



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

# Memoria concernente osservazioni e proposte del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro in materia di studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere

Disegno di legge di iniziativa del CNEL recante  
"Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e  
l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte  
a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà  
personale emanate dall'autorità giudiziaria"

29 maggio 2024





## *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*

### **L'ASSEMBLEA**

**VISTO** l'art. 99 della Costituzione;

**VISTA** la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare: l'articolo 10 (*Attribuzioni*), lettere da a) a l); l'articolo 10-bis (*Ulteriori attribuzioni*); l'articolo 11 (*Attività consultiva*) e l'articolo 14 (*Pronunce del CNEL*);

**VISTO** il regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL, in particolare l'articolo 14, (*Iniziativa legislativa*) e l'articolo 15 (*Osservazioni e proposte, rapporti, relazioni, studi indagini*);

**VISTO** il Programma di Attività della XI Consiliatura approvato con voto unanime dell'Assemblea nella seduta del 22 novembre u.s.;

**VISTO** il Programma annuale di attività per il 2024 comprensivo dei relativi cronoprogrammi settoriali di intervento approvato con voto unanime dall'Assemblea nella seduta del 25 gennaio u.s.;

**PREMESSO** che in data 13 giugno 2023 il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro e il Ministero della Giustizia hanno sottoscritto un accordo interistituzionale finalizzato alla 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;

**RICHIAMATI** i contenuti della *“Memoria per l’istituzione del Segretariato Permanente per l’inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale.”* approvata con voto unanime dall’Assemblea del CNEL nella seduta del 19 marzo u.s.

**VISTI** gli esiti della giornata di lavoro promossa in data 16 aprile u.s. dal CNEL in collaborazione con il Ministero della Giustizia denominata *“Reclività Zero. Studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere. Dalle esperienze progettuali alle azioni di sistema”*;

**RICHIAMATO** il lavoro istruttorio svolto dall’apposito gruppo di lavoro costituito nell’ambito della II commissione istruttoria permanente *“Politiche sociali, sviluppo sostenibile e terzo settore”* e riunitosi da ultimo in data 6 e 14 maggio u.s.;

**RICHIAMATI** altresì i contenuti della seduta della citata commissione istruttoria permanente svoltasi in data 15 maggio 2024;

**VISTO** il documento recante *“Osservazioni e proposte in materia di inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale emanate dall’autorità giudiziaria”*, nonché il relativo schema di disegno di legge recante *“Disposizioni per l’inclusione socio-lavorativa e l’abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale emanate dall’autorità giudiziaria”* predisposto dal citato gruppo di lavoro;

**UDITA** la relazione svolta dai consiglieri Emilio MINUNZIO e Marco TAMAGNINI;

## **DELIBERA**

Ai sensi dell’articolo 10, lettera g) della legge 936/1986 è approvato il documento recante *“Osservazioni e proposte in materia di inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale emanate dall’autorità giudiziaria”*, di cui all’Allegato “A”;

Ai sensi dell’articolo 10, lettera i) della legge 936/1986 è approvato il disegno di legge di iniziativa CNEL recante *“Disposizioni per l’inclusione socio-lavorativa e l’abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale emanate dall’autorità giudiziaria”*, di cui all’Allegato “B”;

Il Presidente e i competenti Uffici del Segretariato generale sono incaricati dell’esecuzione della presente deliberazione.

## Allegato "A" alla deliberazione dell'Assemblea del 29 maggio 2024

### 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:

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

Dando seguito al lavoro istruttorio svolto a decorrere dalla data di sottoscrizione dell'accordo interistituzionale con il Ministero della Giustizia e agli esiti della giornata di lavoro su studio, formazione e lavoro dentro e fuori il carcere, svoltasi il 16 aprile u.s., attraverso il presente documento, il CNEL, in conformità alle attribuzioni conferitegli dall'art. 99 della Costituzione e dalla Legge 936/1986, oltre a formulare una serie di osservazioni e proposte in materia, rafforza ulteriormente il proprio impegno istituzionale in materia attraverso l'adozione di un apposito disegno di legge.

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.

Di seguito si elencano i principali problemi emersi nel corso dell'attività di analisi svolta dal CNEL con riferimento al principio di effettività dell'art. 27 della Costituzione:

- a) **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;
- b) **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;
- c) **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;
- d) 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;**
- e) **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;
- f) **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;
- g) **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.

A fronte delle questioni sopra evidenziate, diverse sono le azioni di sistema che vanno a comporre un possibile quadro integrato di interventi da proporre ai decisori politici e istituzionali al fine di pervenire ad una strategia di azione nazionale in materia di inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale:

- a) **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;
- b) **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, valorizzando l'apporto delle parti sociali anche mediante un sistema diffuso di protocolli con le competenti autorità;
- c) **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:
  - a. sviluppare progetti di lavoro in carcere non implica solo valorizzazione sociale ma deve mirare a creare anche valore economico;
  - b. l'impatto sociale che si genera direttamente e indirettamente è grande e misurabile;
  - c. lavorare con il carcere contribuisce a costruire una cultura aziendale inclusiva e aperta alla diversità;
- d) **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;

- e) **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;
- f) **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;
- g) **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;
- h) **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;
- i) **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.

## PRIMA PARTE

### IL QUADRO DI SINTESI DELLO STATO ATTUALE DELLA DETENZIONE IN ITALIA

Alla data del 31 marzo 2024, **il numero di detenuti presenti negli istituti penitenziari, pressoché stabile dal 2008, è pari a 61.049, di cui 19.108 di cittadinanza non italiana (31,3%).** Sul totale, **le donne detenute rappresentano il 4,3%, mentre il 29% del totale dei detenuti è over 50.** La capienza regolamentare è di 51.178 detenuti e la differenza con i presenti è di poco inferiore alle 10 mila unità. Il **tasso di affollamento ufficiale medio** in Italia è del 110,6% nel 2023. Guardando invece al **tasso di affollamento reale**, che indica la percentuale di persone detenute in più rispetto ai posti effettivamente disponibili, la percentuale italiana sale al **119%**. Tra le carceri più affollate emergono quelle di Lucca (190,0%), Milano San Vittore (185,4%), Varese (179,2%) e Bergamo (178,8%). 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.** 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.** L'area delle **misure penali esterne** ha visto una **crescita del 166%** dal 2014, e nel 2022 sono stati concessi **24.704 permessi premio** a persone detenute, ma con una concentrazione nelle carceri del Nord del Paese. Una forte problematica del sistema carcerario italiano rimane la sua **difficoltà a prevenire la recidiva** e a favorire il reinserimento dei detenuti nella società. Oltre la metà dei detenuti è condannata per reati contro il patrimonio (24%), contro la persona (18%) e per stupefacenti (14%), e negli istituti penitenziari si registra un alto tasso di recidività: **6 condannati su 10 sono già stati in carcere almeno 1 volta.** La **media dei reati ascritti** ad ogni donna detenuta è pari a **1,9** (vs. 2,4 per ogni uomo detenuto). **Si stima che questo dato possa calare fino al 2% per i detenuti che hanno avuto la possibilità di un inserimento professionale.**

#### Istruzione e formazione professionale

Per quanto riguarda il titolo di studio dei detenuti, occorre innanzitutto 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). **Per gli stranieri il rapporto è ancora più sfavorevole: 67,4%.** Sono in possesso di un

**titolo di studio universitario 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 tasso di analfabetismo è invece l'1,4%. **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. 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. **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.**

Nell'anno scolastico 2022-2023 il 34,2% dei detenuti ha frequentato corsi di istruzione all'interno delle carceri, con una **discrepanza tra il numero di detenuti iscritti ai corsi e quelli effettivamente promossi (pari al 45,1% degli iscritti totali)**. 44 atenei capillari sul territorio nazionale hanno aderito alla **Conferenza Nazionale dei Delegati dei Rettori per i Poli Universitari Penitenziari (CNUPP)**, istituito nel 2018 con l'obiettivo di garantire opportunità di studio e percorsi universitari all'interno degli istituti penitenziari.

Secondo il monitoraggio effettuato dal **CNUPP (Conferenza nazionale dei delegati dei rettori per i poli universitari penitenziari)** della CRUI nel corso dell'anno accademico 2023/2024 **il numero complessivo dei detenuti iscritti all'università è stato pari a 1.707 rispetto ai 1.458 dell'anno accademico precedente, con un aumento del 14,58%**. Di questi il 95,8 è rappresentato da uomini e il 4,2% da donne (+0,6%). Gli stranieri rappresentano il 10,4% a fronte dell'11,4% dell'anno precedente. I detenuti iscritti all'università rappresentano il 2,83 % della rispettiva popolazione detenuta al 31 dicembre 2023, mentre le detenute il 2,79%. **E' importante sottolineare come dal 2018, data di costituzione della CNUPP, il numero degli iscritti è aumentato dagli iniziali 796 agli attuali 1707**, con un trend di crescita costante corrispondente alla progressiva estensione del numero delle **università aderenti, che anche nel 2023-2024 sono passate da 37 a 40**, grazie alle adesioni di ulteriori 3 atenei, cui vanno aggiunti ulteriori 4 atenei in fase di adesione (rispetto ai 6 del 2022-2023) per un totale potenziale di 44 università. Gli atenei che raccolgono il maggior numero di iscrizioni da parte di detenuti sono l'Università Statale di Milano con 159 unità (+22), l'Università di Torino

con 121 (+27), l'Università di Roma Tre con 101 (+11). Seguono l'Università Bicocca di Milano con 89 (+31), l'Università di Catania con 80 (+7) e le Università di Tor Vergata e Siena con 77 (rispettivamente +7 e +17).

Nel 2023, la formazione professionale all'interno delle carceri italiane ha mostrato una **crescita significativa**, coinvolgendo circa il **6% dei detenuti**. Tra il 2021 e il 2023, il numero di **corsi attivati** – le cui tipologie più frequentate includono settori come cucina e ristorazione, giardinaggio e agricoltura, e edilizia – è aumentato dell'**85%**, mentre il numero di **detenuti iscritti** ha visto un incremento del **117%**. Inoltre, si registra un **aumento nella quota di detenuti promossi tra coloro che hanno completato i corsi, pari all'88,84% nel 2023**. Nel contesto della formazione professionale, la **Lombardia** si posiziona al 1° posto per **numero di corsi attivati e portati a termine**, con 67 corsi avviati e 44 completati. Seguono la **Toscana** e il **Lazio**, rispettivamente con 31 e 20 corsi attivati e 34 e 17 corsi portati a termine.

### **Lavoro dentro e fuori il carcere**

La situazione attuale del lavoro in carcere presenta alcune **criticità e disparità**, che ne limitano il potenziale trasformativo e reintegrativo. La normativa vigente prevede diverse forme di lavoro per i detenuti: **alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria**: le modalità sono suddivise fra lavoro interno e lavoro esterno e la remunerazione è pari a 2/3 di quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro; **alle dipendenze di datori di lavoro esterni**, che si suddivide in lavoro intra-murario ed extra-murario. Il Regolamento di Esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario del 2000 ha aperto la strada a significative opportunità di collaborazione tra il sistema carcerario e le imprese pubbliche e private, così come le cooperative sociali. Gli enti esterni possono quindi assumere detenuti direttamente all'interno degli istituti penitenziari, gestendo officine e laboratori, utilizzando gratuitamente locali e attrezzature già esistenti. Il Regolamento consente alle imprese di assumere detenuti con le **stesse modalità previste per i lavoratori esterni**, anche in termini di remunerazione. In Italia il **33% dei detenuti è coinvolto in attività lavorative** (19.153 impiegati totali nel 2023), ma **solamente l'1% di essi è impiegato presso imprese private e il 4% presso cooperative sociali**. La stragrande maggioranza, pari all'**85%**, lavora infatti alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria. È importante evidenziare che **in questo 85% rientrano anche detenuti che lavorano solo per poche ore al giorno o al mese**, o per periodi brevi. Fra i detenuti alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, l'**82,5%** svolge servizi d'istituto. I dati rilevano una marcata **eterogeneità geografica** nell'impiego dei detenuti, con un **divario** di 15,1

punti percentuali tra la prima e l'ultima Regione classificata, rispettivamente Lombardia e Valle d'Aosta. 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**". Nel 2022 sono state **357** le istanze da parte di imprese e cooperative per accedere agli sgravi fiscali previsti, di cui il 65% proveniente da sole quattro Regioni: Lombardia, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige. Nel 2023, un totale di **538** soggetti è stato ammesso a fruire delle agevolazioni fiscali previste: **355 imprese e 183 cooperative sociali**, per un totale di **10,5 milioni di Euro concessi** su un budget disponibile di 15,1 milioni di Euro. Di questi fondi, il **68% è stato ottenuto da cooperative sociali**, nonostante queste ultime costituiscano solo il 30% dei soggetti ammessi alle agevolazioni. 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. La mancata offerta di opportunità lavorative per i detenuti priva lo Stato di un **ritorno sul Prodotto Interno Lordo (PIL) fino a 480 milioni di Euro**. Secondo le proiezioni realizzate da The European House – Ambrosetti per il CNEL in un **primo scenario ipotetico**, mantenendo invariato il numero di detenuti, se la percentuale di detenuti occupati in attività lavorative aumentasse dal 33% attuale al 60%, con l'85% di essi ancora impiegato presso l'Amministrazione Penitenziaria in attività a basso valore aggiunto, il ritorno sul PIL ammonterebbe a **288 milioni di Euro**. In un **secondo scenario ipotetico**, se la percentuale di detenuti occupati in attività lavorative aumentasse dall'attuale 33% all'80%, con tutti gli extra-lavoratori impiegati presso imprese o cooperative in attività a maggior valore aggiunto, **il ritorno sul PIL raggiungerebbe i 480 milioni di Euro**. Queste stime mettono in evidenza il potenziale impatto positivo sul PIL derivante dall'incremento delle opportunità lavorative per i detenuti, soprattutto se orientate verso settori ad alto valore aggiunto e promosse attraverso Partnership Pubblico-Private.

### **Gli spazi dedicati alle attività lavorative e formative**

Grazie allo **studio realizzato da CENSIS per il CNEL** attraverso l'elaborazione dei dati aggiornati forniti dal **Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria**, è possibile avere un quadro di riferimento utile alla discussione del gruppo di lavoro e

alla individuazione di osservazioni e proposte da portare all'attenzione del CNEL per le sue valutazioni istruttorie conformemente alle attribuzioni ad esso conferite ai sensi dell'art. 99 della Costituzione. Una rilevanza particolare è stata attribuita alla **verifica e alla valutazione degli spazi presenti all'interno degli istituti penitenziari alla data del 15 marzo 2024**. Gli istituti penitenziari che hanno trasmesso informazioni sui locali presenti all'interno del carcere e adibiti ad attività di tipo lavorativo e formativo sono stati 164 su 189, pari all'86,8%. **Sono stati censiti 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)**. La quota di spazi attivi è particolarmente ampia in Emilia-Romagna e Marche (75,5%) e in Campania (71,6%, tab. 7). La Sicilia e la Calabria presentano le quote più elevate di spazi non attivi (rispettivamente il 73,9% e il 51,6%). **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. 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%).

### **Aule didattiche e formative negli istituti penitenziari: un primo step di ricognizione**

Una particolare rilevanza, rispetto agli obiettivi di reinserimento e inclusione dei detenuti, è assunta dalle aule didattiche e formative e dalla verifica del loro cablaggio. In questo caso lo studio realizzato da CENSIS per il CNEL in base alla ricognizione svolta dal **Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria** 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. 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%)**. 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.** 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.

### **I progetti censiti dal 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 pubbliche, private e del terzo settore che, unitamente ai **Garanti regionali e territoriali**, hanno trasmesso al CNEL 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. Il maggior numero di progetti è svolto da cooperative, Consorzi di cooperative, Associazioni di promozione sociale e altre simili (103 progetti). **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 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%). 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%). 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. 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.

### **I progetti e i programmi finanziati dalla Cassa delle Ammende**

Nell'ambito dello studio CENSIS per il CNEL, sono state analizzate 74 schede riconducibili a progetti e programmi finanziati dalla **Cassa delle Ammende** con inizio attività precedente al 2022 (22 schede) e con inizio attività a partire dal 2022 (52 schede). **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.** 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. 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.** 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.

## **SECONDA PARTE**

## OSSERVAZIONI E PROPOSTE

**L'istruzione e la cultura come strumenti di prevenzione e riscatto: dall'alfabetizzazione ai percorsi di studio della scuola primaria e secondaria fino a all'università per migliorare il trattamento dei detenuti e il loro inserimento sociale.**

L'istruzione in carcere rappresenta un diritto fondamentale che deve essere garantito senza ostacoli. Tuttavia, affrontare le sfide che limitano la partecipazione effettiva alla didattica e l'accesso alle risorse culturali e scientifiche è essenziale per rendere questo diritto una realtà tangibile. Queste sfide possono includere criticità di natura logistico/strutturale e di gestione penitenziaria che possono essere di ostacolo ad una partecipazione attiva dei detenuti ai percorsi educativi.

