

**STATI GENERALI DELL'ESECUZIONE PENALE  
TAVOLI TEMATICI**

**TAVOLO 17 - PROCESSO DI REINSERIMENTO E PRESA IN CARICO TERRITORIALE**

**PARTECIPANTI/GRUPPO DI LAVORO**

<b>NOMINATIVO</b>	<b>QUALIFICA professionale/RUOLO</b>	<b>FUNZIONE</b>
<b>Claudio Sarzotti</b>	<b>Docente Università degli Studi di Torino</b>	<b>COORDINATORE</b>
<b>Alessandro Bruni</b>	<b>Psicoterapeuta, psicoanalista</b>	COMPONENTE
<b>Cinzia Calandrino</b>	<b>Direttore ufficio rapporti con le regioni dipartimento dell'amministrazione penitenziaria</b>	COMPONENTE
<b>Lucia Castellano</b>	<b>Consigliere Regione Lombardia</b>	COMPONENTE
<b>Eros Cruccolini</b>	<b>Garante Detenuti Comune di Firenze</b>	COMPONENTE
<b>Riccardo De Facci</b>	<b>Rappresentante "Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza</b>	COMPONENTE
<b>Daniela De Robert</b>	<b>Giornalista, presidente associazione Vic-caritas onlus</b>	COMPONENTE
<b>Antonietta Fiorillo</b>	<b>Tribunale di Sorveglianza Firenze</b>	COMPONENTE
<b>Francesca Lucrezi</b>	<b>Direttore istituto penitenziario Brescia Verziano</b>	COMPONENTE
<b>Tommaso Minervini</b>	<b>Capo area giuridico pedagogica istituti penitenziari Bari e Altamura</b>	COMPONENTE
<b>Renato Vigna</b>	<b>Avvocato Camera Penale</b>	COMPONENTE

## ABSTRACT

Rispetto al perimetro tematico originariamente assegnato, il tavolo ha enfatizzato l'affermazione secondo la quale "se la pena deve tendere al reinserimento nella società **occorre progettare e articolare tutta l'esecuzione penale in funzione di questo inserimento**". Di qui la scelta di affrontare temi che apparentemente sembrano esulare dalla stretta definizione di tale perimetro, ma che in realtà vanno a porre **le premesse per efficaci percorsi di reinserimento** sociale per le persone a fine pena. Ciò che va ribadito è il principio secondo il quale **la responsabilità della progettazione e della realizzazione di tali percorsi non è prerogativa della sola Amministrazione Penitenziaria, ma deve essere posta a carico di tutti gli attori sociali (pubblici e privati) che operano sul territorio**. Questo principio, se concretamente realizzato, potrebbe consentire di superare **due orientamenti istituzionali e socio-culturali quanto mai deleteri** per il raggiungimento degli obiettivi costituzionali della pena: da un lato, quello di **chiusura e autoreferenzialità dell'amministrazione penitenziaria**, storicamente avveza a considerare tutto ciò che proviene dall'esterno come elemento di disturbo delle dinamiche infra-carcerarie, e, dall'altro, quello di **indifferenza e disinteresse delle istituzioni locali e degli operatori economici**, i quali tendono a non percepire come parte della loro *mission* organizzativa quella di contribuire alle attività di reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale.

Occorre abbattere, in altri termini, quelle mura che non sono solo materiali, ma anche e soprattutto culturali e istituzionali, che separano ancora l'esecuzione penale dalla società dei cittadini non sottoposti a sanzione penale. In tale prospettiva, è essenziale che rimangano **attivi e siano potenziati tutti i canali di comunicazione tra interno ed esterno** e che il campo dell'esecuzione penale sia continuamente contaminato da istanze provenienti dall'impegno della società civile nei processi di reinserimento sociale delle persone a fine pena. Si tratta **di contaminare il sistema penitenziario con elementi di inclusione sociale che occorre sollecitare nell'ambito della società dei cittadini liberi**. Come noto, l'attuale periodo storico non è certo favorevole a stimolare tali istanze inclusive, ma ciò non deve far recedere dalla necessità di favorirle e di farle crescere nel tessuto culturale del Paese prima ancora che in quello sociale ed economico. Decisive da questo punto di vista tutte le iniziative che tendano ad **incidere sui modi di percepire l'esecuzione penale da parte dell'opinione pubblica**. Sappiamo come nell'attuale fase storica delle democrazie "mediatiche" il decisore politico sia (per certi aspetti anche giustamente) preoccupato del consenso e quindi degli orientamenti di quella che è stata chiamata "l'emozione pubblica". Una politica penitenziaria che non voglia limitarsi ad uno sterile esercizio accademico sui principi trattamentali deve fare i conti con **l'immaginario collettivo che riguarda l'esecuzione penale e più in generale le varie forme di criminalità**. Essenziale in tale prospettiva coinvolgere il pubblico dei non addetti ai lavori (in particolare le fasce di popolazione giovanile) con strumenti di comunicazione accattivanti (cinema, fiction televisive, fotografia, allestimenti museali interattivi, teatro, musica etc.), ma che al tempo stesso sappiano veicolare un messaggio culturale orientato a **far conoscere correttamente e in tutta la sua complessità il mondo dell'esecuzione penale**. Un modo diverso di presentare tale universo che sia in grado anche di inoculare nell'opinione pubblica elementi culturali in grado di **immunizzare i cittadini dalla nefasta influenza di quelle campagne mediatiche di "panico morale" tanto frequenti in tempi di populismo penale**.

La disapplicazione di molti articoli dell'O.P. che si è constatata non appare causata da carenze del testo normativo, ma da questioni che fanno riferimento a **dinamiche istituzionali e socio-culturali** che vanno affrontate con scelte mirate di politica penitenziaria. Di qui la

scelta del tavolo di concentrare l'attenzione sui **piani d'azione**, nella prospettiva di fornire al decisore politico gli elementi per individuare i problemi e indicare le possibili scelte operative. I nodi critici individuati fanno riferimento a **questioni organizzative** interne all'amministrazione penitenziaria, a questioni di **cultura professionale** degli operatori penitenziari e sociali (pubblici e del privato sociale), al superamento di **dinamiche inter-istituzionali** che perpetuano la separazione del carcere dalla società esterna. In particolare, si rileva la difficoltà del DAP (nelle sue varie articolazioni territoriali) di agire attraverso il **paradigma del lavoro di rete** che, come noto, implica flessibilità organizzativa e apertura culturale da parte di tutti gli attori che fanno parte della rete stessa. Nella prospettiva di una nuova politica penitenziaria le modifiche normative vanno quindi realizzate non tanto a livello di principi giuridici da inserire nell'O.P., ma piuttosto a livello di quella **micro-normatività interna al DAP** in cui si annidano le maggiori resistenze, di tipo culturale e corporativo, al mutamento. È in tale contesto, infatti, che occorrerà introdurre quegli elementi di **innovazione organizzativa** derivanti dal paradigma del cd. **New Public Management** che hanno negli ultimi anni profondamente mutato il profilo delle Pubbliche Amministrazioni di molti Paesi europei, ma che stentano ancora a penetrare nella cultura professionale dell'amministrazione penitenziaria italiana.

---

## **PERIMETRO TEMATICO**

La fase della esecuzione penale è caratterizzata da una variegata serie di difficoltà, sia per la persona in esecuzione che per l'istituzione penitenziaria. Altre questioni importanti (lavoro, abitazione, assistenza sanitaria...) subiscono per contro una sorta di ibernazione, una vera e propria rimozione, salvo ripresentarsi in tutta la loro drammaticità all'approssimarsi del fine pena.

Se la pena deve tendere al reinserimento nella società occorre progettare e articolare tutta l'esecuzione penale in funzione di questo reinserimento, tracciando un percorso graduale che riesca ad anticipare e per quanto possibile risolvere i problemi che inevitabilmente sorgeranno nella fase post penitenziaria e mettendo in campo tutte le risorse disponibili.

In particolare occorre che il territorio di cui la persona tornerà a far parte sia consapevole dei suoi compiti e se ne faccia carico responsabilmente.

Il Tavolo esaminerà i problemi afferenti alla presa in carico della persona in esecuzione penale e nella fase immediatamente successiva alla pena, al fine di attuare politiche realmente inclusive e risocializzanti.

La legge 328/00 affida alle Regioni e agli Enti Locali un ruolo di programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali, per una rimozione degli ostacoli che impediscono la piena parità delle persone nella vita sociale, culturale ed economica. Questo ruolo spesso non viene assunto da chi ne avrebbe competenza.

Compito del Tavolo sarà, quindi, svolgere una ricognizione di tipo normativo per delimitare precisamente i campi d'azione dei vari attori sociali.

Si individueranno gli strumenti legislativi e organizzativi utili ad avviare percorsi di reale sinergia fra amministrazione penitenziaria, in particolare Esecuzione Penale Esterna, amministrazioni locali, rappresentanti del mondo economico e produttivo, delle realtà di terzo settore e di volontariato.

Particolare attenzione si dovrà dare alle persone che scontano l'ultima fase della pena, per operare un progressivo e sicuro reinserimento nella vita sociale.

Il Tavolo ipotizzerà anche percorsi di formazione congiunta e di confronto fra le varie professionalità concorrenti alla realizzazione del processo di reinserimento, ivi compreso il volontariato, ai fini di un più efficace conseguimento degli obiettivi individuati.

Si dovrà tenere particolarmente conto del fatto che sul tema affidato al tavolo insiste un criterio direttivo della legge di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario (art. 26, lett.f)

---

## **OBIETTIVI**

1. Disamina ordinamento penitenziario del 1975 e normative affini all'esecuzione penale
  - 2.1. Ruolo degli Enti Locali nelle politiche di reinserimento
  - 2.2. Progetti e percorsi virtuosi e disseminazione buone prassi
3. Soluzioni normative e amministrative per maggior impulso agli UEPE
  - 4.1. Percorsi di formazione congiunta
  - 4.2. Interventi economici a favore di iniziative di reinserimento sociale
5. Incremento nell'opinione pubblica della percezione della esecuzione penale come fattore di sicurezza
  - 6.1. Disponibilità del terzo settore, del privato sociale e del volontariato
  - 6.2. Contenuti normativi per un più ampio ricorso al volontariato e del privato sociale

---

## **PROPOSTE**

## **PROPOSTA 1**

OBIETTIVO 1. Disamina ordinamento penitenziario del 1975 e normative affini all'esecuzione penale

Titolo del piano d'azione: Modifiche normative agli articoli dell'O.P. che regolano il Consiglio di Aiuto Sociale

Tipo di proposta: Definizione articolato normativo

## **PROPOSTA 2**

OBIETTIVO 1. Disamina ordinamento penitenziario del 1975 e normative affini all'esecuzione penale

Titolo del piano d'azione: Modifica art. 18 O.P. e miglioramento delle condizioni logistiche in cui avvengono i colloqui coi familiari

Tipo di proposta: Articolato normativo e progetto di intervento

Coordinamento con le proposte del tavolo 2

## **PROPOSTA 3**

OBIETTIVO 1. Disamina ordinamento penitenziario del 1975 e normative affini all'esecuzione penale

Titolo del piano d'azione: Modifiche normative alle pene accessorie con particolare riguardo alla sospensione della patente di guida

Tipo di proposta: Definizione articolato normativo

## **PROPOSTA 4**

OBIETTIVO 2.1. Ruolo degli Enti Locali nelle politiche di reinserimento

Titolo del piano d'azione: Attivazione di organismi di coordinamento e di messa in opera del lavoro di rete a livello regionale

Tipo di proposta: Proposta operativa/linee guida amministrative

## **PROPOSTA 5**

OBIETTIVO 2.1. Ruolo degli Enti Locali nelle politiche di reinserimento

Titolo del piano d'azione: Potenziamento dell'applicazione della legge n. 381/91 per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate

Tipo di proposta: Proposte operativa/linee guida amministrative

### **PROPOSTA 6**

OBIETTIVO 2.1. Ruolo degli Enti Locali nelle politiche di reinserimento

Titolo del piano d'azione: Sportelli e totem informativi delle Anagrafi comunali e delle Prefetture all'interno degli istituti per facilitare le procedure burocratiche che coinvolgono detenuti e loro familiari (anche stranieri)

Tipo di proposta: Progetti di intervento

### **PROPOSTA 7**

OBIETTIVO 2.2. Progetti e percorsi virtuosi e disseminazione buone prassi

Titolo del piano d'azione: Disseminazione delle buone prassi attraverso seminari formativi a livello di Provveditorati Regionali e un portale delle buone pratiche

Tipo di proposta: Progetto di intervento

### **PROPOSTA 8**

OBIETTIVO 3 Soluzioni normative e amministrative per maggior impulso agli UEPE

OBIETTIVO 4.1. Formazione congiunta

Titolo del piano d'azione: Progetto bando nazionale per dipartimenti universitari per progettazione e realizzazione di un piano triennale sulla formazione congiunta degli operatori UEPE

Tipo di proposta: Progetto di intervento

Coordinamento con le proposte del tavolo n. 15

### **PROPOSTA 9**

OBIETTIVO 4.2. Interventi economici a favore di iniziative di reinserimento sociale

Titolo del piano d'azione: Esternalizzazione dei servizi interni *no core* (cd. lavori domestici e MOF) degli istituti penitenziari attraverso il modello della concessione pubblica di gestione di servizi

Tipo di proposta: Progetto di intervento

Coordinamento con le proposte del tavolo n. 8

### **PROPOSTA 10**

OBIETTIVO 4.2. Interventi economici a favore di iniziative di reinserimento sociale

Titolo del piano d'azione: Sostenibilità delle misure alternative attraverso progetti di *housing* sociale

Tipo di proposta: Progetto di intervento

### **PROPOSTA 11**

OBIETTIVO 4.2. Interventi economici a favore di iniziative di reinserimento sociale

OBIETTIVO 5. Incremento nell'opinione pubblica della percezione della esecuzione penale come fattore di sicurezza

Titolo del piano d'azione: Fiera nazionale dei prodotti galeotti e portale per la vendita *online*

Tipo di proposta: Progetto di intervento

### **PROPOSTA 12**

OBIETTIVO 5. Incremento nell'opinione pubblica della percezione della esecuzione penale come fattore di sicurezza

Titolo del piano d'azione: Una rete nazionale per la tutela e la valorizzazione turistica dei luoghi e degli archivi della memoria carceraria

Tipo di proposta: Progetto di intervento

Coordinamento con le proposte del tavolo n. 1, 9 e 18

### **PROPOSTA 13**

OBIETTIVO 5. Incremento nell'opinione pubblica della percezione della esecuzione penale come fattore di sicurezza

Titolo del piano d'azione: Un festival nazionale sul cinema, la fotografia e il teatro carcerario

Tipo di proposta: Progetto di intervento

Coordinamento con le proposte del tavolo n. 9

### **PROPOSTA 14**

OBIETTIVO 5. Incremento nell'opinione pubblica della percezione della esecuzione penale come fattore di sicurezza

Titolo del piano d'azione: Attivazione di un concorso di idee per il racconto dell'esecuzione penale attraverso il mondo della fiction

Tipo di proposta: Progetto di intervento

### **PROPOSTA 15**

OBIETTIVO 5. Incremento nell'opinione pubblica della percezione della esecuzione penale come fattore di sicurezza

Titolo del piano d'azione: Protocollo d'intesa con il MIUR per l'educazione alla legalità e al rispetto dei diritti umani nelle scuole e nelle Università attraverso la riflessione sull'esecuzione penale

Tipo di proposta: Progetto di intervento

### **PROPOSTA 16**

OBIETTIVO 6.1. Disponibilità del terzo settore, del privato sociale e del volontariato

Titolo del piano d'azione: Disponibilità degli operatori economici ad accogliere persone in esecuzione penale: indagine conoscitiva, campagna di sensibilizzazione e un portale di comunicazione

Tipo di proposta: Progetto d'intervento

### **PROPOSTA 17**



OBIETTIVO 6.2. Contenuti normativi per un più ampio ricorso al volontariato e del privato sociale

Titolo del piano d'azione: Modifiche art. 17 O.P. e art. 120 del Regolamento del 2000 per favorire la collaborazione dei volontari agli UEPE

Tipo di proposta: Definizione articolato normativo

### **PROPOSTA 18**

OBIETTIVO 6.2. Contenuti normativi per un più ampio ricorso al volontariato e del privato sociale

Titolo del piano d'azione: Modifiche in senso estensivo della Legge 381/1991 (Disciplina delle cooperative sociali)

Tipo di proposta: Definizione articolato normativo

### **PROPOSTA aggiuntiva presentata dal componente del tavolo Tommaso Minervini**

Si tratta di una proposta articolata di innovazioni normative all'O.P. e al Regolamento di esecuzione del 2000 intese a potenziare l'uso e il contenuto trattamentale delle misure alternative che il tavolo non ha avuto modo di esaminare in dettaglio per la sua ampiezza tematica e che, per l'oggetto della proposta, rientra più propriamente nella competenza specifica del tavolo 12 (al quale è stato tra l'altro sottoposta). Il tavolo ha comunque apprezzato le finalità complessive della proposta ed ha ritenuto di allegarlo al report finale dei suoi lavori per sottolinearne la potenziale rilevanza per i temi degli Stati Generali.

