio, e la sua spendibilità all'esterno del carcere, rappresenta uno degli elementi più importanti sul quale basare un'iniziativa di potenziale inserimento al lavoro una volta che il detenuto ha finito di scontare la propria pena.

Da questa prospettiva, occorre 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, tab. 3).

Tab. 3 – Detenuti per titolo di studio rilevato e per cittadinanza al 31 dicembre 2023 (v.a.)

Titolo di studio	Totale detenuti	%	Di cui stranieri	%
Laurea	604	1,0	166	0,9
Diploma di scuola media superiore	5.175	8,6	1.069	5,7
Diploma di scuola professionale	704	1,2	150	0,8
Licenza di scuola media inferiore	17.669	29,4	3.026	16,0
Licenza di scuola elementare	4.943	8,2	863	4,6
Privo di titolo di studio	518	0,9	398	2,1
Analfabeta	824	1,4	481	2,5
Non rilevato	29.729	49,4	12.741	67,4
Totale	60.166	100,0	18.894	100,0

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

Per gli stranieri il rapporto è ancora più sfavorevole: 67,4%.

Sono in possesso di un titolo di studio terziario 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 terzo aspetto considerato per provare a individuare il potenziale reale che può contribuire a risolvere il problema occupazionale una volta fuori dal carcere è dato dalla professione dichiarata dai detenuti.

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 (tab. 4).

Tab. 4 – Distribuzione delle professioni dichiarate per settore di attività al 5 marzo 2024 (v.a.)

Professioni	v.a.	Settore di attività
Artigiano	474	
Operaio / addetto alle pulizie / facchino	7.956	Attività manifatturiere
Operaio specializzato	1.568	
Totale attività manifatturiere	9.998	
Muratore / edile / imbianchino / manovale / piastrellista	3.086	Edilizia e costruzioni
Totale edilizia e costruzioni	3.086	
Commerciante / commesso / venditore ambulante	2.205	Commercio e riparazione veicoli
Meccanico / carrozziere / elettrauto / verniciatore	801	
Totale commercio e riparazione veicoli	3.006	
Agricoltore / allevatore / pastore / boscaiolo / operatore macchine agricole / giardiniere	2.524	Agricoltura pesca silvicoltura
Totale agricoltura pesca silvicoltura	2.524	
Cuoco/addetto cucina / pizzaiolo / cameriere / barista / ristoratore	2.012	Ristorazione, food
Panificatore / pasticciere	275	
Totale ristorazione / food	2.287	
Autista / autotrasportatore	964	Servizi, terziario

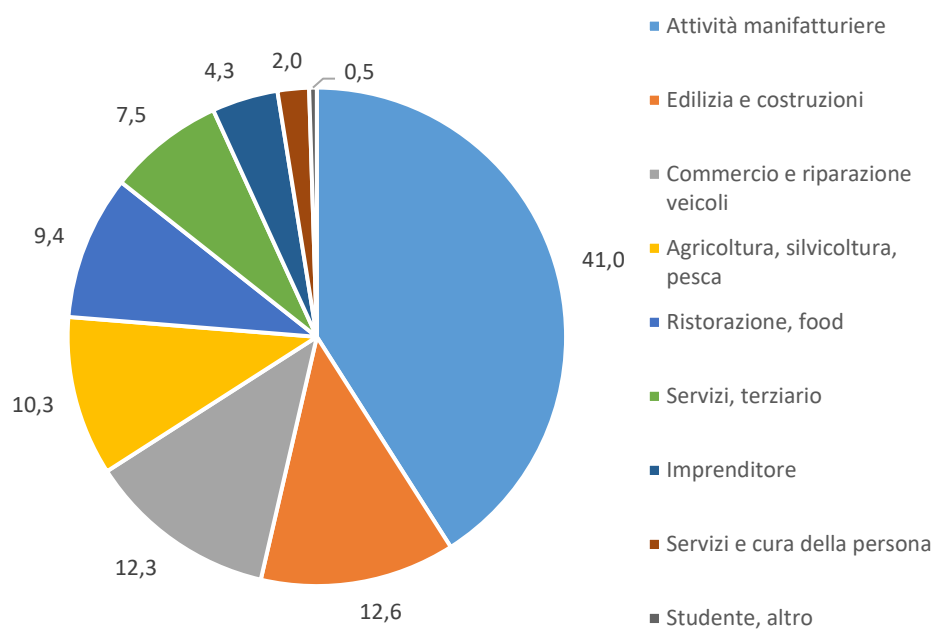
Impiegato / insegnante / geometra / informatico /grafico / ragioniere / commercialista / architetto / ingegnere	837	
Avvocato	37	
Totale servizi, terziario	1.838	
Imprenditore	1.047	Imprenditori
Badante /collaboratore domestico	151	
Barbiere / parrucchiere/estetista	227	Servizi e cura della persona
Medico/ infermiere / odontotecnico	119	
Totale servizi e cura della persona	497	
Studente	104	Studente
Altro	17	Altro
Totale complessivo	24.404	

Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

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 (fig. 1)

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.

Fig. 1 – Distribuzione delle professioni dichiarate per settore di attività, al 5 marzo 2024 (val. %)



Fonte: Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio del Capo del Dipartimento - Sezione Statistica

3. GLI SPAZI DEDICATI ALLE ATTIVITÀ LAVORATIVE E FORMATIVE ALL'INTERNO DEGLI ISTITUTI PENITENZIARI

Nel quadro delle informazioni raccolte e processate in questa prima fase di analisi e supporto al Segretariato permanente, una rilevanza particolare è stata attribuita alla verifica e alla valutazione degli spazi presenti all'interno degli istituti penitenziari alla data del 15 marzo di quest'anno.

Sulla base della documentazione e delle informazioni trasmesse dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, è stato possibile determinare il numero di istituti penitenziari che hanno trasmesso informazioni sui locali presenti all'interno del carcere e adibiti ad attività di tipo lavorativo e formativo (164 su 189 istituti, pari all'86,8%, tab. 5).

Tab. 5 – Gli istituti penitenziari e le informazioni sulla disponibilità di locali, al 15 marzo 2024 (v.a. e val. %)

Provveditorato	Istituti penitenziari			
	Totale	Senza informazioni sui locali	Con informazioni sui locali, ma senza scheda di dettaglio	Con informazioni sui locali
Calabria	12		1	11
Campania	15		1	14
Emilia-Romagna e Marche	16	1	2	13
Lazio Abruzzo e Molise	25			25
Lombardia	18			18
Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria	20		1	19
Puglia e Basilicata	14	2		12
Sardegna	10			10

Sicilia	23	8		15
Toscana e Umbria	20	2	4	14
Veneto, Friuli V.G. e Trentino A.A.	16		3	13
Totale	189	13	12	164
<i>Val. %</i>	<i>100,0</i>	<i>6,9</i>	<i>6,3</i>	<i>86,8</i>

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

L'insieme delle schede analizzate ha permesso di censire 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, tab. 6).