Superare queste criticità richiede un impegno concreto da parte delle autorità penitenziarie e degli attori coinvolti nel sistema istruttivo/formativo, per garantire che ogni individuo abbia un accesso equo e completo all'istruzione, indipendentemente dalla condizione di detenzione. Occorre un investimento mirato nel sistema d'istruzione, formazione e lavoro, con una riformulazione dei percorsi educativi per meglio adattarli alle esigenze dei singoli individui in detenzione.

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

Il nuovo paradigma educativo legato alla trasformazione delle persone detenute promuove il rispetto della dignità umana, la personalizzazione dell'apprendimento, l'autonomia e la responsabilità, nonché l'empowerment, e pone l'individuo al centro del processo di apprendimento nelle carceri. Questo approccio non solo migliora l'efficacia dell'istruzione nelle carceri, ma contribuisce anche al benessere e al successo a lungo termine dei detenuti nel loro percorso di riabilitazione e reinserimento sociale.

L'Istruzione in carcere supporta il percorso trattamentale accompagnando la persona in un percorso di riconoscimento e ridefinizione delle proprie componenti personali e

sociali all'interno di una *dimensione educativa* intesa in senso ampio e trasversale, al fine di superare l'ottica *compensativa* che di solito accompagna gli interventi educativi e/o trattamentali in carcere, in favore di quell'idea di "apprendimento lungo tutto l'arco della vita" (*lifelong learning*) che dovrebbe estendersi a tutti i campi della vita dell'adulto, non solo – dunque – alla dimensione educativo/formativa.

Porre l'individuo al centro del percorso educativo implica un rispetto profondo della sua dignità e del suo valore intrinseco, con una gamma diversificata di esigenze, capacità e background. Questo approccio si basa sull'esigenza di adattare le metodologie didattiche, promuovendo programmi formativi flessibili e personalizzati, in modo da coinvolgere i detenuti studenti nella progettazione del proprio percorso educativo, rispettandone e valorizzandone le esperienze e le conoscenze pregresse.

L'approccio centrato sull'individuo incoraggia i detenuti a assumere un ruolo attivo nel loro processo di apprendimento. Ciò significa promuovere l'autonomia, l'autodeterminazione e la responsabilità personale per il proprio percorso educativo. Gli insegnanti e gli operatori penitenziari fungono da facilitatori e guide, supportando il detenuto ad essere consapevole e parte attiva del proprio apprendimento.

### **Ampliamento dei percorsi formativi**

Per quel che concerne i corsi di I e II livello, va potenziata la possibilità dei CPIA - nell'ambito della loro autonomia e nei limiti delle risorse disponibili - di ampliare l'offerta formativa mediante accordi con gli enti locali e i soggetti pubblici/privati, in particolare con le strutture formative accreditate dalle Regioni, realizzando il raccordo con la *formazione professionale*.

Sebbene le università nel tempo abbiano offerto negli istituti penitenziari molteplici corsi di laurea, purtroppo in alcuni casi è stato impossibile attuare degli accordi per ampliare l'offerta formativa, assolutamente spendibili all'esterno, a causa di mancanza di spazi, come nel caso del corso di laurea in Scienze Motorie; Inoltre, sarebbe necessario aprire un dialogo con l'Ordine dei Giornalisti riconsiderando la possibilità di acquisire il titolo di "pubblicista" dal momento che all'interno degli istituti penitenziari sono presenti dei corsi di giornalismo o dei corsi di laurea che preparano alla formazione anche deontologica del giornalista. Inoltre, sarebbe auspicabile offrire corsi professionalizzanti all'interno del carcere così da poter costruire nel tempo delle specifiche competenze da sfruttare all'esterno: le possibilità lavorative che vengono

offerte alla persona detenuta alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria le troviamo nelle due disposizioni di lavoro "generico" e "specifico" (barbiere, scrivano di reparto, addetto alle pulizie, preparazione e distribuzione dei pasti, piccoli interventi di manutenzione del fabbricato, attività di magazzino e alcune mansioni esclusive dell'ambiente penitenziario, pittore, fabbro, pittore, muratore, MOF, elettricista, addetto alla spesa detenuti, idraulico, smistamento pacchi). Gran parte di questi lavori sono esclusivamente utili alle esigenze del carcere ma non riconosciuti o considerati all'esterno, poiché per svolgere determinate mansioni non vi è alcuna formazione certificata che può essere spendibile in libertà.

### **Riduzione delle situazioni di incompatibilità tra l'attività di studio e quella lavorativa**

Spesso le persone detenute che intendono frequentare i corsi di scuola superiore con frequenza obbligatoria, si trovano costretti a dover scegliere tra lavoro e istruzione poiché gli orari di alcune prestazioni lavorative non si conciliano con gli orari scolastici; pertanto, sarebbe opportuno prevedere una flessibilità generale poiché di fronte alla necessità di un lavoro retribuito, il percorso scolastico è quello al quale si rinuncia.

### **Promozione di una formazione congiunta tra operatori scolastici e penitenziari**

La realtà del carcere è una realtà a sé stante, per cui le persone chiamate a svolgere attività lavorative o di formazione all'interno degli istituti penitenziari dovrebbero anticipatamente essere formate mediante percorsi di formazione congiunta.

### **Incremento del personale di polizia penitenziaria e dei funzionari giuridico pedagogici**

Spesso le attività trattamentali vengono sospese per mancanza di personale addetto alla sicurezza; inoltre, anche per quanto concerne il percorso trattamentale, l'oggettiva carenza di funzionari giuridico pedagogici incide negativamente sul percorso della persona detenuta, poiché l'intervento trattamentale si basa sulla *relazione educativa* che richiede un rapporto costante e diretto. La carenza di personale si configura come il primo ostacolo da superare per avviare progettualità qualificate e durevoli nel tempo.

## **Individuazione di soluzioni per conciliare le esigenze della didattica con quelle dell'istituto**

Occorre avviare una riflessione sugli strumenti giuridici ex artt. 30 ter e 21 O.P., prevedendo una loro riforma al fine di consentirne l'utilizzo per l'accesso alle varie attività di istruzione presso Università e/o formative presso gli enti accreditati, ampliando la possibilità di frequenza anche a quei corsi di formazione e/o universitari che prevedono l'effettuazione di tirocini e/o stage, al fine di supportare la progressione trattamentale del singolo soggetto

## **Riforma dello Sport**

Tutte le attività sportive dovrebbero essere valorizzate attraverso il riconoscimento trattamentale che viene applicato alle medesime attività culturali, proprio in virtù del fatto che sport e salute sono strettamente collegati e incidono positivamente sul benessere della persona detenuta diminuendo l'uso degli psicofarmaci elargiti in carcere in considerevole quantità.

## **Diritto alla continuità formativa**

Tra le principali questioni vi è inoltre la frequente difficoltà nel garantire una continuità significativa nei percorsi di istruzione e formazione, considerando anche **le interruzioni dovute ai trasferimenti dei detenuti**. Intraprendere un percorso di studi sul piano trattamentale significa avviare una progressione culturale e trattamentale che non può in nessun modo, se non per motivi di ordine e sicurezza, essere interrotta poiché ogni progettazione precedentemente autorizzata dalla stessa Amministrazione Penitenziaria attraverso protocolli di intesa e ritenuta virtuosa all'interno di un percorso educativo e di revisione critica, automaticamente diventa priva di senso se stroncata senza avere un'idea di continuità e di progettualità in altro istituto. È inoltre importante tener conto che le Università investono denaro e risorse per poter attuare dei progetti che rischiano poi di non trovare mai una conclusione rispetto gli obiettivi prefissati che prevedono il conseguimento del titolo di laurea. I trasferimenti dei detenuti interrompono i percorsi formativi intrapresi, compromettendo il senso del trattamento e la percezione soggettiva degli stessi, rischiando di vanificare gli sforzi e

di comprometterne la motivazione. È essenziale adottare strategie alternative per garantire la continuità dell'istruzione all'interno del sistema penitenziario.

### **Digitalizzazione e istruzione**

Va innanzitutto premesso che l'esito della ricognizione degli spazi e delle strutture dedicate a istruzione e formazione esistenti negli istituti penitenziari - e del loro livello di infrastrutturazione digitale – ci consegna una situazione distributiva insufficiente rispetto ai volumi delle attività in essere, tale da inibire la possibilità di promuovere e realizzare ulteriori attività, rendendo così sistemico **l'uso degli strumenti digitali per esigenze di studio**. In collaborazione con l'Università di Sassari, il DAP ha realizzato una sperimentazione per l'implementazione dell'attività di e-learning presso le sedi penitenziarie di Sassari Bancali, Alghero Tempio Pausania e Nuoro. La menzionata progettualità, oltre a migliorare la possibilità di esercitare il diritto allo studio universitario, è stata finalizzata a colmare il divario digitale di coloro che stanno scontando pene detentive, allo scopo di evitare il rischio di esclusione dalla conoscenza e dall'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, competenze ormai indispensabili ad ogni tipo di attività di istruzione/formazione, economica ed associativo/relazionale. Ad esito della citata sperimentazione, il modello unico individuato è stato quello del Virtual Desktop su licenza CITRIX, che consente di scalare, ovvero personalizzare, le esigenze di collegamento con il mondo esterno in maniera sicura e controllata attraverso l'utilizzo, da parte dei detenuti studenti universitari, di Thin Client appositamente configurati. Il citato modello sarà, pertanto, progressivamente implementato nelle diverse sedi territoriali; tuttavia, pur essendo l'obiettivo finale quello di attrezzare digitalmente tutti gli Istituti del territorio sulla base delle richieste emerse dai citati monitoraggi, in una prima fase – dovendo anche far riferimento al Documento di Programmazione Generale per il triennio 2022- 2024 - verranno privilegiate nella scelta le sedi penitenziarie complete di cablaggio e fibra. Attualmente, è in corso la fase finale di installazione della farm CITRIX presso il Servizio Informatico Penitenziario e sono state create e verranno attivate le VLAN necessarie a mettere in sicurezza il traffico generato. La citata progettualità ha come obiettivo la creazione di una piattaforma unica, sicura e controllata, per le interazioni digitali tra detenuti e società esterna.

Sempre con riferimento alla didattica digitale e, pur considerando elemento imprescindibile la didattica in presenza, è stata avviata una ulteriore ipotesi di implementazione delle attività di e-learning per i corsi scolastici di primo e secondo

livello erogati dai CPIA e dagli Istituti di Istruzione Secondaria Superiore in favore delle persone detenute, mediante la proposta di acquisizione di HubSurface Microsoft (Lim evolute) per l'allestimento di aule didattiche su modello approvato dalla Direzione Generale Detenuti e Trattamento, dalla Direzione Generale Personale e Risorse Servizio Informatico Penitenziario e dalla DGSIA.

L'obiettivo è quello di garantire l'erogazione in sicurezza di forme di didattica digitale nelle strutture penitenziarie di tutto il territorio nazionale, verificando eventuali criticità che siano ostacolo all'esercizio del diritto all'istruzione da parte delle persone in esecuzione della pena, quali ad esempio l'impossibilità di attivare più classi dello stesso corso scolastico in ragione della differenziazione dei circuiti penitenziari o l'impossibilità di attivare ulteriori classi per le donne, a causa del numero esiguo della loro presenza in alcuni contesti detentivi.

**La formazione professionale nei penitenziari quale reale opportunità per il reinserimento: una formazione esperienziale e sostenibile, orientata allo sviluppo e al potenziamento delle competenze di base e trasversali per costruire un profilo spendibile nel mercato del lavoro.**

La formazione professionale come strumento volto al reinserimento dei detenuti è ormai un concetto insito in ambito penitenziario. La riforma penitenziaria del 1975 dichiara il lavoro e l'istruzione tra gli elementi del trattamento (art. 15 O.P.) in virtù della funzione rieducativa della pena. L'organizzazione e la partecipazione delle persone private della libertà personale ai corsi di formazione professionale sono disciplinati dagli art.li 42, 45 e 46 del regolamento di esecuzione dell'O.P. L'art. 117 della Costituzione, demanda alle Regioni il potere di emanare norme legislative in materia. Le Regioni svolgono principalmente un ruolo di indirizzo e programmazione, mentre l'attuazione degli interventi formativi è – di norma- realizzata attraverso l'intervento degli Enti locali (Provincia e Comune) e di Enti terzi/Agenzie formative accreditati.

La normativa che regola l'attuazione di interventi di istruzione e formazione professionale in carcere è la stessa attualmente in vigore nella società libera, tuttavia – nel particolare contesto detentivo - la concreta realizzazione di tale tipo di interventi deve necessariamente essere adeguata alla tipologia di utenza in esso presente. Nel particolare ambito è infatti fondamentale che il sistema di istruzione e formazione

professionale si articola secondo percorsi modulari e personalizzabili, al fine di consentire agli utenti l'acquisizione di competenze culturali di base e competenze tecnico-professionali utili e spendibili nel mondo del lavoro.

La formazione professionale è uno dei capisaldi fondamentali del processo di inclusione sociale del detenuto/ex detenuto e concorre in maniera attiva alla riduzione della recidiva, ma ciò non basta, in primo luogo dobbiamo identificare e affrontare le fragilità della persona, nella loro complessità, l'uomo al centro con i suoi bisogni. In questo nuovo approccio culturale è evidente che la formazione dei detenuti passa anche attraverso la formazione del personale penitenziario e di chi opera in carcere, volontari compresi

Chi lavora in carcere deve saper adottare appropriati atteggiamenti nei rapporti con i detenuti, dimostrando buone abilità comunicative, capacità di relazione e di ascolto.

È altresì fondamentale approfondire la conoscenza dei contesti locali in cui sono inseriti gli istituti penitenziari, per comprendere le esigenze del sistema produttivo, del mondo dell'impresa e favorire il collegamento del sistema dell'istruzione/formazione professionale con i fabbisogni del complesso mercato del lavoro. In questa direzione si promuoveranno accordi con il mondo delle imprese, delle cooperative, per definire congiuntamente una formazione efficace che offra rapide e soddisfacenti occasioni di occupazione al termine dei percorsi formativi.

Diversi sono i punti che dovrebbero caratterizzare il sistema istruttivo/formativo in carcere:

- a) la costruzione di **percorsi istruttivo/formativi flessibili** in contenuti e durata per renderli adattabili alle esigenze dei singoli soggetti, in accordo con il principio dell'individualizzazione del trattamento penitenziario;
- b) lo studio di un modello, **basato sul riconoscimento dei crediti**, che possa permettere di acquisire anche competenze legate a percorsi non formali; in questo modo andrebbero valorizzate le competenze acquisite dal detenuto, nei propri percorsi individuali (es: attività lavorative), permettendogli di accedere ai corsi regionali con un quantum di ore già espletate e da aggiungere al quantum finale per il completamento del percorso (es.: 400 o 600 ore) ed ottenere, dopo esami l'attestato di qualifica del profilo professionale interessato. Essendo delle Regioni la competenza in materia di formazione, sarebbe auspicabile, mettere a punto **una procedura unica** di accertamento delle competenze di rilascio dei crediti, valida per tutte le regioni d'Italia. In questa direzione si auspica l'adozione su scala nazionale del portfolio o del libretto

formativo per accompagnare il percorso di reinserimento e documentare e certificare l'acquisizione di competenze;

- c) la promozione - in sede locale - di **rilevazioni coordinate delle esigenze di formazione**, per evitare duplicazione di interventi e dispersione di risorse;
- d) la realizzazione di un **servizio di orientamento**, da attuare anche in collaborazione con i servizi per l'impiego al fine di riportare le ipotesi di progettualità individuale su un piano di realtà e concretezza;
- e) l'analisi delle **buone prassi** mirata all'individuazione di quei **fattori di successo/criticità** che consentano di individuare le migliori forme di collaborazione intra ed interorganizzative, da attuare da parte dei soggetti coinvolti ognuno per la parte di competenza;
- f) la realizzazione di **forme di intervento strutturate e congiunte tra le istituzioni ed il privato sociale** (es. ATS), per la costruzione di percorsi istruttivo/formativi adeguati alla specifica utenza e per la partecipazione a bandi nazionali ed internazionali. Aspetto centrale da considerare è quello relativo alla **disomogeneità che caratterizza la condizione personale di ciascun soggetto in esecuzione di pena** (età/titolo di studio/ provenienza geografica/durata della pena, vissuto esistenziale etc.), ciò al fine di programmare attività di istruzione e formazione che siano in grado di garantire il successo formativo e l'avvio di una progettazione di interventi mirati ed effettivamente utili.