Tipo di proposta: Definizione articolato normativo

## RELAZIONE DI ACCOMPAGNAMENTO

### Indice

1. Considerazione generali
2. Descrizione dei piani d'azione individuati
3. Proposta 1 - Modifiche normative agli articoli dell'O.P. che regolano il Consiglio di Aiuto Sociale
4. Proposta 2 - Modifica art. 18 O.P. e miglioramento delle condizioni logistiche in cui avvengono i colloqui coi familiari prevedendo, sia l'uso di tecnologie informatiche, sia visite di familiari prolungate e in spazi riservati, nonché riallestendo aree verdi all'interno degli Istituti
5. Proposta 3 - Modifiche normative alle pene accessorie con particolare riguardo alla sospensione della patente di guida
6. Proposta 4 - Attivazione di organismi di coordinamento e di messa in opera del lavoro di rete a livello regionale
7. Proposta 5 - Potenziamento dell'applicazione della legge n. 381/91 per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate
8. Proposta 6 - Sportelli e totem informativi delle Anagrafi comunali e delle Prefetture all'interno degli istituti per facilitare le procedure burocratiche che coinvolgono detenuti (anche stranieri) e loro familiari
9. Proposta 7 - Disseminazione delle buone prassi da effettuarsi attraverso seminari formativi a livello di Provveditorati Regionali e un portale delle buone pratiche
10. Proposta 8 - Progetto bando nazionale per dipartimenti universitari per progettazione e realizzazione di un piano triennale sulla formazione congiunta degli operatori UEPE
11. Proposta 9 - Esternalizzazione dei servizi interni no core (cd. lavori domestici e MOF) degli istituti penitenziari attraverso il modello della concessione pubblica di gestione di servizi
12. Proposta 10 - Sostenibilità delle misure alternative attraverso progetti di housing sociale
13. Proposta 11 - Fiera nazionale dei prodotti galeotti e portale per la vendita online
14. Proposta 12 - Una rete nazionale per la tutela e la valorizzazione culturale e turistica dei luoghi e degli archivi della memoria carceraria
15. Proposta 13 - Un festival nazionale sul cinema, la fotografia e il teatro carcerario
16. Proposta 14 - Attivazione di un concorso di idee per il racconto dell'esecuzione penale attraverso il mondo della fiction
17. Proposta 15 - Protocollo d'intesa con il MIUR per l'educazione alla legalità e al rispetto dei diritti umani nelle scuole e nelle università attraverso la riflessione sull'esecuzione penale

18. Proposta 16 - Disponibilità degli operatori economici ad accogliere persone coinvolte nell'esecuzione penale: indagine conoscitiva, campagna di sensibilizzazione e un portale di comunicazione

19. Proposta 17 - Modifiche art. 17 O.P. e art. 120 del Regolamento Penitenziario del 2000 per favorire la collaborazione dei volontari agli UEPE

20. Proposta 18 - Modifiche in senso estensivo della Legge 381/1991 (Disciplina delle cooperative sociali)

## 1. Considerazioni generali

La disamina sulla effettiva attuazione degli articoli dell'O.P. di competenza del tavolo hanno portato a conclusioni piuttosto desolanti soprattutto per quanto riguarda l'assistenza alle famiglie dei detenuti (art. 45), il reinserimento post-penitenziario (art. 46) e i compiti del Consiglio di Aiuto Sociale (artt. 74 e ss.). In particolare, l'esperienza delle persone detenute emersa nelle audizioni ha segnalato il loro **scarso coinvolgimento** in tali attività di assistenza e reinserimento e una pressoché **inesistente informazione** sui servizi socio-assistenziali presenti sul territorio.

La disapplicazione degli articoli dell'O.P. non appare peraltro causata da carenze del testo normativo, ma da questioni che fanno riferimento a **dinamiche istituzionali e socio-culturali** che vanno affrontate con scelte mirate di politica penitenziaria. Di qui la scelta del tavolo di concentrare l'attenzione sui **piani d'azione**, nella prospettiva di fornire al decisore politico gli elementi per individuare i problemi e indicare le possibili scelte operative. Il tempo e le risorse non hanno consentito di approntare dei veri e propri **studi di fattibilità**, ma di porne solamente le premesse e le linee generali per una futura e auspicabile realizzazione. I nodi critici individuati fanno riferimento a **questioni organizzative** interne all'amministrazione penitenziaria, a questioni di **cultura professionale** degli operatori penitenziari e sociali (pubblici e del privato sociale), al superamento di **dinamiche inter-istituzionali** che perpetuano la separazione del carcere dalla società esterna. In particolare, si rileva la difficoltà del DAP (nelle sue varie articolazioni territoriali) di agire attraverso il **paradigma del lavoro di rete** che, come noto, implica flessibilità organizzativa e apertura culturale da parte di tutti gli attori che fanno parte della rete stessa. Da tale punto di vista **è carente una politica penitenziaria**, anche e soprattutto a livello nazionale, che sia in grado di individuare e di stabilire rapporti continui e strutturati con i principali *stakeholders* che collaborano con il DAP. Le buone pratiche individuate (presenti su tutto il territorio nazionale), infatti, hanno molto spesso il difetto di non essere riproducibili a causa del loro legame inscindibile con dinamiche locali e personalistiche. La **micro-dimensione di tali pratiche e la loro scarsa valutazione ex post**, inoltre, le espone al rischio di una scarsa efficacia in termini di effettivo reinserimento sociale, di spreco di risorse pubbliche e di scarsa trasparenza nel loro utilizzo.

Nella prospettiva di una nuova politica penitenziaria le modifiche normative vanno quindi realizzate non tanto a livello di principi giuridici da inserire nell'O.P., ma piuttosto a livello di quella **micro-normatività interna al DAP** in cui si annidano le maggiori resistenze, di tipo culturale e corporativo, al mutamento. È in tale contesto, infatti, che occorrerà introdurre quegli elementi di **innovazione organizzativa** derivanti dal paradigma del cd. **New Public Management** che hanno negli ultimi anni profondamente mutato il profilo delle Pubbliche

Amministrazioni di molti Paesi europei, ma che stentano ancora a penetrare nella cultura professionale dell'amministrazione penitenziaria italiana.

Rispetto al perimetro tematico originariamente assegnato, il tavolo ha enfatizzato l'affermazione secondo la quale "se la pena deve tendere al reinserimento nella società **occorre progettare e articolare tutta l'esecuzione penale in funzione di questo inserimento**". Di qui la scelta di affrontare temi (ad es. la proposta di riforma della gestione del lavoro domestico e della MOF) che apparentemente sembrano esulare dalla stretta definizione di tale perimetro, ma che in realtà vanno a porre **le premesse per efficaci percorsi di reinserimento sociale** per le persone a fine pena. Ciò che va ribadito è il principio secondo il quale **la responsabilità della progettazione e della realizzazione di tali percorsi non è prerogativa della sola Amministrazione Penitenziaria, ma deve essere posta a carico di tutti gli attori sociali (pubblici e privati) che operano sul territorio**. Questo principio, se concretamente realizzato, potrebbe consentire di superare **due orientamenti istituzionali e socio-culturali quanto mai deleteri** per il raggiungimento degli obiettivi costituzionali della pena: da un lato, quello di **chiusura e autoreferenzialità dell'amministrazione penitenziaria**, storicamente avveza a considerare tutto ciò che proviene dall'esterno come elemento di disturbo delle dinamiche infra-carcerarie, e, dall'altro, quello di **indifferenza e disinteresse delle istituzioni locali e degli operatori economici**, i quali tendono a non percepire come parte della loro *mission* organizzativa quella di contribuire alle attività di reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale.

Occorre abbattere, in altri termini, quelle mura che non sono solo materiali, ma anche e soprattutto culturali e istituzionali, che separano ancora l'esecuzione penale dalla società dei cittadini non sottoposti a sanzione penale. In tale prospettiva, è essenziale che rimangano **attivi e siano potenziati tutti i canali di comunicazione tra interno ed esterno** e che il campo dell'esecuzione penale sia continuamente contaminato da istanze provenienti dall'impegno della società civile nei processi di reinserimento sociale delle persone condannate. Si tratta paradossalmente di capovolgere quella logica tipica dei penitenziaristi positivisti ottocenteschi che auspicavano l'isolamento dei reclusi per proteggerli dal "contagio criminale"; oggi invece si tratta **di contaminare il sistema penitenziario con elementi di inclusione sociale che occorre sollecitare nell'ambito della società dei cittadini liberi**. Come noto, l'attuale periodo storico non è certo favorevole a stimolare tali istanze inclusive, ma ciò non deve far recedere dalla necessità di favorirle e di farle crescere nel tessuto culturale del Paese prima ancora che in quello sociale ed economico. Decisive da questo punto di vista tutte le iniziative che tendano ad **incidere sui modi di percepire l'esecuzione penale da parte dell'opinione pubblica**. Sappiamo come nell'attuale fase storica delle democrazie "mediatiche" il decisore politico sia (per certi aspetti anche giustamente) preoccupato del consenso e quindi degli orientamenti di quella che è stata chiamata "l'emozione pubblica". Una politica penitenziaria che non voglia limitarsi ad uno sterile esercizio accademico sui principi trattamentali deve fare i conti con **l'immaginario collettivo che riguarda l'esecuzione penale e più in generale le varie forme di criminalità**. Essenziale in tale prospettiva coinvolgere il pubblico dei non addetti ai lavori (in particolare le fasce di popolazione giovanile) con strumenti di comunicazione accattivanti (cinema, fiction televisive, fotografia, allestimenti museali interattivi, teatro, musica etc.), ma che al tempo stesso sappiano veicolare un messaggio culturale orientato a **far conoscere correttamente e in tutta la sua complessità il mondo dell'esecuzione penale**. Un modo diverso di presentare tale universo che sia in grado anche di inoculare nell'opinione pubblica elementi culturali in grado di immunizzare i cittadini dalla nefasta influenza di quelle campagne mediatiche di "panico morale" tanto frequenti in tempi di populismo penale.

## 2. Descrizione dei piani d'azione individuati

I 18 piani d'azione possono essere suddivisi in tre categorie:

- a) quelli che interessano prevalentemente l'ambito della vita detentiva e l'organizzazione interna del DAP;
- b) quelli che riguardano la fase post-penitenziaria ed extra-carceraria coinvolgendo maggiormente i principali *stakeholders* del campo dell'esecuzione penale;
- c) quelli che mirano ad entrare nelle dinamiche in cui si forma l'immaginario collettivo dell'opinione pubblica sull'esecuzione penale.

Occorre peraltro precisare che tale tripartizione va considerata una mera semplificazione espositiva, in quanto uno dei punti qualificanti di una nuova politica penitenziaria dovrebbe essere proprio il principio della **rigorosa continuità delle attività di reinserimento durante e dopo l'esecuzione della pena** nella logica appunto dell'intervento di rete che prevede il pieno coinvolgimento degli attori interni ed esterni all'Amministrazione Penitenziaria.

**Nella categoria a)** possono essere incluse le proposte di piani d'azione:

- n. 2 (Modifica art. 18 O.P. e miglioramento delle condizioni logistiche in cui avvengono i colloqui coi familiari)
- n. 6 (Sportelli e totem informativi delle Anagrafi comunali e delle Prefetture all'interno degli istituti per facilitare le procedure burocratiche che coinvolgono detenuti e loro familiari -anche stranieri)
- n. 7 (Disseminazione delle buone prassi attraverso seminari formativi a livello di Provveditorati Regionali e un portale delle buone pratiche)
- n. 8 (Progetto bando nazionale per dipartimenti universitari per progettazione e realizzazione di un piano triennale sulla formazione congiunta degli operatori UEPE)
- n. 9 (Esternalizzazione dei servizi interni *no core* (cd. lavori domestici e MOF) degli istituti penitenziari attraverso il modello della concessione pubblica di gestione di servizi)

**Nella categoria b)** si possono collocare le proposte di piani d'azione:

- n. 1 (Modifiche normative agli articoli dell'O.P. che regolano il Consiglio di Aiuto Sociale);

- n. 3 (Modifiche normative alle pene accessorie con particolare riguardo alla sospensione della patente di guida);
- n. 4 (Attivazione di organismi di coordinamento e di messa in opera del lavoro di rete a livello regionale);
- n. 5 (Potenziamento dell'applicazione della legge n. 381/91 per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate);
- n. 10 (Sostenibilità delle misure alternative attraverso progetti di *housing* sociale);
- n. 16 (Disponibilità degli operatori economici ad accogliere persone in esecuzione penale: indagine conoscitiva, campagna di sensibilizzazione e un portale di comunicazione);
- n. 17 (Modifiche art. 17 O.P. e art. 120 del Regolamento del 2000 per estendere la collaborazione dei volontari agli UEPE);
- n. 18 (Modifiche in senso estensivo della Legge 381/1991, Disciplina delle cooperative sociali);

Fa parte di questa categoria anche la proposta aggiuntiva presentata al tavolo dal componente Tommaso Minervini.

**Nella categoria c)** possiamo far rientrare le proposte:

- n. 11 (Fiera nazionale dei prodotti galeotti e portale per la vendita *online*);
- n. 12 (Una rete nazionale per la tutela e la valorizzazione turistica dei luoghi e degli archivi della memoria carceraria);
- n. 13 (Un festival nazionale sul cinema, la fotografia e il teatro carcerario);
- n. 14 (Attivazione di un concorso di idee per il racconto dell'esecuzione penale attraverso il mondo della *fiction*);
- n. 15 (Protocollo d'intesa con il MIUR per l'educazione alla legalità e al rispetto dei diritti umani nelle scuole e nelle Università attraverso la riflessione sull'esecuzione penale).

### **3. Proposta 1 - Modifiche normative agli articoli dell'O.P. che regolano il Consiglio di Aiuto Sociale**

#### **3.1 Premessa**

Occorre premettere che gli elementi emersi dall'indagine del tavolo sulle modalità di attuazione delle norme dell'O.P. riguardanti il Consiglio

di Aiuto Sociale (si veda a tal proposito anche la ricerca presentata in <http://www.ristretti.it/giornale/numeri/12004/fuori.htm>) sono apparsi particolarmente sconcertanti sia dal punto di vista delle attività effettivamente realizzate dai Consigli sul territorio nazionale, sia dal punto di vista della quasi inesistente conoscenza che di tali attività possiedono i vari soggetti coinvolti nell'esecuzione penale (in particolare le persone reclusi). Elementi che potrebbero anche far propendere per una sua soppressione. Il tavolo ha comunque avanzato alcune proposte normative che in gran parte ricalcano quelle presentate in un documento dalla Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia.

### 3.2 Proposta di modifiche normative

Occorre partire dal rilievo che le funzioni assegnate al Consiglio dall'art. 75 O.P. richiedono una capacità da parte dell'organismo di **operare in una logica di rete**, ovvero ponendosi nella prospettiva di **punto di coordinamento e di facilitatore** delle relazioni che si instaurano tra l'amministrazione penitenziaria e i vari *stakeholders* che operano nel campo dell'esecuzione penale. Questa fondamentale funzione implica, tuttavia, delle conseguenze rispetto alla direzione e alla composizione del Consiglio stesso. In particolare rispetto a tale tema regolato dall'art. 74 O.P., il tavolo ha osservato che appare poco funzionale dal punto di vista organizzativo che la presidenza del Consiglio di Aiuto Sociale sia affidata ad un magistrato, stante la cronica situazione di sovraccarico lavorativo che incombe ormai da anni su queste figure istituzionali. Senza considerare che appare inopportuno far presiedere un organismo che dovrebbe muoversi appunto in una **logica di intervento di rete** da una figura professionale che, come giurista, non è stata formata alla cultura organizzativa necessaria per operare in un simile contesto. La componente togata del Consiglio potrebbe ben mantenere una funzione di controllo istituzionale delle attività rimanendo all'interno dell'organismo, ma con una posizione diversa da quella di conduzione organizzativa. Per la presidenza del Consiglio si potrebbe pensare ad un organo come il **Garante Regionale delle persone private della libertà personale** (ben presto costituiti su tutto il territorio nazionale in seguito all'attivazione del Garante nazionale) che ben potrebbe svolgere un ruolo di coordinatore dei punti rete coinvolti negli interventi assistenziali e di reinserimento e, al tempo stesso, rappresentare quella garanzia istituzionale che consentirebbe di mediare tra il mondo dell'esecuzione penale e quello della società civile che collabora al reinserimento dei condannati. Peraltro, si potrebbe anche introdurre qualche indicazione più stringente in merito ai criteri di nomina dei sei componenti del Consiglio che dovrebbero essere designati "da enti pubblici e privati qualificati nell'assistenza sociale" (ad esempio non si fa cenno alcuno al mondo del privato sociale e del volontariato penitenziario).

Proprio avendo come obiettivo quello di far muovere i Consigli di Aiuto Sociale in una logica di rete si propongono le seguenti modifiche agli artt. 74 e 75 O.P. che definiscono composizione e compiti di tali organismi.

Modificare in questo modo il primo comma dell'art. 74 O.P.:

"Nel capoluogo di ciascun circondario è costituito un consiglio di aiuto sociale, **presieduto dal Garante regionale per le persone private della libertà personale, e composto dal presidente del tribunale o da un magistrato da lui delegato**, dal presidente del tribunale dei minorenni ... (omissis).

Al numero 3 dell'art. 75 si propone di aggiungere:

**“Per l’inserimento socio-lavorativo, il Consiglio di Aiuto Sociale, opera in rete con gli attori pubblici e privati che si occupano della formazione professionale e accompagnamento al lavoro. La sinergia tra diversi soggetti ha l’obiettivo di garantire l’effettiva esigibilità del diritto al lavoro, di costruire percorsi di reale occupabilità, di informare le imprese sugli incentivi e i vantaggi fiscali e contributivi legati allo specifico target”.**

Inoltre si propone di sostituire il numero 5 dello stesso articolo con un testo così articolato:

**“coordina il mantenimento delle relazioni dei detenuti condannati, degli imputati e degli internati con le loro famiglie attraverso un rapporto costante con le strutture che li ospitano e i servizi socio-assistenziali operanti sul territorio”.**

**4. Proposta 2 - Modifica art. 18 O.P. e miglioramento delle condizioni logistiche in cui avvengono i colloqui coi familiari prevedendo, sia l'uso di tecnologie informatiche, sia visite di familiari prolungate e in spazi riservati, nonché riallestendo aree verdi all'interno degli Istituti**

#### **Obiettivo 1 (Disamina ordinamento penitenziario del 1975 e normative affini all’esecuzione penale)**

La Corte Costituzionale con più pronunce ha ribadito che l'esecuzione penale non può di per sé trasformarsi in una pena aggiuntiva in relazione alle modalità di esecuzione della condanna.