Tab. 6 – Spazi attivi e spazi non attivi all'interno degli istituti penitenziari per Provveditorato regionale, al 15 marzo 2024 (v.a. e val. %)

Provveditorato	Spazi attivi	Spazi non attivi	Totale spazi censiti
Calabria	15	16	31
Campania	48	19	67
Emilia-Romagna e Marche	37	12	49
Lazio Abruzzo e Molise	40	31	71
Lombardia	70	43	113
Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria	45	30	75
Puglia e Basilicata	16	15	31
Sardegna	24	20	44
Sicilia	12	34	46
Toscana e Umbria	25	24	49
Veneto Friuli V.G. e Trentino A.A.	33	18	51
Totale	365	262	627
<i>Val. %</i>	<i>58,2</i>	<i>41,8</i>	<i>100,0</i>

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

L'analisi per provveditorato fa emergere una quota di spazi attivi particolarmente ampia in Emilia-Romagna e Marche (75,5%) e in Campania (71,6%, tab. 7).

All'opposto, la Sicilia e la Calabria presentano le quote più elevate di spazi non attivi (rispettivamente il 73,9% e il 51,6%).

Tab. 7 – Dotazione di spazi attivi e spazi non attivi all'interno degli istituti penitenziari per Provveditorato regionale, al 15 marzo 2024 (val. %)

Provveditorato	Spazi attivi	Spazi non attivi	Totale spazi censiti
Calabria	48,4	51,6	100,0
Campania	71,6	28,4	100,0
Emilia-Romagna e Marche	75,5	24,5	100,0
Lazio Abruzzo e Molise	56,3	43,7	100,0
Lombardia	61,9	38,1	100,0
Piemonte, Valle d'Aosta e Liguria	60,0	40,0	100,0
Puglia e Basilicata	51,6	48,4	100,0
Sardegna	54,5	45,5	100,0
Sicilia	26,1	73,9	100,0
Toscana e Umbria	51,0	49,0	100,0
Veneto Friuli V.G. e Trentino A.A.	64,7	35,3	100,0
Totale	58,2	41,8	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

Fra le destinazioni degli spazi attivi prevalgono principalmente le attività collegate alla sartoria e tessitoria (11,2%), la produzione di pasta, pane, biscotti, dolci (10,4%), la produzione di alimenti come il miele, gli ortaggi, la frutta, ecc. (9,0%), i lavori di falegnameria (8,8%), le lavorazioni in vetro, ceramica, carta, piccoli oggetti (8,8%, tab. 8).

Tab. 8 – Spazi attivi all'interno degli istituti penitenziari per attività per le quali lo spazio è utilizzato. 2024 (v.a. e val. %)

Settore di attività	v.a.	%
Agricoltura/allevamento/piante	16	4,4
Produzione alimenti: miele, ortaggi, frutta, formaggi, latte; vino e olio	33	9,0
Produzione alimenti: pasta, pane, biscotti, dolci	38	10,4
Caffè/torrefazione	5	1,4
Macellazione/carni	4	1,1
Ristorazione/cucina	11	3,0
Lavorazione metalli e prodotti in metallo	14	3,8
Lavorazione prodotti in vetro, ceramica, carta, piccoli oggetti	32	8,8
Falegnameria/lavorazioni in legno/mobili	32	8,8
Produzione abbigliamento/accessori	16	4,4
Sartoria/tessitoria	41	11,2
Lavanderia/stireria	15	4,1
Tipografia/serigrafia/stamperia/legatoria	12	3,3
Assemblaggio e riparazione componenti meccaniche/elettriche/elettroniche/hardware	13	3,6
Assemblaggio/confezionamento/disassemblaggio	12	3,3
Elettronica/elettrotecnica/idraulica/meccanica	5	1,4
Riparazione vetture/biciclette/carrozzeria	4	1,1
Digitalizzazione/Servizi all'utenza/Call center	17	4,7
Formazione	14	3,8

Smaltimento e riciclo	7	1,9
Altro	11	3,0
Non indicato	13	3,6
Totale spazi attivi	365	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

Sempre con riferimento agli spazi attivi, nel 57,3% delle schede analizzate è stato possibile ricondurre l'attività svolta a una convenzione stipulata dall'istituto penitenziario e un soggetto esterno al carcere (tab. 9).

Tab. 9 – Spazi attivi all'interno degli istituti penitenziari per presenza di convenzioni con organismi esterni, al 15 marzo 2024 (v.a. e val. %)

Convenzioni con organismi esterni	v.a.	%
Sì	209	57,3
No	128	35,1
Non indicato	28	7,7
Totale spazi attivi	365	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

Di particolare interesse è poi l'indicazione della destinazione del prodotto dell'attività svolta negli spazi attivi. Fra queste emerge la vendita diretta all'esterno dell'istituto (24,9%), un utilizzo comunque rivolto all'esterno (12,3%), il consumo interno (11,2%), cui possono essere affiancate molte altre soluzioni per così dire "miste", ricolte sia all'interno che all'esterno dell'istituto (tab. 10).

La valutazione degli spazi attivi da conto di una condizione tutto sommato discreta per la fruibilità di questi locali (49,6% sul totale), addirittura "ottima" nel 23,3% dei casi o, comunque, "buona" in 14 spazi su 100 (fig. 2).

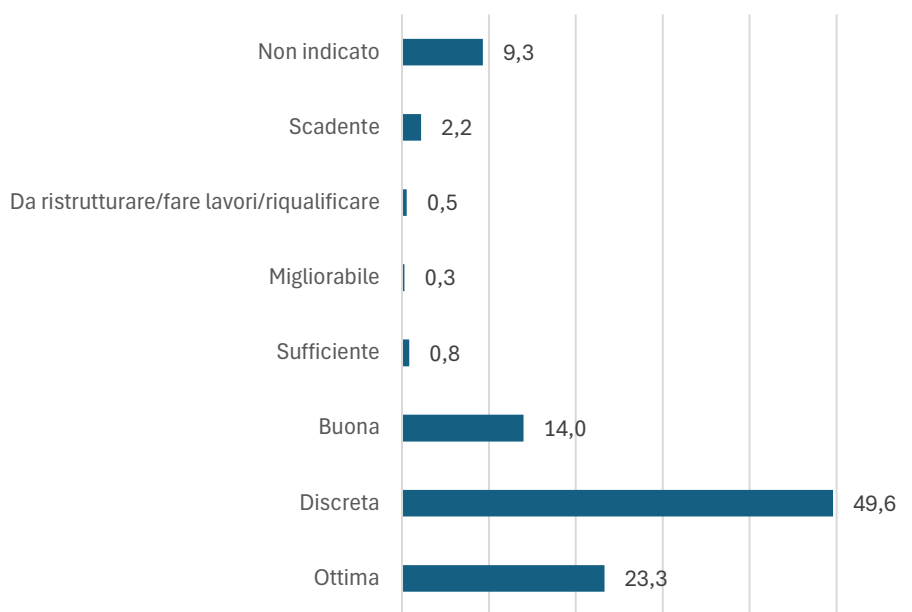
Tab. 10 – Spazi attivi all’interno degli istituti penitenziari per destinazione della produzione realizzata, al 15 marzo 2024 (v.a. e val. %)