L'obiettivo deve, pertanto, essere quello della **costruzione di una rete di rapporti inter ed extra -istituzionali** che siano in grado di supportare un sistema formativo teso allo sviluppo delle potenzialità della persona.

In tale ambito, **indispensabile è la collaborazione attiva dei competenti Assessorati delle Regioni**, che possono emanare bandi finalizzati alla specifica utenza anche facendo ricorso alle risorse disponibili nel settore dell'FSE, prestando particolare attenzione alla scelta dei corsi professionali, che andrebbero individuati in collaborazione con gli operatori penitenziari sulla base delle caratteristiche dell'utenza detenuta e sulle necessità professionali del contesto territoriale. E' sempre auspicabile tendere all'omogeneizzazione delle procedure attraverso l'elaborazione di principi ispiratori cui riferirsi nella stesura di protocolli regionali in sinergia con le cabine di regia di cui all'accordo CU 28/04/2022.

Fondamentale risulta essere la previsione di un **accompagnamento all'esterno quale concreto sostegno alla fase di reinserimento, attraverso il coinvolgimento della rete**

## **locale di volontariato, del privato sociale, del mondo dell'imprenditoriale e dei centri per l'Impiego.**

Gli ultimi dati disponibili estratti dalla Relazione al Parlamento 2023 (dati 2022), evidenziano che nel corso del 2022 i detenuti che hanno ricevuto almeno una prestazione dal Ser D penitenziari sono stati 21.272 dei quali solo 3754 risultano al 31/12/2022 in carico all'Ufficio Esecuzione Penale Esterna (UEPE). Questi dati evidenziano che ci sono persone in carcere con problemi di dipendenze che, pur avendone diritto, non accedono a percorsi di cura mediante l'utilizzo dei regimi alternativi alla detenzione. Ciò dovuto a varie cause, prime fra tutte budget insufficienti che non consentono la disponibilità economica per pagare le rette di strutture ospitanti, ma anche la carenza di personale qualificato, dei Ser D, in grado di sostenere colloqui necessari per la valutazione di ogni singolo caso.

Va evidenziato che attualmente il costo della retta per l'invio di un detenuto in comunità educante è pagato dal Servizio Sanitario Nazionale. Il passaggio di competenza delle persone detenute con dipendenze patologiche, dalla sanità penitenziaria alla sanità territoriale, nel caso dei regimi alternativi al carcere non è stato accompagnato da un'adeguata copertura economica. Per quanto riguarda la carenza di personale si può pensare di risolvere il problema, con l'integrazione nei Servizi multidisciplinari operanti nelle carceri, di personale qualificato del privato sociale. Le comunità educanti presenti sul territorio nazionale, **se aiutate**, con il riconoscimento di una retta, potrebbero assorbire gran parte della totalità dei detenuti con problemi di dipendenze sia sulla base di parametri tossicologici che sul craving. Ricorrendo per queste persone alle misure alternative al carcere, si ridurrebbero sensibilmente i costi a carico della collettività, si ridurrebbe il fenomeno del sovraffollamento delle carceri, ma soprattutto si potrebbe pensare di iniziare un vero percorso virtuoso riabilitativo e di rieducazione di persone fragili, con conseguente beneficio anche per la società.

Analizzando i dati relativi alla formazione professionale in prospettiva storica si può vedere come il numero totale di corsi professionali e la percentuali di iscritti sul totale sono in realtà diminuiti dal 1992 (nel 1992 gli iscritti erano tra i 3.000 e i 4.000), è aumentata sensibilmente l'efficacia di tali corsi, in quanto se nel 1992 la percentuale di promossi sul totale degli iscritti era inferiore al 50%, oggi tale percentuale supera l'80%, come avvenuto costantemente negli ultimi 10 anni (con l'eccezione del secondo semestre del 2020 che ha risentito pesantemente dell'impatto della pandemia da Covid 19).

A cavallo tra lavoro e formazione professionale, con un modello di formazione *on the job* e/o di messa in pratica e sviluppo di competenze già possedute dai ristretti, si

colloca il **Programma “Opportunità di lavoro professionalizzante 2023”** finanziato dalla Cassa delle Ammende, con un importo di euro 8.000.000,00 da dedicare alle retribuzioni dei detenuti/e allo scopo di sostenere ed incrementare le opportunità di lavoro con valenza professionalizzante e spendibile sul mercato del lavoro a favore di questi ultimi - con durata annuale.

Il sistema prevede inserimenti lavorativi che coinvolgono detenuti/e in attività spendibili sul mercato del lavoro. Gli inserimenti lavorativi fanno riferimento prettamente ad attività intramurarie maggiormente richieste sul mercato del lavoro quali: operaio delle lavorazioni presenti negli istituti penitenziari; operaio edile, piastrellista, imbianchino, idraulico e termoidraulico, elettricista, falegname, saldatore, fabbro (addetti alla manutenzione ordinaria del fabbricato); addetto officina meccanica; cuoco, assistente cuoco; giardinieri e addetti alla manutenzione del verde; operai agricoli/vivaisti casaro; addetti alle aree verdi; conduttore macchine agricole; barbieri, parrucchieri; sarto; tipografo; assistente di biblioteca.

Come detto, al fine di effettuare percorsi di formazione efficaci e rispondenti alle reali necessità dei destinatari, è necessario tener presente sia le **specificità del contesto detentivo che le condizioni e aspirazioni del singolo individuo**. Tale analisi va effettuata sia a livello locale, nel proporre l’implementazione di determinati corsi piuttosto che altri all’interno di uno specifico istituto, che a livello nazionale, dove possono rilevarsi delle tendenze utili a orientare proposte di carattere generale.

**Il segmento dei detenuti che hanno ancora da scontare una pena inferiore o pari a 4 anni e quello dei giovani adulti primari (cioè, quelle persone giovani che entrano per la prima volta in carcere) rappresentano due 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.

**Dirimente è il titolo di studio dei detenuti e la sua spendibilità all’esterno del carcere**, che 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. Come abbiamo visto per la metà della popolazione carceraria il titolo di studio non è stato rilevato o, comunque, non è conosciuto (circa trentamila detenuti su poco più di sessantamila). Per gli stranieri il rapporto è ancora più sfavorevole: 67,4%. Nel caso di persone detenute straniere, la mancanza di documenti e/o del permesso di soggiorno, provocano lo status di clandestino nel momento del fine pena. Non è ben chiaro quanti siano gli stranieri in queste condizioni, certo è che gli stranieri detenuti, in particolare extracomunitari rappresentano il 31,5% del totale

della popolazione carceraria. La mancanza del permesso di soggiorno consente al detenuto immigrato di lavorare all'esterno legalmente solo durante il periodo della carcerazione. A pena espiata, il datore di lavoro non può continuare a mantenere con "l'ex detenuto straniero" il rapporto lavorativo e questo è uno dei motivi per cui molti stranieri non ritengono utile la formazione come porta di accesso al mondo del lavoro. Nell'ottica della recidiva zero, non possiamo ignorare questo aspetto. Come scardinare le modalità degli uffici di immigrazione? Sicuramente con **una maggiore collaborazione fra i Ministeri dell'Interno e della Giustizia**, per poter prevedere formule/accordi che permettano l'ottenimento di permessi di soggiorno e documenti a quei detenuti stranieri che a fine pena abbiano ottenuto una formazione professionalizzante certificata all'interno degli istituti penitenziari e possiedano i presupposti per un efficace reinserimento nella società, ad esempio aver lavorato alle dipendenze di ditte esterne svolgendo lavoro intra/extra-murario con buoni risultati, ricevendo proposta di rinnovo del contratto da parte del datore di lavoro al termine della pena

Inoltre, a carattere più generale, è necessario conciliare i tempi e le modalità di erogazione della scuola e della formazione. La possibilità di realizzare un buon percorso di trattamento passa anche per il coinvolgimento del detenuto nell'attività di istruzione (tramite i Centri Provinciali di Istruzione Adulti, CPIA) e formazione professionale.

Troppo spesso però è difficile conciliare i tempi e le modalità di erogazione della scuola e della formazione, non può essere così, **il detenuto deve essere messo nelle condizioni di non dover scegliere fra queste due importanti opportunità**. È pertanto necessario realizzare attività formative in sinergia tra CPIA e la formazione professionale finalizzate ad innalzare i livelli di istruzione dei giovani detenuti anche al fine di promuovere il loro inserimento nel mondo del lavoro. In questa direzione si auspica l'avvio di percorsi sperimentali in cui confluisca l'offerta d'istruzione e di formazione professionale a partire dai laboratori già attivi o attivabili negli istituti penitenziari. L'articolazione dei percorsi potrà essere definita sia in termini di durata che di metodo sulla base delle competenze di ciascun giovane favorendo i diversi processi di certificazione delle competenze e di riconoscimento dei crediti. E' altresì opportuno prevedere turnazioni del personale di sicurezza che possano garantire lo svolgimento delle attività trattamentali da parte del personale civile dell'istituto, nonché dei docenti dei corsi scolastici interni, anche in orario pomeridiano. A fronte dei corsi scolastici svolti dai CPIA, che di norma nella società esterna sono serali, è realistico dedicare le ore mattutine prevalentemente allo svolgimento di attività lavorative e/o formazione professionale, demandando alle ore pomeridiane

l'erogazione di gran parte delle attività trattamentali e della totalità di quelle scolastiche<sup>1</sup>.

**Servizi per il lavoro a 360 gradi: creare efficaci canali di incontro tra domanda e offerta di lavoro, analizzare i fabbisogni sul territorio, agevolare il lavoro intra moenia ed extra moenia per supportare l'occupabilità dei detenuti e il loro benessere psico-sociale.**

L'obiettivo prioritario è dare attuazione all'articolo 27 della Carta Costituzionale, che recita *"la responsabilità penale è personale. L'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva. Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato"*. Possiamo dire che questo articolo vive nell'Italia del 2024?

Se così fosse non saremmo oggi tutti impegnati in questo confronto ma, soprattutto, nonostante i richiami della Commissione Europea, nonostante la sentenza Torreggiani del 2013, nonostante le criticità messe in luce, anche nel 2022, dal Comitato europeo per la prevenzione della tortura e delle pene e trattamenti inumani e degradanti. Secondo i dati del 2021, l'Italia è stata il paese che si è collocato al terzo posto per numero di condanne: 2466 e di queste 33 per trattamenti inumani e degradanti. La Costituzione ci obbliga a garantire i diritti civili, alla salute, al lavoro, all'istruzione, agli affetti, di chi ha commesso un reato.

Come procedere: ad esempio, con un ricorso importante, alle misure alternative, già previste nel nostro ordinamento, magari aggiornando e attualizzando lo stesso, riconoscendo in modo adeguato e continuo la funzione rieducativa, che richiede un'istituzione in grado di favorire l'intervento della società esterna nei programmi di risocializzazione e le risorse necessarie; c'è bisogno di pensare luoghi accoglienti, belli, per chi ci vive e chi ci lavora; occorre procedere alla costituzione e rendere effettivamente operative le commissioni regionali e di istituto, per l'inserimento lavorativo delle persone, la promozione delle attività di formazione professionale, la

---

<sup>1</sup> La soluzione di aumentare le ore pomeridiane non è in ogni caso sufficiente a risolvere le criticità esistenti, in quanto dovrebbe essere aumentata anche la disponibilità oraria per la scuola nell'organizzazione carceraria. Per quello che è emerso nel gruppo di lavoro si fa fatica ad avere fasce orarie per l'istruzione in grado di coprire quanto previsto dai vari percorsi scolastici ordinamentali di alfabetizzazione in lingua italiana, di primo livello e di secondo livello (scuola media e scuola superiore) pur avendo lezioni sia al mattino sia al pomeriggio.

sottoscrizione di protocolli di intesa fra tutti i soggetti interessati per la realizzazione di sportelli lavoro, perché le persone, una volta fuori dal carcere, possano trovare una società che accoglie e l'opportunità di un lavoro.

Serve, quindi, un impegno per incrociare le opportunità di lavoro con l'offerta formativa dei ristretti, senza per questo rinunciare ad offrire percorsi formativi che incontrano le aspirazioni di quanti sono reclusi. Per fare questo, occorre una attenta profilazione, fin dalla fase iniziale del percorso di detenzione, delle professionalità, dei titoli posseduti e delle aspirazioni. Inoltre, va elaborata una politica pubblica a sostegno delle progettualità esistenti, perché diventino un patrimonio conosciuto e diffuso su tutto il territorio. Sono necessari interventi di edilizia carceraria che possano agevolare questo percorso formativo e educativo. L'idea del Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private di libertà personale è l'occasione per monitorare, progettare, diffondere un modello in grado di offrire le migliori opportunità a tutti e tutte, per passare dalle esperienze spesso concentrate in alcune aree del paese o in alcuni settori alle azioni di sistema in carcere e fuori dal carcere. Forse, è questo il modo di rispondere anche alle recidive. E, soprattutto, è il modo più corretto di applicare la Costituzione, di rispettarla, di rispondere alla finalità rieducativa sancita dall'art. 27.

Affrontare il tema dei servizi per il lavoro a 360 gradi, nell'ottica di combattere la recidiva, implica innanzitutto porre l'attenzione sul lavoro che tali servizi intendono promuovere. Il concetto di lavoro a cui si vuol tendere è quello sancito dalla Costituzione e riconosciuto nel proprio valore economico e sociale, che esprime la personalità di chi lo svolge. È possibile definire un modello condiviso e adottabile in tutta Italia di servizi per il lavoro intra ed extra murario, nonché per il reinserimento sociale a fine pena?

Per poter rispondere in modo affermativo a tale domanda, si propone di guardare ai soggetti coinvolti nei percorsi lavorativi dentro e fuori le carceri: a coloro che rappresentano l'offerta di lavoro (detenuti ed ex detenuti), ma anche alle istituzioni che compongono la domanda di lavoro interna ed esterna al carcere (Amministrazione penitenziaria, Imprese, imprese sociali e cooperative sociali) e a quei soggetti pubblici e privati che svolgono attività di mediazione tra domanda ed offerta e di accompagnamento al lavoro.

Appare quindi opportuno analizzare gli strumenti di attivazione più idonei nei percorsi al lavoro di questa fascia di lavoratori svantaggiati e più distanti dal mercato del lavoro: strumenti di presa in carico, di orientamento, di profilazione, di bilancio di competenze, di incontro domanda/offerta, di accompagnamento al lavoro esterno.

Ma sembra opportuno analizzare anche le metodologie più idonee per mettere in sinergia tali strumenti di politica attiva con il sistema dell'istruzione e della formazione professionale, per connettere la domanda all'offerta di lavoro; e ancora, come integrare gli strumenti di politica attiva con gli strumenti di politica passiva a disposizione di domanda ed offerta (sostegno economico, incentivi economici e di natura fiscale).

Non si può, inoltre, affrontare il tema degli strumenti per il lavoro senza guardare al ruolo specifico che i soggetti istituzionali, pubblici, privati e del terzo settore giocano nell'organizzazione e gestione di tali strumenti, nonché alle figure professionali specifiche per gestire tali servizi, garantendone la sostenibilità. È possibile delineare un/alcuni modelli/percorsi per il lavoro dei reclusi ed ex detenuti che integrino servizi afferenti alle politiche del lavoro, dell'istruzione, della formazione professionale, sociali ed assistenziali?

Che sia dentro o fuori dal carcere, la persona detenuta deve poter trovare nei servizi per il lavoro a lei indirizzati quegli strumenti che le permettano di socializzare e di accedere a un lavoro dignitoso che risponda alle proprie inclinazioni, concorrendo a sviluppare la propria personalità e con un equo riconoscimento economico. L'esperienza lavorativa dentro o fuori dal carcere dovrebbe rispettare un'adeguata istruzione, l'acquisizione di competenze comportamentali e professionali che rispondano alle attitudini personali e a quanto richiesto dal mercato occupazionale. Il diritto al lavoro dei detenuti così esplicitato è lo stesso diritto al lavoro delle persone libere e, quindi, dovrebbe potere contare sugli stessi servizi per il lavoro. In altre parole, i servizi di presa in carico e accompagnamento al lavoro dei detenuti dovrebbero essere i medesimi che accompagnano tutti coloro che, nella fase di vita attiva cercano lavoro, in particolar modo quei soggetti più svantaggiati, che incontrano più ostacoli, di diversa natura, ad un'occupazione stabile.