In nessun caso il reo può essere sottoposto a misure detentive che prevalgano il senso dell’unica condanna concepibile, ovvero quella comminata in sentenza, secondo il principio di legalità vigente nel nostro ordinamento giuridico.

L’attuale Ordinamento Penitenziario risente di una diversa percezione e cultura sul tema penitenziario maturata nell’arco di quarant'anni, periodo nel quale la legislazione è stata integrata e modificata anche a causa di diverse ed ondivaghe correnti di pensiero manifestatesi nella maggior parte dei casi sulla scorta emotiva dell’emergenza del momento storico che si stava vivendo.

La Legge del 1975 è stata integrata nell’anno 2000 dal nuovo Regolamento di Esecuzione che ne ha espletato i contenuti anche alla luce del cambiamento. Al di là del dettato normativo, sono state elaborate nei diversi Istituti Penitenziari le cd. buone prassi, ovvero progettualità tese a “spingere il cuore oltre l'ostacolo”, veri e propri semi innovativi che, spesso, hanno precorso le modifiche normative in materia. L’esame di queste buone prassi mostra come occorra concentrare le progettualità sul miglioramento delle condizioni di vita detentiva all'interno delle carceri, cercando di limitare i divieti alle reali situazioni di pericolo dell'ordine interno, favorendo l'autodeterminazione dei soggetti reclusi, la responsabilizzazione degli stessi senza la quale non può parlarsi realmente di percorso di reinserimento sociale.



Il primo dovere di responsabilizzazione da parte dei reclusi deve essere inteso nei confronti delle proprie famiglie, vittime incolpevoli dei loro reati, destinatari secondari delle limitazioni alla libertà personale dei propri congiunti; analogamente il nucleo familiare e parentale costituisce la prima cellula sociale che non può e non deve essere scissa durante la reclusione, in quanto costituisce riferimento fondante per una concreta risocializzazione del reo.

In quest'ottica, occorre lavorare affinché vengano materialmente garantiti tutti i diritti dei familiari e dei detenuti nel favorire i contatti con i propri familiari, in particolare con i figli minori laddove presenti, al di là dei tempi e dei luoghi canonici previsti dalla normativa vigente all'interno degli Istituti penitenziari. La Relazione ministeriale sulla Performance 2014 ha ricordato lo sforzo organizzativo attuato dal DAP per potenziare le visite in spazi aperti, nelle ore pomeridiane, per 6 giorni settimanali (anche se appare francamente incomprensibile che la domenica, giorno di visita per eccellenza in qualunque struttura ospedaliera o residenziale, sia ancora *off limits* in molte realtà penitenziarie!), nonché la rimozione dei banconi divisorii e delle schermature degli spazi adibiti ai colloqui (cfr. p. 27).

Tali sforzi peraltro appaiono ancora insufficienti con le linee di orientamento che vanno ormai prevalendo in gran parte dei sistemi carcerari europei. In particolare, si può fare riferimento all'esperienza francese delle visite coniugali e quelle di molti Paesi europei che hanno attivato la possibilità di **svolgere i colloqui familiari con strumenti telematici**. In merito a quest'ultima possibilità anche la più recente circolare ministeriale del 2 novembre 2015 afferma, in seguito ad un monitoraggio effettuato negli istituti penitenziari sin dal 2014, che "non sono emerse criticità in merito all'utilizzo di tale strumento" [n.d.r. comunicazione via Skype], invitando le direzioni degli istituti ad implementare la tecnologia necessaria. Sarebbe quindi opportuno, per fornire stabilità e certezza applicativa ad una scelta di politica penitenziaria di questo tipo (e anche in linea con la proposta 7 del tavolo 2 degli Stati generali in merito alla comunicazione visiva e sonora attraverso connessioni Internet), aggiungere all'art. 18 O.P. secondo comma il seguente testo (in **grassetto**):

"I colloqui si svolgono in appositi locali, sotto il controllo a vista e non auditivo del personale di custodia, **anche con l'utilizzo di sistemi di comunicazione che prevedano collegamenti telematici**".

Appare decisivo, inoltre, prevedere **spazi alternativi alle sale colloqui**, ove anche i bambini in tenera età possano incontrare il proprio genitore, analogamente a come si sviluppa il rapporto genitoriale al di fuori del carcere. È noto che, secondo molti socio-pedagogisti, i bambini che crescono con un rapporto positivamente improntato con i propri genitori hanno il 30% di possibilità in meno di intraprendere percorsi devianti. Allo stesso tempo, le persone reclusi che riescono a mantenere regolari relazioni con le loro famiglie riescono in misura molto superiore ad **attivare quelle attitudini di resilienza** che gli consentono di superare la difficile prova della detenzione.

Si potrebbe pensare, quindi, a:

1. **ludoteche con animazione** ove trascorrere i tempi di attesa prima del colloquio in carcere;
2. **aree verdi attrezzate** come veri e propri parchi pubblici dove trascorrere le ore di colloquio;

3. **strutture prefabbricate**, da porre al di fuori del muro di cinta, ma all'interno del perimetro del carcere, dove i detenuti possano incontrare le proprie famiglie per trascorrere anche alcuni giorni insieme sul **modello delle Unità di visita coniugale francesi**.
4. **collegamenti telematici con video chiamate in aggiunta ai colloqui *de visu*** al fine di ridurre le distanze con i familiari lontani o stranieri che non possono garantire regolari visite ai parenti detenuti.

#### 4.1 Beneficiari

Premesso che i benefici possono essere estesi a tutta la popolazione reclusa, in particolare potranno essere maggiormente significativi per i detenuti non abbienti o lontani dai propri luoghi di provenienza (si pensi alla popolazione straniera), privi di riferimenti economici, con figli minori, ed in particolare per le visite coniugali, in condizione poter fruire di permessi ex art. 30 ter O.P.

#### 4.2 Elementi di novità

In alcune ore del giorno, sarebbe utile che nell'edificio deputato agli incontri con i familiari fosse presente un servizio da parte di educatori professionali per il tramite di cooperative sociali, in modo da fornire un adeguato supporto alle necessità che dovessero sorgere tra gli ospiti, ma anche e soprattutto per accompagnare in maniera adeguata il delicato percorso di riappropriazione della propria vita e del rapporto con i propri congiunti.

Potrebbero accedervi detenuti con un corretto percorso trattamentale interno al carcere, i quali analogamente a come avviene per i detenuti lavoratori al di fuori del muro di cinta, cd. art. 21 interni, possano essere autorizzati con provvedimento del Direttore, approvato dal Magistrato di Sorveglianza, a trascorrere alcune ore o giorni al di fuori del muro di cinta, per ripristinare in ambiente consono i rapporti con la propria famiglia, in particolare se vi sono presenti dei minori. Così facendo, in assenza di modifica normativa, si potrebbe ovviare all'obbligo di video sorveglianza connesso ai colloqui, di cui all'Ordinamento penitenziario e relativo Regolamento di Esecuzione. I figli dei detenuti potrebbero vivere all'interno delle aree verdi deputate ai colloqui alcuni momenti di quotidianità con i congiunti ristretti al pari degli altri bambini che giocano al parco con i propri genitori, abbattendo le ripercussioni negative che un luogo deprivativo, qual è il carcere, produce soprattutto nei bambini più piccoli.

Infine con le video chiamate effettuate per via telematica si supera l'ostacolo dello spazio e della lontananza, permettendo anche ai familiari più anziani o malati, o all'estero di mantenere contatti con il congiunto senza affrontare lunghi e faticosi viaggi.

*Last but not least*, occorrerebbe tener presente **la questione delle famiglie di fatto** che non hanno ancora pieno status giuridico nel nostro ordinamento. Attualmente tale questione è affrontata discrezionalmente dalle direzioni degli Istituti che possono autorizzare le visite di congiunti di fatto come qualunque altra persona che abbia interesse e motivo di visitare il recluso. A legislazione invariata, occorrerebbe da parte del DAP sensibilizzare le direzioni stesse sull'opportunità di far prevalere le ragioni sostanziali di mantenimento dei rapporti con le

persone significative per la persona reclusa, mettendo in secondo piano quelle formali. Si eviterebbe in tal modo di assistere a poco giustificabili situazioni di disparità di trattamento dovuto a sensibilità diverse delle direzioni degli Istituti.

#### **4.3 Incidenza /effetti/risultati a breve termine.**

Gli effetti immediatamente prevedibili sarebbero:

1. la garanzia per tutti i detenuti, stranieri ed italiani, abbienti e più bisognosi, di mantenere i rapporti con il proprio nucleo familiare (a prescindere dalla forma giuridica che esso assume);
2. il permanere dei contatti con il primo nucleo sociale deputato all'accoglienza del reo, ovvero la famiglia;
3. i riferimenti esterni rendono più improbabile la ricaduta nella recidiva e migliorano le attitudini di resilienza della persona reclusa;
4. lo sviluppo di un corretto rapporto con i propri figli favorisce lo sviluppo di personalità più forti e resistenti alle avversità della vita, con un considerevole abbattimento delle possibilità che si compiano da parte dei minori scelte devianti.

#### **4.4 Possibilità di dare stabilità continuità all'azione**

Il buon andamento del dato esperienziale, la rete di contenimento da parte degli educatori, la prevenzione della recidiva, il contesto sociale all'interno del quale si crea la cooperazione inter-istituzionale e del privato sociale, la conoscenza, il dialogo, la collaborazione ed il reciproco riconoscimento pur nella diversità di ruoli e competenze, costituiscono tutti validi elementi per consolidare l'esperienza rendendola continuativa.

#### **4.5 Eventuali soggetti partner (pubblici e privati)**

Potrebbero essere coinvolti nel progetto il privato sociale, il mondo del volontariato, il terzo settore. Vi potrebbero essere partner privati appartenenti al mondo imprenditoriale che possano sposare tali progettualità, in relazione al proprio bilancio sociale. In particolare, si segnala come *best practice* da tale punto di vista, l'esperienza torinese della costruzione di un'area colloqui all'aperto finanziato con fondi del 5 x mille del Politecnico di Torino in cui sono stati coinvolti studenti sia del Politecnico stesso che del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Ateneo torinese.

#### **4.6 Risorse, strumenti, costi ed eventuali fonti di finanziamento**

Si potrebbe accedere a fondi regionali, a fondi europei, al finanziamento attraverso i bandi delle Fondazioni.

I progetti potrebbero essere finanziati dalla Cassa delle Ammende, con previsione di attività formativa qualificante e attività lavorativa per i detenuti impiegati nella realizzazione dei progetti.

Nel finanziamento si potrebbero coinvolgere Istituti di credito e Fondazioni. Si segnala come esempio l'iniziativa Spazi gialli dell'associazione "Bambini senza sbarre" che ha trovato finanziamenti dalla Fondazione Cariplo e dalla società Mondelez Italia Services s.r.l. tramite il concorso Cuore d'Oro Saiwa.

## **5. Proposta 3 - Modifiche normative alle pene accessorie con particolare riguardo alla sospensione della patente di guida**

### **OBIETTIVO 1 (Disamina ordinamento penitenziario e normative affini)**

#### **5.1 Descrizione**

L'art. 47, comma 12, O.P. stabilisce che l'esito positivo dell'affidamento in prova al servizio sociale prova comporta non solo l'estinzione della pena detentiva, ma anche di ogni altro effetto penale. Le pene accessorie costituiscono un effetto necessario della sentenza di condanna ai sensi dell'art. 20 c.p., ma sono state tradizionalmente escluse dalla nozione di effetto penale e non sono state ritenute soggette all'effetto estintivo che si ricollega alla valutazione positiva [cfr. Cass., I, 24 febbraio 2009, n. 12451, Galanti, a tenore della quale la nozione di effetti penali "comprende tutte le conseguenze sfavorevoli, diverse dalle pene accessorie, che derivano dalla condanna sia che comportino un particolare aggravamento di successive situazioni giuridiche riferibili al condannato sia che si risolvano nella sua incapacità (o indegnità) di conservare, esercitare o acquisire facoltà giuridiche determinate"].

In giurisprudenza si è anche affermato che il tempo di espiazione dell'affidamento in prova, in quanto modalità esecutiva della pena detentiva, non può essere utilmente computato anche ai fini dell'espiazione di una pena accessoria (così Cass, I, 9 marzo 2011, n. 13499, Lieto). Di recente è stato, però, affermato che **l'esito positivo dell'affidamento in prova al servizio sociale determina l'automatica estinzione delle pene accessorie**, posto che, come ricordato, queste sono definite dall'art. 20 c.p. "effetti penali" della condanna e che l'art. 47, comma 12, O.P. collega all'esito favorevole della prova l'estinzione, oltre che della pena detentiva, anche di "ogni altro effetto penale" (così Cass., I, 22 settembre 2014, n. 52551, Argenti, fattispecie in tema di inabilitazione all'esercizio di una impresa commerciale e di incapacità a esercitare uffici direttivi presso qualsiasi impresa).

Ciò considerato si potrebbe, componendo così il contrasto giurisprudenziale, **prevedere legislativamente, al fine di favorire il reinserimento del condannato, che all'esito positivo della prova consegua l'estinzione anche della pena accessoria eventualmente comminata.**

La legge non disciplina in modo analitico le prescrizioni che possono essere imposte alla persona sottoposta alla misura di sicurezza personale della libertà vigilata fatta eccezione per il disposto dell'art. 190 disp. att. c.p.p. relativo all'obbligo di dimora in un determinato Comune. La determinazione delle prescrizioni è, pertanto, rimessa alla discrezionalità del Magistrato di Sorveglianza che dovrà tenere conto degli elementi indicati nell'art. 133 c.p.

Come è noto tra le prescrizioni imposte viene, di regola, inserita quella che prevede la **sospensione della patente di guida** con conseguente divieto di condurre veicoli. Deve, però, essere evidenziato come la sorveglianza della persona in stato di libertà vigilata, affidata all'Autorità di pubblica sicurezza, debba essere esercitata, giusto il disposto dell'art. 228 comma 4 c.p., in modo da agevolare, mediante il lavoro, il riadattamento della persona alla vita sociale.

Ancora, il menzionato art. 190 disp. att. c.p.p. prevede, al comma 6, che la vigilanza sia esercitata in modo da non rendere difficoltosa alla persona che vi è sottoposta la ricerca di un lavoro e da consentirle di attendervi con la necessaria tranquillità.

In ossequio al dettato normativo, qualora vi ostino ragioni di lavoro, appare opportuno non inserire tra le prescrizioni quella relativa alla sospensione della patente di guida.

In proposito ed in relazione a quanto esposto *supra*, occorre ricordare che, secondo la giurisprudenza prevalente, l'estinzione della pena detentiva conseguente all'esito positivo dell'affidamento in prova al servizio sociale non determina l'estinzione delle misure di sicurezza non comportando tale esito l'automatico venir meno della pericolosità sociale del condannato il cui accertamento non può prescindere da una specifica valutazione giudiziale (cfr., da ultimo, Cass., I, 18 luglio 2013, n. 41460, Arena).

La semidetenzione e la libertà controllata comportano, ai sensi dell'art. 55 co. 2 n. 2) e 56 co. 4 n. 4) della Legge 24 novembre 1981, n. 689, la sospensione della patente di guida. L'art. 62 della L. 689/81 cit., concernente la "Determinazione delle modalità di esecuzione della semidetenzione e della libertà controllata", prevede, al comma 2, che quando il condannato svolge un lavoro per il quale la patente di guida costituisce indispensabile requisito, il Magistrato di Sorveglianza può disciplinare la sospensione in modo da non ostacolare il lavoro del condannato (detta prescrizione non rientra, inoltre, tra quelle non modificabili ex art. 64, ult. co., L. 689/81).

Anche con riferimento alle ricordate sanzioni sostitutive ed in particolare alla libertà controllata appare, dunque, opportuno un **intervento legislativo che escluda, tra le modalità di esecuzione delle stesse, quella relativa alla sospensione della patente di guida.**

## **5.2 Incidenza/effetti/risultati**

Come noto, l'uso di mezzi privati di trasporto che prevedono la disponibilità della patente di guida è spesso indispensabile per numerose attività lavorative che consentono il reinserimento della persona condannata. Limitare tale disponibilità in persone che già devono subire una condizione di svantaggio dovuta allo stigma che accompagna la condanna penale appare del tutto incoerente con le finalità costituzionali

della pena ed eccessivamente severo rispetto alla effettiva pericolosità sociale dei comportamenti legati all'uso della patente di guida. Pertanto, è da ritenere che una modifica normativa di questo genere possa consentire di eliminare alcune difficoltà che le persone condannate incontrano nel trovare un impiego lavorativo in un mercato del lavoro che, come noto, ha ridotto negli ultimi anni la propria capacità di assorbire soggetti con profili di marginalità sociale.

## **6. Proposta 4 - Attivazione di organismi di coordinamento e di messa in opera del lavoro di rete a livello regionale**

### **Obiettivo 2.1. Ruolo degli Enti Locali nelle politiche di reinserimento**

L'art. 27 comma 3 della Costituzione sancisce che la natura sostanziale della pena non può prescindere dalla progettualità tesa al reinserimento nel consorzio civile del reo, rispetto al quale l'agito deviante ha costituito l'elemento di separazione. Solo con la presa in carico del reo-detenuto la società civile compie il migliore investimento per la sicurezza sociale. Il carcere deve fungere da vettore tra il momento dell'esecuzione penale in forma detentiva, il percorso di rivisitazione delle scelte devianti ed il momento in cui, con la scarcerazione, il detenuto rientra nella società.