Destinazione della produzione	v.a.	%
Cessione esterna	6	1,6
Cessione interna	32	8,8
Cessione interna e vendita esterna	4	1,1
Cessione interna ed esterna	3	0,8
Cessione, consumo interno e vendita esterna	1	0,3
Consumo interno	41	11,2
Consumo interno e cessione esterna	2	0,5
Consumo interno e cessione interna	10	2,7
Consumo interno e vendita esterna	7	1,9
Consumo interno e vendita interna	1	0,3
Consumo interno ed esterno	2	0,5
Esterna	45	12,3
Interna	19	5,2
Interna ed esterna	22	6,0
Produzione	1	0,3
Vendita esterna	91	24,9
Vendita interna	3	0,8
Vendita interna ed esterna	10	2,7
Formazione interna	14	3,8
Commesse Amministrazione Penitenziaria	1	0,3

Automezzi PRAP	1	0,3
Commesse DAP	1	0,3
Consumo DAP/DAG	6	1,6
Non indicato	42	11,5
Totale spazi attivi	365	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

Fig. 2 - Spazi attivi all'interno degli istituti penitenziari per valutazione della condizione complessiva degli spazi, al 15 marzo 2024 (val. %)

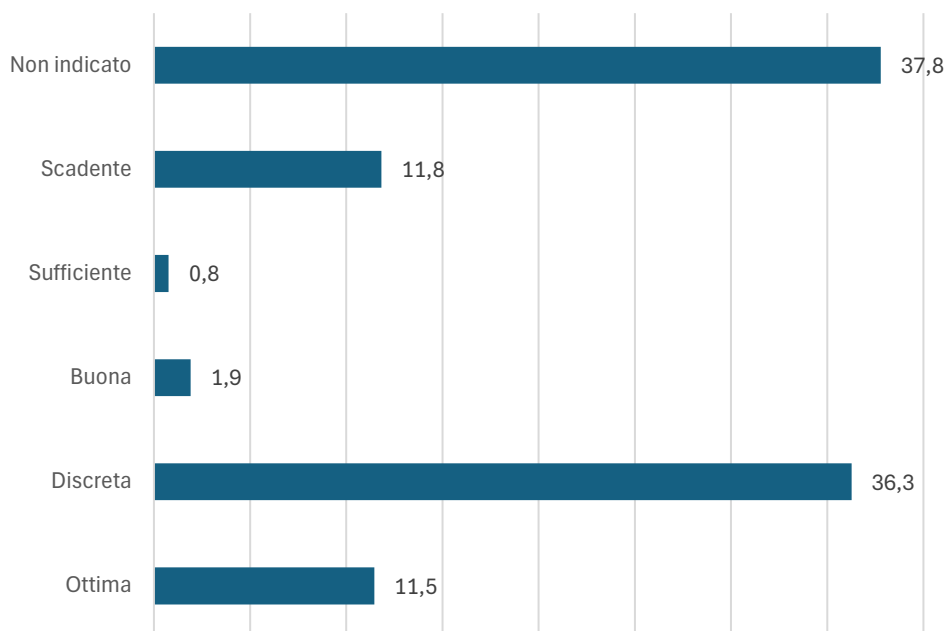


Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

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 (fig. 3).

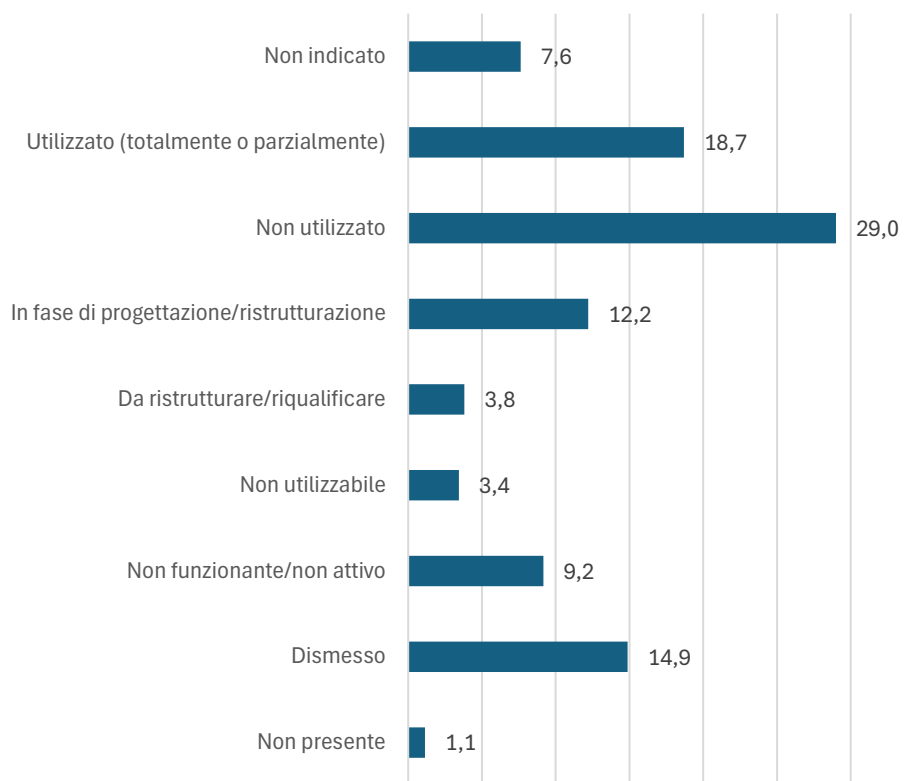
Più nello specifico, per gli spazi non attivi è stato riportato anche lo stato di funzionalità. In alcuni casi i locali sono definiti inattivi nel senso che non sono utilizzati (29,0%), mentre in altri casi la funzionalità sta per essere ripristinata attraverso interventi di progettazione e ristrutturazione 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%, fig. 4).

Fig. 3 - Spazi non attivi all'interno degli istituti penitenziari per valutazione della condizione complessiva degli spazi, al 15 marzo 2024 (v.a. e val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

Fig. 4 – Spazi non attivi all'interno degli istituti penitenziari per valutazione dello stato di funzionalità, al 15 marzo 2024 (v.a. e val. %)



Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

4. AULE DIDATTICHE E FORMATIVE NEGLI ISTITUTI PENITENZIARI: UN PRIMO STEP DI RICOGNIZIONE

Nelle diverse ricognizioni delle dotazioni presenti negli istituti penitenziari e svolte periodicamente dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, assume una particolare rilevanza, rispetto agli obiettivi di reinserimento e inclusione dei detenuti, quella relativa alle aule didattiche e formative e alla verifica del cablaggio delle aule.

La ricognizione, svoltasi 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 (tab. 11). Restano, quindi, alcuni margini per giungere a una completa analisi delle dotazioni di aule e del cablaggio delle stesse, sebbene l'attuale elaborazione delle informazioni copra già il 90% degli istituti. Nel prosieguo delle attività di valutazione si prevede di arrivare a una copertura totale degli istituti.