I percorsi di politica attiva del lavoro per le fasce più svantaggiate e lontane dal mercato del lavoro prevedono innanzitutto la presa in carico della persona e l'attivazione di un processo di azioni integrate, una filiera composta da più servizi non esauribili in quello di incrocio domanda/offerta, in grado di attivare il lavoratore-detenuto verso il lavoro. Chi si occupa delle politiche attive e dei servizi per il lavoro deve legare in modo efficace l'obiettivo dell'inserimento lavorativo ad altre azioni che mirino a migliorare il profilo di occupabilità della persona presa in carico. È necessaria la costruzione di un percorso personalizzato, che metta insieme servizi di presa in carico di chi cerca lavoro, la sua profilazione, basata sul livello di istruzione raggiunto e di formazione professionale e sul bilancio di competenze, colloqui di orientamento, aiuto alla stesura di *curriculum* e percorsi personalizzati di *upskill* o *reskill*. Dalla presa

in carico del detenuto lavoratore, i servizi per il lavoro diventano poi servizi di accompagnamento all'inserimento o reinserimento lavorativo.

Gli istituti a disposizione, oggi, sono quelli del tirocinio extracurricolare non professionalizzante o borsa-lavoro (Lombardia) e dell'apprendistato e il programma Gol, realizzato attraverso un Piano nazionale e appositi piani regionali, che è stato introdotto con la legge di bilancio 2021 e successivamente integrato e modificato<sup>2</sup>.

Il punto di arrivo di tale percorso di inserimento lavorativo è quindi il contratto di lavoro subordinato o la creazione di lavoro autonomo. Nell'ottica di potenziamento dei servizi per l'inclusione lavorativa di detenuti ed ex detenuti, è stato evidenziato il ruolo dei servizi di connessione tra domanda e offerta di lavoro. Da una parte si sconta, come nel mercato del lavoro libero, un forte disallineamento tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e quelle verso cui si indirizza la formazione professionale erogata nelle carceri. Dall'altra, i dati raccolti dal DAP evidenziano una forte sottorappresentazione della domanda proveniente dalle realtà produttive presenti nel territorio di riferimento delle istituzioni carcerarie, sia per il lavoro intramurario sia per quello in esterno. Nonostante alcune campagne informative ed esperienze progettuali innovative tese ad avvicinare le imprese alle carceri, il lavoro alle dipendenze di privati è ancora fortemente sbilanciato, a carico quasi interamente della cooperazione sociale. Le politiche di incentivi economici per le imprese, se non vengono integrate con strumenti informativi e di coinvolgimento diretto del mondo produttivo nelle politiche attive e formative per i detenuti in cerca di lavoro, non appaiono sufficienti per l'allineamento dell'offerta di formazione professionale ai fabbisogni della domanda del mondo produttivo.

Tra i servizi tesi ad innalzare l'occupabilità dei detenuti, vi sono poi anche quelli di tipo assistenziale svolti dagli sportelli di patronato o da volontari e sempre più diffusi nelle carceri, dove sono presenti progetti per il lavoro a carattere innovativo, ma che necessitano di essere diffusi e strutturati in tutti i 189 istituti penitenziari, quali i c.d. **“sportelli dei diritti”**.

---

<sup>2</sup> Il programma comprende un'offerta di servizi integrati, basati su una cooperazione tra i servizi pubblici e privati. Prevede percorsi di accompagnamento al lavoro, di aggiornamento o riqualificazione professionale, e percorsi in rete con gli altri servizi territoriali (sociali, socio-sanitari, di conciliazione, educativi) nel caso di bisogni complessi, quali quelli di persone con disabilità o con fragilità. Cinque percorsi, di cui quattro per singole persone e uno per gruppi di lavoratori (aziende in crisi). I percorsi hanno elementi trasversali: analisi di competenze digitali e interventi di conciliazione. I percorsi 3 e 4 sono sicuramente i più utili ad accompagnare al rientro nel mercato del lavoro persone che provengano da esperienze di restrizione e lontananza dal mercato del lavoro.

E' quindi oltremodo necessario promuoverne, attraverso la diffusione delle buone pratiche già esistenti e la loro strutturazione in accordi e protocolli di intesa territoriali, lo sviluppo uniforme, consolidandone il modello in modo da erogare alla popolazione carceraria servizi e un set di informazioni legate al rapporto di lavoro, alle tutele e ai diritti in generale.

L'Amministrazione penitenziaria non possiede sufficienti risorse umane ed economiche per sostenere servizi per il lavoro come sopra sinteticamente delineati. A partire dagli Stati generali per l'esecuzione penale, svoltisi ormai quasi dieci anni fa, da più parti si è iniziato ad ipotizzare l'esigenza di istituire un organismo o ente a livello centrale che promuova e sostenga lo sviluppo di modelli per il lavoro penitenziario come sopra delineati. Tale organizzazione avrebbe il compito di gestire le politiche attive per il lavoro dei detenuti, con le competenze professionali idonee (orientatori, psicologi, formatori, operatori di politiche attive), sviluppare servizi di incontro domanda/offerta, potenziare le lavorazioni negli istituti carcerari e la dimensione imprenditoriale.

Uno dei modelli organizzativi ipotizzati dagli esperti è quello catalano del *Centre d'Iniciatives per a la Reinserció - CIRE*, ente pubblico di diritto privato che dipende dal Dipartimento di Giustizia del Governo della Catalogna, istituito nel 1989. Tale ente gestisce il reinserimento socio-lavorativo dei detenuti e fa da tramite tra l'istituzione penitenziaria e il mondo del lavoro, procacciando commesse che vengono poi realizzate all'interno delle carceri. CIRE gestisce servizi di formazione professionale e offre lavoro retribuito ai detenuti, attraverso 15 centri di lavoro e 70 laboratori di produzione. L'adozione del modello catalano dovrebbe passare attraverso una legislazione *ad hoc*. In alternativa, si potrebbe ipotizzare un sistema di gestione a rete coordinato dall'Amministrazione penitenziaria, che coinvolga centri pubblici e privati per il lavoro, le agenzie interinali di somministrazione, i servizi sociali, il sistema della formazione professionale accreditato, le parti sociali e tutti quei soggetti pubblici e privati che partecipano al mercato del lavoro esterno alle carceri.

L'archivio delle buone pratiche ed esperienze progettuali raccolte dal CNEL testimonia come l'innovazione sui temi delineati sia già patrimonio di molte amministrazioni penitenziarie, ma manchi ancora il passaggio successivo a *scaling up*, modellizzazione e trasformazione in azioni di sistema sull'intero territorio delle carceri italiane.

Sull'attuazione pratica di questo si giocano gli esiti concreti del lavoro avviato dal CNEL, di cui si riassumono gli obiettivi operativi da performare nello specifico ambito del lavoro:

- a) i servizi per il lavoro devono mirare ad un lavoro dignitoso, di qualità, riconosciuto, remunerato secondo i contratti di settore sia in interno che in esterno, in grado così anche di combattere il rischio, una volta scontata la pena, di cadere in proposte di lavoro sommerso;
- b) creare servizi di sportello interno permanente, di ascolto e presa in carica dei detenuti, da attivare in tutte le sedi carcerarie con l'ausilio dei centri pubblici per l'impiego territoriali, delle agenzie private e del terzo settore e con la partecipazione di professionalità operanti nei territori di riferimento (operatori cpi, orientatori, psicologi, ecc.);
- c) riorganizzare i tempi di vita quotidiani nelle carceri in modo compatibile con le esigenze dell'organizzazione del lavoro;
- d) costruire un sistema di monitoraggio e di valutazione di impatto anche sociale dei servizi per il lavoro e degli esiti dei percorsi ed inserimenti lavorativi nel breve e medio periodo;
- e) fondamentale è il raccordo dei servizi per il lavoro con i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale, in funzione di migliorare il livello di occupabilità del lavoratore detenuto ed ex detenuto, raccordando domanda/offerta;
- f) centrale risulta l'attenzione volta a sviluppare anche servizi dedicati per l'auto-imprenditorialità;
- g) ogni attività finalizzata all'inserimento lavorativo può essere condotta solo in partenariato tra tutti gli attori, pubblici, privati, del terzo settore, in sussidiarietà verticale ed orizzontale.

Nell'ottica di una piena parità di trattamento, resta infine da affrontare e risolvere la questione recentemente sollevata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 10 del 26 gennaio 2024, relativa al diritto all'affettività e alla sessualità.

**Economia sociale e modelli innovativi per fare impresa nei penitenziari: dalle filiere produttive di beni o servizi per favorire l'imprenditorialità dei detenuti alla vendita**

**sul mercato dei prodotti carcerari; dalle agevolazioni fiscali per le imprese all'accesso al credito per i detenuti.**

L'attività di impresa all'interno degli istituti richiede la presenza di alcune condizioni necessarie per il suo insediamento e sviluppo. Queste condizioni fanno riferimento sia al contesto interno agli istituti sia alle caratteristiche del territorio in cui l'istituto è inserito. Per quanto riguarda il contesto interno si sottolineano tre aspetti chiave:

- a) **la necessità di riconfigurare gli spazi in funzione delle esigenze dei progetti di impresa.** La qualità degli spazi spesso rappresenta un freno allo sviluppo del lavoro in carcere. Da questo punto di vista una politica di migliore utilizzo delle risorse presenti nel c.d. "capitolo industrie" oltre che le risorse di cassa delle ammende potrebbero fornire un valido supporto a patto di rispettare tempistiche compatibili con le esigenze del lavoro;
- b) **la diffusione di una cultura organizzativa e formazione del personale adeguati a supportare tali iniziative.** È necessario sviluppare nel personale penitenziario le competenze utili ad una efficace interazione con il mondo dell'impresa e a creare le condizioni organizzative per la gestione di attività economiche e lavorative in carcere. Le attività lavorative fanno parte integrante delle attività educativo/trattamentali e come tali devono essere considerate, assicurando un significativo livello di integrazione tra impresa e operatori penitenziari che dovrebbero fungere da interlocutori per le imprese specie sul piano della maggiore conoscenza e gestione delle persone, a fronte della eventuale emersione di problematiche;
- c) **allineare i tempi del carcere con i tempi del fare impresa.** Va affrontato il tema della discrepanza tra i tempi della burocrazia ed i tempi del lavoro, se vogliamo rendere il carcere poroso al mondo del lavoro va fatto uno sforzo concreto nella direzione di avvicinare i tempi del primo alle esigenze del secondo in tutti gli aspetti che possono essere implicati nelle attività, a partire dalla gestione e dalla certezza dei processi autorizzativi. In generale il carcere deve imparare a diventare più permeabile. Anche l'accessibilità degli spazi deve rappresentare uno dei cardini di una politica attenta a creare le condizioni necessarie a che il lavoro proveniente dall'esterno trovi migliore realizzazione all'interno.

Su questi aspetti si può incidere e lavorare nel breve. Sono altresì importanti fattori di contesto legati alle caratteristiche dell'ambiente esterno al carcere. Da questo punto di

vista è importante che sia attiva una rete di attori che supporti a vario titolo queste iniziative (PRAP, magistratura di sorveglianza, enti locali, ETS, imprese, comunità. I fattori determinanti il funzionamento delle reti esterne sono il capitale sociale del territorio, inteso come livello di fiducia e qualità dell'interazione istituzionale, e il comune patrimonio di conoscenza e sensibilità sul tema dell'inclusione sociale

**Determinante è il rilievo e il differente ruolo giocato della Cooperazione sociale e dall'impresa tradizionale.** Le cooperative sociali, storica presenza all'interno degli istituti hanno come missione istituzionale l'inclusione lavorativa. Sono a tutti gli effetti imprese sociali in grado di garantire il corretto bilanciamento tra le esigenze legate alla presa in carico delle persone, e quindi al percorso rieducativo, e le esigenze dell'attività economica. Grazie, dunque, alla loro profonda conoscenza del contesto possono fungere da ponte con il mondo delle imprese, e proporsi come partner per accompagnare a aiutare le imprese a sviluppare progetti specifici per il carcere. Le imprese invece sono determinanti sviluppare progettualità ad alto impatto in grado di coinvolgere un numero maggiore di persone detenuti. Le imprese possono garantire le risorse necessarie per scalare i progetti, renderli sostenibili, assicurare un allineamento tra richieste di mercato e lavoro in carcere, portare know, contaminare il contesto, garantire nel lungo periodo l'inclusione.

Altrettanto importante risulta poi il tema della sostenibilità delle iniziative imprenditoriali all'interno degli istituti. Il concetto di sostenibilità ha un duplice significato: durare nel tempo ed essere efficace dal punto di vista dell'inserimento lavorativo. Da questo punto di vista è necessario approfondire i driver di successo delle numerose esperienze presenti, ci sono una pluralità di modelli di business che vanno studiati, con punti di forza e debolezza, più o meno adatti a certi contesti e target. Sicuramente è necessario implementare modelli che sono potenzialmente replicabili e quindi possono svilupparsi nel tempo aumentando il numero dei detenuti coinvolti, dare continuità a percorsi di reinserimento (il cambiamento avviene nel lungo periodo), lavoro professionalizzante e formazioni, definire forme di premialità per favorire queste esperienze imprenditoriali e l'accesso al credito, coinvolgere la comunità.

In generale lo svolgimento di attività economiche volte al reinserimento di persone detenute promosse e svolte da attori privati si configurano come esperienze di imprenditorialità sociale. Il concetto di imprenditorialità sociale focalizza l'attenzione sul contenuto e peculiarità dell'attività economica che può essere svolta da una pluralità di assetti istituzionali e organizzativi, modelli di business e forme giuridiche,

superando dunque il concetto di impresa sociale che circoscrive il dibattito a forme giuridiche e assetti ben definiti.

La letteratura internazionale identifica tre elementi alla base della sostenibilità, quindi del successo e durabilità, di queste iniziative:

- **focus su impatto sociale.** L'obiettivo del progetto, dell'impresa, dell'iniziativa è quello di generare un cambiamento sociale duraturo, quindi, di risolvere strutturalmente e stabilmente il problema sociale a cui si intende dare risposta. Questa caratteristica rappresenta il superamento dell'approccio tradizionale di risposta ai problemi sociali di natura assistenziale;
- **approccio innovativo.** L'attività porta elementi di innovazione, di prodotto o di processo, in grado di creare maggiore valore sociale ed economico delle esperienze tradizionali. Il tema dell'innovazione è dunque legato alla capacità di queste iniziative di portare soluzioni più efficienti ed efficaci sia dal punto di vista economico che sociale;
- **orientamento al mercato.** La sostenibilità delle iniziative di imprenditorialità sociali si poggia su modelli di business commerciali e quindi la loro durabilità nel tempo è legata alla qualità del valore economico creato in termini servizi offerti e prodotti venduti. Una solida attività commerciale rende queste iniziative autonome dal punto di vista economico, e quindi in grado di svilupparsi e durare nel tempo. L'approccio tradizionale all'intervento sociale per durare nel tempo necessita invece di essere sostenuto continuativamente dal finanziamento pubblico e filantropico, da cui dipende.

In conclusione, sviluppare un approccio di imprenditorialità sociale al tema dell'inclusione lavorativa nel contesto penitenziario è fondamentale per implementare azioni trasformatrici in grado di incidere in modo duraturo sulla recidiva ma anche sulla cultura organizzativa degli attori pubblici e privati coinvolti nei percorsi di inclusione. Dal punto di vista operativo questo richiede:

- **l'adozione di un approccio professionale, innovativo e sostenibile al tema della rieducazione e reinserimento delle persone detenute.** Questo aspetto riguarda il tema delle diverse competenze che devono avere gli attori coinvolti nei progetti di inclusione lavorativa: competenze legate alla presa incarico, competenze di gestione delle risorse umane, management e business development, competenze legali e di conoscenze della normativa penitenziaria e del fare impresa;

- **lo sviluppo di modelli di business ad alto impatto dove la qualità dei processi di creazione di valore economico si integra con l'efficacia dei percorsi di inclusione sociale** (presa in carico, sviluppo competenze, reinserimento). Questo riguarda la definizione di assetti organizzativi e modelli di business specifici per il contesto penitenziario indifferentemente profit e non profit;
- **la promozione di un cambiamento sistemico** che risolva sia i fallimenti del pubblico che quelli del mercato sociale, quindi sviluppare interventi trasformativi che generino impatto su tutti gli attori coinvolti;
- **misurare il successo dell'attività in termini di impatto sociale** generato e di sostenibilità nel tempo.

