



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

Documento introduttivo della giornata di lavoro di martedì 16 aprile 2024 presso il CNEL

Sommario

Premessa	1
Il valore della formazione e del lavoro in carcere	2
Problemi nei programmi italiani di riabilitazione in carcere	2
Il da farsi: un decalogo operativo	3
Il ruolo del CNEL	4

Premessa

La riabilitazione delle persone detenute è un obiettivo di policy estremamente complesso, concorrendo ad esso molteplici fattori (di contesto, legati alla persona, relativi all'esperienza detentiva). Nella progettazione e implementazione di programmi e politiche pubbliche in favore della rieducazione e reinserimento delle persone detenute è necessario tenere in considerazione almeno tre elementi di complessità che ne influenzano l'efficacia:

- **La molteplicità di problematiche da affrontare**, che richiede un impegno sistemico sulle necessità post rilascio delle persone detenute.
- Problemi sociali in continua evoluzione e **la necessità di sviluppare un impegno nel lungo periodo** per portare a un reinserimento stabile.
- **La complessa gestione della collaborazione** tra amministrazione penitenziaria e soggetti esterni.

Il valore della formazione e del lavoro in carcere

La ricerca empirica ha ampiamente dimostrato una relazione tra lo status lavorativo di un individuo e le sue possibilità di commettere un crimine. È stato verificato che l'instabilità del lavoro e l'elevata disoccupazione sono legati a tassi di arresto più elevati. A livello individuale, la disoccupazione non è solo un fattore di rischio per l'attività criminale, ma anche un fattore che influisce sull'identità individuale e sull'autostima. Inoltre, il tasso di criminalità è correlato negativamente al livello salariale e i guadagni ottenuti illegalmente tendono a diminuire con l'aumento del denaro guadagnato con mezzi legali. È stato anche osservato che la criminalità è spesso legata a condizioni sociali svantaggiate, in particolare la disoccupazione, e che i detenuti che erano disoccupati prima del carcere sono più disposti a partecipare a un programma di formazione, a trovare un lavoro dopo il carcere e a ridurre la recidiva. È inoltre evidente l'importanza delle iniziative di formazione e di occupazione durante tutto il periodo di detenzione, ed in particolare nella parte finale dell'esecuzione della pena, al fine di preparare e guidare efficacemente i detenuti verso un percorso di reinserimento.

Problemi nei programmi italiani di riabilitazione in carcere

- **offerta di attività rieducative** non sempre calibrate rispetto al reale fabbisogno, dovuta sia ad una scarsa conoscenza del contesto carcerario che rende il tema della riabilitazione delle persone detenute poco attrattivo anche dal punto di vista dell'investimento filantropico e del volontariato rispetto ad altre cause sociali, sia a scarse risorse pubbliche dedicate.
- **Mancanza di continuità** nel tempo di parte delle iniziative realizzate in quanto, nella maggioranza dei casi, sostenute da finanziamenti annuali erogati da fondazioni ed enti locali che devono essere rinnovati di anno in anno.
- **Dimensione generalmente ridotta dei progetti**, dovuta al carattere per lo più sperimentale degli stessi, sia dal punto di vista delle risorse utilizzate che del numero di detenuti coinvolti. È necessario passare dalla sperimentazione all'azione di sistema.
- Spesso le iniziative specifiche per la formazione professionale **non rispondono alla domanda di lavoro proveniente dal territorio**, né alle aspettative e ai bisogni della popolazione ristretta.
- **I processi di reinserimento lavorativo**, realizzati per lo più da cooperative sociali, vedono, a seconda dei contesti socioeconomici dei differenti territori, una presenza quasi trascurabile del mondo delle imprese.
- **La quantità e la qualità dei progetti trattamentali in carcere** dipendono in parte dal contributo e dalle possibilità che offrono i diversi contesti territoriali. Questo genera un mismatch tra il reale fabbisogno rieducativo degli istituti e l'offerta trattamentale, sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo.

- **Necessità di implementare la conoscenza degli esiti e delle analisi degli impatti del trattamento e delle attività rieducative in carcere**, anche attraverso la definizione di modelli, indicatori e procedure innovative.