Tab. 11 - Istituti penitenziari per presenza di aule didattiche utilizzate per le scuole secondarie e/o aule universitarie. Aprile 2024 (v.a. e val. %)

	v.a.
Totale istituti penitenziari	189
Istituti di cui non sono presenti informazioni	9
Istituti non considerati perché con schede duplicate	10
Istituti di cui si hanno informazioni	170
<i>% sul totale degli istituti penitenziari</i>	<i>89,9</i>

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

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%, tab. 12).

Tab. 12 - Istituti penitenziari per presenza di aule didattiche e LIM utilizzate per le scuole secondarie e/o aule universitarie. Aprile 2024
(v.a. e val. %)

	Istituti	val. %	Numero di aule per scuole secondarie	Numero di aule universitarie	Numero di lavagne interattive multimediali	Detenuti presenti al 31 dicembre 2023	val. %
Totale	170	100,0	1.157	112	466	53.408	100,0
Presenza di aule didattiche utilizzate per le scuole di I e II grado e aule universitarie	54	31,8	602	112	229	24.588	46,0
<i>di cui: cablate (val. %)</i>			56,5	83,9			
Presenza solo di aule didattiche utilizzate per le scuole di I e II grado	110	64,7	555	-	235	27.309	51,1
<i>di cui: cablate (val. %)</i>			55,0				
Assenza di aule	6	3,5	-	-	2	1.511	2,8

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

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 (tab. 13).

Tab. 13 - Istituti penitenziari per presenza di altri spazi non utilizzati da poter utilizzare per percorsi formativi o di cui è prevista la realizzazione. Aprile 2024 (v.a.)

	Totale istituti penitenziari considerati	di cui:		
		Con presenza di spazi detenuti cablati allo stato non utilizzati, ma da poter utilizzare per percorsi formativi	Con presenza di locali detenuti non cablati, allo stato non utilizzati, ma da poter utilizzare per percorsi formativi	In cui è prevista la realizzazione di ulteriori aule
Totale	170	45	46	21
Presenza di aule didattiche utilizzate per le scuole di I e II grado e aule universitarie	54	15	13	9
Presenza solo di aule didattiche utilizzate per le scuole di I e II grado	110	27	32	12
Assenza di aule	6	3	1	0

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

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.



5. I PROGETTI E I PROGRAMMI FINANZIATI DALLA CASSA DELLE AMMENDE

Secondo quanto riportato dal sito del Ministero della Giustizia, “la Cassa delle Ammende, ente con personalità giuridica di diritto pubblico vigilato dal Ministero della Giustizia, attua l’obiettivo strategico di rafforzare la sicurezza e la coesione sociale attraverso azioni di sistema per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a misure penali, restrittive o limitative della libertà personale e per la tutela delle vittime di reato”.

L’ente riveste il ruolo di promotore della programmazione integrata degli interventi per garantire l’erogazione di servizi di qualità e l’innovazione sociale dei servizi, raccordando i diversi livelli di governance, nonché le risorse finanziarie, strumentali e umane. 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 e al terzo settore ed alla società civile, tutti necessariamente coinvolti nei processi di inclusione sociale per la sicurezza ed il benessere collettivo.

In base allo Statuto, emanato con D.P.C.M. 10 aprile 2017 n. 102, possono essere finanziati con i fondi della Cassa i programmi aventi ad oggetto:

- reinserimento di detenuti e di internati, con attivazione di percorsi di inclusione lavorativa e di formazione, comprensivi di eventuali compensi a favore dei soggetti e finalizzati all’acquisizione di conoscenze teoriche e pratiche utilizzabili nel mercato del lavoro
- reinserimento socio-lavorativo delle persone in misura alternativa alla detenzione o sottoposte a sanzioni di comunità, con inclusione lavorativa e formazione per la qualificazione professionale, anche comprensivi di compensi a favore dei soggetti
- sperimentazione di protocolli di valutazione del rischio, con presa in carico delle persone condannate
- assistenza a detenuti, internati e persone in misura alternativa alla detenzione o soggette a sanzioni di comunità e alle loro famiglie, con iniziative educative, culturali e ricreative
- recupero dei soggetti tossicodipendenti o assuntori abituali di sostanze stupefacenti o psicotrope o alcoliche

- integrazione degli stranieri sottoposti ad esecuzione penale, cura ed assistenza sanitaria
- edilizia penitenziaria di riqualificazione e ampliamento degli spazi destinati alla vita comune e alle attività lavorative dei ristretti, miglioramento delle condizioni igieniche degli ambienti detentivi
- sviluppo di percorsi di giustizia riparativa e di mediazione penale
- sostegno dell'attività volontaria gratuita o del lavoro di pubblica utilità”.

All'interno di questo report sono state analizzate 74 schede riconducibili a progetti e programmi finanziati dalla Cassa con inizio attività precedente al 2022 (22 schede) e con inizio attività a partire dal 2022 (52 schede). Da queste schede sono stati estratti, in particolare, il dato finanziario e la stima dei detenuti destinatari degli interventi.

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 (tab. 14).

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).

Tab. 14 - Progetti e programmi finanziati dalla Cassa delle Ammende per tipologia di soggetto proponente e periodo di attività. 2024 (n. progetti e programmi e v.a. in euro)

	Numero di progetti/programmi	Costo del finanziamento chiesto alla Cassa delle Ammende (euro)	Importo del co-finanziamento (euro)	Costo totale (euro)
Con inizio attività (*) prima del 2022	22	9.844.116	7.181.940	17.026.056
Istituto penitenziario	1	44.350		44.350
Regione/Provincia Autonoma	21	9.799.766	7.181.940	16.981.706
- Regione Piemonte	1	730.000	246.409	976.409
- Regione Autonoma della Valle d'Aosta	1	119.800	58.000	177.800
- Regione Lombardia	2	1.370.000	3.233.496	4.603.496
- Regione Liguria	1	320.000	389.600	709.600
- Regione Autonoma Trentino Alto-Adige	1	24.992	9.292	34.284
- Provincia Autonoma di Trento	1	200.000	60.000	260.000
- Regione Autonoma del Friuli Venezia-Giuli	1	265.000	105.000	370.000
- Regione Veneto	1	529.974	159.052	689.026
- Regione Emilia-Romagna	1	730.000	225.000	955.000
- Regione Toscana	1	670.000	287.000	957.000

- Regione Marche	1	220.000	227.091	447.091
- Regione Umbria	1	200.000	60.000	260.000
- Regione Lazio	1	830.000	1.010.000	1.840.000
- Regione Molise	1	130.000	39.000	169.000
- Regione Campania	1	1.050.000	315.000	1.365.000
- Regione Puglia	1	570.000	192.000	762.000
- Regione Calabria	2	370.000	111.000	481.000
- Regione Siciliana	1	1.050.000	315.000	1.365.000
- Regione Sardegna	1	420.000	140.000	560.000
Con inizio attività (*) dal 2022	52	66.562.809	14.135.715	80.698.524
Direzione generale dei detenuti e del trattamento, Direzione generale esecuzione penale esterna e di messa alla prova, UIEPE	8	28.040.218	-	28.040.218
Istituto penitenziario	29	1.961.118	88.855	2.049.973
- Casa circondariale "Costantino Satta" Ferrara	1	43.080	-	43.080
- Casa circondariale "P. Mandato" Napoli-Secondigliano	2	92.073	-	92.073
- Casa circondariale "A. Caputo" -Fuorni-Salerno	1	24.150	-	24.150
- Casa circondariale di Bergamo	1	115.524	38.400	153.924
- Casa circondariale di Bologna	2	70.676	-	70.676