**Il sistema penitenziario e il lavoro di rete: il ruolo fondamentale di una governance efficace che attraverso la cooperazione ed il coordinamento consenta il raggiungimento dei rispettivi fini istituzionali attraverso la programmazione e la realizzazione di attività di collaborazione e integrazione.**

La governance interistituzionale del reinserimento sociale delle persone detenute presenta diverse criticità, tra cui: la **molteplicità di attori coinvolti**, che può rendere difficile il **coordinamento e la coesione degli interventi** in mancanza di organizzazione e capacità istituzionale; la **difficoltà di integrazione** delle diverse fonti di finanziamento, che può limitare l'efficacia degli interventi; la carenza di integrazione della **programmazione e della co-progettazione** tra i diversi interventi, che riduce l'efficacia dei servizi erogati;

Una conoscenza adeguata della rete che costituisce il sistema penitenziario è fondamentale per rendere concrete le diverse opportunità che si possono costruire e per instaurare comunicazioni efficaci e positive tra interno ed esterno. Il sistema interno composto da più aree: Ministero della Giustizia; Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; Provveditorato Regionale della Amministrazione Penitenziaria, Istituti di pena, Magistratura di sorveglianza. All'interno di questo macrosistema troviamo singoli sottoinsiemi, ognuno, con la propria organizzazione interna. Conoscere gli interlocutori istituzionali ci aiuta a comprendere la complessità della rete: Sistema Direttivo (direttori e vicedirettori); Sistema del Personale Civile (Area amministrativa, indispensabile per la vita dell'istituto); Personale della Custodia (agenti di polizia penitenziaria); Area Pedagogica (funzionari giuridico pedagogici del

Ministero della Giustizia); Area psico-criminologica (esperti psicologi e criminologi convenzionati con il Ministero della Giustizia); Area Personale Sanitario, mondo religioso (cappellano).

Unitamente alla rete istituzionale è necessario considerare, anche, tutti coloro che si integrano per le attività trattamentali interne: mondo della scuola (dalla scuola primaria alla università); della formazione professionale (centri di formazione e organizzazioni esterne); sistema dei servizi sanitari dell'ente pubblico (in particolare, servizi per le tossicodipendenze); volontariato (organizzato e non); terzo settore (cooperative sociali che operano all'interno); comunità civile (attraverso iniziative che la coinvolgono in modo più o meno diretto).

Il mondo interno al carcere è una rete vasta che si amplia ulteriormente se consideriamo la fase dell'esecuzione penale esterna, nella quale rientra a pieno titolo il sistema del Servizio Sociale del Ministero della Giustizia.

Con questa rete è indispensabile co-costruire, tra "interni" ed "esterni", per il raggiungimento degli obiettivi rieducativi della pena, poiché, da questa rete il detenuto dipende interamente, per la sua vita quotidiana e per l'intero percorso dell'esecuzione penale.

Parlare di rete esterna implica considerare sia il detenuto e la sua rete naturale, sia l'insieme delle risorse territoriali che di lui si occupano fuori dal carcere o nella fase in cui sta scontando la pena, in misura alternativa.

Con il termine "esterna", si fa riferimento a tutti gli interlocutori che non operano all'interno del carcere ma che in ogni modo agiscono nella cornice dell'esecuzione penale. La "rete informale", più o meno allargata che può essere da supporto nei momenti di difficoltà, come l'uscita dal carcere. Un sistema relazionale che andrebbe supportato, quando si dimostra una effettiva risorsa per il reinserimento. Lavorare su questa dimensione sarebbe importante per garantire solidità ai percorsi di reinserimento sociale e lavorativo delle persone.

La detenzione rappresenta un'esperienza specifica, con la quale è necessario confrontarsi e che implica tutte le manifestazioni legate all'esperienza detentiva e che richiedono competenze specifiche, anche da parte di coloro che si occupano di reinserimento lavorativo. Pertanto, anche la rete esterna fa fronte, inevitabilmente, alle specificità connesse all'esperienza detentiva che lascia segni profondi nella vita delle persone e, questo, è un primo nodo problematico che richiede attenzione. Inoltre, deve

tenere conto anche della dimensione del controllo sociale formale che si concretizza, all'esterno del carcere, in due livelli fondamentali: la norma giuridica rappresentata dalle regole che governano le misure alternative; la connessione con i servizi istituzionalmente preposti ad esercitare il controllo (Forze dell'Ordine e Centri di Servizio Sociale).

Occuparsi di reinserimento significa entrare in una cornice giuridica di "non libertà"; la persona è sottoposta a **prescrizioni** all'interno delle quali tutti si muovono per il suo reinserimento. Sono, pertanto, necessarie competenze specifiche relative al lavoro di rete, da parte di tutti gli operatori e, anche, delle buone premesse organizzative dei singoli servizi al fine di operare, in modo integrato, per una presa in carico mirata.

Accanto ai vincoli giuridici e alle difficoltà di integrazione con i CSSA, i percorsi di reinserimento si connettono anche alle azioni di controllo formale delle forze dell'ordine. Si tratta di un problema strutturale sul quale avviare processi comunicativi tra il mondo del sociale e il mondo del controllo istituzionale nel tentativo di comprendere se e come è possibile avviare strategie di controllo orientate alla mediazione.

Tuttavia, pur sempre di controllo si deve parlare e questo risponde anche ad un elemento costitutivo della rete che, pur venendo letta sempre in chiave di supporto sociale, svolge comunque funzioni di controllo.

La questione di quali siano le premesse istituzionali che possono garantire lo sviluppo di un effettivo lavoro di rete in ambito penitenziario, è un tema fondamentale. Si tratta di comprendere entro quale cornice i diversi sistemi si possono davvero muovere in questa direzione.

Non è ovviamente semplice trovare modalità partecipate e contemporaneamente efficaci, ma è necessario uno sforzo in questo senso se si vuole realizzare una strategia di connessione reale tra rete interna e rete esterna. Le basi normative per lavorare in questo senso ci sono, ma la possibilità di dare corpo ai principi che in esse contenuti deve necessariamente passare attraverso un effettivo dialogo istituzionale.

A tale proposito è fondamentale tenere conto dell'esperienza finora condotta da coloro che sperimentano attivamente i percorsi di reinserimento e che possono evidenziare chiaramente punti di debolezza e punti di forza dell'attuale lavoro di rete.

Le politiche sociali per l'inserimento lavorativo delle fasce "fragili" e i principi della formazione professionale intra ed extra muraria sono i due strumenti fondamentali del trattamento carcerario.

È indiscutibile che il lavoro sia lo strumento trattamentale per eccellenza, tuttavia, le esperienze finora condotte dimostrano che, da solo, non è risolutivo per chi ha alle spalle una esperienza detentiva. È importante, quindi, che **il processo di reinserimento inizi già dalla fase detentiva, attraverso l'attivazione di processi di responsabilizzazione del detenuto con percorsi di orientamento, ri-motivazione, formazione professionale e inserimento lavorativo.** In questi ultimi anni si è assistito ad un aumento di occasioni di orientamento interno agli istituti che non erano pensabili, in passato. In simili esperienze il ruolo delle istituzioni territoriali preposte ha un forte peso nella definizione delle politiche, nell'assegnazione dei fondi, nella valutazione dei percorsi, pertanto, è necessario lavorare alla costruzione di una chiara definizione delle competenze, dei confini istituzionali e dell'attribuzione delle responsabilità.

Un **primo** nodo critico è insito nella rete istituzionale che deve governare l'intero sistema.

Un **secondo** nodo critico è rappresentato dalla scarsità di occasioni lavorative offerte dal mondo profit seppur in presenza di leggi che favoriscono le aziende stesse nell'assunzione di persone svantaggiate (Legge Smuraglia). È fondamentale provvedere alla strutturazione di servizi di supporto alle imprese per facilitare le stesse nell'assunzione di persone svantaggiate. Le istituzioni devono garantire la messa in rete delle risorse imprenditoriali disponendo banche dati utilizzabili dagli operatori e facendosi carico della promozione e del consolidamento della rete esterna.

**Terzo** nodo critico è la connessione tra il lavoro e le altre esigenze della persona che proviene dall'esperienza detentiva. Molti percorsi di reinserimento presentano come urgente la questione dell'abitazione e la ricostruzione del sistema relazionale della persona; in assenza di queste due condizioni anche il lavoro si presenta come un'opportunità non sufficiente. Questo non significa ricadere nella logica assistenziale quanto, piuttosto, trovare modalità operative rispondenti alle reali esigenze della persona, in una **logica di tipo contrattuale con la persona stessa.**

Si tratta, quindi, di lavorare su progetti di reinserimento integrati in cui il lavoro è una delle opportunità ma non l'intero progetto della persona. Ciò significa assumere un unico progetto da parte di più interlocutori della rete responsabili, ciascuno, di una

parte in una logica di *case-management* sulla singola situazione superando il concetto della "titolarità" del caso sulla base di competenze istituzionali. Si tratta, quindi, di ridefinire operativamente e concretamente la logica della **presa in carico di rete** orientata *all'empowerment* che fa parte dei metodi di lavoro sociale applicati in altri Paesi.

Intorno al detenuto e all'obbiettivo lavoro **gravitano limiti, urgenze, necessità e una pluralità di figure istituzionali e di riferimento sociale, con connessi punti forza e debolezza**. L'inserimento lavorativo di un detenuto comporta anche una gamma di strumenti procedurali che sono in primo luogo legislativi e normativi. Gli strumenti e le norme sono attualmente carenti sotto certi aspetti, perché frammentati e spesso mancanti di decreti attuativi o, anche, di sostegno economico.

Si ritiene in questa sede, anche con riferimento ai contenuti e agli obiettivi che il CNEL si prefigge di raggiungere con l'istituzione del "Segretariato Permanente" conformemente alle decisioni già assunte con voto unanime dall'Assemblea nella seduta del 19 marzo u.s., riepilogare un quadro delle strutture e degli organismi che l'attuale quadro normativo e regolamentare contempla e prevede ai fini della rieducazione e del reinserimento delle persone detenute.

La legge 26 luglio 1975, n. 354, relativa all'ordinamento penitenziario, come modificata dal DL 124/2018, prevede in proposito tre distinti organismi: 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**

L'articolo 25 bis della Legge 354/1975 prevede l'istituzione di apposite commissioni regionali per il lavoro penitenziario. "Esse – secondo la norma - sono presiedute dal provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria e sono composte dal dirigente del centro per la giustizia minorile, dal direttore dell'ufficio interdistrettuale dell'esecuzione penale esterna, dai rappresentanti, in sede locale, delle associazioni imprenditoriali e delle associazioni cooperative, dai rappresentanti della regione che operino nel settore del lavoro e della formazione professionale e da un rappresentante di ANPAL (che in considerazione dell'avvenuta soppressione dell'Agenzia, dovrebbe essere sostituito da un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali). Ai componenti delle commissioni, come sopra individuate, non spetta la

corresponsione di alcun compenso, gettoni di presenza, indennità, rimborsi spese e altri emolumenti comunque denominati.

Secondo la ricognizione effettuata di recente dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, attualmente le commissioni regionali per il lavoro penitenziario sono formalmente istituite in 15 Regioni<sup>3</sup>.

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

Secondo l'art. 20, commi 4 e 5 della Legge 354/1975, come modificato dall'art. 2, comma 4, 5, 6, 7, del DL 124/2018, inoltre "presso ogni istituto penitenziario è istituita una commissione composta dal direttore o altro dirigente penitenziario delegato, dai responsabili dell'area sicurezza e dell'area giuridico-pedagogica, dal dirigente sanitario della struttura penitenziaria, da un funzionario dell'ufficio per l'esecuzione penale esterna, dal direttore del centro per l'impiego o da un suo delegato, da un rappresentante sindacale unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello territoriale. Per ogni componente viene indicato un supplente"<sup>4</sup>. Attualmente anche in questo caso l'istituzione e il funzionamento di tali commissioni risulta disomogeneo e frammentario.

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

I "consigli di aiuto sociale" sono previsti dall'**art. 74 della legge 26 luglio 1975, n. 354** (tuttora formalmente vigente) sull'ordinamento penitenziario e avrebbero dovuto

---

<sup>3</sup> Le Regioni Basilicata, Calabria, Puglia, Sardegna e Sicilia risultano prive della commissione, mentre nelle regioni Abruzzo, Lazio e Molise la costituzione formale delle commissioni è avvenuta solo in data 8 marzo u.s.

<sup>4</sup> La commissione di cui al comma 4, dandone adeguata pubblicità, provvede a: a) formare due elenchi, uno generico e l'altro per qualifica, per l'assegnazione al lavoro dei detenuti e degli internati, tenendo conto esclusivamente dell'anzianità di disoccupazione maturata durante lo stato di detenzione e di internamento, dei carichi familiari e delle abilità lavorative possedute, e privilegiando, a parità di condizioni, i condannati, con esclusione dei detenuti e degli internati sottoposti al regime di sorveglianza particolare di cui all'articolo 14-bis; b) individuare le attività lavorative o i posti di lavoro ai quali, per motivi di sicurezza, sono assegnati detenuti o internati, in deroga agli elenchi di cui alla lettera a); c) stabilire criteri per l'avvicendamento nei posti di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, nel rispetto delle direttive emanate dal dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Alle riunioni della commissione partecipa, senza potere deliberativo, un rappresentante dei detenuti e degli internati. Resta salvo il potere del direttore di derogare, per specifiche ragioni di sicurezza, ai criteri di assegnazione al lavoro di cui al comma 5, lettera a)".

essere costituiti nel capoluogo di ciascun circondario<sup>5</sup>.L'istituzione dei CAS 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 la legge costituzionale n. 3/2001, non ha mai trovato compiuta applicazione, fatta salva l'unica eccezione del Tribunale di Palermo, che ne ha disposto autonomamente l'attivazione tra il 2021 e il 2022 nonostante tale disposizione venga ritenuta abrogata *de facto*. **Tra le attività del consiglio di aiuto sociale per l'assistenza penitenziaria e post-penitenziaria, descritte al successivo articolo 75, rilevano in particolare** *“l'organizzazione, anche con il concorso di enti o di privati, corsi di addestramento e attività lavorative per i liberati che hanno bisogno di integrare la loro preparazione professionale e che non possono immediatamente trovare lavoro, nonché la promozione della frequenza dei liberati ai normali corsi di addestramento e di avviamento professionale predisposti dalle regioni”*. Infine, il CAS *“collabora con i competenti organi per il coordinamento dell'attività assistenziale degli enti e delle associazioni pubbliche e private nonché delle persone che svolgono opera di assistenza e beneficenza diretta ad assicurare il più efficace e appropriato intervento in favore dei liberati e dei familiari dei detenuti e degli internati”*. **L'art. 77** della stessa legge prevede inoltre che *“al fine di favorire l'avviamento al lavoro dei dimessi dagli istituti di prevenzione e di pena” presso ogni consiglio di aiuto sociale sia istituito un “Comitato per l'occupazione degli assistiti dal consiglio di aiuto sociale”*<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> La norma prevede che il consiglio di aiuto sociale, presieduto dal Presidente del tribunale o da un magistrato da lui delegato, e composto dal Presidente del tribunale dei minorenni o da un altro magistrato da lui designato, da un magistrato di sorveglianza, da un rappresentante della regione, da un rappresentante della provincia, da un funzionario dell'amministrazione civile dell'interno designato dal prefetto, dal sindaco o da un suo delegato, dal medico provinciale, dal dirigente dell'ufficio provinciale del lavoro, da un delegato dell'ordinario diocesano, dai direttori degli istituti penitenziari del circondario. Ne fanno parte, inoltre, sei componenti nominati dal presidente del tribunale fra i designati da enti pubblici e privati qualificati nell'assistenza sociale. Il consiglio di aiuto sociale – secondo la citata normativa - ha personalità giuridica, è sottoposto alla vigilanza del Ministero di grazia e giustizia e può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato. I componenti del consiglio di aiuto sociale prestano la loro opera gratuitamente. Con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro per la grazia e giustizia, può essere disposta la fusione di più consigli di aiuto sociale in un unico ente. Il regolamento stabilisce l'organizzazione interna e le modalità del funzionamento del consiglio di aiuto sociale, che delibera con la presenza di almeno sette componenti.

<sup>6</sup>Di tale comitato, presieduto dal Presidente del consiglio di aiuto sociale o da un magistrato da lui delegato, fanno parte quattro rappresentanti rispettivamente dell'industria, del commercio, dell'agricoltura e dell'artigianato locale, designati dal Presidente della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura, tre rappresentanti dei datori di lavoro e tre rappresentanti dei prestatori d'opera, designati dalle organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale, un rappresentante dei coltivatori diretti, il direttore dell'ufficio provinciale del lavoro e della massima occupazione, un impiegato della carriera direttiva dell'amministrazione penitenziaria e un assistente sociale del centro di servizio sociale. I componenti del comitato sono nominati dal presidente del consiglio di aiuto sociale. Il comitato delibera con la presenza di almeno cinque componenti.