Il da farsi: un decalogo operativo

Attivare, valorizzando gli esempi positivi di collaborazione già esistenti, una rete-interistituzionale stabile, pubblico-privato, in grado di: gestire il problema dell'inclusione lavorativa nella sua globalità sia in carcere che nella fase post-rilascio; attrarre stabilmente risorse esterne sia in termini economici che di competenze; elaborare ed implementare interventi ad alto impatto su scala nazionale in grado di coinvolgere un numero significativo di detenuti.

Elaborare una politica pubblica nazionale sulla tematica del lavoro in carcere. Oggi i progetti di formazione e reinserimento lavorativo in carcere dipendono in gran parte dal contributo e dalle possibilità che offrono i singoli territori. Questo ha generato grande disomogeneità dal punto di vista quantitativo e qualitativo degli interventi sul territorio nazionale. È necessario elaborare una politica pubblica nazionale in grado da un lato di supportare lo sviluppo delle migliori progettualità esistenti, dall'altro, attivare progetti nei territori meno attrezzati in coerenza con le specificità dei contesti e il reale fabbisogno dell'utenza degli istituti di pena.

Mettere in atto una campagna di sensibilizzazione e conoscenza verso il mondo delle imprese del valore economico e sociale che il tema del lavoro in carcere può generare tenendo presente che: 1) sviluppare progetti di lavoro in carcere non implica solo valorizzazione sociale ma deve mirare a creare anche valore economico; 2) l'impatto sociale che si genera direttamente e indirettamente è grande e misurabile; 3) lavorare con il carcere contribuisce a costruire una cultura aziendale inclusiva e aperta alla diversità.

Velocizzare la messa a terra degli interventi, attraverso la cooperazione fra gli attori locali coinvolti: amministrazione penitenziaria, amministrazioni locali e parti sociali. È necessario definire una macchina organizzativa adeguata a gestire la complessità della collaborazione tra mondo del lavoro e carcere, e dove le migliori competenze pubbliche e private possano collaborare stabilmente nella realizzazione delle iniziative.

Superare la precarietà e adottare una prospettiva di lungo periodo. Molto spesso i progetti realizzati da organizzazioni del terzo settore sono finanziati da bandi annuali di enti pubblici o fondazioni private, che non permettono di dare alle attività una prospettiva a lungo termine. L'elaborazione di una politica pubblica pluriennale e la collaborazione strategica col mondo delle imprese e con il terzo settore possono garantire continuità nel tempo di queste iniziative.

Mettere a sistema e rendere strutturale un'anagrafe ragionata delle esperienze esistenti di lavoro in carcere, analizzarne i punti di forza e di debolezze, definendo un quadro programmatico per il loro ulteriore sviluppo e scalabilità. A tal fine, è dirimente incentivare la collaborazione del mondo delle imprese con le cooperative sociali già attive negli istituti.

Far diventare la pubblica amministrazione un committente stabile delle prestazioni erogate attraverso il lavoro in carcere. La PA può stabilmente affidare in outsourcing una molteplicità di servizi alle cooperative sociali e alle imprese che collaborano col carcere, fungendo da stimolo dal lato della domanda di lavoro qualificato delle persone detenute.

Mettere in campo progetti di accompagnamento e *capacity building* per l'amministrazione penitenziaria. È necessario che l'amministrazione penitenziaria sia accompagnata attraverso un percorso di empowerment e sviluppo di competenze in grado di gestire e dare risposte a problemi di carattere organizzativo che lo sviluppo del lavoro in carcere inevitabilmente porta. È necessario attivare una community di operatori per condividere e trasferire le buone prassi, supportare l'implementazione di interventi di innovazione anche tecnologica.

Misurare gli impatti dei progetti e degli interventi. Sviluppare e sperimentare metriche in grado di evidenziare l'impatto dei progetti sia da un punto di vista sociale sia da un punto di vista economico. La misurazione dell'impatto, per la quale esistono già degli strumenti, è necessaria per motivare i partner coinvolti nei progetti e comunicare all'esterno i risultati raggiunti, creando consenso sociale attorno alle iniziative di reinserimento.

Il ruolo del CNEL

Nell'ambito dell'attuazione dell'accordo interistituzionale sottoscritto il 13 giugno 2023 dal Ministero della Giustizia e dal CNEL, è intendimento del CNEL pervenire alla istituzione di un "*Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale*", in breve denominato "*Segretariato*" avente la finalità di promuovere e favorire la cooperazione interistituzionale e settorializzata per facilitare il funzionamento del sistema di *governance* istituzionale e la necessaria, costante e reciproca interazione con le forze sociali, economiche e del lavoro per incrementare l'occupabilità dei detenuti e per tale via ridurre drasticamente la recidiva.