- Casa circondariale di Santa Maria Capua Vetere	2	217.770	-	217.770
- Casa circondariale di Vallo della Lucania	1	55.450	-	55.450
- Casa circondariale femminile di Pozzuoli	3	114.791	21.600	136.391
- Casa di reclusione "G.B. Novelli" di Carinola	3	178.100	-	178.100
- Casa di reclusione "Rodolfo Morandi" di Saluzzo	1	52.381	-	52.381
- Casa di reclusione di Massa	1	45.886	6.385	52.271
- Casa di reclusione di Padova	2	587.310	17.950	605.260
- Casa di reclusione ICATT di Eboli	1	67.000	-	67.000
- Casa circondariale (ora Casa di reclusione) di Arienzo	5	127.030	4.520	131.550
- Casa circondariale di Grosseto	1	32.156	-	32.156
- Casa circondariale NCP di Vibo Valentia	2	137.741	-	137.741
Regione/Provincia Autonoma	15	36.561.474	14.046.860	50.608.334
- Regione Piemonte	1	3.600.000	1.178.500	4.778.500
- Regione Lombardia	4	6.000.000	1.740.000	7.740.000
- Regione Liguria	1	1.800.000	540.000	2.340.000

- Provincia Autonoma di Trento	1	261.474	116.260	377.734
- Regione Autonoma Friuli-Venezia Giulia	1	1.300.000	390.000	1.690.000
- Regione Veneto	1	4.500.000	1.350.000	5.850.000
- Regione Emilia-Romagna	1	4.200.000	1.950.000	6.150.000
- Regione Toscana	1	4.200.000	1.800.000	6.000.000
- Regione Marche	1	900.000	270.000	1.170.000
- Regione Umbria	1	1.800.000	540.000	2.340.000
- Regione Campania	1	6.000.000	3.572.100	9.572.100
- Regione Sicilia	1	2.000.000	600.000	2.600.000
Totale	74	76.406.925	21.317.655	97.724.580

(*) Da cronoprogramma

Fonte: elaborazione Censis su dati Cassa delle Ammende

Accanto all'indicatore di spesa, è stato elaborato anche un indicatore che potesse quantificare il grado di copertura degli interventi sulla base dei destinatari degli interventi stessi.

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 (tab. 15).

In entrambi i casi la quota maggiore si riferisce a iniziative delle Regioni o delle Province Autonome, anche se, nel caso dei progetti a partire dal 2022, la dimensione degli interventi di titolarità della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, della Direzione generale esecuzione penale esterna e di messa alla prova e dell'UIEPE è comunque considerevole (oltre 5.000 destinatari).

Tab. 15 – Stima dei destinatari dei progetti e dei programmi finanziati dalla Cassa delle Ammende per tipologia di soggetto proponente e periodo di attività. 2024 (v.a.)

	n. destinatari (*)
Con inizio attività (*) prima del 2022	10.825
Istituto penitenziario	10
Regione/Provincia Autonoma	10.815
Con inizio attività (*) dal 2022	17.711
Direzione generale dei detenuti e del trattamento, Direzione generale esecuzione penale esterna e di messa alla prova, UIEPE	5.500
Istituto penitenziario	1.695
Regione/Provincia Autonoma	10.516

(*): elaborazione su 61 dei 74 progetti e programmi analizzati
Fonte: elaborazione Censis su dati Cassa delle Ammende

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.

Questo elemento apre uno spazio di riflessione sulla valutazione dell'impatto delle risorse destinate all'inclusione sociale e lavorativa dei detenuti. Per perseguire una maggiore efficacia degli interventi occorrerebbe, infatti, raffinare gli strumenti di rilevazione ex ante (schede progettuali, quantificazione degli obiettivi, ecc.) in modo tale da rappresentare lo stato delle esigenze reali e calcolare, seppure in base a stime, i potenziali destinatari degli interventi.

Sarà così più semplice attuare un'azione di valutazione ex post per "misurare" l'efficacia degli interventi (copertura effettiva rispetto al progetto, tipologia dei destinatari, congruità della spesa, fattori critici e fattori positivi, distanza fra obiettivi e risultati, ecc.) e per migliorare la qualità della progettazione e dell'esecuzione degli interventi.

6. I PROGETTI E I PROGRAMMI FINALIZZATI ALL'INCLUSIONE ECONOMICA, SOCIALE E LAVORATIVA DEI DETENUTI TRASMESSI AL 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 hanno trasmesso al Consiglio 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 (tab. 16).

Tab. 16 -. Progetti di formazione, istruzione e inserimento lavorativo per detenuti realizzati da enti e organizzazioni, per ripartizione geografica. (v.a. e val. %)

Ripartizione geografica	N. Istituti	Formazione professionale	Istruzione scolastica e universitaria	Inserimento lavorativo	Totale
Nord Ovest	12	25	6	20	51
Nord Est	9	45	3	12	60
Centro	10	46	5	36	87
Sud	8	11	3	6	20
Isole	2	2	0	1	3
Totale	41	129	17	75	221
<i>Val. %</i>		<i>58,4</i>	<i>7,7</i>	<i>33,9</i>	<i>100,0</i>

Fonte: elaborazione Censis su dati Cnel

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.

In termini relativi, al Nord est si riscontra una maggiore propensione alla realizzazione di interventi di formazione professionale, mentre gli interventi realizzati nell'area centrale del paese hanno una preferenza relativa rivolta all'inserimento lavorativo (tab. 17).

Tab. 17 -. Progetti di formazione, istruzione e inserimento lavorativo per detenuti realizzati da enti e organizzazioni, per ripartizione geografica. (val. %)

Ripartizione geografica	Formazione professionale	Istruzione scolastica e universitaria	Inserimento lavorativo	Totale
Nord Ovest	49,0	11,8	39,2	100,0
Nord Est	75,0	5,0	20,0	100,0
Centro	52,9	5,7	41,4	100,0
Sud	55,0	15,0	30,0	100,0
Isole	66,7	-	33,3	100,0
Totale	58,4	7,7	33,9	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Cnel

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%, tab. 18).

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%).

Tab. 18 -. Progetti di formazione, istruzione e inserimento lavorativo per detenuti realizzati da enti e organizzazioni, per ambito tematico della formazione professionale. (v.a. e val. %)

Ambito di formazione	v.a.	%
Cura del verde e agricoltura	18	14,0
Edilizia	20	15,5
Ristorazione e alimentari	26	20,2
Artigianato	15	11,6
Sicurezza sul lavoro	11	8,5
Digitale	6	4,7
Altro	33	25,6
Totale	129	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Cnel

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 (tab. 19).