## **L'Accordo Stato Regioni: Cabine di regia regionali e piani di azione**

A detta strutturazione organizzativa, si è poi affiancato di recente l'accordo formalizzato il 28 aprile 2022, ai sensi dell'articolo 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 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*", il cui scopo ultimo è per l'appunto la definizione di un sistema di governance multilivello improntata al principio di sussidiarietà e volta a traguardare, da un lato, i necessari obiettivi di efficacia, efficienza dell'azione amministrativa, pervenendo, dall'altro, alla individuazione e alla messa in funzione di meccanismi omogenei per la valutazione d'impatto sugli effetti delle politiche pubbliche di riferimento. Il documento in questione scaturisce da un lavoro avviato nel 2020 con la costituzione del "*Tavolo di confronto per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali per il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale e dei minorenni e giovani adulti in carico ai servizi minorili della Giustizia*" con l'obiettivo di garantire l'uniformità nell'intero territorio nazionale delle politiche integrate in materia di interventi di inclusione attiva delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale. Le "*linee d'indirizzo*" contenute nell'Accordo prevedono l'istituzione, presso ogni Regione e Provincia Autonoma, di una cabina di regia multilivello che costituisce lo strumento principale per la governance territoriale in quanto è volta a garantire l'integrazione dei servizi socio-sanitari e di inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale emanati dall'Autorità Giudiziaria, nonché l'integrazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali dei servizi territoriali e delle articolazioni territoriali dell'Amministrazione della Giustizia, con particolare riferimento alle risorse finanziarie dedicate, quali: benefici della legge 193/00 "*norme per favorire il lavoro dei detenuti*", fondi strutturali e di investimento europei, tirocini formativi, agevolazioni alle assunzioni ecc., risorse già stanziare dalle Regioni, dagli Enti locali e dalle Amministrazioni centrali a tali scopi, in modo da migliorare l'efficienza e l'efficacia degli investimenti in una logica unitaria di sistema.

L' accordo prevede altresì:

- che la cabina di regia sia costituita, in relazione alla competenza, dai Direttori di Dipartimento degli Assessorati regionali competenti o loro delegati, dal Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria o suo delegato, dal Direttore dell'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna o suo

delegato, dal Direttore del Centro per la Giustizia minorile o suo delegato, da un referente dell'ANCI regionale o dal Consiglio delle Autonomie locali;

- che alla cabina di regia siano invitati a partecipare il Presidente del Tribunale ordinario o suo delegato, il Presidente del Tribunale di sorveglianza o suo delegato e il Presidente del Tribunale per i minorenni o suo delegato e, in base alla tematica trattata, potrà essere invitato un Direttore di Unità Organizzativa Salute in carcere delle Aziende ULSS, un Direttore dei Servizi Sociali o un Direttore Sanitario delle Aziende AASSLL, il Garante Regionale delle persone private della libertà personale o suo delegato, il Garante comunale ove presente;
- che la cabina di regia abbia i seguenti compiti: porre in essere processi di rilevazione e analisi dei bisogni del contesto e delle risorse esistenti; definire il Piano di Azione Regionale triennale con i competenti uffici regionali delle amministrazioni centrali, la Regione, e con gli Enti locali, le Associazioni, il Terzo Settore e le realtà produttive al fine di garantire servizi rispondenti alle esigenze differenziate delle persone e dei contesti territoriali di riferimento; promuovere l'implementazione del Piano a livello regionale e locale in stretto raccordo con i Piani di Zona; monitorare la realizzazione del Piano a livello regionale e locale ai fini della rilevazione del fabbisogno e della programmazione;
- la cabina di regia, oltre alle attività alla stessa attribuite dall'Accordo sopra richiamato, svolgerà anche compiti di regia, coordinamento, promozione e facilitazione delle progettualità di rilevanza regionale avviate o da avviare con il Ministero della Giustizia – Dipartimento Amministrazione penitenziaria, Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, Dipartimento per gli Affari di Giustizia e Cassa delle Ammende.

### **La Cassa delle Ammende e la struttura di supporto**

Al fine di dare ulteriori contenuti operativi e, concreta attuazione all'accordo in questione, in continuità e ad implementazione dell'Accordo nazionale tra la Conferenza delle Regioni e Province Autonome e la Cassa delle Ammende del 26 luglio 2018 finalizzato alla promozione di una programmazione condivisa, relativa ad interventi di inclusione sociale delle persone in esecuzione penale<sup>7</sup>, il 28 giugno 2022

---

<sup>7</sup> Il predetto Accordo ha concorso all'implementazione di una nuova metodologia di programmazione sociale in materia di inclusione sociale delle persone in esecuzione penale, prevedendo l'estensione della programmazione condivisa della Cassa delle

la Cassa delle Ammende ha stipulato un *“Protocollo di intesa con il Ministero della giustizia 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”*.

L’obiettivo è quello di *“perseguire con maggiore efficacia un’azione coordinata e solidale, attenta alle esigenze dei cittadini e rispettosa delle diversità, in attuazione dei principi di leale collaborazione e di rispetto delle diverse valutazioni istituzionali”*, nonché di *“procedere al rafforzamento e integrazione delle politiche sociali e della giustizia penale per realizzare un nuovo modello di giustizia di comunità, al fine di promuovere la coesione sociale e incidere positivamente sulla sicurezza della cittadinanza”*.

In base al citato protocollo, Ministero della Giustizia, Cassa delle Ammende e Conferenza delle regioni e delle province autonome si sono impegnati a realizzare entro un anno dalla stipula dello stesso, secondo le proprie specifiche competenze, quanto previsto nell’Accordo, ai sensi dell’art. 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281, sancito il 28 Aprile 2022 dalla Conferenza Unificata tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, ai fini dell’attuazione delle 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, al fine di garantire uniformità nell’intero territorio nazionale delle politiche integrate in materia di interventi sociali.

A tale scopo, il protocollo ha previsto l’istituzione presso la Cassa delle Ammende di una struttura di supporto presieduta dal Segretario Generale della Cassa delle Ammende, che in collaborazione con il Segretario Generale della Conferenza delle Regioni e Province Autonome ed il Coordinatore delle politiche sociali della Conferenza delle Regioni e Province Autonome, svolgeranno una funzione di raccordo tra le diverse istituzioni coinvolte per supportare e monitorare le operazioni di realizzazione, in modo da promuovere una strategia integrata di interventi per migliorare l’efficienza e l’efficacia dei servizi.

Tale struttura ha, altresì, la funzione di redigere una relazione annuale sullo stato di attuazione dell’Accordo, da consegnare alla cabina di regia di coordinamento nazionale per la promozione delle attività di collaborazione tra i soggetti firmatari,

---

Ammende con Regioni, Provveditorati Regionali dell’Amministrazione penitenziaria, Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna e Centri per la Giustizia minorile con contestuale rafforzamento della governance territoriale.

costituita ai sensi dell'art. 2 dell'Accordo tra la Cassa delle Ammende e la Conferenza delle Regioni del 26 luglio 2018.

Come risulta dalla Relazione resa da Cassa delle Ammende, ad oggi non tutte le Regioni hanno ancora provveduto ad istituire la Cabina di Regia prevista<sup>8</sup>. 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.

Nella quasi totalità dei casi la Cabina di Regia risulta presieduta dall'assessore regionale alle politiche sociali, comunque denominato (welfare, n.d.r.) o dal relativo dirigente generale. Un'eccezione in questo senso è rappresentata dall'Umbria, che la vede presieduta dal Dirigente per la segreteria di Giunta.

La Cabina di Regia, si compone quasi sempre tra gli 8 e i 15 partecipanti. I componenti che più frequentemente vi sono assegnati sono gli assessori nelle materie competenti o i relativi direttori generali (sociale, istruzione, attività produttive e sanità). Sono ovviamente sempre presenti il Provveditore regionale dell'amministrazione penitenziaria, il Direttore dell'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna, i Direttori dei Centri per la Giustizia Minorile territorialmente competenti, un rappresentante dell'ANCI regionale o un rappresentante del Consorzio degli Enti Locali (ad eccezione delle Marche).

Si assiste, in qualche caso, all'assegnazione dei Direttori di aziende sanitarie locali territorialmente competenti. La Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige hanno previsto la presenza anche del Direttore della Casa Circondariale e di un tecnico comunale. Inoltre, le uniche regioni che prevedono la presenza (non solo consultiva) del Garante regionale per i diritti della persona sono le Marche e il Trentino-Alto Adige. Nonostante il ruolo rilevante svolto dal terzo settore e le specifiche competenze ad esso attribuire dal D.Lgs. 117/2017 all'interno delle Cabine di Regia non sono previsti componenti del terzo settore, ad eccezione del caso del Trentino-Alto Adige che ne accoglie due rappresentanti. Analogamente non è prevista, come sarebbe auspicabile, alcuna presenza dei rappresentanti delle parti sociali nelle Cabine di Regia. Infine, come componenti con funzione consultiva sono di frequente previsti i Garanti regionali e/o comunali per i diritti della persona e i presidenti dei Tribunali territorialmente competenti (ordinario, sorveglianza, minorenni). Le **cabine di regia** costituiscono la sede di riferimento regionale per migliorare l'efficacia degli interventi di reinserimento sociale attraverso la collaborazione interistituzionale tra i vari

---

<sup>8</sup> Non risultano ancora aver provveduto in tal senso le Regioni Abruzzo, Basilicata, Molise e Puglia.

componenti del partenariato istituzionale. Per quanto riguarda invece i **piani triennali di azione regionale**, questi ultimi prevedono diverse linee di azione, tra cui: attivazione e implementazione dei centri di inclusione socio-lavorativa; consolidamento dei centri diurni interni ed esterni agli Istituti penitenziari; azioni per l'inclusione lavorativa: formazione professionale certificata, tirocini lavorativi; interventi di inclusione sociale e occupazionale; interventi a favore dei detenuti dimittenti; linee di intervento dedicate ai giovani adulti e alle donne.

### **Le opportunità offerte dal PN 2021 - 2027**

Il Programma Nazionale Inclusione 2021-2027 del quale a breve si dovrebbe avere contezza rispetto all'articolazione dei fondi disponibili per ciascuna articolazione ministeriale, si rivolge all'intero sistema giudiziario, con linee di intervento diversificate a favore dell'intera popolazione sottoposta a misure penali, adulti, giovani adulti e minori, integrate in un progetto unitario, essendo esse correlate l'una con l'altra e parte di una più ampia strategia del Ministero della Giustizia.

Il progetto, finanziato tramite il Fondo Sociale Europeo Plus (FSE+) e il Fondo Sociale Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), mira a incentivare l'inclusione sociale attraverso l'occupazione, promuovendo pari opportunità, non discriminazione e migliorando l'occupabilità. La Direzione Generale per il Coordinamento delle Politiche di Coesione guiderà il progetto con la funzione di Organismo Intermedio, mentre una Cabina di Regia nazionale e tre Comitati Tecnici Operativi coordineranno le attività.

Le Regioni e Province Autonome saranno anch'esse beneficiarie dei fondi e si occuperanno della conduzione delle politiche a favore dei detenuti, in collaborazione con le Cabine di Regia regionali. Le iniziative includono attività formative, tirocini, accompagnamento al lavoro e miglioramento delle infrastrutture carcerarie.

Il progetto si inserisce nel Programma Complementare al P.N.R.R., con l'obiettivo di migliorare gli spazi carcerari, inclusione femminile, coinvolgimento di cittadini stranieri e minoranze culturali, promozione delle competenze e dell'economia verde. Si prevedono interventi di formazione professionale certificata, attivazione di laboratori enogastronomici, potenziamento delle attività esistenti e miglioramento delle infrastrutture, con l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale attraverso l'occupazione e la formazione professionale dei detenuti.

## **Il Segretariato Permanente presso il CNEL**

Per rendere coerente e ramificare in maniera capillare il sistema di governance multilivello prefigurato dai diversi accordi e protocolli sopradescritti ed articolato a livello macro territoriale nelle apposite cabine di regia regionali si ritiene estremamente interessante, in ottica di replicabilità e diffusione massiva, la proposta avanzata dal CNEL dell'istituzione di un "Segretariato permanente" (più brevemente definito "Segretariato"), in grado di interagire con il sistema di governance e svolgere una serie di funzioni trasversali, supporto e consulenza tecnica, da un lato con la Cassa delle Ammende e suo tramite con le cabine di regia regionali (da incentivare nella loro diffusione, vista la loro riconosciuta utilità) 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.

Attraverso l'attivazione del "Segretariato", il CNEL si propone innanzitutto di 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. In forza dell'accordo interistituzionale in essere e previo gli ulteriori protocolli attuativi e di collaborazione formalizzati, il CNEL si configura quale soggetto facilitatore per il coinvolgimento sistematico e proattivo delle organizzazioni datoriali, sindacali e del terzo settore presenti nel proprio novero, 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. Si potrebbe altresì prevedere l'individuazione puntuale delle rappresentanze delle associazioni imprenditoriali e delle associazioni cooperative in corrispondenza con il criterio della maggiore rappresentatività e la presenza di uno o più rappresentanti del CNEL, nonché il conferimento di compiti di censimento delle competenze lavorative e professionali specifiche dei detenuti in raccordo con le competenti strutture del DAP e del PRAP.

Alla luce di quanto emerso e illustrato si evidenziano le seguenti osservazioni sullo specifico tema:

- a) la **coerenza programmatica dei diversi livelli di governance, nazionale, regionale e locale e la necessità di una loro integrazione è indispensabile** per perseguire la finalità del reinserimento sociale delle persone, comprese quelle sottoposte a misure penali. La programmazione integrata degli interventi costituisce, dunque, uno strumento fondamentale per garantire l'erogazione di servizi di qualità, raccordando i vari livelli di governo coinvolti, le diverse fonti finanziarie e i diversi strumenti e risorse, per adottare azioni e comportamenti adeguati e mirati al superamento delle difficoltà che ostacolano l'esercizio dei diritti e l'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale;
- b) il **consolidamento applicativo della nuova metodologia della programmazione, integrata e condivisa, necessita di servizi interistituzionali e di capacità gestionale plurifondo** (fondi nazionali, regionali, europei). Tale metodologia che può essere utilizzata a legislazione invariata grazie ad innovazioni di carattere meramente organizzativo ed amministrativo, rappresenta soprattutto un rinnovamento di carattere culturale e sociale, che si riverbera positivamente sull'innalzamento della efficienza, dell'efficacia e qualità dei servizi offerti, in un ambito così complesso come quello del reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale, che richiede un approccio multiprofessionale e multidimensionale;
- c) la **formazione integrata** del personale coinvolto nei processi organizzativi delle cabine di regia regionali e dell'amministrazione della giustizia potrebbe, pertanto, contribuire efficacemente a rafforzare la capacità istituzionale e rendere più rapido quel cambiamento organizzativo necessario per applicare la nuova metodologia di programmazione e l'innovazione dei servizi di reinserimento. Interventi di rafforzamento della capacità di tutta la filiera organizzativa interistituzionale, in una logica di sistema, in ragione della mission dei diversi attori coinvolti, è dunque fondamentale per il raggiungimento dei risultati attesi in termini di reinserimento delle persone in esecuzione penale;
- d) applicare al lavoro penitenziario il **sistema di identificazione, validazione e certificazione delle competenze** ed in particolare le norme relative alla procedura per la Certificazione dell'apprendimento non formale e informale, secondo quanto previsto dal Decreto interministeriale del 5 gennaio 2021 in

attuazione del D.lgs. 16 gennaio 2013 n. 13, contribuirebbe, inoltre a facilitare le procedure per ottenere il bilancio delle competenze e la certificazione della formazione per le persone svantaggiate, favorendo il processo di reinserimento lavorativo;

- e) risulta necessaria la previsione di **un'unità organizzativa di coordinamento, che potrebbe essere rappresentata dal rafforzamento istituzionale della Cassa delle Ammende** per favorire il coordinamento interistituzionale di tutte le amministrazioni coinvolte nel complesso processo del reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale, in modo da consolidare il percorso in atto con gli enti territoriali ed i corpi intermedi per una concreta azione di sistema, anche attraverso l'istituzione del Segretariato permanente presso il Consiglio Nazionale per l'Economia e il Lavoro, cui in virtù del protocollo di intesa sottoscritto il 31 gennaio 2024 è demandato il compito di integrare qualitativamente il monitoraggio con la valutazione di impatto di programmi e progetti, attraverso la definizione di modelli e schemi operativi utili a tale scopo, nonché di collaborare con il DAP all'elaborazione di apposite linee guida per potenziare la qualità dei programmi e progetti finanziati;
- f) la definizione di **livelli essenziali delle prestazioni anche per il settore relativo al reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale** consentirebbe il miglioramento dei servizi offerti e uniformità su tutto il territorio nazionale con un innalzamento dei livelli di sicurezza e di benessere collettivo, favorendo la realizzazione di un nuovo modello di giustizia penale, fondato sulla tutela dei diritti e sulla coesione sociale.