Affinché si possa creare una concreta alternativa alle scelte delinquenziali occorre creare una **rete sociale** che sia costituita dai principali soggetti delle istituzioni statali, territoriali, imprenditoriali, del privato sociale, del terzo settore. È ormai acclarata la forte diminuzione della recidiva per coloro che possono usufruire a fine pena di misure alternative, che consentono un graduale rientro nella società, ma occorre prendere coscienza che i fondamenti oggettivi, le opportunità e gli elementi che consentono di usufruire di tali opportunità vengono costruiti, nella maggior parte dei casi, dalla **rete di servizi che operano nel campo dell'esecuzione penale** durante la detenzione.

Ciò in maniera particolare nel momento storico in cui viviamo, dove la maggior parte delle persone che hanno riferimenti esterni solidi non accedono al carcere, ma usufruiscono di misure alternative dalla libertà. In tale situazione il carcere risulta sempre più un contenitore per emarginati sociali (**la detenzione sociale** citando Alessandro Margara), gestendo dal punto di vista securitario un'emergenza che appare sempre più drammaticamente di tipo sociale.

Il tempo della detenzione deve, quindi, servire da collettore di sinergiche collaborazioni tra Istituzioni, Enti Locali, privato sociale, volontariato e settore dell'imprenditoria privata, al fine di creare la necessaria rete che possa fungere da contenimento ed accompagnamento per coloro che hanno scontato o stanno scontando una pena, ed hanno pertanto trascorso un periodo lontano dal contesto sociale di appartenenza.

Occorre quindi istituire **tavoli di confronto** dove i soggetti istituzionali e della società civile partecipanti (in pratica i vari *stakeholders* che operano nel campo dell'esecuzione penale), partendo da un'analisi dei bisogni reali, esplicitino gli obiettivi da raggiungere. Questi tavoli

inoltre dovrebbero contribuire a definire la distribuzione delle risorse attraverso **bandi regionali** con i quali raccogliere e finanziare i progetti d'intervento. La finalità raggiunta dovrebbe essere quella di coadiuvare le energie e razionalizzare le risorse, ottimizzando l'efficacia degli interventi.

Nel recente passato sono state istituiti a livello locale degli organismi che hanno dato ottima prova in termini di capacità di costituire una rete di *stakeholders* che collaborano con l'Amministrazione Penitenziaria nei percorsi di reinserimento delle persone condannate. Si può fare riferimento, tra le altre esperienze, al Sistema Integrato d'Intervento promosso dalla Regione Lombardia con la legge n. 8 del 14 febbraio 2005 (cfr. <http://smtp.consiglio.regione.lombardia.it/NormeLombardia/Accessibile/main.aspx?view=showdoc&iddoc=lr002005021400008>), sia ai cd. GOL (Gruppi Operativi Locali) che la Regione Piemonte ha istituito sin dal 1995 ed in seguito abbandonato per una discutibile scelta politica (cfr. <http://www.ristretti.it/areestudio/territorio/vari/gol.htm#Linee%20guida%20per%20il%20funzionamento%20dei%20Gruppi%20Operativi%20Locali>). Entrambe queste esperienze sono partite dal principio secondo il quale "la Regione concorre a tutelare, di intesa con il Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria e il Centro per la giustizia minorile, la dignità delle persone adulte e minori ristrette negli istituti di pena o ammesse a misure alternative o sottoposte a procedimento penale. In particolare promuove le azioni volte a favorire il minor ricorso possibile alle misure privative della libertà, nonché il recupero ed il reinserimento nella società delle persone sottoposte a tali misure, coinvolgendo a tal fine le Aziende sanitarie locali (ASL), gli enti locali, il terzo settore ed il volontariato" (art. 1 della legge 8/2005 Reg. Lombardia). A tal fine, le Regioni hanno svolto in stretta collaborazione con l'Amministrazione Penitenziaria e con la partecipazione degli altri *stakeholders* locali, una funzione di coordinamento, valutazione e razionalizzazione degli interventi di reinserimento sociale. A questa funzione si è accompagnata la scelta politica di farsi carico come ente locale anche del sostegno finanziario "dell'estensione del servizio di segretariato sociale nei singoli istituti penitenziari come previsto dall'[articolo 22, comma 4 della legge 328/2000](#), attraverso unità operative afferenti funzionalmente ai comuni sedi di istituti penitenziari" (*ivi*, art. 2, co. 2). Similmente la Regione Piemonte, attraverso i G.O.L., mise a punto una progettazione nel settore del reinserimento attraverso un piano di lavoro annuale che teneva conto delle strategie di intervento individuate dalle diverse componenti, dei bisogni emergenti e delle risorse disponibili, indicando obiettivi, azioni, metodologie di lavoro, compiti e ruoli di ogni amministrazione. Alla Regione spettava inoltre la verifica della rispondenza dei progetti alle politiche regionali e il sostegno finanziario ai programmi approvati.

Sistemi di questo tipo consentono di istituire **bandi di finanziamento aperti ad enti del privato sociale o del terzo settore o a realtà imprenditoriali**; i progetti presentati sono analizzati ed aggiudicati dal tavolo istituzionale, che ne monitora la durata e l'andamento rispetto all'obiettivo da raggiungere, secondo **forme di misurazione trasparenti, standardizzate e comparabili**.

Ciò consentirebbe di avvalersi in maniera mirata di fondi disponibili, senza il rischio della dispersione o, peggio, della duplicazione delle azioni messe in campo. In tal modo, si eviterebbero le progettualità che, discostandosi dai bisogni reali, rischiano di generare spreco di risorse e iniziative poco produttive in termini di effettivo reinserimento sociale.

## 6.1 Beneficiari

Detenuti non abbienti o lontani dai propri luoghi di provenienza, privi di riferimenti economici e familiari, potrebbero usufruire di progetti appositamente formulati per coprire il bisogno di sostegno psicologico, mediazione culturale, accompagnamento all'uscita dal carcere, corsi di formazione professionalizzanti, percorsi di orientamento al lavoro (per coloro che hanno subito lunghe carcerazioni), progettualità mirate al sostegno in *housing* sociale, tirocini formativi retribuiti con borsa lavoro, ecc.

Tali progettualità potrebbero essere rivolte in generale alla popolazione detenuta, proponendosi di realizzare quei percorsi di reinserimento che diversamente non si potrebbero organizzare per carenza di fondi ministeriali.

## **6.2 Elementi di novità**

Il principale elemento di novità sarebbe costituito dalla composizione del tavolo interistituzionale che racchiuderebbe tutti i principali soggetti presenti sul territorio. Tale tavolo, in composizione assolutamente equanime al suo interno, analizza i bisogni del carcere e dell'esecuzione penale nel suo complesso, valuta le soluzioni prospettate, giudica i progetti presentati e li monitora nella fase dell'esecuzione, favorendo la creazione di un organismo del tutto nuovo rispetto agli enti originari da cui è composto.

L'innovazione deriva dalla capacità di fare "sintesi", di comunicare, di interagire e di rapportarsi con gli interlocutori in **una logica di rete** come un organo nuovo ed unico perché portatore dei diversi punti di vista degli attori istituzionali e non coinvolti.

Ulteriore elemento di novità potrebbe essere il mettere in rete anche i progetti presentati, chiedendo agli enti di raccordarsi per la presentazioni di un'unica progettualità, composta da più attori e da più azioni, che soddisfi nel suo insieme il bisogno evidenziato. Da non sottovalutare l'importanza ed il valore aggiunto dei cd. macro progetti presentati da un ente capofila con il coinvolgimento di una serie di partner che si attiverebbero per le singole azioni.

## **6.3 Incidenza /effetti/risultati a breve termine.**

Gli effetti immediatamente prevedibili sarebbero:

1. L'ottimizzazione delle risorse;
2. La conoscenza e la comunicazione dei principali attori istituzionali del territorio;
3. La capacità di reperire nuove risorse;
4. La maggiore forza "contrattuale" rispetto agli enti destinatari dei bandi;



5. Una migliore conoscenza delle risorse messe a disposizione dal terzo settore e dal privato sociale, nonché dal mondo imprenditoriale;
6. L'aumento della concessione di misure alternative al carcere;
7. La diminuzione dei costi di gestione legati alla detenzione;
8. L'abbattimento della recidiva, e quindi una percezione di una maggiore sicurezza sociale, per il tramite della prevenzione;

#### **6.4 Possibilità di dare stabilità continuità all'azione**

Il buon andamento del dato esperienziale, la possibilità di utilizzo di risorse nuove attraverso il "consorzarsi" degli enti, il contesto sociale all'interno del quale si crea la cooperazione inter istituzionale e del privato sociale, la conoscenza, il dialogo, la collaborazione ed il reciproco riconoscimento pur nella diversità di ruoli e competenze, costituiscono tutti validi elementi per consolidare l'esperienza rendendola continuativa.

#### **6.5 Eventuali soggetti partner (pubblici e privati)**

Potrebbero essere coinvolti nel progetto il privato sociale, il mondo del volontariato, il terzo settore, quali enti partecipanti ai bandi.

Partner pubblici potrebbero essere i Comuni sul cui territorio insistono gli istituti penitenziari, l'ANCI, la Regione, le Aziende ospedaliere, l'Università, le associazioni dell'artigianato locale e imprenditoriali.

Partner privati potrebbero essere Istituti di Credito o assicurativi attraverso le proprie Fondazioni.

#### **6.6 Risorse, strumenti, costi ed eventuali fonti di finanziamento**

Oltre all'auspicabile accesso ai fondi regionali, si può pensare anche ai fondi europei e al finanziamento attraverso i bandi delle Fondazioni. Da non sottovalutare il cofinanziamento a cui sarebbero obbligati gli Enti Locali che rispondono al bando, in caso di aggiudicazione dei progetti.

### **7. Proposta 5 - Potenziamento dell'applicazione della legge n. 381/91 per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate**

## **Obiettivo 2.1. Ruolo degli Enti Locali nelle politiche di reinserimento**

### **7.1 Descrizione**

Come noto, uno strumento per ridurre la recidiva consiste in un'efficace politica degli inserimenti lavorativi di detenuti ed ex detenuti, considerandola una sfida che ci permette di ridurre le spese nell'ambito carcerario e nello stesso tempo proporre percorsi alternativi a quelli della illegalità. In questa sfida rientrano le politiche di inserimento lavorativo degli Enti Locali che potrebbero **ricorrere maggiormente all'applicazione della Legge n. 381/91** così come modificata dalla Legge di Stabilità 2015 (vedi nota esplicativa prodotta da Alleanza delle Cooperative italiane, Agci Solidarietà, Confcooperative e Associazione nazionale cooperative sociali).

Tale normativa prevede la possibilità per gli enti pubblici, compresi quelli economici e le società a partecipazione pubblica, di stipulare **convenzioni con le cooperative sociali di inserimento lavorativo, anche in deroga alla disciplina in materia di contratti della pubblica amministrazione, per importi inferiori alle soglie comunitarie**. Tali convenzioni devono creare opportunità lavorative per i soggetti svantaggiati e in tale categoria rientrano a pieno titolo i detenuti e gli internati, nonché le persone in misura alternativa e ammesse al lavoro esterno (art. 4, comma 1, l. n. 381/91). Il tipo di attività che possono rientrare in queste convenzioni sono molto ampie con la sola esclusione di quelle di gestione di servizi nel campo socio-sanitario e educativo (che sono di competenza delle cooperative di tipo A). Tutte le altre attività sono ammissibili, dovendosi intendere quelle indicate all'art. 1, comma 1, sub lettera b) della legge n. 381/1991 "*agricole, industriali, commerciali o di servizi*" in senso assolutamente onnicomprensivo di tutte le attività economiche. Quindi, l'ambito di operatività delle convenzioni di inserimento lavorativo si estende a tutte le attività umane con la sola esclusione, come abbiamo visto, di quelle che riguardano i servizi socio-sanitari e educativi.

La scelta dell'Ente locale di affidare a cooperative di tipo B attività di questo genere presenta **una serie di vantaggi alle amministrazioni locali**, il primo dei quali è strettamente economico: l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate evita che queste stessi soggetti, in assenza di risorse economiche, si rivolgano ai servizi sociali per richiedere contributi (utenze, pagamento dei servizi etc.). Inoltre, questa scelta consente dall'Ente locale di assolvere ai suoi **obblighi costituzionali di concorrere nel recupero di individui generalmente posti ai margini della vita collettiva**, proprio grazie all'opera di inserimento lavorativo. Inoltre, quando si tratta di inserimento lavorativo di un soggetto svantaggiato ex detenuto, il beneficio può anche essere costituito dalla **riduzione dei livelli di recidiva** soprattutto per quanto riguarda gli atti di microcriminalità.

Sarebbe opportuno quindi che gli Enti Locali inserissero le attività da affidare alle cooperative di tipo B nella "programmazione dell'attività contrattuale per l'acquisizione di beni e servizi", ex art. 271 Regolamento attuativo del Codice dei Contratti, in modo da introdurre sistematicità e stabilità a tali scelte di politica dei servizi.

Considerata anche la Legge n. 199/2010, che permette ai detenuti con un riferimento residenziale di poter scontare gli ultimi 18 mesi di pena in detenzione domiciliare, la scelta degli Enti Locali consentirebbe di supportare tale misura alternativa alla detenzione con una

opportunità di lavoro che completerebbe un progetto personalizzato di reinserimento senza dubbio efficace per ridurre la recidiva, dando una opportunità di lavoro vero e lasciandosi alle spalle le precarie attività di tirocinio e borse lavoro.

La modifica normativa intervenuta con la cd. Legge di Stabilità 2015 ha peraltro modificato in modo significativo le modalità con cui assegnare in via diretta a cooperative di tipo B i servizi pubblici locali. In particolare, una recente pronuncia del TAR Emilia Romagna (sez. II, n. 637 del 6 luglio 2015 cfr. <http://www.leggioggi.it/wp-content/uploads/2015/07/TAR-637-2015.pdf>) ha enunciato il principio secondo cui è **illegittimo l'affidamento diretto del servizio pubblico di raccolta dei rifiuti urbani** a una cooperativa sociale in base all'art. 5 della legge 381/1991, dacché la deroga ai principi dell'evidenza pubblica e della tutela della concorrenza prevista da tale disposizione riguarda soltanto gli appalti di fornitura di beni e servizi, e non anche i servizi pubblici locali. **Nel caso di specie, una società a totale partecipazione pubblica operante nel territorio di più Comuni aveva affidato in via diretta a una cooperativa sociale il servizio di spazzamento manuale**, svuotamento dei cestini, raccolta domiciliare di rifiuti ingombranti, pulizia a chiamata, raccolta di sporte di rifiuti abbandonati ed altri servizi simili, sulla base di provvedimenti che, secondo il giudice amministrativo, sono stati assunti in aperta violazione del suddetto art. 5. Secondo questa pronuncia, l'affidamento diretto è legittimo solamente per gli appalti di beni e servizi, esclusi i servizi pubblici locali. Accanto a tale rilievo il TAR aggiunge che, nel caso in esame, la stazione appaltante è per di più incorsa in un artificioso frazionamento del servizio, in quanto sono stati considerati come lotti separati ed autonomi, affidati alla stessa cooperativa sociale, servizi identici da svolgere in un'area territoriale ben delimitata e omogenea. In tale prospettiva, la modifica introdotta con la legge di Stabilità 2015 ha avuto come ratio legislativa quella di rafforzare **il principio secondo il quale le convenzioni con le cooperative sociali "sono stipulate previo svolgimento di procedure di selezione idonee ad assicurare il rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di efficienza"**. Tale **novella legislativa è mossa dall'intento di aderire alle raccomandazioni formulate dall'ex AVCP – ora ANAC – con la determinazione n. 3/2012** ("Linee guida per gli affidamenti a cooperative sociali ai sensi dell'art. 5, comma 1, della legge n. 381/1991"), secondo cui **"non può ammettersi che l'utilizzo dello strumento convenzionale si traduca in una deroga completa al generale obbligo di confronto concorrenziale, giacché l'utilizzo di risorse pubbliche impone il rispetto dei principi generali della trasparenza e della par condicio"**. **In ragione di ciò, la deroga alla gara pubblica prevista dalla legge 381/1991 deve essere temperata dall'esigenza di evitare affidamenti diretti eccessivamente discrezionali**, ma pur sempre con riferimento al solo ambito oggettivo della fornitura di appalti e servizi, che permane inequivocabilmente delimitato entro confini invalicabili.

Si deve senz'altro aderire a questa **interpretazione rigorosa della normativa**, che ben risponde all'esigenza di evitare quelle derive clientelari che recenti fatti di cronaca giudiziaria hanno posto all'attenzione dell'opinione pubblica, ma tale rigidità non deve far dimenticare la **valenza sociale della normativa in oggetto** e la necessità che gli **Enti Locali ne facciano un più ampio uso pur nell'intransigente rispetto dei principi di indipendenza e buon andamento della Pubblica Amministrazione**.

## 7.2 Le azioni previste dal piano

Gli ambiti di attività sui quali gli Enti Locali hanno già avviato esperienze concrete di gare sul modello della L. 381/91 sembrano essere rappresentati da quelli relativi alla manutenzione del verde, alla pulizia di ambienti pubblici e ai servizi di raccolta rifiuti (vedi la delibera della Regione Toscana n. 353 del 7.05.12 rivolta a sensibilizzare le aziende sanitarie per l'affidamento di servizi alle cooperative sociali di tipo B). Non esistono peraltro ricerche approfondite al riguardo.