Tab. 19 -. Progetti di formazione, istruzione e inserimento lavorativo per detenuti realizzati da enti e organizzazioni, per tipologia di istruzione. (v.a.)

Tipologia di istruzione	v.a.
Corsi di alfabetizzazione	3
Scuola secondaria I grado	4
Scuola secondaria II grado	5
Corsi universitari	5
Totale	17

Fonte: elaborazione Censis su dati Cnel

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 (tab. 20).

Tab. 20 -. Progetti di formazione e inserimento lavorativo per detenuti realizzati da enti e organizzazioni, per settore di inserimento lavorativo. (v.a. e val. %)

Ambito di inserimento lavorativo	v.a.	%
Cura del Verde e agricoltura	17	22,7
Edilizia	5	6,7
Ristorazione	8	10,7
Servizi	8	10,7
Artigianato	8	10,7
Servizi Interni	10	13,3
Altro	19	25,3
Totale	75	100,0

Fonte: elaborazione Censis su dati Cnel

7. IL COINVOLGIMENTO DELLE IMPRESE E LA LEGGE SMURAGLIA

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).

Nella descrizione fornita dal sito Incentivi.gov si ricava che:

- lo strumento si sostanzia nella concessione di un credito d'imposta per ogni lavoratore dipendente detenuto o internato, anche ammesso al lavoro all'esterno, ovvero alla semilibertà, assunto per un periodo non inferiore ad un mese. Lo strumento si rivolge alle cooperative sociali di cui alla legge 381/91 ed a imprese pubbliche e private;
- per fruire delle agevolazioni fiscali è necessario stipulare una convenzione con la Direzione dell'Istituto penitenziario ove sono ristretti i lavoratori assunti;
- l'agevolazione è concessa sotto forma di credito d'imposta per un importo massimo di € 520 mensili per ogni detenuto assunto e per l'eventuale formazione della mano d'opera (a condizione che dopo la formazione avvenga immediatamente l'assunzione);
- in caso di assunzione di semiliberi l'importo massimo del credito d'imposta è di € 300;
- la retribuzione è quella prevista dai contratti collettivi di lavoro;
- il credito d'imposta non concorre alla formazione della base imponibile delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive e non assume rilievo ai fini del rapporto di deducibilità degli interessi passivi e delle spese generali. Il credito è utilizzabile in compensazione ai sensi dell'Art. 17 del D.L. 241/97, non è comunque rimborsabile ma è cumulabile con qualsiasi altro beneficio.

I settori produttivi per i quali può essere richiesta l'agevolazione sono: Agroalimentare, Alberghiero, Altri servizi, Artigianato, Autoveicoli e altri mezzi di trasporto, Chimica e Farmaceutica, Cultura, Edilizia, Elettronica, Fornitura Energia, Acqua e gestione Rifiuti, Commercio, Meccanica, Mobili, Legno e Carta, Moda e Tessile, Ristorazione, Metallurgia, Salute, Turismo, ICT, Servizi di trasporto.

Per il 2024 sono state autorizzate a fruire dell'agevolazione fiscale 537 imprese e cooperative, di cui il 24,6% è localizzato nel territorio del Provveditorato lombardo, il 22,0% in quello di Toscana e Umbria, il 15,3% in quello dell'Emilia-Romagna e Marche (tab. 21).

Rispetto al 2023, l'importo complessivo delle agevolazioni concesse è aumentato di circa 660mila euro.

Tab. 21 - Imprese e cooperative sociali autorizzate a fruire dell'agevolazione fiscale (*) per l'anno 2024 per Provveditorato regionale (v.a. e val. %)

Provveditorato	V.a.	%
Calabria	9	1,7
Campania	26	4,8
Emilia-Romagna e Marche	82	15,3
Lazio Abruzzo e Molise	32	6,0
Lombardia	132	24,6
Piemonte Liguria e Valle d'Aosta	44	8,2
Puglia e Basilicata	14	2,6
Sardegna	16	3,0
Sicilia	11	2,0
Toscana e Umbria	118	22,0
Veneto Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige	45	8,4
Dipartimento Giustizia Minorile di Comunità	8	1,5
Totale	537	100,0

(*) Prevista dalla L.193/2000 e successive modificazioni e dal Decreto n.148 del 14 luglio 2014

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

Il valore complessivo delle agevolazioni fiscali concesse per l'anno in corso è pari a 10 milioni e 653 mila euro (tab. 22).

Da questa prospettiva, 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.

Tab. 22 - Imprese e cooperative sociali autorizzate a fruire dell'agevolazione fiscale (*) per l'anno 2024 per Provveditorato regionale (v.a. e val. %)

Provveditorato	Importo concesso (euro)	%
Calabria	99.872	0,9
Campania	205.289	1,9
Emilia-Romagna e Marche	1.039.810	9,8
Lazio Abruzzo e Molise	721.602	6,8
Lombardia	4.050.002	38,0
Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta	796.935	7,5
Puglia e Basilicata	153.746	1,4
Sardegna	82.658	0,8
Sicilia	140.550	1,3
Toscana e Umbria	840.720	7,9
Veneto Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige	2.410.343	22,6
Dipartimento Giustizia Minorile di Comunità	111.141	1,0
Totale	10.652.668	100,0

(*) Prevista dalla L.193/2000 e successive modificazioni e dal Decreto n.148 del 14 luglio 2014

Fonte: elaborazione Censis su dati Ministero della Giustizia

8. IL MODELLO DI GOVERNANCE PER UNA STRATEGIA NAZIONALE DI REINSERIMENTO SOCIALE E LAVORATIVO DELLE PERSONE PRIVATE DELLA LIBERTÀ

Alla luce delle informazioni raccolte e dall'analisi delle pratiche messe in atto dai soggetti istituzionali, dalle parti sociali, e dal terzo settore, si conferma la necessità di un accordo interistituzionale specifico per l'implementazione di una normativa, sistematica ed uniforme, in materia di reinserimento sociale e lavorativo delle persone private della libertà personale, attraverso una strategia nazionale che possa rafforzare e ampliare il modello organizzativo di governance multilivello, al fine di coordinare e mettere a sistema le reti organizzative di prossimità ramificate sull'intero territorio, nel rispetto delle competenze attribuite ai diversi soggetti istituzionali.

L'ecosistema organizzativo attuale mette in risalto la carenza di procedure standardizzate capaci di coinvolgere in maniera sistematica e proattiva le organizzazioni allo scopo di elaborare delle linee guida efficaci e criteri che permettano uno sviluppo permeato, che coinvolga in diverse forme e intensità l'intera popolazione carceraria.

Si tratta perciò di stabilire una programmazione che ricostituisca una intelaiatura pubblica in grado di supportare ed ottimizzare le iniziative intraprese a livello locale in materia di occupazione in carcere e post-carcere.