## TERZA PARTE

### IL DISEGNO DI LEGGE DI INIZIATIVA CNEL RECANTE DISPOSIZIONI PER L'INCLUSIONE SOCIO-LAVORATIVA E L'ABBATTIMENTO DELLA RECIDIVA DELLE PERSONE SOTTOPOSTE A PROVVEDIMENTI LIMITATIVI O RESTRITTIVI DELLA LIBERTÀ PERSONALE EMANATI DALL'AUTORITÀ GIUDIZIARIA

Il complesso della attività promosse dal CNEL nell'ambito dell'attuazione del Programma di Attività della XI Consiliatura con specifico riferimento al tema in oggetto, ha confermato l'esigenza di concorrere, così come previsto dall'art. 99 della Costituzione, all'evoluzione della legislazione penitenziaria individuando una serie organica di proposte di riforma del quadro normativo e giuridico in materia di ordinamento penitenziario per favorire, semplificare e promuovere il processo di reinserimento lavorativo e sociale delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o restrittivi della libertà personale.

Attraverso una rivisitazione complessiva dell'attuale quadro normativo e regolamentare, oltre a sancire la piena parità di trattamento anche in caso di lavoro alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, si intende concorrere alla strutturazione di una rete interistituzionale integrata in grado di:

- a) gestire il problema dell'inclusione lavorativa nella sua globalità sia in carcere che nella fase post-rilascio;
- b) attrarre stabilmente risorse esterne sia in termini economici che di competenze;
- c) elaborare ed implementare interventi ad alto impatto su scala nazionale in grado di coinvolgere un numero significativo di detenuti.

Il contributo che il CNEL ha previsto di formalizzare, oltreché attraverso il presente testo di osservazioni e proposte, anche mediante l'elaborazione di un apposito disegno di legge, è dunque volto ad offrire ai decisori pubblici strumenti giuridici idonei a migliorare in termini di efficacia ed efficienza l'attuale **sistema di governance**, agevolando al contempo **l'elaborazione di una politica pubblica nazionale sulla tematica del lavoro in carcere** 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.



## Allegato "B" alla deliberazione dell'Assemblea del 29 maggio 2024

### Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale emanati dall'Autorità Giudiziaria

#### Relazione Tecnico Illustrativa

Con il presente disegno di legge il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro intende dare coerente attuazione al percorso avviato in data 13 giugno 2023 con la sottoscrizione di un apposito accordo interistituzionale con il Ministero della Giustizia sullo specifico tema dell'impatto positivo che l'istruzione, la formazione e l'inserimento lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale possono avere in termini di abbattimento del tasso di recidiva.

Il testo di iniziativa legislativa, presentato in conformità alle attribuzioni di cui all'articolo 10, lettera i) della Legge 936/1986, recepisce gli esiti della giornata di lavoro "Recidiva Zero. Studio, formazione e lavoro in carcere e fuori dal carcere. Dalle esperienze progettuali alle azioni di Sistema." promosso dal CNEL e svoltosi il 16 aprile 2024.

In particolare, le risultanze dei gruppi di lavoro tematici hanno confermato come la riabilitazione delle persone detenute sia 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.

**Attraverso una rivisitazione complessiva dell'attuale quadro normativo e regolamentare in materia di ordinamento penitenziario si intende quindi concorrere alla strutturazione di una rete interistituzionale integrata** 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.

Il disegno di legge è dunque volto ad offrire ai decisori pubblici strumenti giuridici idonei a migliorare in termini di efficacia ed efficienza l'attuale **sistema di governance**,

agevolando al contempo **l'elaborazione di una politica pubblica nazionale sulla tematica del lavoro in carcere** 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.

Entrando nello specifico dell'articolato, il provvedimento in questione interviene innanzitutto sulla struttura della legge 26 luglio 1975, n. 354, recante "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà", prevedendo all'articolo 1 del disegno di legge una serie di modifiche agli articoli, 20, 22, 24, 25 bis e 25 ter e 30 oltreché l'integrale sostituzione degli articoli 74, 75, 77 e l'abrogazione dell'articolo 76.

In particolare, con le modifiche proposte all'articolo 20, che disciplina il cd. lavoro penitenziario, si prevede l'applicazione del contratto collettivo nazionale, territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative; si chiarisce che la commissione d'istituto prevista al comma 4 sia presieduta dal direttore e si riunisca con cadenza bimestrale, assegnandole il compito di censire le competenze formative e professionali dei detenuti, e prevedendo il meccanismo di sorteggio nel caso di assenza di eletti per garantire in ogni caso la partecipazione dei detenuti alle sedute della commissione.

Con le modifiche proposte all'art. 22, che determina la remunerazione del lavoro cd. interno, si supera la disparità di trattamento economico dei detenuti lavoratori alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, oggi fissata "*in misura pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi*", equiparandolo al trattamento economico e normativo complessivo previsto dal contratto collettivo nazionale territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali maggiormente rappresentative, strettamente connesso all'attività svolta.

Analogamente, con le modifiche all'art. 24 si prevede che l'impignorabilità della remunerazione dei condannati, oggi fissata a una quota pari ai tre quinti, sia equiparata alla regola generale sul pignoramento degli stipendi dei lavoratori, quindi elevata a quattro quinti.

Con le modifiche all'art. 25 bis, in materia di commissioni regionali per il lavoro penitenziario, si attualizza la previsione del comma 1 sostituendo il Ministero del lavoro e delle politiche sociali all'ANPAL, ivi confluita, estendendo la partecipazione a rappresentanti delle organizzazioni sindacali, e prevedendo, inoltre, ulteriori compiti delle commissioni regionali finalizzati a promuovere le procedure di

certificazione delle competenze formative e professionali censite dalle commissioni d'istituto.

Con le modifiche all'art. 25 ter, si introduce la possibilità, per gli istituti penitenziari, di stipulare convenzioni e protocolli di intesa con gli enti di patronato e i centri di assistenza fiscale delle organizzazioni sindacali e degli enti del terzo settore, al fine di assicurare l'erogazione dei servizi di assistenza all'espletamento delle pratiche per il conseguimento di prestazioni assistenziali e previdenziali e l'erogazione di servizi e misure di politica attiva del lavoro.

Con le modifiche all'art. 30, si prevede la possibilità di concedere ai condannati e agli internati permessi per la partecipazione ad esami di Stato e all'esame di laurea, in aggiunta alle altre motivazioni già contemplate dalla norma, estendendo al contempo la possibilità di richiedere eccezionalmente permessi anche per eventi di particolare rilevanza familiare e sociale.

Come anticipato, il disegno di legge prevede, inoltre, l'abrogazione anche formale degli articoli 74, 75, 76 e 77, di fatto disapplicati dall'intervenuta modifica degli assetti e delle funzioni amministrative intervenuta a seguito del DPR 616/77 e della modifica del titolo V della Costituzione, operando una integrale sostituzione del rispettivo contenuto (ad eccezione dell'art. 76, abrogato senza sostituzione) al fine di recepire il nuovo sistema di governance multilivello previsto dall'intesa Stato Regioni del 2022 in modo da svilupparne la portata operativa e assicurarne il necessario raccordo operativo e funzionale con le Commissioni regionali e territoriali per il lavoro penitenziario di cui all'art. 25 bis della Legge 354/1975 e le Commissioni degli Istituti Penitenziari di cui all'art. 20 della citata norma.

Con il nuovo art. 74, si prevede che le Regioni e le Province autonome possano istituire in via permanente cabine di regia tematiche, partecipate dall'Amministrazione penitenziaria, dall'ANCI, dai Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale territorialmente competenti, dagli enti locali, dalle organizzazioni sindacali, nonché da soggetti del Terzo settore, per la governance territoriale volta all'integrazione dei servizi socio-sanitari e di inclusione socio-lavorativa dei detenuti.

Con il nuovo art. 75, si istituisce il "Fondo per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale", sull'esempio di analoghe iniziative di successo quali l'istituzione del Fondo per il contrasto della Povertà educativa minorile e del Fondo per la Repubblica digitale.

L'articolo 76, in quanto relativo alle attività dei consigli di aiuto sociale, viene abrogato, mentre la nuova redazione dell'articolo 77 dispone l'istituzione del Segretariato Permanente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro secondo i contenuti del relativo documento di osservazioni e proposte già approvato dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 19 marzo 2024.

Con l'art. 2 del disegno di legge, si interviene sulla legge 22 giugno 2000, n. 193, cd. Legge Smuraglia, in materia di attività lavorativa dei detenuti, prevedendo una duplice estensione delle agevolazioni già riconosciute ai soggetti che impiegano persone detenute o internate: con la modifica dell'art. 2, comma 1, della legge 193/2000, le agevolazioni ivi previste a favore di aziende pubbliche o private che impiegano detenuti in attività di lavoro svolte all'interno degli istituti penitenziari, si estendono anche al lavoro svolto all'esterno; mentre con l'introduzione dei commi 2 e 3, nello stesso articolo 2, legge 193/2000, si estendono temporalmente di ulteriori dodici mesi gli sgravi contributivi già previsti per il periodo successivo alla cessazione dello stato di detenzione, in misura progressivamente decrescente per evitarne l'interruzione netta, riconoscendo un favor per il Mezzogiorno, dove ad oggi si registra un minore utilizzo di risorse.

Nell'articolo in questione viene previsto al comma 2 un incremento delle risorse destinate all'attuazione delle modifiche proposte pari a 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026 mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente iscritto ai fini del bilancio triennale 2024-2026 nell'ambito del programma "fondi di riserva e speciali" della missione "fondi da ripartire" dello stato di previsione del MEF per gli anni 2024, 2025 e 2026, utilizzando a tale scopo l'accantonamento relativo al Ministero della Giustizia<sup>9</sup>.

Con l'art. 3, in materia di cd. collocamento mirato, analogamente a quanto previsto per i cd. *care leavers*, neomaggiorenni che al compimento del diciottesimo anno d'età vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, si attribuisce la quota di riserva di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68, anche alle ragazze e ai ragazzi tra i 18 e i 25 anni in uscita dal circuito penale che abbiano partecipato attivamente e con profitto ai corsi di formazione professionale, così favorendone il reinserimento sociale e lavorativo in modo concreto.

---

<sup>9</sup> In proposito si evidenzia che le risorse destinate all'attuazione di tale normativa risultano non utilizzate nella misura del 33% (nel 2023 sono state destinati 10 milioni di euro sui 15 milioni di euro disponibili) rispetto allo stanziamento già previsto, talché la modifica normativa proposta potrebbe essere approvata anche ad invarianza di spesa.

Con l'art. 4, si delega all'attività regolamentare del Governo l'aggiornamento dell'attuale regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà personale, di cui al DPR 30 giugno 2000, n. 230, indicando la necessità di valorizzare il principio di sussidiarietà orizzontale promuovendo il lavoro dei detenuti, come strumento di riabilitazione e reinserimento sociale, con tutti i supporti utili, quali ad esempio una piattaforma informatica per favorire l'incontro di domanda e offerta, il riconoscimento delle attività formative e lavorative svolte dai detenuti, l'utilizzo di tecnologie per il lavoro a distanza, l'affiancamento di figure con funzioni di tutoraggio.

## DISEGNO DI LEGGE

### d'iniziativa del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

#### **Disposizioni per l'inclusione socio-lavorativa e l'abbattimento della recidiva delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale emanati dall'Autorità Giudiziaria**

##### Art. 1

*(Modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, recante "Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà")*

1. Alla legge 26 luglio 1975, n. 354, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 20:

- 1) al comma 2, sono aggiunte in fine le seguenti parole: «Ai detenuti e agli internati si applica il contratto collettivo nazionale, territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, applicato nel settore produttivo e alla zona e strettamente connessi con l'attività svolta»;
- 2) al comma 4, terzo periodo, dopo le parole: «a maggioranza dei presenti» sono inserite le seguenti: «, è presieduta dal direttore o altro dirigente penitenziario delegato e si riunisce ordinariamente con cadenza bimestrale»;
- 3) al comma 5, dopo la lettera c) sono aggiunte le seguenti: «*d*) avvalersi mediante appositi accordi prioritariamente del centro per l'impiego di riferimento, nonché di ulteriori soggetti riconosciuti e accreditati ai sensi della normativa vigente, affinché, in conformità alle previsioni di cui agli articoli 18 e 19 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, siano censite le competenze formative e professionali di detenuti e internati e curata la relativa profilazione anche ai fini di cui al comma 8 del presente articolo, nonché la trasmissione alle commissioni regionali per la certificazione delle competenze professionali per gli adempimenti di cui all'articolo 25 *bis*»; «*e*) promuovere percorsi formativi in materia di salute e sicurezza sul lavoro, di cittadinanza digitale e di lingua italiana».
- 4) al comma 6, dopo le parole «degli internati» sono inserite le seguenti: «per ciascuno dei due elenchi di cui alla lettera *a*), eletti o – laddove non vi siano candidature –

sorteggiati al loro interno fra coloro che si rendono disponibili nelle liste per lavori qualificati e per gli altri lavori»;

b) all'articolo 22, comma 1, le parole: «in misura pari ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi» sono sostituite dalle seguenti: «in misura pari al trattamento economico e normativo complessivo previsto dal contratto collettivo nazionale, territoriale e aziendale stipulato dalle associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale, applicato nel settore produttivo e per la zona e strettamente connessi con l'attività svolta».

c) all'articolo 24, comma 2, le parole: «tre quinti» sono sostituite dalle seguenti: «quattro quinti».

d) all'articolo 25-*bis* sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1 le parole: «da un rappresentante di ANPAL» sono sostituite dalle seguenti: «appartengano alla rispettiva cabina di regia regionale di riferimento, da un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e da un rappresentante unitariamente designato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello territoriale, nonché da un rappresentante degli enti del terzo settore di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117»;

b) dopo il comma 7, in fine, è aggiunto il seguente periodo: «Sulla base dell'attività di censimento e profilazione svolta dalle commissioni di cui all'articolo 20, comma 4, della presente legge, le commissioni regionali per il lavoro penitenziario garantiscono l'accesso delle persone detenute o internate alle commissioni regionali per le certificazioni delle competenze professionali ai fini della validazione delle pregresse competenze formative e professionali degli interessati e la certificazione di quelle acquisite durante la detenzione o l'internamento conformemente al citato articolo 20, commi 1 e 3.».

e) all'articolo 25-*ter*, dopo il comma 1, è aggiunto il seguente:

«2. Al fine di assicurare l'erogazione dei servizi di cui al comma 1 gli istituti penitenziari stipulano accordi e protocolli di intesa con gli enti di patronato e i centri di assistenza fiscale delle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e con gli enti del terzo settore di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.».

f) all'articolo 30, comma 2, le parole: «eccezionalmente per eventi familiari di particolare gravità» sono sostituite dalle seguenti: «per la partecipazione agli esami di Stato e all'esame di laurea ed eccezionalmente per eventi di particolare rilevanza familiare e sociale».

g) l'articolo 74 è sostituito dal seguente:

«Art. 74

*(Sistema integrato per l'inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale emanati dall'autorità giudiziaria)*

1. Al fine di realizzare il sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo e l'inclusione delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale, in adempimento dell'accordo sottoscritto ai sensi dell'articolo 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, le regioni e le Province autonome possono istituire in via permanente cabine di regia tematiche, composte dai responsabili o loro delegati delle strutture amministrative e degli enti regionali controllati o vigilati competenti in materia di formazione, istruzione, lavoro, politiche sociali, salute e sviluppo economico.

2. Sono componenti di diritto delle cabine di regia di cui al comma 1 il Provveditore regionale dell'Amministrazione penitenziaria o un suo delegato, il Direttore dell'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna o un suo delegato, il Direttore del Centro per la giustizia minorile o un suo delegato, il referente dell'ANCI regionale o del Consiglio delle autonomie locali ove istituito.

3. Alle cabine di regia di cui al comma 1 sono invitati a partecipare il Presidente del Tribunale ordinario o un suo delegato, il Presidente del Tribunale di sorveglianza o un suo delegato e il Presidente del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie o un suo delegato, il Garante regionale dei diritti delle persone private della libertà personale o un suo delegato, i Garanti dei diritti delle persone private della libertà personale dei comuni capoluogo, delle province e delle città metropolitane, le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e territoriale, nonché i rappresentanti degli enti del terzo settore di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117.