Le azioni previste da questo progetto sono quindi di due tipi:

- a) **Mappatura a livello nazionale** dell'affidamento a cooperative sociali di tipo B delle attività ex art. 5 legge n. 381 con particolare riguardo alla tipologia degli enti pubblici e delle società a partecipazione pubblica che hanno attivato tale procedura, le modalità dell'affidamento e le caratteristiche delle cooperative di tipo B coinvolte, i tipi di attività affidate, i profili e la dimensione quantitativa delle persone svantaggiate coinvolte nei progetti, con particolare riguardo alle persone recluse e a quelle in misura alternativa.
- b) **Predisposizione di un piano di comunicazione** rivolto agli enti locali, agli enti pubblici e alle società a partecipazione pubblica per sensibilizzare tali soggetti ad un maggior e più sistematico utilizzo del suddetto art. 5 legge 381. Tale piano di comunicazione potrà avvalersi anche dei risultati dell'istituzione del **concorso di idee** proposto da questo tavolo (vedi *infra* proposta n. 11) La sensibilizzazione di tali decisori politici e amministrativi potrà avvenire anche attraverso il coinvolgimento di organismi nazionali rappresentativi di tali soggetti (ad es. l'ANCI o la conferenza Stato-Regioni). Tale piano dovrà in particolare porsi l'obiettivo di evidenziare ai governi locali le **ricadute in termini di inclusione sociale e di riduzione dei tassi di recidiva** prodotte dai reinserimenti lavorativi di persone svantaggiate reduci dal circuito penitenziario. Ricadute positive che sono e devono essere assolutamente compatibili con una gestione degli affidamenti dei servizi pubblici locali **trasparente e rispettosa del principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione.**

## **8. Proposta 6 - Sportelli e totem informativi delle Anagrafi comunali e delle Prefetture all'interno degli istituti per facilitare le procedure burocratiche che coinvolgono detenuti (anche stranieri) e loro familiari**

### **Obiettivo 2.1 (Ruolo Enti Locali)**

#### **8.1 Descrizione**

Ai sensi della legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", lo Stato e gli Enti Locali devono sviluppare e consolidare programmi di integrazione sociale rivolti a persone sottoposte a limitazione della libertà personale dentro e fuori dal carcere.

La diffusione di sportelli informativi della anagrafi comunali e delle prefetture all'interno degli istituti penitenziari risponde alla necessità di consentire un orientamento di base e l'accesso ai diritti riconosciuti ad ogni cittadino a tutti i detenuti, supportando in particolar modo gli stranieri per tutte le incombenze burocratiche che li riguardano.

In tal modo, si mira a rendere protagonista il territorio e ad integrare sempre di più il carcere nella società, migliorando la qualità della vita dei detenuti e favorendo, attraverso azioni di accompagnamento personalizzate e dedicate, il reinserimento socio lavorativo di quelli dimittendi.

L'articolo 45 O.P. prevede inoltre che il trattamento dei detenuti sia integrato dall'assistenza alle loro famiglie. La maggior parte dei detenuti intervistati nell'ambito della consultazione degli Stati Generali si sono lamentati del fatto di non avere avuto alcun tipo di sostegno in tal senso, evidenziando, al contrario, che i rispettivi nuclei familiari hanno dovuto sperimentare solo il disagio di doversi occupare di loro e della condizione di parziale inabilità indotta dalla detenzione.

**Le nuove tecnologie telematiche consentono ormai ai cittadini liberi di ottenere certificazioni senza muoversi da casa.** Nulla vieta che tali tecnologie, che non causano alcun problema di sicurezza in quanto non comportano la possibilità di alcuna "navigazione" nella rete, possano essere messe a disposizione per le persone recluse e per i loro familiari. A tal fine, si propone **l'istituzione di "totem", dislocati all'interno degli istituti in zone limitrofe agli spazi per i colloqui e comunque accessibili anche ai familiari**, grazie a cui, attraverso un sistema *touch-screen*, sia possibile ottenere certificazioni prodotte dall'anagrafe comunale, informazioni sui principali servizi socio-assistenziali forniti dall'ente locale, nonché informazioni su quelli forniti dagli enti *no profit* del territorio di riferimento per i migranti o più genericamente per i soggetti cd. fasce deboli. Tale strumento sarà reso più utile dalla possibilità, cliccando sul servizio o sull'associazione *no profit*, di poter conoscere il tipo di attività, l'indirizzo mail, il numero telefonico e l'orario di ufficio (a seguito di georeferenziazione di tali dati). Uno strumento di questo genere è utilizzato, ad esempio, a Parigi per consentire di conoscere le offerte di lavoro in base alla zona in cui ci si trova (inserendo il tipo di lavoro ricercato) e di inoltrarsi, digitando la propria mail nel caso dei familiari dei reclusi, la proposta così trovata (si veda il link: <http://www.jcdecaux.com/en/Innovation-Design/JCDecaux-s-Intelligent-Street-Furniture> ). In Italia questo tipo di totem è utilizzato a fini turistici dai Comuni di Lucca, Ravenna e Omegna, dai centri pedemontani della Majella che fanno parte del progetto "rEConnectionMaja". Ovviamente l'installazione di tali totem non esclude che in parallelo si possano aprire **sportelli informativi in cui si possa interagire de visu con operatori comunali (o delle Prefetture)**. Tali sportelli collocati presso le sale colloqui degli istituti penitenziari costituirebbe un prezioso momento di presa di contatto dell'ente locale con i familiari del detenuto per fornire sostegno di tipo lavorativo, economico e psicologico ai nuclei particolarmente svantaggiati.

Tali punti informativi potrebbero inoltre essere forniti di:

- una modulistica relativa all'accesso ai vari servizi pubblici e del privato sociale;

- indirizzi/recapiti delle strutture /risorse idonee disponibili con correlate indicazioni sulle modalità di contatto o accesso, nonché indicazioni relative alla documentazione necessaria;
- una scheda di rilevazione di eventuali percorsi socio-terapeutici pregressi e della cause di interruzione dei medesimi.
- informazioni relative ai servizi di assistenza ai minori.

## **8.2 Beneficiari**

Tutti i detenuti e i loro familiari bisognosi di certificazioni e di informazioni sui servizi socio-assistenziali degli enti locali e del settore *no profit*. Tra i beneficiari indiretti di tale azione occorre indicare anche il volontariato penitenziario. In molti istituti penitenziari, infatti, le necessità che i detenuti hanno di ottenere certificazioni di vario genere dalle anagrafi comunali vengono svolte da volontari che si prestano a fare da tramite con gli uffici esterni. Si tratta di prassi che evidentemente producono un considerevole spreco di tempo e di risorse assistenziali. In altre realtà, il Comune ha aperto sportelli informativi all'interno degli istituti, tuttavia, con difficoltà organizzative che spesso hanno condotto alla chiusura dei progetti.

## **8.3 Elementi di novità**

Sistematizzazione di tali servizi presso tutti gli istituti penitenziari e rafforzamento del lavoro in rete tra Amministrazioni dello Stato-Ente locale. Inoltre l'uso di totem informativi potrà favorire, da parte della popolazione reclusa e dei loro familiari, una educazione all'uso di dispositivi telematici che potrà senz'altro rappresentare un utile strumento di contrasto al *digital divide* che la pena detentiva produce tra mondo carcerario e società libera.

## **8.4 Effetti a breve termine**

Ammortizzare l'impatto di nuovi utenti e di nuovi bisogni socio-culturali sulle strutture penitenziarie (maggiormente percepibili nelle aree metropolitane); fornire risposte più orientate in grado di garantire condizioni minime di tutela e di percorsi di reinserimento sociale; superare la separatezza carcere/territorio aumentando la consapevolezza dei soggetti beneficiari di continuare ad essere parte integrante della società e degli Enti locali di dover farsi carico anche delle esigenze dei cittadini reclusi.

## **8.5 Possibilità di dare continuità al progetto**

Attraverso la sottoscrizione di un protocollo d'intesa a carattere nazionale che preveda l'impegno da parte dei soggetti firmatari ad aprire sportelli e totem informativi in tutti gli istituti penitenziari. Modalità e tempi saranno regolati da accordi locali. Previsione di un organismo di monitoraggio sulla effettiva realizzazione dell'intesa.

## 8.6 Eventuali soggetti partner (pubblici e privati)

I partner sono evidentemente i singoli Comuni, l'ANCI ed eventuali sponsor privati che vogliono finanziare l'operazione totem (vedi *infra*).

## 8.7 Risorse, strumenti, costi ed eventuali fonti di finanziamento

L'uso dei totem informativi a livello nazionale potrebbe indurre qualche soggetto economico privato del settore delle comunicazioni telematiche, caratterizzato dalla presenza anche di grandi multinazionali dell'industria culturale talvolta sensibili ai temi sociali e con grandi disponibilità finanziarie, a sponsorizzare l'operazione che per tali soggetti rappresenterebbe un costo economico abbastanza relativo e una ricaduta in termini di immagine non trascurabile.

## 9. Proposta 7 - Disseminazione delle buone prassi da effettuarsi attraverso seminari formativi a livello di Provveditorati Regionali e un portale delle buone pratiche

### Obiettivo 2.2 (Disseminazione buone prassi)

#### 9.1 Descrizione

“Conoscere ciò che è stato fatto e come lo si è fatto per poter fare”. Le buone prassi sono le modalità attraverso le quali si sviluppa un'esperienza formativa legata ad una strategia, ad una formula collaborativa, ad una attività. Esse si fondano sul principio secondo il quale il miglioramento della qualità formativa e l'introduzione di elementi utili per il cambiamento sono realizzabili e rappresentano un obiettivo raggiungibile e, quindi, condivisibile.

Per tale motivo costituiscono un volano moltiplicatore di comportamenti e procedure in grado di generare, se adeguatamente diffuse, effetti culturali e processi innovativi che producono ripercussioni positive sull'innalzamento della qualità della formazione e sugli orientamenti delle istituzioni pubbliche e dei soggetti privati. L'azione divulgativa delle buone pratiche genera un sistema attraverso il quale l'esperienza accumulata e le soluzioni innovative apportate possono diventare patrimonio di tutti gli operatori coinvolti nel campo dell'esecuzione penale.

In specifico si propone di organizzare, con cadenza annuale e a livello di singoli Provveditorati regionali, sia dei **seminari interni agli operatori penitenziari** (carcerari e degli UEPE), sia dei **seminari aperti ai principali stakeholders che operano nel campo dell'esecuzione penale** (dalle cooperative sociali al mondo del volontariato, dalle Asl competenti sugli istituti penitenziari ai servizi socio-assistenziali degli enti locali, dagli operatori economici privati alla magistratura di sorveglianza, dalle agenzie di formazione professionale all'Università etc.) in cui discutere delle buone prassi adottate nelle singole realtà locali della regione di riferimento (a partire dal confronto dei singoli piani trattamentali d'istituto).

Tale dibattito locale dovrebbe essere poi divulgato a livello nazionale attraverso la **pubblicazione dei lavori sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia**, secondo quanto dettato dall'art. 23 della legge n. 69/2009 sulla diffusione delle buone prassi nelle pubbliche amministrazioni. Seguendo il modello già adottato dal Ministero dell'Interno per alcune regioni (vedi [http://www.ilquotidianodellapa.it/\\_contents/news/2014/dicembre/1419187131662.html](http://www.ilquotidianodellapa.it/_contents/news/2014/dicembre/1419187131662.html)), si potrebbe inoltre costruire all'interno del sito ministeriale un vero e proprio **portale delle buone prassi** che consenta di descrivere e mettere a confronto le principali iniziative che si sviluppano a livello locale, ma che spesso non vengono comunicate al di fuori della stretta cerchia del singolo istituto penitenziario.

## **9.2. Beneficiari**

Tutti gli operatori penitenziari coinvolti nel trattamento dei soggetti in esecuzione penale e i principali *stakeholders* che entrano in comunicazione diretta o indiretta con l'Amministrazione Penitenziaria.

## **9.3 Elementi di novità**

Non risulta che esista attualmente un sistema strutturato e continuo nel tempo di confronto interno e di comunicazione verso l'esterno delle buone prassi elaborate a livello locale. Tale iniziativa quindi andrebbe a colmare una indubbia lacuna dell'attuale modello organizzativo.

## **9.4 Incidenza effetti a breve termine**

Il confronto e la comunicazione delle buone prassi dovrebbero consentire il loro diffondersi sul territorio regionale producendo una **maggiore uniformità degli interventi dell'amministrazione penitenziaria**, nonché lo sviluppo di **sinergie tra gli istituti penitenziari** che potrebbero favorire una ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse a disposizione (spesso, come noto, non certo abbondanti).

## **9.5 Possibilità di dare stabilità all'azione**

Inserimento nel programma annuale di formazione dell'ISSPe (Direzione Generale della Formazione ai sensi del D.P.C.M. 14.07.2015 n. 84) dopo accurata cernita delle buone prassi più significative segnalate dai singoli Provveditorati; possibilità di stipulare accordi, convenzioni, protocolli d'intesa con altri enti che si occupano di formazione e di reinserimento sociale (in particolare Enti Locali).

## **9.6 Soggetti partner**

Istituto Superiore Studi penitenziari, Direzione Generale della Formazione (D.P.C.M. 14.07.2015 N. 84).

Università, Istituti di ricerca, Ordini professionali, Agenzie formative, Enti pubblici e privati competenti in materia di formazione del personale.



## 9.7 Fonti di finanziamento

Capitoli di bilancio del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria relativi all'attività formativa. I costi potrebbero anche essere ridotti dall'utilizzo di tecnologie telematiche di comunicazione tra i soggetti.

### **10.Proposta 8 - Progetto bando nazionale per dipartimenti universitari per progettazione e realizzazione di un piano triennale sulla formazione congiunta degli operatori UEPE**

#### **Obiettivo 3 (Soluzioni normative e amministrative per dare impulso agli UEPE) e 4.1. (Percorsi di formazione congiunta)**

**(inviato per conoscenza al tavolo 15)**

#### **10.1 Descrizione**

L'attuale formazione degli assistenti sociali della giustizia è regolamentata dal Piano annuale della formazione dell'Istituto Superiore di Studi Penitenziari, a sua volta elaborato nell'ambito delle Linee guida del Piano Triennale della Formazione. Il sistema italiano prevede il possesso della laurea in servizio sociale per l'accesso alla professione di assistente sociale della Giustizia, previo superamento di procedura concorsuale nazionale, cui segue una formazione "di ingresso" interna all'Amministrazione Penitenziaria. I punti critici evidenziati dallo stesso personale (nell'indagine pubblicata nella *Relazione sulle performance 2014* il 52,5% del personale giudica negativamente la formazione e il 60,6% ritiene di non essere informato sul sistema di misurazione e valutazione delle performance) sembrano essere:

- a) in generale, **esiguità delle risorse** investite dall'ISSP sulla formazione degli operatori penitenziari (ad es., per l'anno 2014, 225.360 euro scesi a 172.032 per il 2015, a fronte di più di 40 milioni di euro investiti dalla Direzione Generale del personale e della formazione per la "valorizzazione del personale attraverso meccanismi di premialità");
- b) uno **scarso coinvolgimento nell'attività formativa del sistema universitario**, coinvolgimento che avviene per lo più attraverso singoli docenti e al di fuori di procedure di scelta strutturate e trasparenti;
- c) **difficoltà a costruire percorsi formativi che siano permanenti, congiunti** (nel senso di coinvolgere tutti i tipi di soggetti che collaborano all'esecuzione penale e in particolare volontari e magistrati di sorveglianza) e **adeguatamente valutati** nella valorizzazione del personale;
- d) sotto l'aspetto della formazione post-laurea è da sottolineare l'esistenza di un unico master specifico di Secondo livello presso l'Università Roma Tre, l'assenza di percorsi formativi per i dirigenti con i master organizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione Pubblica (in particolare il Bocconi Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche) e l'assenza

di meccanismi codificati di valutazione di tali titoli nell'ambito della valorizzazione professionale del personale. In tale prospettiva, l'attivazione di master di primo e secondo livello risponderebbe a quell'esigenza indicata al punto 25 delle Regole europee sulla Probation, secondo la quale "il personale deve, durante tutta la carriera, mantenere e migliorare le proprie competenze professionali grazie alla formazione e all'aggiornamento che gli sono offerti".

Alcuni sistemi europei hanno elaborato nel corso degli anni sistemi di formazione specificatamente rivolti agli operatori della *probation*, che costituiscono una specializzazione rispetto ai generici corsi in Servizio Sociale. Su tutti, Inghilterra e Galles hanno attivato tra il 1998 e il 2010 il Diploma in Probation Studies, corso di laurea rivolto specificatamente alla figura del Probation Officer. Dal 2010 il sistema è stato in parte modificato e il percorso principale per qualificarsi come *probation officer* è il Probation Qualifying Framework, che unisce la formazione accademica con l'esperienza sul campo (<http://www.sfjuk.com/wp-content/uploads/2013/04/PQF-Regulatory-Framework.-November-2013.pdf>).

Al di là delle trasformazioni più specifiche nel corso degli anni, ciò che è interessante prendere a modello dal sistema inglese è l'attenzione alla **compartecipazione tra sistema della giustizia e sistema accademico**, non soltanto nella realizzazione della formazione, ma altresì sul piano della programmazione della formazione stessa. Al momento, il sistema inglese si fonda su una formazione di ingresso di lunga durata (che va dai 15 mesi ai 3 anni, a seconda delle competenze pregresse) che è affidata a tre Università inglesi, sulla base di un contratto triennale con il Ministero della Giustizia. Le linee generali della formazione sono concordate tra i due sistemi (giustizia e università), così come la concreta realizzazione, che viene effettuata nella sua parte più teorica in accademia e nella sua parte più pratica nei servizi di *probation*. Tale percorso sembra essere facilitato da una generale vicinanza tra i due sistemi, corroborata peraltro da un forte interscambio: molti docenti universitari titolari dei corsi sui temi affini all'esecuzione penale hanno un trascorso di operatori della *probation*. Per quanto riguarda la formazione "in itinere", questa è demandata ad un'agenzia autonoma competente nella formazione di tutto il settore della giustizia, Skills for Justice (<http://www.sfjuk.com/>), che garantisce un elevato livello di uniformità su tutto il territorio nazionale.