L'infrastruttura organizzativa carceraria – interna ed esterna – deriva in parte da un quadro normativo e regolamentare stratificato che si interfaccia con snodi funzionali incerti e contraddittori rispetto alle competenze devolute al sistema delle autonomie locali, e al ruolo in termini di progettazione e co-progettazione riconosciuto al terzo settore.

Tale contesto legislativo è basato sulla legge 26 luglio 1975, n.354, relativa all'ordinamento penitenziario; prevede tre distinti organismi con competenze e ruoli differenti: 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

Presiedute dal provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria, sono istituite dall'articolo 25 bis della legge 354/1975. Sono composte da vari membri, inclusi rappresentanti locali di associazioni imprenditoriali, cooperative e istituzioni regionali nel settore del lavoro e della formazione professionale. Attualmente le commissioni sono formalmente istituite in 16 Regioni, secondo una recente indagine svolta dal competente Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

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

Sono previste dall'articolo 20 della medesima legge, e sono composte da membri differenti, inclusi dirigenti penitenziari, rappresentanti sindacali e dei centri per l'impiego. Le commissioni penitenziarie sono incaricate di formare elenchi per l'assegnazione al lavoro dei detenuti, individuare attività lavorative sicure, e stabilire criteri per l'avvicendamento nei posti di lavoro. Nonostante l'estrema rilevanza di tale commissione, l'istituzione e il funzionamento risultano comunque disomogenei e frammentari.

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

Previsti dagli articoli 74 e 75, i Consigli di aiuto sociale (CAS) svolgono attività di organizzazione di corsi e attività lavorative per i liberati, promozione della loro partecipazione ai corsi regionali di addestramento e avviamento professionale, e collaborano con enti e associazioni per coordinare l'assistenza a liberati e familiari di detenuti. Ogni CAS dovrebbe essere istituito nel capoluogo di ciascun circondario, ma 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 legge costituzionale n. 3/2001, non ha mai trovato compiuta applicazione, fatto salvo per il Tribunale di Palermo, che ne ha disposto l'attivazione tra il 2021 e il 2022, nonostante l'abrogazione de facto. L'articolo 77 della stessa legge prevede dei comitati per l'occupazione degli assistiti presso ogni consiglio di aiuto sociale, i cui membri includono rappresentanti dell'industria, del commercio, dell'agricoltura, dell'artigianato locale, dei datori di lavoro, dei prestatori d'opera, dei

coltivatori diretti, dell'ufficio provinciale del lavoro, dell'amministrazione penitenziaria e degli assistenti sociali.

L'Accordo Stato Regioni e le Cabine di regia regionali

Ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n.281, il 28 aprile 2022 si è formalizzato l'accordo tra Governo, Regioni e Province Autonome di Trento e Bolzano, insieme agli Enti locali, che prevede la definizione di un sistema di governance multilivello per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sotto provvedimenti giudiziari. Derivato da un lavoro avviato nel 2020, l'accordo mira a uniformare le politiche integrate a livello nazionale per l'inclusione attiva di queste persone, attraverso il principio di sussidiarietà, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Le "linee guida" stabiliscono l'istituzione di cabine di regia regionali per integrare i servizi sociosanitari e di inclusione socio-lavorativa, coordinando anche le risorse finanziarie a livello territoriale.

Queste cabine di regia hanno il compito di analizzare i bisogni, definire piani d'azione regionali triennali e monitorarne l'implementazione a livello locale. Svolgono compiti di coordinamento e promozione delle iniziative regionali con i vari dipartimenti ministeriali competenti, seguendo una logica unitaria di sistema.

Malgrado tale accordo miri ad attenuare le disparità territoriali, le Cabine di regia non sono attive in tutte le Regioni: Molise, Abruzzo, Basilicata e Puglia non hanno ancora istituito tali cabine. 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.

La Cassa delle Ammende e la struttura di supporto

Insieme al Ministero della Giustizia e alla Conferenza delle Regioni e Province autonome, la Cassa delle Ammende ha stipulato un protocollo di intesa il 28 giugno 2022 per attuare le linee di indirizzo per il reinserimento sociale delle persone sotto provvedimenti giudiziari.

L'obiettivo è coordinare le politiche sociali e penali per promuovere la coesione sociale e migliorare la sicurezza della cittadinanza, in attuazione dei

principi di leale collaborazione e di rispetto delle diverse valutazioni istituzionali.

Il protocollo prevede la creazione di una struttura di supporto – attualmente già operativa - presso la Cassa delle Ammende per monitorare e coordinare le operazioni, oltre a redigere una relazione annuale sull'attuazione dell'accordo.

Il Segretariato Permanente presso il CNEL

Al fine di garantire una certa coerenza e diffusione capillare del sistema di governance multilivello delineato dagli accordi e protocolli menzionati, l'istituzione di un "Segretariato permanente" - come suggerito dal CNEL – risulta essere una soluzione necessaria. Questo ente sarebbe incaricato di facilitare il coordinamento tra la Cassa delle Ammende, le cabine di regia regionali e le parti sociali rappresentate nel CNEL. Il suo ruolo principale sarebbe quello di favorire la sinergia e la convergenza delle risorse e delle competenze provenienti da diverse amministrazioni, organizzazioni datoriali, sindacati, imprese e terzo settore, al fine di promuovere interventi e iniziative finalizzate alla formazione e all'inserimento lavorativo dei detenuti e degli ex detenuti.

Il CNEL, in virtù degli accordi esistenti e dei protocolli di collaborazione, si propone come mediatore per coinvolgere attivamente le parti sociali nel processo, contribuendo anche alla definizione di linee guida e procedure standard per il buon funzionamento delle azioni previste. Una volta sperimentato il modello proposto, con il supporto della cabina di regia prevista dall'accordo Ministero – CNEL, potrebbe essere elaborato un disegno di legge per la revisione normativa dell'ordinamento penitenziario, al fine di recepire l'intero sistema di governance introdotto dagli accordi e protocolli.

Inoltre, considerando l'eterogeneità nell'istituzione e nell'attività delle commissioni previste dalla legge sull'ordinamento penitenziario, si potrebbe riformularne la composizione e le funzioni, garantendo un adeguato coordinamento con le cabine di regia regionali e coinvolgendo le associazioni imprenditoriali e cooperative in base al principio della rappresentatività. Queste commissioni potrebbero essere incaricate di censire le competenze lavorative e professionali dei detenuti, in collaborazione con le strutture

competenti del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e dei Programmi di Reinserimento (DAP e PRAP).



9. CONSIDERAZIONI FINALI: CONVERGERE SULLA RECIDIVA ZERO

L'istituzione del Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale e l'esplicitazione dell'obiettivo di abbattere il tasso di recidiva rappresentano due fattori di convergenza e coordinamento di molte iniziative intraprese da tanti soggetti – a livello centrale e a livello locale, soggetti d'impresa, del terzo settore, del volontariato, delle istituzioni – intorno al tema della detenzione e delle politiche di recupero delle persone che hanno commesso reati.