Attraverso l'attivazione del "*Segretariato*" presso il CNEL si intende innanzitutto rendere sinergiche e convergenti risorse ed *expertise* provenienti dalle diverse Amministrazioni, dalle organizzazioni datoriali e sindacali rappresentate nel CNEL, dal mondo dell'impresa e dal terzo settore per offrire un *hub* e uno snodo di raccordo funzionale per l'attivazione e la facilitazione dei contatti tra Amministrazione penitenziaria e soggetti pubblici, privati e del terzo settore in relazione ad interventi, progettualità e iniziative rivolte alla formazione, anche professionale, e all'inserimento lavorativo dei detenuti e degli ex detenuti.

Finalità e obiettivi di natura generale

Il "*Segretariato*" persegue le seguenti finalità e obiettivi di natura generale:

- a) favorire la conoscenza di tutte le forme di lavoro carcerario, definito attraverso una serie di indicatori (intramurario alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, intramurario alle dipendenze di terzi, in esterno, autonomo), personalizzandolo rispetto all'offerta ed orientandola in particolare verso i seguenti punti specifici:

- i. privilegiare esperienze lavorative spendibili successivamente nel mercato del lavoro e/o idonee alle storie personali, inclinazioni, competenze dei detenuti adeguandola alle diverse e specifiche tipologie di destinatari;
 - ii. promuovere monitoraggio e valutazione per tenere costantemente legata domanda/offerta e carcere/mondo produttivo;
- b) favorire la messa a sistema (replicabilità, sostenibilità) di progetti/ sperimentazioni di buone prassi, ossia implementare la domanda e i servizi di sostegno al lavoro dei detenuti da parte degli enti produttivi attraverso:
- i. una maggiore conoscenza ed interazione con le istituzioni carcerarie;
 - ii. un collegamento stretto con l'offerta formativa (istruzione e formazione professionale);
 - iii. interazione con le istituzioni non produttive che svolgono funzioni legate al benessere psicofisico, al recupero di competenze di soft skills propedeutiche al lavoro;
- c) promuovere l'iniziativa progettuale di istituzioni private, enti, organizzazioni del terzo settore in base alle proprie competenze e mission di settore, sostenendone la capacità organizzativa e orientandone la strutturazione e l'attitudine al concetto di rete sui temi sopra esposti;
- d) contribuire all'evoluzione del quadro normativo/giuridico in materia di lavoro e detenuti.

Funzioni

Il “*Segretariato*”, tenuto conto degli obiettivi di natura generale prefissati, è chiamato a svolgere le seguenti funzioni:

- a) informazione e animazione: ai soggetti coinvolti verranno rappresentate ed illustrate le opportunità relative alle agevolazioni già previste dalla c.d. Legge Smuraglia e le relative possibilità di implementazione. Analogamente, nell'ottica del perseguimento di una diramazione capillare della funzione informativa che il “*Segretariato*” può svolgere in stretto collegamento con tutte le organizzazioni presenti nel CNEL e quelle che riterranno di aderire al protocollo istitutivo del Segretariato stesso, le reti territoriali, organizzative e logistiche dei soggetti aderenti al “*Segretariato*”, potranno costituire altrettanti nodi della struttura centrale, soprattutto se dotati di una infrastruttura o di una piattaforma open source in grado di interconnetterle e di consentire la messa a sistema e lo scambio reciproco di dati e informazioni, anche nell'ambito dell'analisi e della profilazione dei fabbisogni formativi e della rilevazione delle professionalità esistenti;
- b) analisi preventiva di fattibilità dei progetti e degli interventi da realizzarsi, che il “*Segretariato*” può svolgere, grazie al rapporto sinergico con l'Amministrazione penitenziaria, rispetto alla localizzazione – da realizzarsi attraverso la verifica dell'esistenza, delle condizioni e dell'idoneità di spazi, strutture e infrastrutture

disponibili nel circuito penitenziario – alla congruenza delle attività e delle finalità progettuali rispetto alla peculiarità della popolazione carceraria e ai fabbisogni formativi e lavorativi espressi e rilevati, nonché all’equilibrio in termini territoriali e nazionali rispetto al quadro complessivo degli interventi simili ed analoghi;