Seguendo il modello inglese, la presente proposta consiste quindi nell'istituire **un bando nazionale aperto a tutti i dipartimenti universitari** in cui l'Amministrazione penitenziaria metta a concorso **la progettazione e la realizzazione di un piano triennale di formazione congiunta** per gli operatori dell'area penale esterna e minorile. Nel bando l'Amministrazione penitenziaria dovrà precisare le esigenze formative che ritiene prioritarie e le modalità con le quali tali priorità potranno essere rielaborate e ridiscusse con il dipartimento vincitore del bando.

In parallelo a questa iniziativa, il DAP potrà stanziare parte del budget a propria disposizione per la formazione del personale per **cofinanziare master di primo e secondo livello** istituiti da dipartimenti universitari su tematiche che siano di interesse formativo in particolare per i livelli dirigenziali degli operatori degli uffici UEPE.

## 10.2 Beneficiari

Da tempo gli operatori sociali della giustizia lamentano la carenza di una formazione specifica che li prepari alla delicata professione che andranno a svolgere e soprattutto un aggiornamento costante rispetto alle evoluzioni normative e alle evoluzioni socio-anagrafiche e culturali degli utenti dei servizi (si pensi alla sovra-rappresentazione degli stranieri nell'esecuzione penale). In questo senso un rinnovamento del sistema di formazione congiunta può costituire una risposta ai bisogni diffusi degli operatori UEPE e, in seconda battuta, può avere un impatto sugli utenti e sulla rete di relazioni con cui l'operatore si trova ad interagire (operatori penitenziari, Magistratura di Sorveglianza, volontariato, soggetti del terzo settore, enti pubblici, ecc.).

### 10.3 Elementi di novità

Il principale elemento di novità consiste nel significativo **coinvolgimento del mondo accademico** nella formazione degli operatori. L'amministrazione penitenziaria potrebbe in tal senso avvalersi di un contributo esterno di qualità nella predisposizione degli obiettivi e dei contenuti della formazione stessa. In particolare, occorrerebbe potenziare i contenuti formativi che accomunano l'amministrazione penitenziaria agli altri settori della Pubblica Amministrazione entro il nuovo **modello del New Public Management** che è stato già ampiamente sperimentato in molti Paesi europei. Il costante interscambio tra i due sistemi consentirebbe ad entrambi di sviluppare la reciproca conoscenza e il confronto indispensabili per tenere insieme competenze tecniche e competenze teoriche. Inoltre, questa sinergia tra i due sistemi consentirebbe una maggiore aderenza ai principi contenute nelle Regole europee sulla Probation che al punto 24 prevede che "il personale sia valutato secondo modalità riconosciute" e tale valutazione deve portare a "qualifiche che certificano il livello di competenze raggiunte".

È da sottolineare, inoltre, che il progetto prevede l'adozione del sistema della **formazione congiunta**, ovvero un tipo di formazione che è di per sé proiettata ad implementare **strategie d'azione di rete** che sono unanimemente considerate indispensabili per poter incrementare l'efficacia degli interventi di reinserimento sociale.

### 10.4 Incidenza/effetti/risultati a breve termine

- Strutturazione di percorsi di formazione qualificata e specifica per il ruolo di operatore sociale della giustizia.
- Implementazione delle relazioni e della reciproca conoscenza sul campo tra mondo accademico e sistema penitenziario, anche favorendo l'interscambio professionale tra le due istituzioni.
- Omogeneizzazione dei contenuti della formazione sul piano nazionale e con uno sguardo internazionale con il coinvolgimento di operatori non dipendenti dell'Amministrazione Penitenziaria (ad es. magistrati di sorveglianza, avvocati, volontari penitenziari etc.).
- Sviluppo di una competenza trasversale dei due sistemi (penitenziario e universitario) che consenta altresì la partecipazione congiunta a bandi di finanziamento europei.

- Potenziamento della professionalità e del riconoscimento di ruolo dell'operatore UEPE con particolare attenzione alla sua capacità a lavorare in rete col territorio e a valutare l'impatto del suo lavoro in termini di riduzione della recidiva.

### **10.5 Possibilità di dare stabilità continuità all'azione**

La stabilità dell'azione verrebbe garantita dalla durata (almeno triennale) del rapporto di collaborazione tra atenei individuati e Ministero della Giustizia, in linea con la programmazione prevista dalle Linee Guida attualmente già pubblicate con cadenza triennale dall'Istituto Superiore di Studi Penitenziari.

### **10.6 Eventuali soggetti partner (pubblici e privati)**

I principali interlocutori sono il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e gli Atenei/Dipartimenti individuati quali soggetti con cui programmare e realizzare la formazione.

Altri soggetti potranno essere di volta in volta coinvolti tramite apposite convenzioni per la realizzazione di specifici moduli formativi (es: Consiglio Nazionale Ordine Assistenti Sociali, Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, Consiglio Superiore della Magistratura, Consiglio Nazionale Forense, Enti Locali ecc.).

### **10.7 Risorse, strumenti, costi ed eventuali fonti di finanziamento**

Le risorse utilizzabili sono innanzitutto quelle stanziare a livello ministeriale per l'attuale piano della formazione. La sinergia tra Ministero della Giustizia e Atenei potrebbe inoltre costituire la base di sviluppo di una progettualità rivolta alla richiesta di finanziamenti europei sul tema. Una recente ricerca condotta dal PRAP Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta, con la consulenza scientifica del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino, ha dimostrato come l'interesse per l'aggiornamento professionale all'interno degli operatori UEPE sia molto elevato, ma si scontri con i relativamente alti costi di iscrizione. Pertanto, sono auspicabili forme di cofinanziamento per gli operatori e un'effettiva valorizzazione di questi titoli nelle valutazioni di progressione di carriera.

## **11.Proposta 9 Esternalizzazione dei servizi interni *no core* (cd. lavori domestici e MOF) degli istituti penitenziari attraverso il modello della concessione pubblica di gestione di servizi**

### **Obiettivo 4.2 Interventi economici a favore di iniziative di reinserimento sociale**

## 11.1 Descrizione

La questione del lavoro in carcere è, da un lato, fondamentale per il percorso di reinserimento sociale della persona reclusa, dall'altro, difficile da realizzare a causa delle oggettive difficoltà organizzative dovute al trasferimento di attività produttive all'interno degli istituti penitenziari, il che ha prodotto da sempre una scarsa propensione degli imprenditori a collocare in carcere tali attività (questo è avvenuto, come noto, sin dall'Ottocento quando sia il modello filadelfiano, ma soprattutto quello auburniano, si scontrarono con la materiale impossibilità di impiantare in carcere strutture produttive non meramente afflittive).

In realtà **il mantenimento di un istituto penitenziario richiede una quantità di lavoro non trascurabile e di una qualità affine al profilo professionale della maggioranza della popolazione reclusa** (che, come noto, proviene, per la grande maggioranza dai gruppi sociali più svantaggiati, si vedano sul punto le considerazioni svolte dal tavolo 8 degli Stati generali). Questo "lavoro per il carcere", chiamato lavoro domestico per i cd. "servizi di istituto", viene svolto attualmente con modalità del tutto dis-economiche e improprie che vedono **coinvolti, da un lato, i detenuti in ruoli squalificanti e non professionalizzanti, dall'altro, la polizia penitenziaria che si attiva in ruoli professionali (elettricisti, imbianchini, falegnami etc.) non confacenti a quello che dovrebbe essere il profilo degli operatori del custodiale**. Questo sistema appare tra l'altro in palese contraddizione con il principio stabilito dell'art. 20, comma 5, dell'O.P. secondo il quale "L'organizzazione e i metodi del lavoro penitenziario devono riflettere quelli del lavoro nella società libera al fine di far acquisire ai soggetti una preparazione professionale adeguata alle normali condizioni lavorative per agevolarne il reinserimento sociale".

Il lavoro per il carcere consiste essenzialmente in tutti quei **servizi cd. no core** che sono propri di qualsiasi struttura edilizia che ospiti nel corso di tutto l'arco della giornata un certo numero di persone per periodi più o meno lunghi di tempo e in cui lavorano un certo numero di operatori addetti alla loro cura, assistenza, custodia, sorveglianza etc. Nello studio di fattibilità per il nuovo carcere di Bolzano i servizi *no core* sono stati così individuati: manutenzione ordinaria dell'immobile, manutenzione impianti termodinamici e di sorveglianza, corrente elettrica, riscaldamento, acqua, servizio mensa detenuti e spaccio interno, servizio mensa del personale, servizio lavanderia e biancheria per detenuti e caserma polizia penitenziaria, servizio lavaggio posti-letto, servizio pulizia aree interne e caserma polizia penitenziaria, manutenzione aree verdi, attività sportive, ricreative, culturali e di formazione professionale per le persone recluse. Dal punto di vista della gestione di tali servizi, un carcere non si differenzia molto da una qualsiasi struttura ospedaliera se non per le esigenze di sicurezza (che sono peraltro perfettamente conciliabili con una gestione esterna di essi attraverso opportune precauzioni organizzative).

**La gestione dei servizi no core delle strutture ospedaliere, ma anche quella della gestione dei servizi di pulizia, manutenzione, ristorazione nell'ambito delle strutture del Ministero della Difesa, o delle strutture utilizzate dalle forze dell'ordine**, potrebbero rappresentare un ottimo esempio di modello organizzativo da applicare, con i dovuti accorgimenti, anche agli istituti penitenziari. Come noto, tale modello si basa sull'uso della **concessione pubblica di servizi** che viene regolata da disciplinari che regolamentano in dettaglio la qualità dei servizi resi e le modalità con le quali devono essere realizzati.

Un indirizzo di questo tipo appare emergere dalla scelta, estremamente innovativa rispetto allo *status quo*, di utilizzare per la costruzione e gestione del nuovo carcere di Bolzano non lo strumento tradizionale dell'appalto pubblico, ma quello della concessione ventennale di costruzione e gestione di opera pubblica (3 anni per la costruzione e 17 per la successiva gestione dei servizi *no core*). Scelta che, tra l'altro, appare in linea con il paradigma organizzativo del cd. *Facility Management*, già utilizzate per la gestione dei patrimoni immobiliari in altri settori sia pubblici che privati (si veda sul punto le considerazioni del tavolo 1 degli Stati generali sull'esecuzione penale). Si tratta in sintesi di quell'approccio agli edifici (pubblici o privati) denominato *Life cycle* che ottimizza e razionalizza le varie fasi della vita della struttura architettonica (dalla sua progettazione sino alla sua dismissione), in modo da garantirne la sostenibilità economica, sociale ed ambientale. In tale prospettiva, all'obiettivo di **umentare il lavoro delle persone recluse in carcere** e favorire **effettive ed efficaci pratiche di formazione professionale**, si aggiungono gli obiettivi di **valorizzare e rinnovare il patrimonio edilizio penitenziario** in uso, nonché di **ottimizzare la spesa di gestione e manutenzione** degli istituti penitenziari.

Nell'ambito di questi modelli organizzativi, il lavoro per la gestione dei servizi *no core* degli istituti penitenziari da parte di concessionari privati e/o del privato sociale in cui impiegare persone recluse rappresenta un elemento importante. Come noto, da alcuni anni i detenuti impegnati in attività lavorative all'interno degli istituti penitenziari arrivano a stento al 20% e di questi più dell'80% operano al servizio dell'Amministrazione Penitenziaria, per lo più sotto la guida della polizia penitenziaria che ovviamente non può offrire alcun servizio qualificato di formazione professionale (anche qui è sufficiente richiamare le considerazioni svolte dal tavolo 8 degli Stati generali). Occorre aggiungere che anche quando tali lavori sono gestiti da soggetti del privato sociale spesso questi ultimi non hanno dimensioni tali da gestire attività produttive esterne al contesto carcerario e sono quindi costretti ad abbandonare a sé stesse le persone recluse una volta terminato il periodo dell'esecuzione penale.

L'obiettivo quindi è quello di trasformare il lavoro domestico e la funzione della cd. MOF (in cui vengono spesso impiegati i detenuti come coadiuvanti) in **lavoro autenticamente professionale** facendo gestire tali lavori da soggetti privati, consorziati con soggetti del privato sociale, che si assumano l'impegno di assumere una quota di ex detenuti a fine pena nelle loro attività extra-carcerarie (sul modello della gestione delegata che è stato da tempo utilizzato in Francia).

I bandi di gara per la concessione della gestione dei servizi *no core* dovrebbero avere **una durata e un'ampiezza tali da consentire delle economie di scala e una prevedibilità dei costi** da parte dei soggetti vincitori, in grado di garantire la sostenibilità economica dell'operazione da parte di soggetti che si collocano sul libero mercato della produzione di beni e servizi. Ad una prima sommaria valutazione, apparirebbe congruo pensare a bandi che mettano a gara i servizi *no core* di tutti gli istituti penitenziari di un Provveditorato regionale per una durata triennale.

Tra l'altro, tale proposta ben si concilia e si potrebbe agevolmente integrare con quella del tavolo 8 degli Stati Generali che, sul modello della esperienza catalana del Centre d'Iniciatives per a la Reinseció (CIRE), suggerisce di costituire un ente/organismo esterno all'Amministrazione Penitenziaria che gestisca lo sviluppo e la promozione del lavoro negli istituti penitenziari con le necessarie competenze in materia di accesso al mercato del lavoro, *marketing*, organizzazione produttiva, gestione del personale etc.

## 11.2 Elementi di novità

Gli elementi di novità e i benefici di un modello di questo genere dovrebbero manifestarsi su due ordini di problemi:

- a) **Razionalizzazione e ottimizzazione dei servizi *no core*** e conseguentemente delle strutture materiali che ospitano attualmente gli istituti penitenziari che versano, come noto, in una condizione spesso di palese irregolarità rispetto ad una serie di normative in tema di igiene, di sicurezza (non nel senso penitenziario), del lavoro etc. I disciplinari che vengono predisposti per il concessionario prevedono, infatti, severi controlli di qualità dei servizi erogati (con relative penalità) che vengono effettuati anche con le modalità della cd. *customer satisfaction*, nella prospettiva che i principali clienti dei servizi siano i degenti (e relativi familiari) e i lavoratori della sanità. L'applicazione di un tale modello al carcere, che concepisce **i detenuti, i loro familiari e gli operatori penitenziari come veri e propri "clienti" dell'istituzione penitenziaria**, rappresenterebbe una rivoluzione copernicana nella cultura professionale ancora prevalente nel mondo carcerario. Inoltre, il coinvolgimento di soggetti economici di consistenti dimensioni economiche per la gestione dei servizi *no core* non di singoli istituti, ma per lo meno di quelli gravitanti nella competenza di uno stesso Provveditorato regionale dovrebbe consentire economia di scala e ottimizzazione dei costi di entità rilevante.
- b) Un **incremento quantitativo di possibilità di lavoro interno per i reclusi e un loro miglioramento qualitativo in termini di professionalizzazione e acquisizione di abilità da spendere sul mercato del lavoro** (vedi *infra* al punto successivo).

## 11.3 Incidenza/effetti/risultati a breve termine

In particolare, è il punto b ad interessare specificatamente il tavolo 17. I benefici preventivabili sono numerosi e di grande rilevanza. In primo luogo, far svolgere alle persone reclusi dei lavori veri, con **modalità organizzative simili a quelle della vita extramuraria** e con un'utilità immediata per il luogo che li imprigiona. Il contatto con operatori professionali esterni che svolgerebbero la duplice funzione della formazione professionale e della direzione dei lavori interni dovrebbe consentire l'instaurarsi di un **rapporto "adulto" lavoratore-datore di lavoro**, superando quell'infantilizzazione dei lavori carcerari che è ben rappresentata dal gergo penitenziario che li qualifica con una serie di diminutivi (spesino, scopino etc.). Il modello della cd. sorveglianza dinamica dovrebbe favorire la praticabilità di questi spazi lavorativi che dovrebbero quanto più possibile **ricalcare l'esperienza del lavoro legale extramurario, con le sue asprezze e le sue assunzioni di responsabilità**. Quindi formazione professionale vera, per un lavoro vero.

In secondo luogo, il concessionario dovrebbe impegnarsi ad inserire nel proprio organico della sua attività extra-carceraria una quota di detenuti a fine pena. Questo consentirebbe di progettare **percorsi di reinserimento lavorativo sul territorio post-condanna effettivi e con alte probabilità di successo**, in quanto sostenuti dal requisito fondamentale della **continuità lavorativa tra l'interno e l'esterno**. Elemento che è stato rilevato come tra i più problematici da ottenere quando il lavoro interno è gestito da soggetti economici che non hanno attività extra-carcerarie e quindi non possono garantire un supporto lavorativo una volta che la persona reclusa ha scontato la sua condanna.

In terzo luogo, occorre sottolineare l'esigenza che tali **servizi siano gestiti secondo dinamiche realmente imprenditoriali e non parcellizzate/frammentate** come sinora è accaduto per il lavoro carcerario. Da questo punto di vista, sarebbe opportuno, come detto, pensare a concessioni che riguardino sui servizi *no core* non di un singolo istituto penitenziario, ma di uno o più provveditorati regionali. Il dare continuità e l'ampliare le dimensioni della gestione dei servizi consentirebbe di coinvolgere un maggior numero di persone detenute con il vantaggio conseguente di **uscire da quella logica premiale che ha regolato in questi anni il lavoro intramurario** (il lavoro non come un diritto, ma come un premio sempre revocabile). Occorre ribadire il principio più volte sancito dalla nostra Corte Costituzionale che il lavoro in carcere è un diritto per tutti i reclusi, non un premio per coloro che si comportano bene, risorsa da spendere nella negoziazione che si instaura tra custodi e custoditi.