Tra i tanti aspetti collegati al tema – anche di fronte al numero crescente delle persone detenute e al tasso di affollamento che caratterizza l'attuale condizione dell'organizzazione penitenziaria – assume un rilievo particolare, soprattutto per la difficoltà di effettuare una misurazione condivisa e concreta, quello della recidiva, un fenomeno sociale che, per quanto circoscritto, presenta alcune ricadute di grande portata.

Dalla prospettiva delle recidive – una volta risolto il problema della sua misurazione – è possibile infatti analizzare, selezionare e valutare l'efficacia delle iniziative e delle risorse finalizzate all'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale.

Nelle analisi contenute in questo report, non a caso sono state messe in fila alcune elaborazioni che possono, da un lato, aiutare a finalizzare le iniziative volte al reinserimento sociale dei detenuti e, dall'altro lato, portare un contributo al superamento della frammentazione delle informazioni e dei dati che accompagnano tali iniziative.

In primo luogo, per le attività di formazione, istruzione e lavoro interne agli istituti, il dato sugli spazi attivi e non attivi risulta fondamentale. Su 627 spazi censiti nei 190 istituti penitenziari, 365 sono stati dichiarati attivi e i restanti 262 non attivi. Fra gli attivi, il 72,9% è stato valutato in condizione discreta o ottima. Fra gli spazi non attivi, il 47,8% risulterebbe in uno stato tale da poter essere utilizzato adeguatamente.

Su questo aspetto, il margine di manovra appare piuttosto ampio, soprattutto se l'obiettivo è quello di intensificare le iniziative che coinvolgono i detenuti in percorsi di inclusione. Da questo punto di vista, il dato sulla dotazione di aule dedicate alla didattica appare confortante, visto

che la quasi totalità degli istituti dispone di spazi nei quali poter svolgere corsi di istruzione di I e II grado e corsi universitari e che questi spazi, in buona parte, risultano già cablati.

In sostanza, proprio una completa ricognizione degli spazi attivi e attivabili – al quale far seguire un’importante iniziativa di investimento - potrebbe facilitare un’azione di “matching”, di incontro fra domanda e offerta di lavoro, rendendo perseguibile l’obiettivo di ridurre le distanze fra i luoghi di detenzione e il sistema produttivo locale, fra la richiesta di competenze da parte delle imprese e le competenze non utilizzate di molti detenuti.

In secondo luogo, è emerso che per circa la metà dei detenuti non si è a conoscenza del titolo di studio posseduto perché non è stato possibile rilevarlo. La percentuale sale al 67,4% nel caso di detenuti stranieri.

Ciò attenua il potenziale di efficacia delle iniziative di formazione e istruzione che dovrebbero aumentare il livello di copertura delle persone da raggiungere con i progetti di formazione e istruzione.

Tra l’altro, sono poco più di 24 mila i detenuti che hanno dichiarato la propria professione e, quindi, solo per questi è possibile individuare in maniera più coerente un percorso di formazione o di inserimento lavorativo.

Inoltre, analizzando le 221 schede relative a progetti realizzati da organizzazioni ed enti di rappresentanza datoriale e sindacale, del terzo settore e di vari soggetti istituzionali, si ricava che 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 caso della formazione professionale, buona parte dei corsi mirano allo sviluppo di professionalità nel campo della ristorazione e della cura del verde, mentre nel caso dell’inserimento lavorativo, oltre a percorsi che si riferiscono ai servizi interni dell’istituto, è ancora la cura del verde a costituire la prima scelta dei corsi organizzati dagli enti. Un quadro più completo dei profili professionali presenti all’interno degli istituti potrebbe certamente limitare il rischio di disallineamento fra offerta e domanda potenziale di formazione e di inserimento lavorativo.

Infine, è anche importante far emergere il dato economico che accompagna il complesso delle iniziative oggi in corso.

Per il 2024, l'importo delle agevolazioni fiscali che le 537 imprese e cooperative hanno ottenuto in base ai criteri della Legge Smuraglia, è pari a 10,6 milioni di euro, il 38% dei quali è concentrato in Lombardia. Allo stesso tempo, la Casa delle Ammende ha finanziato interventi a titolarità regionale o a livello di amministrazione penitenziaria centrale e sul territorio, con inizio attività a partire dal 2022, per circa 75 milioni di euro.

Anche in questo caso la quantificazione degli interventi e la possibilità di calibrarli secondo le effettive esigenze delle realtà locali e delle diverse popolazioni di detenuti permettono di innalzare il grado di efficacia e di aderenza al reale fabbisogno che trova riscontro nei diversi territori.

In breve, dovrebbe essere potenziato il meccanismo di valutazione dell'efficacia e dell'efficienza dei dispositivi messi in atto dai diversi programmi e progetti a diversa titolarità (Regioni, Province Autonome, Amministrazione penitenziaria, imprese e soggetti formativi e dell'intervento sociale), acquisendo metodologie di misurazione degli impatti che questi interventi realizzano e commisurando l'impegno organizzativo ed esecutivo alle risorse finanziarie che questi interventi richiedono.

Da questo punto di vista, l'interazione fra Segretariato permanente, Cassa delle Ammende e Cabine di regia nazionale e regionali finalizzata alla creazione di un sistema condiviso di valutazione dei risultati consentirebbe una convergenza sugli obiettivi di recupero e reinserimento sociale delle persone che hanno commesso reati e di abbattimento del tasso di recidiva.

In sostanza, proprio un adeguato impegno nell'individuazione e la condivisione degli obiettivi e un'efficace sistematizzazione dei tanti dati e delle tante informazioni spingono a considerare l'organizzazione penitenziaria alla stregua di un'infrastruttura materiale e immateriale che attende di essere valorizzata per il suo potenziale implicito.

È, infatti, un'infrastruttura dotata di capitale fisico da mantenere e adeguare a esigenze e obiettivi legati all'inclusione sociale dei detenuti e di chi recupera la libertà.

È, inoltre, un'infrastruttura che contiene al suo interno (e in molti casi nasconde) un capitale umano di cui si conosce solo in parte l'effettiva dimensione e che si compone delle tante professionalità chiamate ad

amministrare la stessa infrastruttura, ma anche di tanto “saper fare” in possesso delle persone detenute.

È, infine, un’infrastruttura che sviluppa un capitale relazionale di alto livello con le sue reti formali e informali costruite intorno a tanti soggetti istituzionali, di rappresentanza, di intervento sociale, di garanzia dei diritti delle persone private della libertà.

L’istituzione del Segretariato permanente va nella direzione di valorizzare e non disperdere i contributi che fin qui hanno avuto modo di essere utilizzati per migliorare la realtà degli istituti di pena e le condizioni di chi ci vive.

In più, sembrano poste le premesse per arrivare a incidere sul rischio di recidiva, ottimizzando le risorse in funzione delle reali esigenze di inserimento e inclusione che non possono non essere determinate se non a livello individuale. Su questo aspetto, ad esempio, potrebbe essere interessante (verificando prima la fattibilità) focalizzare l’attenzione sui 5.980 detenuti che attendono di essere messi in libertà entro un anno, attuando un’osservazione su ciò che faranno in questo ultimo periodo di detenzione e sul loro destino, una volta riacquistata la libertà.