- c) scouting e matching, incrociando esempi di buone pratiche già censite e validate in termini di risultati ed impatto realizzato – spesso promosse da realtà piccole su ambiti limitati – e la disponibilità di organizzazioni datoriali, sindacali o del terzo settore ancora non ingaggiate su iniziative specifiche riferite al carcere, ma che si impegnano a rendere disponibile la propria rete territoriale o logistica o risorse umane per ampliare o replicare la buona pratica a nuovi ambiti territoriali, rendendola strutturale;
- d) attraZIONE e incubazione di donorship, attivando e coinvolgendo quali *sponsor* idonei ad offrire risorse per lo sviluppo dei progetti e degli interventi inseriti nelle azioni di sistema individuate nel protocollo istitutivo del “*Segretariato*” da mettere in pratica negli istituti penitenziari, a partire – ad esempio - dalla informatizzazione degli spazi adibiti alla formazione professionale ed allo studio.

Attività

Il “*Segretariato*”, al fine di dare puntuale attuazione agli obiettivi di natura generale prefissati e mediante lo svolgimento delle suddette funzioni, promuove, programma e realizza, a titolo non esaustivo, le seguenti attività:

- a) monitoraggio dei profili professionali richiesti sulla base delle specificità territoriali (“banca dati” domanda/offerta mediante l’attività di analisi di Assolavoro) nonché delle aspettative e dei bisogni che la popolazione ristretta esprime.
- b) monitoraggio dei fabbisogni di istruzione e di formazione professionale interna alle carceri tarati sulla popolazione e calibrati sulle diverse strutture penitenziarie;
- c) servizio di “donorship” per finanziare progetti, attività di matching (incontro tra risorse finanziarie/infrastrutturali e risorse progettuali) azione di ramificazione capillare dei nodi di prossimità (attraverso l’auspicabile avvio di una piattaforma informatica open source);
- d) creazione di piano di fattibilità dei progetti, attraverso l’attività di verifica e messa a terra, improntata a obiettivi di equilibrio territoriale, di idoneità logistico-strutturale e di congruenza rispetto a quantità, qualità e tipologia della popolazione carceraria;
- e) creazione di strumenti di certificazione/label/marketing dei prodotti e dei marchi “*made in carcere*” e loro auspicabile orientamento verso circuiti agevolati o sociali di distribuzione e messa in vendita.

Il “*Segretariato*”, in forza dell’accordo interistituzionale e dei relativi protocolli attuativi in essere, è incaricato di svolgere a livello centrale, le funzioni di facilitazione e coinvolgimento sistematico e proattivo delle organizzazioni datoriali, sindacali e del terzo settore all’interno delle cabine di regia e dei piani di azione regionali previste dalle “*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*” adottate in data 28 aprile 2022, mediante apposita intesa tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, concorrendo anche alla elaborazione di apposite linee guida e procedure standardizzate per l’ottimale funzionamento delle diverse azioni di sistema che verranno progressivamente poste in essere in tale ambito.

Il “*Segretariato*” assume inoltre il compito di fornire consulenza e supporto tecnico con riferimento ai processi di funzionamento, supporto tecnico e valutazione del sistema di *governance* multilivello prefigurato dai citati accordi e protocolli ed articolato a livello macro territoriale nelle apposite cabine di regia regionali, svolgendo una serie di funzioni trasversali di raccordo, supporto e consulenza tecnica, anche rispetto allo studio della specificità del lavoro penitenziario per connesse riforme normative, da un lato interagendo con le cabine di regia regionali e, dall’altro, con tutte le parti sociali – datoriali, sindacali e del terzo settore – a partire da quelle rappresentate nel CNEL, mettendo a sistema le relative reti organizzative di prossimità capillarmente ramificate sull’intero territorio nazionale.

In particolare il “*Segretariato*” concorre alla elaborazione di linee guida e procedure standardizzate volte all’ottimale funzionamento delle “*cabine di regia regionali*”, nonché alla definizione di modelli e schemi operativi per la valutazione di impatto dei “*piani di azione triennali*”, dei quali curerà altresì, avvalendosi anche dell’Osservatorio nazionale dei servizi sociali territoriali già operante presso il CNEL, le attività di monitoraggio, prevedendo eventuali momenti e istanze formative e di aggiornamento.