#### **11.4 Precauzioni organizzative**

La storica propensione delle istituzioni totali ad essere teatro di corruzione e di speculazioni imprenditoriali fa emergere la necessità di precisare con accuratezza il profilo e le caratteristiche che debbono essere posseduti dal concessionario e le modalità di gestione dei servizi *no-core*.

##### **a) Criteri di scelta del concessionario: prevalenza di consorzi composti da imprenditori privati e cooperative sociali**

Come detto, il modello qui indicato è stato applicato per la prima volta per la costruzione del carcere di Bolzano e quindi per la costruzione di un nuovo edificio penitenziario. Considerato che in Italia la costruzione delle carceri è stata sempre effettuata attraverso lo strumento dell'appalto pubblico, il *know-how* delle imprese del settore si è da sempre concentrato sulla loro capacità di costruire strutture edilizie "particolari" come quelle carcerarie. Si tratta sostanzialmente di imprese di costruttori che entrano in una lista speciale per garantire la riservatezza e la sicurezza all'intero processo. Lo strumento della concessione di gestione dei servizi modifica questo assunto. Occorre quindi riflettere su quali siano il curriculum e l'esperienza professionale del concessionario soprattutto rispetto a quella parte di servizi *no core* che si avvicinano alle tradizionali attività trattamentali gestite abitualmente dal DAP. Penso in particolare alle attività formative, culturali e ricreative che il concessionario dovrà gestire impegnandosi, tra l'altro, a coordinarsi con l'amministrazione penitenziaria, in istituti che continueranno ad essere diretti da un direttore dipendente dal Ministero della Giustizia, con un personale ministeriale (custodiale, trattamentale e amministrativo) con cultura professionale molto distante dai profili privatistici ed aziendali. Altrettanto problematica potrà rivelarsi la gestione dei rapporti con il mondo del privato sociale e del volontariato penitenziario. Da questo punto di vista appare preferibile la costituzione di consorzi che abbiano al loro interno sia imprenditori privati che gestiscono servizi simili a quelli *no core* carcerari di altre strutture territoriali (ospedali, scuole, caserme, fabbricati industriali etc.), sia soggetti del privato sociale che da anni si occupano di interventi sul fronte del disagio sociale. Il fatto che tali consorzi operino anche su altri settori economici extra-carcerari e la conseguente differenziazione dei loro fonti di profitto, dovrebbe anche scongiurare il pericolo che essi si trasformino, per ragioni di puro interesse economico, in *stakeholders* favorevoli all'incremento della popolazione reclusa con relative politiche di *lobbying* sul decisore politico.



Appare essenziale, in tale prospettiva, fare riferimento in modo non impressionistico ad esperienze europee (penso in particolare a quella francese e a quella catalana già citate) per rilevare quali sono i profili, le competenze professionali, i modelli organizzativi, le modalità di gestione delle relazioni con l'amministrazione penitenziaria, i criteri di valutazione da parte della P.A. dei candidati concessionari che sono stati adottati per ovviare a questi problemi e per riuscire ad individuare quei soggetti economici privati che offrano garanzie di esperienza e di qualità della gestione. Da questo punto di vista, il processo di costruzione e di gestione che sta per avviarsi al carcere di Bolzano potrà rappresentare un eccellente *case study*.

## **b) Criteri di valutazione della gestione dei servizi da parte del concessionario: gli indicatori di qualità**

Tra i vantaggi dell'uso della concessione di gestione di servizi vengono esplicitamente indicati i seguenti punti:

- a) la **gestione della struttura risulta più efficiente** in quanto il concessionario assume l'obbligazione contrattuale di garantire standard qualitativi predeterminati ed il mancato rispetto di tale standard comporta l'applicazione delle penali e, quale estrema conseguenza, la risoluzione del contratto di concessione;
- b) l'esborso dei canoni e dei corrispettivi da parte dell'Amministrazione è strettamente connesso **all'efficienza dei servizi della struttura e della sua gestione**.

Inoltre, essendo il concessionario un soggetto di diritto privato egli si assume dei rischi tra cui quello che "riguarda la capacità di erogare il servizio nella misura e secondo gli standard concordati: il trasferimento di tale rischio al concessionario importa che i contributi pubblici non avvengano automaticamente, ma siano correlati al grado di effettiva disponibilità di servizi fornito dal privato, al loro volume ed a determinati standard di qualità" (dallo studio di fattibilità del carcere di Bolzano). Partendo da tali presupposti diventa decisivo determinare nel contratto di concessione tali volumi e tali standard di qualità dei servizi *no core* gestiti dal concessionario attraverso la **predeterminazione di indicatori di qualità** che siano quanto più possibile oggettivi e facilmente misurabili, in modo da rendere **monitorabile in tempo reale la gestione dei servizi da parte del concessionario**.

Non esistono nella letteratura internazionale molte ricerche che abbiano indagato sul **tema degli indicatori di qualità dei servizi offerti all'interno di istituti penitenziari**. Una delle poche ricerche in tal senso ci deriva dall'esperienza statunitense, in cui, proprio la convivenza di un sistema privato di gestione delle carceri con la permanenza di quello pubblico, ha indotto alcuni ricercatori a porsi **il problema della comparazione dei due sistemi, in termini di efficienza e di qualità dei servizi carcerari**. In tale prospettiva, si potrebbe fare riferimento allo strumento, ampiamente utilizzato nelle carceri federali statunitensi sin dagli anni Novanta, denominato Prison Social Climate Survey (cfr. S. D. Camp, G. G. Gaes, W. G. Saylor, *Quality of Prison Operations in the US Federal Sector. A Comparison with a Private Prison*, "Punishment and Society", n. 1, 2002, pp. 27-53), che consiste essenzialmente in una serie di parametri oggettivi e soggettivi (nel senso di riscontrabili nelle opinioni degli operatori penitenziari e della popolazione detenuta che vanno periodicamente rilevate con questionari *ad hoc*) con cui è possibile misurare la qualità dei servizi resi da un istituto penitenziario (compresi ovviamente quelli che si

definiscono *no core*). Non è un caso che metodologie simili siano già state applicate in Italia per le strutture ospedaliere. Cercare di applicare alla realtà italiana tali parametri, adattandoli ovviamente al nostro contesto istituzionale-normativo e alle culture professionali prevalenti nel mondo penitenziario italiano, potrebbe costituire un'ottima soluzione alla **questione della verifica della qualità dei servizi *no core* degli istituti penitenziari**.

### **11.5 Beneficiari ed effetti previsti**

Come detto, il beneficiario dovrebbe essere, in primo luogo, la popolazione reclusa che godrebbe a regime di una molteplicità di effetti positivi:

- a) maggiore disponibilità di lavoro interno;
- b) maggiore qualità della formazione professionale;
- c) miglioramento della qualità dei servizi all'interno della vita detentiva;
- d) miglioramento della qualità dell'impiego del tempo in carcere attraverso la responsabilizzazione della persona reclusa come lavoratore a pieno titolo;
- e) maggior efficacia dei percorsi di reinserimento lavorativo post-condanna.

Tra i beneficiari dobbiamo peraltro includere anche l'Amministrazione Penitenziaria che potrebbe godere dei seguenti effetti positivi:

- a) razionalizzazione e ottimizzazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche in tema di gestione dei servizi interni agli istituti penitenziari;
- b) razionalizzazione dell'utilizzo di personale della polizia penitenziaria che verrebbe sgravato di funzioni non adeguate al suo profilo professionale e impiegato più utilmente in altre mansioni;
- c) innalzamento della qualità dei servizi interni agli istituti di cui usufruisce anche il personale dell'Amministrazione;
- d) miglioramento dei rapporti tra custodi e custoditi dovuto all'effetto d) indicato *supra*.

Da non trascurare anche i benefici prodotti agli *stakeholders* che operano nel campo dell'esecuzione penale:

- a) maggior trasparenza e prevedibilità della distribuzione delle risorse pubbliche in tema di lavoro carcerario;

- b) possibilità per le cooperative sociali di costruire proficui progetti di collaborazione con soggetti economici del mondo imprenditoriale in grado di fornire stabilità di risorse e maggiore professionalità al mondo del privato sociale;
- c) possibilità di aprire nuove possibilità di sinergie tra i soggetti che gestiscono i servizi interni agli istituti penitenziari e i soggetti che decidono di trasferire negli istituti parte dei loro processi produttivi.

### **11.6 Elementi di novità e fattibilità del progetto**

Come detto, si tratta di un modello gestionale che sta per essere sperimentato in Italia attraverso l'esperienza di Bolzano, ma che può fondarsi su solide esperienze internazionali. In particolare, va sottolineata quella francese, dove sin dalla seconda metà degli anni '90, il Ministero della Giustizia ha affiancato, alla gestione ordinaria degli istituti di pena, formule di gestione mista degli stessi salvaguardando le funzioni cardine della penalità e della custodia, ovvero la sicurezza, la direzione complessiva dell'istituto, la funzione trattamentale ed il *probation service*. L'esperienza francese, nonché quella catalana presa a modello dal tavolo 8, tra l'altro, nel contesto di amministrazioni penitenziarie affini per cultura e modelli organizzativi a quella italiana, mostrano inequivocabilmente **la fattibilità e gli aspetti positivi di un modello gestionale** che ha dato prova di essere in grado di incrementare l'efficienza del sistema penitenziario in termini di maggiori possibilità di reinserimento lavorativo e responsabilizzazione delle persone recluse. E ciò attraverso una **valorizzazione del ruolo originario e più consono al mandato costituzionale dell'Amministrazione Penitenziaria**, puntando sul privato e sul privato sociale quali soggetti portatori di competenze e risorse utili allo sviluppo di attività di impresa all'interno degli istituti penitenziari e, al tempo stesso, garantendo ai detenuti condizioni di vita più dignitose e maggiori opportunità di trascorrere un tempo di pena meno distruttivo/afflittivo.

## **12.Proposta 10 - Sostenibilità delle misure alternative attraverso progetti di *housing sociale***

### **Obiettivo 4.2. (Interventi economici a favore di iniziative di reinserimento sociale)**

#### **12.1 Descrizione**

La più recente normativa emanata in tema di esecuzione penale ha visto un forte investimento del legislatore sulle misure alternative alla detenzione. È ormai acclarata la forte diminuzione della recidiva per coloro che possono usufruire a fine pena di misure alternative (cfr. ricerca F. Leonardi, 2007 e quelle G. Torrente - G. Jocteau dopo l'indulto 2006), che consentono un graduale rientro nella società. Parte della detenzione deve, quindi, servire da collettore di sinergiche collaborazioni tra Istituzioni, Enti Locali, privato sociale e terzo settore, al fine di creare la necessaria rete sociale che possa fungere da contenimento ed accompagnamento per coloro che hanno scontato o stanno scontando una pena, ed hanno pertanto trascorso un periodo lontano dal contesto sociale di appartenenza.

La pena detentiva non deve più essere intesa come momento di esclusione e separazione dal consorzio civile, ma come occasione ed opportunità affinché il legame reciso dalla scelta deviante del soggetto sia ripristinato, attraverso opportunità costruite dagli operatori penitenziari in collaborazione con gli "attori" presenti sul territorio, e le scelte consapevoli da parte del reo. Tale percorso di maturazione nell'ambito del trattamento penitenziario deve comunque sostanziarsi attraverso il reperimento di risorse esterne, soprattutto nel caso di soggetti privi di un forte radicamento sociale territoriale o provenienti da contesti territoriali pesantemente condizionati dalle attività della criminalità organizzata.

Elementi imprescindibili rispetto al sostanziale reinserimento sono la disponibilità di un'offerta lavorativa e la disponibilità di un alloggio dove poter usufruire di permessi premio, propedeutici a più ampie misure, e di misure alternative (detenzione domiciliare, affidamento al servizio sociale). In particolare il **reperimento di una residenza stabile e controllabile** risulta fondante rispetto alla concessione di misure alternative, posto che in alcuni casi la Magistratura di Sorveglianza considera questo l'unico presupposto indispensabile, come peraltro normativamente previsto, e concede la misura solo sulla scorta dello svolgimento dell'attività di volontariato o di riparazione penale, in assenza di attività lavorativa.

Occorre lavorare, quindi, affinché sia garantita l'uguaglianza di tutti i detenuti rispetto alla legittima aspirazione di parità di trattamento, a dispetto delle diverse risorse economiche e sociali di cui ciascuno dispone. Sarebbe risolutiva la possibilità di **ricorrere all'*housing* sociale, ovvero la possibilità di usufruire di appartamenti messi a disposizione del terzo settore o del privato sociale**, al fine di consentirne l'utilizzo alle persone in detenzione per le quali sia prevista la possibilità di fruizione di misure alternative.

## **12.2 Beneficiari**

Detenuti non abbienti o lontani dai propri luoghi di provenienza, privi di riferimenti economici e familiari, potrebbero usufruire di appartamenti gestiti dal terzo settore o dal privato sociale, in cui poter fruire di permessi premio ex art. 30 ter O.P., durante i quali incontrare i propri familiari lontani o attivarsi per il reperimento di attività lavorativa. Tali appartamenti potrebbero essere messi a disposizione delle persone prive di riferimenti che fanno richiesta di accesso alla detenzione domiciliare o all'affidamento in prova al servizio sociale.

## **12.3 Elementi di novità**

In alcune ore del giorno, sarebbe utile che negli appartamenti fosse presente un servizio da parte di educatori professionali, in modo da fornire un adeguato supporto alle necessità che dovessero sorgere tra gli ospiti, ma anche e soprattutto per accompagnare in maniera adeguata il delicato percorso di riappropriazione della propria vita dopo periodi anche lunghi di "istituzionalizzazione".

I beneficiari degli appartamenti in *housing* potrebbero contribuire con la prestazione della propria opera alla manutenzione degli alloggi ed alla corretta tenuta in ordine degli stessi, come forma di compartecipazione e restituzione dell'opportunità di cui diversamente non si

potrebbe godere. I beneficiari potrebbero svolgere attività di riparazione penale o di volontariato presso gli Enti locali che, attraverso società partecipate (ad es ALER, GESPA ecc ), concedano agli enti del privato sociale o del volontariato l'utilizzo degli appartamenti con canoni agevolati. Tale attività che prevede la prestazione di opera non retribuita, con scopo risarcitorio, costituirebbe una sorta di compensazione rispetto agli Enti concedenti spesso grandemente limitati dalla contingenza economica e dal rispetto del patto di stabilità.

Si potrebbe prevedere per gli Enti del privato sociale e del terzo settore che mettono a disposizione immobili di proprietà o di cui dispongono il possesso, un'esenzione della tassazione sulla casa, equiparando tali gestori a scopo sociale ai proprietari di prima casa, il perseguimento di un interesse primario (la possibilità di risocializzazione per i primi e la difesa di un bene primario per i secondi) risulta in entrambi i casi assolutamente equiparabile.

#### **12.4 Incidenza /effetti/risultati a breve termine.**

Gli effetti immediatamente prevedibili sarebbero:

1. l'aumento della concessione di misure alternative al carcere;
2. la diminuzione dei costi di gestione legati alla detenzione;
3. l'abbattimento della recidiva, e quindi una percezione di una maggiore sicurezza sociale, per il tramite della prevenzione;
4. contribuire al cambiamento culturale partendo dalla prossimità dei condomini dell'edificio in cui sono ubicati gli alloggi, i quali potrebbero constatare al di là del comprensibile iniziale pregiudizio, che l'investimento sociale produce maggiori effetti rispetto alla falsa percezione che solo la repressione consente di aumentare il senso di sicurezza;
5. rendere concreto il risarcimento nei confronti del consorzio sociale per il tramite dell'attività svolta in favore della collettività;
6. ripristinare il contatto del soggetto con la società sostanziando l'astratto concetto del reinserimento.

#### **12.5 Possibilità di dare stabilità continuità all'azione**

Il buon andamento del dato esperienziale, la possibilità di utilizzo di risorse con l'attività di riparazione penale, la rete di contenimento da parte degli educatori, la prevenzione della recidiva, il contesto sociale all'interno del quale si crea la cooperazione interistituzionale e del privato sociale, la conoscenza, il dialogo, la collaborazione ed il reciproco riconoscimento pur nella diversità di ruoli e competenze costituiscono tutti validi elementi per consolidare l'esperienza rendendola continuativa.

## **12.6 Eventuali soggetti partner (pubblici e privati)**

Potrebbero essere coinvolti nel progetto il privato sociale, il mondo del volontariato, il terzo settore, quale gestori degli appartamenti e del personale educativo che vi opera.

Partner pubblici potrebbero essere i Comuni sul cui territorio insistono gli appartamenti e le società a partecipazione comunale, l'ANCI, le Regioni.

Partner privati potrebbero essere Istituti di Credito o assicurativi attraverso le proprie Fondazioni.

## **12.7 Risorse, strumenti, costi ed eventuali fonti di finanziamento**

Si potrebbe accedere a fondi regionali, a fondi europei, al finanziamento attraverso i bandi delle Fondazioni.

Da non sottovalutare il "cofinanziamento" attraverso l'attività posta in essere dai beneficiari degli appartamenti.