4. Le cabine di regia di cui al comma 1 costituiscono lo strumento per la *governance* territoriale volta a garantire l'integrazione dei servizi socio-sanitari e di inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della

libertà personale emanati dall'autorità giudiziaria e delle relative risorse finanziarie e svolgono i seguenti compiti:

*a)* porre in essere processi di rilevazione e analisi dei bisogni del contesto e delle risorse esistenti;

*b)* definire il piano di azione regionale triennale, da presentare alla Cassa delle Ammende ai fini del relativo cofinanziamento in conformità allo statuto vigente, di concerto con i competenti uffici regionali delle amministrazioni centrali, gli enti locali, le associazioni, il terzo settore e le realtà produttive al fine di garantire servizi rispondenti alle esigenze differenziate delle persone e dei contesti territoriali di riferimento;

*c)* promuovere l'implementazione del piano di azione regionale triennale in stretto raccordo con i piani di zona;

*d)* monitorare la realizzazione del piano di azione regionale triennale a livello regionale e locale ai fini della rilevazione del fabbisogno e della programmazione.

5. Al fine di assicurare il necessario raccordo tra le cabine di regia regionali di cui al presente articolo e il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, è istituita presso la Cassa delle Ammende una unità tecnica di supporto avente le seguenti funzioni:

*a)* garantire il flusso informativo sistematico e costante tra le cabine di regia regionali e tra queste ultime e le articolazioni territoriali del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria e del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità;

*b)* assicurare il monitoraggio sull'andamento generale delle diverse azioni progettuali territoriali e regionali inserite nei piani di azione triennali;

*c)* individuare e diffondere le buone prassi nel settore dell'inclusione socio-lavorativa delle persone in esecuzione penale, realizzate in collaborazione tra il settore del lavoro, della formazione, delle politiche sociali, dello sviluppo economico;

*d)* promuovere la creazione o il potenziamento di reti e di servizi per l'inserimento socio-lavorativo rivolti alle persone in esecuzione penale;

*e)* definire e realizzare azioni di cooperazione finalizzate allo scambio di prodotti e servizi ed alla realizzazione di azioni e servizi comuni;

f) individuare i criteri generali per la valutazione e il cofinanziamento da parte della Cassa delle Ammende delle proposte progettuali a livello territoriale contenute nei piani di azione regionali;

g) promuovere con cadenza annuale una conferenza delle cabine di regia regionali.»;

h) l'articolo 75 è sostituito dal seguente:

«Art. 75

*(Fondo per il reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale)*

1. Al fine di concorrere all'attuazione del principio di rieducazione del condannato sancito dall'articolo 27 della Costituzione, è istituito presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro per gli anni 2025, 2026 e 2027, il «Fondo per il reinserimento socio-lavorativo e l'inclusione economica delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale», alimentato dai versamenti effettuati su un apposito conto corrente postale dalle fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, nell'ambito della propria attività istituzionale. Le modalità di gestione del conto di cui al presente comma sono definite nel protocollo d'intesa di cui al comma 3.

2. Il Fondo è destinato esclusivamente al sostegno di:

a) programmi di reinserimento consistenti nell'attivazione di percorsi di inclusione lavorativa, di istruzione e di formazione-lavoro, anche prevedendo indennità a favore dei soggetti che li intraprendono;

b) programmi di assistenza alle persone sottoposte a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale emanati dall'Autorità Giudiziaria, e alle loro famiglie, contenenti, in particolare, iniziative educative, culturali, ricreative e sportive;

c) programmi di reinserimento sociale dei soggetti tossicodipendenti, assuntori abituali di sostanze stupefacenti o psicotrope o alcoliche, e dei soggetti con disagio psichico, seguiti dai servizi socio-sanitari pubblici e privati accreditati;

d) percorsi sanitari territoriali correlati ai programmi di inclusione attiva, di cui ai punti a), b) e c).

3. Con protocollo d'intesa stipulato tra le fondazioni di cui al decreto legislativo 17 maggio 1999, n. 153, il Ministro della giustizia, il Ministro dell'economia e delle finanze, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e il

Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, sono definite le modalità di intervento del Fondo di cui al comma 1 e sono individuate le caratteristiche, le modalità di valutazione, selezione e monitoraggio dei programmi da finanziare, al fine di assicurare la trasparenza, il migliore utilizzo delle risorse e l'efficacia degli interventi.

4. Al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia degli investimenti in una logica unitaria di sistema pervenendo all'integrazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali dell'amministrazione della giustizia, delle altre amministrazioni centrali, delle regioni e degli enti locali con i rispettivi servizi ed assicurare una uniforme applicazione dei livelli essenziali degli interventi, la programmazione del Fondo di cui al comma 1 avviene in maniera sinergica, convergente e complementare con gli interventi approvati dalla Cassa delle Ammende e con i singoli piani di azione triennali definiti dalle cabine di regia costituite presso le regioni e le Province autonome ai sensi dell'articolo 74 della presente legge e finanziati anche mediante le risorse del Fondo Sociale Europeo.

5. Con il protocollo d'intesa di cui al comma 3 sono altresì regolate le modalità di organizzazione e amministrazione del medesimo Fondo e definite le linee strategiche e le priorità d'azione per l'utilizzo del Fondo di cui al comma 1, nonché per la verifica dei processi di selezione e di valutazione dei programmi in considerazione della capacità degli stessi di concorrere all'abbattimento del tasso di recidiva nel compimento dei reati. Lo stesso protocollo d'intesa definisce le modalità di costituzione del Comitato scientifico indipendente a cui è affidato il compito di monitorare e valutare l'efficacia *ex post* degli interventi finanziati. Ai membri del Comitato scientifico indipendente non spettano indennità, gettoni di presenza, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

6. Alle fondazioni di cui al comma 1 è riconosciuto un contributo, sotto forma di credito d'imposta, pari al 75 per cento dei versamenti effettuati al Fondo di cui al medesimo comma 1, negli anni 2025, 2026 e 2027. Il contributo è assegnato, fino ad esaurimento delle risorse disponibili, pari a 50 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2025, 2026 e 2027 secondo l'ordine temporale in cui le fondazioni comunicano l'impegno a finanziare i programmi individuati secondo il protocollo d'intesa di cui al comma 3. Il credito d'imposta è riconosciuto dall'Agenzia delle entrate con comunicazione che dà atto della trasmissione della delibera di impegno irrevocabile al versamento al Fondo di cui al comma 1 delle somme da ciascuna stanziare, nei termini e secondo le modalità previsti nel protocollo d'intesa. Dell'eventuale mancato versamento al Fondo di cui al comma 1 delle somme indicate nella delibera di impegno rispondono solidalmente tutte le fondazioni aderenti allo stesso. Il credito d'imposta è indicato nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta di riconoscimento e può essere utilizzato esclusivamente in compensazione ai sensi dell'articolo 17 del decreto

legislativo 9 luglio 1997, n. 241, a decorrere dal periodo d'imposta nel quale lo stesso è stato riconosciuto. Il credito d'imposta di cui al presente comma è cedibile dai soggetti di cui al comma 1, nel rispetto delle disposizioni di cui agli articoli 1260 e seguenti del codice civile e previa adeguata dimostrazione dell'effettività del diritto al credito medesimo, a intermediari bancari, finanziari e assicurativi. La cessione del credito d'imposta è esente dall'imposta di registro. Al credito d'imposta non si applicano i limiti di cui all'articolo 1, comma 53, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e all'articolo 34 della legge 23 dicembre 2000, n. 388.

7. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono definite le disposizioni applicative necessarie, ivi comprese le procedure per la concessione del contributo di cui al comma 6 nel rispetto del limite di spesa stabilito.

8. Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria comunica con cadenza annuale al Ministero dell'economia e delle finanze le risorse utilizzate, lo stato di attuazione degli interventi e gli obiettivi conseguiti.

9. Agli oneri derivanti dalle disposizioni di cui al comma 6, pari a 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2025 al 2027, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014.»;

i) l'articolo 76 è abrogato;

l) l'articolo 77 è sostituito dal seguente:

«Art. 77

*(Contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro in materia di inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale)*

1. Al fine di promuovere ed agevolare la cooperazione interistituzionale e concorrere, attraverso il coinvolgimento sistematico delle parti sociali, delle forze economiche e delle organizzazioni del terzo settore, alla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi per il reinserimento socio-lavorativo e l'inclusione delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria limitativi o privativi della libertà personale, è istituito presso il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro il Segretariato permanente per l'inclusione economica, sociale e lavorativa delle persone private della libertà personale.

2. Il Segretariato è presieduto dal Presidente del CNEL o da un suo delegato individuato tra i componenti di cui all'art. 2 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, in

possesso di elevata professionalità o competenza nello specifico settore di riferimento, si articola in commissioni e gruppi di lavoro tematici e si avvale di una unità tecnica di supporto composta da dipendenti del segretariato generale del CNEL e di dipendenti in posizione di comando, fuori ruolo o di distacco o in analoga posizione, appartenenti alle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del D.Lgs. 165/2001, che abbiano aderito allo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune attraverso gli accordi di cui all'articolo 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché da un contingente di massimo 5 esperti di cui all'articolo 7, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

3. Il Segretariato persegue l'obiettivo della "recidiva zero" attraverso l'accesso al lavoro da parte delle persone private della libertà personale e svolge in particolare le seguenti funzioni:

- a) attività di natura informativa sul quadro normativo regolamentare e fiscale del lavoro penitenziario;
- b) analisi preventive di fattibilità relative alle progettualità di natura economica e imprenditoriale da realizzarsi negli istituti penitenziari;
- c) monitoraggio dei fabbisogni formativi delle persone private della libertà personale e di quelli lavorativi espressi dal territorio e dal sistema produttivo;
- d) attivazione di banche dati sulle attività di formazione, studio e lavoro intramurario ed extramurario;
- e) attività di supporto tecnico alla Cassa delle Ammende anche ai fini della valutazione del sistema delle cabine di regia regionali;
- f) elaborazione di linee guida e procedure standardizzate per la realizzazione e la valutazione d'impatto dei piani di azione regionali;
- g) organizzazione di giornate di lavoro, attività seminariali e iniziative di sensibilizzazione rivolte agli operatori del settore e alle forze economiche, sociali e del terzo settore;
- h) monitoraggio e verifica dei percorsi di effettiva applicazione dei trattamenti contrattuali per i lavoratori detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, di soggetti esterni alla stessa e comunque coinvolti nei possibili contesti lavorativi, anche attraverso le commissioni e i gruppi di lavoro tematici di cui al comma 2 del presente articolo.

4. Ai fini dello svolgimento dei compiti di cui alle lettere a), c) e d) del precedente comma il Segretariato, d'intesa con l'amministrazione penitenziaria, stabilisce forme di raccordo, collaborazione e supporto alle commissioni regionali per il lavoro penitenziario di cui all'articolo 25 bis della presente legge.

5. Dall'attuazione del presente articolo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.»

## **Art. 2**

### **(Modifiche alla legge 22 giugno 2000, n. 193, in materia di attività lavorativa dei detenuti)**

1. All'articolo 2 della legge 22 giugno 2000, n. 193, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, dopo le parole: «all'interno degli istituti penitenziari» sono inserite le seguenti: «o all'esterno» e dopo le parole: «persone detenute o internate» sono inserite le seguenti: «anche ammesse al lavoro esterno.»;

b) dopo il comma 1, sono aggiunti i seguenti:

«2. Le agevolazioni previste dall'articolo 4, comma 3 *bis*, della legge 8 novembre 1991, n. 381, sono estese, rispetto alla durata temporale di 18 e 24 mesi, rispettivamente prevista per i detenuti e gli internati che hanno beneficiato o meno di misure alternative alla detenzione o del lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, di ulteriori dodici mesi in misura rispettivamente pari al 25 per cento e al 50 per cento dell'entità delle agevolazioni previste nei suddetti precedenti periodi, individuate ogni due anni con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi del medesimo articolo 4, comma 3 *bis*, della legge 8 novembre 1991, n. 381. Tale misura è ulteriormente elevata al 75 per cento nel caso di detenuti ed internati presso gli istituti penitenziari ubicati nelle regioni del Mezzogiorno.

3. Il 60 per cento delle risorse di cui al presente articolo è prioritariamente destinato ai progetti di inserimento lavorativo rivolti a detenuti ed internati presso gli istituti penitenziari ubicati nelle regioni del Mezzogiorno e per la collocazione al lavoro di detenute ed internate nonché di detenuti ed internati di età inferiore ai 35 anni.»;

2. Al fine di dare attuazione alle disposizioni di cui al comma 1, l'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 6, comma 1, della legge 22 giugno 2000, n. 193, così come modificata dall'articolo 1, comma 308, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è ulteriormente incrementata di 1 milione di euro a decorrere dal 2024, mediante corrispondente riduzione del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2024-2026, nell'ambito del programma "Fondi di riserva e speciali"

della missione "Fondi da ripartire" dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per gli anni 2024, 2025, 2026, allo scopo utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero della giustizia.

### **Art. 3**

#### **(Inserimento al lavoro dei giovani in uscita dagli istituti penali per minorenni)**

1. La quota di riserva di cui all'articolo 18, comma 2, della legge 12 marzo 1999, n. 68, è attribuita anche in favore di ragazze e ragazzi di età non inferiore ai diciotto anni e non superiore ai venticinque anni dimessi dagli istituti penali per minorenni (IPM) e che abbiano dimostrato partecipazione attiva all'opera di rieducazione attraverso la frequentazione con profitto dei corsi di formazione professionale di cui all'art. 18 del d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, e il conseguimento della relativa certificazione rilasciata dal competente soggetto attuatore o dalla direzione dell'istituto.

2. Ai fini dell'attuazione del presente articolo si applicano le procedure già previste in adempimento dell'articolo 67-bis, comma 1, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

### **Art. 4**

#### **(Modifiche al regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in materia di organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario)**

1. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono apportate modifiche alle norme che disciplinano l'organizzazione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario contenute nel regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, sulla base dei seguenti criteri:

a) valorizzare, anche nell'ambito dell'esecuzione penale, il principio di sussidiarietà orizzontale, attuando iniziative di promozione del lavoro dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario e incoraggiando l'interazione con l'iniziativa economica privata, comprese le organizzazioni non lucrative che contribuiscono al perseguimento delle finalità sociali in condizioni di pari trattamento, in modo effettivo e trasparente e in base al principio del risultato;

- b) sistematizzare le relazioni tra le imprese e le strutture carcerarie attraverso l'istituzione presso l'amministrazione penitenziaria di una piattaforma informatica e di un punto unico di accesso al fine, ove possibile, di favorire l'interazione tra i datori di lavoro privati, i singoli provveditorati e le singole direzioni carcerarie;
- c) prevedere, in attuazione dei principi di solidarietà sociale e di sussidiarietà orizzontale, che l'amministrazione penitenziaria abbia la possibilità di apprestare, in relazione ad attività aventi spiccata valenza sociale, modelli organizzativi di gestione, privi di rapporti sinallagmatici;
- d) riconoscere ai fini curriculari e della relativa formazione professionale le prestazioni lavorative svolte dai soggetti detenuti o internati;
- e) favorire l'accoglimento delle commesse di lavoro provenienti da soggetti privati prevedendo anche l'estensione della possibilità – già prevista - da parte dei detenuti di svolgere lavoro a domicilio ed introducendo altresì lo strumento del lavoro agile e del telelavoro, al fine di incrementare l'occupabilità dei detenuti;
- f) valorizzare la collaborazione con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, la Conferenza dei Garanti territoriali delle persone private della libertà, le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, gli enti del terzo settore di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 e gli ordini professionali al fine di diffondere la conoscenza delle iniziative legislative e amministrative volte a incentivare il reinserimento lavorativo dei soggetti sottoposti al trattamento penitenziario.
- g) prevedere, attraverso la sottoscrizione di appositi accordi e protocolli di intesa territoriali da stipularsi con i rispettivi provveditorati dell'amministrazione penitenziaria, le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale e gli enti del terzo settore di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, l'istituzione e la diffusione uniforme negli istituti penitenziari di appositi sportelli in grado di erogare servizi volti in particolare a migliorare l'occupabilità nonché a fornire informazioni, accompagnamento e supporto in materia di rapporto di lavoro e tutele dei diritti;
- h) implementare il sistema di istruzione ivi previsto, valorizzando le funzioni attribuite alla commissione didattica di cui all'art. 41, comma 6, e prevedendo servizi di tutoraggio resi anche nell'ambito di appositi programmi di servizio civile universale o di altre forme di collaborazione con enti e istituti che affianchino l'attività degli insegnanti.

## **Art. 5**

### **(Clausola di invarianza finanziaria)**

1. Salvo quanto previsto dall'articolo 1, comma 1, lettera *h*) e dall'articolo 2, comma 2, dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Le amministrazioni interessate provvedono all'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.