## **13.Proposta 11 - Fiera nazionale dei prodotti galeotti e portale per la vendita *online***

### **OBIETTIVO N. 4.2 (Interventi economici a favore di iniziative di reinserimento sociale)**

### **OBIETTIVO N. 5 (sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto alla percezione della pena riabilitativa come promotrice di sicurezza sociale)**

#### **13.1 Descrizione**

Negli ultimi anni, all'interno degli Istituti penitenziari sono nate e cresciute molte realtà lavorative di prodotti di vario genere: aziende agricole, forni e pasticcerie, sartorie e accessori, pelletterie, torrefazioni, caseifici, servizi di *catering*, aziende vinicole, t-shirt, serigrafie, alta moda, profumi, case editrici, ecc. Si tratta prevalentemente di cooperative che talvolta portano anche all'esterno il lavoro, favorendo il reinserimento lavorativo di detenuti in misura alternativa o di persone a fine pena. È un mondo molto ricco di iniziative, creativo, originale e di qualità che fatica però a entrare nel mercato; difficile la distribuzione e la conoscenza al di là la ristretta cerchia di persone già motivate e sensibilizzate.

Eppure, laddove si riesce a costruire iniziative di promozione e vendita di prodotti *made in jail* i risultati sono importanti sia in termini economici e lavorativi, sia in termini di abbattimento dei pregiudizi. Il Ministero della Giustizia negli ultimi anni ha messo a disposizione nel periodo natalizio una sala all'interno del Museo criminologico di Roma, ma rimane un evento di nicchia e che non coinvolge l'intero territorio

nazionale. Lo stesso Ministero tempo fa aveva anche dedicato uno spazio sul suo sito ufficiale ai prodotti "galeotti", ma anche questa iniziativa è stata in seguito abbandonata.

Si propone pertanto la realizzazione di una **Fiera annuale nazionale** dei prodotti realizzati dalle cooperative, associazioni, soggetti economici di vario tipo che operano all'interno degli istituti di pena o all'esterno favorendo il reinserimento lavorativo di detenuti ed ex detenuti. Tale Fiera potrebbe, inoltre, confluire in ed essere supportata da un **portale di vendita online** di tali prodotti che amplierebbe ulteriormente la cerchia dei possibili acquirenti.

La fiera potrebbe offrire una vetrina per i prodotti e darebbe visibilità agli aspetti positivi e virtuosi del reinserimento che non sempre trovano adeguato spazio nelle pagine di cronaca. Una fiera consentirebbe di uscire dalle pagine della cronaca nera o giudiziaria o dai temi legislativi legati quasi sempre al tema della sicurezza, per entrare di diritto nelle pagine di economia, di costume, nelle rubriche di alimentazione, negli spazi dedicati alla moda. Inoltre, essa potrebbe favorire la collaborazione dei soggetti che operano in questo settore e una loro maggiore visibilità verso il pubblico dei potenziali consumatori.

L'organizzazione di tale iniziativa potrebbe anche avvalersi del contributo dell'indizione del **concorso di idee**, così come previsto dall'art. 108 del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture (decr.leg. n. 163/2006) che è indicato nel piano d'azione n. 14 del nostro tavolo. Tale concorso di idee infatti potrebbe sollecitare le principali agenzie del settore della comunicazione sociale a proporre idee non solamente per il mondo della produzione televisiva e cinematografica per incentivare e indirizzare la produzione di *storytelling* relative alla realtà dell'esecuzione penale, ma anche per sviluppare strategie di promozione dei prodotti *made in jail*. Come noto, infatti, il sistema della pubblicità commerciale fa largo uso di narrazioni che hanno notevoli affinità con il mondo del cinema e della televisione.

### **13.2 Beneficiari**

La Fiera è aperta sia agli specialisti di settore, per favorire accordi di tipo commerciale, sia al pubblico, per favorire una conoscenza diretta dei prodotti di qualità che vengono dalle cooperative e dalle associazioni che operano per il reinserimento. La creazione di un portale per la vendita *online* di tali prodotti consentirebbe di raggiungere un pubblico più vasto, contribuendo anche a mutare nell'opinione pubblica la tradizionale immagine del carcere come luogo dell'ozio e della mera punizione retributiva.

### **13.3 Elementi di novità**

Il principale elemento di novità consiste nel costruire un unico evento nazionale in cui concentrare e dare visibilità alla miriade di realtà locali che in questi anni si sono ritagliati degli spazi di nicchia legati principalmente al territorio. Una vetrina di questo tipo consentirebbe, inoltre, anche un confronto tra le varie realtà locali con un prevedibile innalzamento della qualità complessiva dei prodotti artigianali e con una circolazione delle buone pratiche.

La Fiera punterebbe l'attenzione sui prodotti "galeotti", dandogli dignità di tipo commerciale, con il valore aggiunto della finalità sociale. In questo modo favorirebbe una rottura anche di tipo culturale con i lavori tipici del carcere che vivono al di fuori delle regole del mondo del lavoro e del consumo per il pubblico.

#### **13.4 Incidenza/effetti/risultati a breve termine**

Coinvolgimento di aziende e mondo dell'imprenditoria nei vari ambiti. Possibilità di favorire commesse e aperture di linee di distribuzione di prodotti *made in jail*, punti vendita dedicati, punti vendita collocati all'interno delle grandi catene di distribuzione etc.

Abbattimento dei pregiudizi nei confronti di chi viene dal mondo del carcere.

#### **13.5 Possibilità di dare continuità all'azione**

La Fiera dovrebbe avere una cadenza annuale, in modo da essere anche di stimolo per le attività produttive interne agli istituti penitenziari, spingendo ad alzare la qualità dei prodotti stessi. La sede della Fiera potrebbe anche essere itinerante in modo da coinvolgere quanto più possibile l'intero territorio nazionale e possibilmente in luoghi che possano richiamare anche dal punto di vista culturale e turistico la storia dell'istituzione penitenziaria (vedi *infra* proposta n. 12 del nostro tavolo).

#### **13.6 Eventuali soggetti partner coinvolti nell'azione**

Si potrebbero coinvolgere associazioni imprenditoriali del settore del commercio e della grande distribuzione.

#### **13.7 Risorse, strumenti, costi ed eventuali forme di finanziamento**

Si può pensare a sponsor privati che operano nell'ambito dei settori coinvolti, ma anche a Fondazioni o a bandi europei sulla lotta allo stigma sociale e sul lavoro per categorie svantaggiate. Ci sono inoltre associazioni di imprenditori sensibili ai temi sociali che potrebbero essere coinvolte.

### **14. Proposta 12 - Una rete nazionale per la tutela e la valorizzazione culturale e turistica dei luoghi e degli archivi della memoria carceraria**

#### **OBIETTIVO N. 5 (sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto alla percezione della pena riabilitativa come promotrice di sicurezza sociale)**

Sottoposto all'attenzione dei tavoli 1, 9 e 18



## 14.1 Descrizione

L'Italia, recentemente definita dal rapporto ISTAT "museo a cielo aperto", è un Paese che anche nell'ambito carcerario possiede uno **straordinario patrimonio storico di luoghi e di edifici** che hanno segnato la storia di tale istituzione a partire dall'inizio dell'età moderna. A fronte di tale ricchezza, una desolante carenza di progetti di tutela e di valorizzazione turistica di luoghi che potrebbero diventare un'efficace **strumento di comunicazione per parlare anche del presente dell'esecuzione penale** (in particolare sviluppando le nuove concezioni dello *storytelling* museale che si pongono l'obiettivo di raccontare la storia attraverso il coinvolgimento del grande pubblico dei non esperti). In parallelo, la **tutela del materiale documentale di archivio** presente in tutti gli istituti penitenziari è gravemente posta in pericolo dalle note carenze di risorse e da una scarsa diffusione, tra gli stessi operatori penitenziari, di una "cultura della memoria". Da questo punto di vista, la salvaguardia dei documenti più recenti "conservati" negli Istituti carcerari (come noto relativi agli ultimi 30 anni) costituisce un potenziale deposito di memoria storica che dovrà essere utilizzato dalle generazioni future e deve pertanto essere salvato dall'attuale degrado che rischia di annientarlo (in alcuni Istituti penitenziari i documenti sono conservati in luoghi inadeguati sia dal punto di vista dello spazio richiesto che da quello delle condizioni di salvaguardia).

Negli ultimi anni peraltro sono emerse alcune iniziative che hanno cominciato a porre la questione nel dibattito pubblico. Penso alle attività del Museo criminologico di Roma, alla costituzione del primo museo italiano interamente dedicato al carcere alla Castiglia di Saluzzo, ai progetti che stanno nascendo intorno al recupero della struttura e degli archivi del carcere di Santo Stefano nell'isola di Ventotene, del carcere Buon Cammino di Cagliari e di altre strutture ex carcerarie. Si tratta peraltro di iniziative non integrate tra di loro e che soprattutto non seguono un **coerente progetto di tutela e di messa a disposizione del materiale archivistico e di valorizzazione turistica degli edifici ex carcerari**. Di qui l'esigenza di costituire una rete che consenta innanzitutto di ricostruire il quadro nazionale degli edifici ex carcerari (sia quelli ancora di proprietà demaniale, sia quelli passati ad altri enti pubblici o privati) e di fare il punto della situazione rispetto alla condizione in cui versa la documentazione cartacea degli archivi carcerari la cui conservazione spetta ai singoli istituti penitenziari e alla rete degli Archivi di Stato. Questa operazione dovrebbe costituire la prima fase di una mappatura che avrebbe come obiettivo di **mettere in rete le realtà museali già esistenti** anche su temi che vanno al di là del tema carcere *stricto sensu* (sul modello della Rete museale per la storia della penalità in Piemonte), come la storia dell'antropologia criminale (ad es. Museo Lombroso di Torino), della detenzione politica, della tortura, dei manicomi, etc. Tale rete dovrebbe consentire, inoltre, di facilitare e di orientare nuovi progetti di valorizzazione culturale e turistica di altri luoghi della memoria carceraria che attualmente sono a forte rischio di degrado e di speculazione edilizia. In tale prospettiva, sono da considerare anche le strutture degli OPG in via di chiusura e di cui occorre non disperdere la memoria storica ed archivistica.

Per quanto riguarda la diffusione e la valorizzazione del materiale archivistico, in collaborazione con il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, dovrebbe essere costituito un **portale della memoria carceraria da inserire nel Sistema Archivistico Nazionale (SAN)** sulla falsariga di quello che è stato fatto per un tema affine come quello degli ex ospedali psichiatrici con il progetto *Carte da legare*.

Il piano d'azione dovrà essere così articolato:

- **Censimento e indice topografico del materiale documentale** presente negli Istituti penitenziari italiani (relativo come noto agli ultimi 30 anni) e verifica della possibilità della loro acquisizione agli Archivi di Stato competenti per territorio previo operazioni di scarto.
- **Mappatura della situazione** (ente proprietario, uso attuale, possibili progetti in termini di valorizzazione della memoria carceraria etc.) **degli edifici ex carcerari** e rilasciati dall'Amministrazione Penitenziaria in un arco temporale quanto più possibile esteso (sia quelli tornati alla proprietà demaniale, sia quelli ceduti in un secondo momento ad enti locali o altri soggetti pubblici e privati).
- Progetti di **digitalizzazione di archivi carcerari** di particolare valore storico e culturale con l'apertura di un portale sulla memoria carceraria da inserire nel Sistema Archivistico Nazionale (SAN).
- Costituzione di una **rete museale nazionale sulla storia della penalità** in Italia che attivi una partnership con il MiBACT (sia con la Direzione generale degli Archivi, Direzione Generale Turismo e l'Istituto Centrale degli Archivi) per la predisposizione di **un piano nazionale per la tutela e la valorizzazione della memoria carceraria**.

## 14.2 Beneficiari

La tutela del patrimonio archivistico avrebbe come primi beneficiari gli studiosi e i ricercatori che si occupano di storia del carcere e della penalità. Ma occorre subito precisare che la tutela di tale patrimonio è il presupposto per la creazione di qualsiasi tipo di *storytelling* museale, il cui obiettivo è quello di interessare il vasto pubblico dei fruitori dell'industria culturale. Sotto questo profilo, i beneficiari della rete museale ricomprendono tutti i cittadini e in particolare quelle fasce di popolazione studentesca che possono essere coinvolte sui temi dell'educazione alla legalità e della tutela dei diritti umani.

La predisposizione di luoghi museali e di diffusione di materiale archivistico attraverso portali offrono la possibilità di coinvolgere anche persone reclusi o in misura alternativa attraverso borse lavoro (si pensi all'attività di digitalizzazione dei documenti o a quelle di accompagnamento ai percorsi museali). In tal modo, il progetto non avrebbe solamente una valenza culturale e scientifica, ma anche sociale in termini di reinserimento lavorativo di persone nel circuito dell'esecuzione penale.

## 14.3 Elementi di novità

Il principale elemento di novità sarebbe quello di concepire la tutela del patrimonio archivistico e l'apertura di percorsi museali non esclusivamente come attività legate al mondo degli studiosi e degli addetti ai lavori, ma come **strumenti per comunicare contenuti legati al presente e alla cultura popolare**. Il tema del crimine e della pena si presta notevolmente ad "agganciare" l'attenzione del vasto pubblico. Occorre peraltro veicolare contenuti informativi che non scadano nel facile voyeurismo e che mantengano, pur nell'ambito di stili comunicativi *friendly*, rigore scientifico e accuratezza documentale.

L'ulteriore novità è costituita dalla messa in rete di realtà museali e archivistiche che devono sapere comunicare tra di loro, producendo **un'offerta culturale e turistica che consenta di produrre sinergie tra i vari punti della rete** come è già avvenuto per altri temi (in Italia esistono ormai numerose reti di questo genere sia a livello nazionale che locale: da quella dei Grandi Giardini storici italiani alle Residenze Sabaude in Piemonte, dalla rete nazionale delle Case Museo alla rete dei Musei della Provincia di Modena).

#### **14.4 Incidenza/effetti/risultati a breve termine**

- Salvaguardia del patrimonio archivistico cartaceo presente negli istituti penitenziari a forte rischio di dispersione e degrado.
- Valorizzazione delle realtà museali esistenti attraverso lo sviluppo di una rete museale nazionale.
- Riqualificazione dell'immagine dell'amministrazione penitenziaria attraverso la valorizzazione della sua storia spesso dimenticata ed invece essenziale per comprendere l'avvento della società moderna.
- Valorizzazione culturale e turistica dei siti ex carcerari a forte rischio di degrado e di speculazioni edilizie non rispettose della loro storia.
- Ricadute in termini di lavoro per le persone recluse o in misura alternativa attraverso le attività di digitalizzazione di documenti d'archivio ed altre attività di gestione dei percorsi museali.

#### **14.5 Possibilità di dare stabilità continuità all'azione**

La stabilità dell'azione è insita nella costituzione di percorsi museali e di valorizzazione della diffusione del materiale archivistico (ad es. portali SAN) che si inseriscono in attività già esistenti e consolidate sul territorio.

#### **14.6 Eventuali soggetti partner (pubblici e privati)**

Per quanto riguarda il tema archivistico, l'interlocutore principale è senza dubbio il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, in particolare con la Direzione Generale Archivi. L'attività di digitalizzazione e di diffusione sui portali SAN può coinvolgere anche cooperative sociali e attori del terzo settore che operano con persone svantaggiate.

Per quanto riguarda la rete museale, oltre al suddetto Ministero, entrano in gioco gli Enti Locali e gli altri soggetti che a vario titolo hanno acquisito la proprietà degli edifici ex carcerari.

Sotto entrambi i profili sarà opportuno coinvolgere anche il mondo accademico attraverso protocolli d'intesa con gli Atenei che già da tempo si occupano del tema (si pensi ad esempio al Centro Interuniversitario di ricerca *L'Altro diritto* dell'Università di Firenze a cui sono aggregati i principali atenei italiani e che ha in corso un progetto di salvaguardia e valorizzazione degli archivi del carcere di Santo Stefano nell'isola di Ventotene).

#### **14.7 Risorse, strumenti, costi ed eventuali fonti di finanziamento**

Come noto, uno dei principali obiettivi delle reti museali è quello dello sviluppo di una politica unitaria per l'accesso a finanziamenti e sponsorizzazioni. La maggior visibilità prodotta da una rete museale di questo tipo potrebbe suscitare l'interesse sia di investitori privati (incentivati anche dalla nuova normativa fiscale sull'Art bonus), sia di quelli pubblici o similari (in particolare enti locali e fondazioni bancarie). Da non trascurare la possibilità di presentare progetti su linee di finanziamento della Comunità Europea facendo rete con iniziative analoghe che si sono già sviluppate in Europa (si pensi in particolare al National Centre for Citizenship and the Law di Londra). Specifici progetti di digitalizzazione di materiale archivistico potrebbero essere finanziati da Cassa per le Ammende.

### **15. Proposta 13 - Un festival nazionale sul cinema, la fotografia e il teatro carcerario**

#### **OBIETTIVO N. 5 (sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto alla percezione della pena riabilitativa come promotrice di sicurezza sociale)**

Sottoposto all'attenzione del tavolo n. 9

#### **15.1 Descrizione**

L'immaginario collettivo sul carcere si nutre anche della rappresentazione che di esso viene fornita dall'arte cinematografica, fotografica e da quella teatrale. Il carcere italiano si è aperto da tempo a queste forme artistiche. Nell'ambito cinematografico troviamo una produzione delle grandi *majors* che forniscono un'immagine spesso poco realistica del carcere e, al contempo, una produzione documentaristica e televisiva molto ricca di elementi conoscitivi per il grande pubblico. Nell'ambito fotografico sono ormai numerosi i fotografi italiani che hanno nutrito il loro sguardo sul mondo attraverso la prospettiva carceraria, entrando con i loro obiettivi negli istituti penitenziari e coinvolgendo anche le persone reclusi. Nell'ambito teatrale abbiamo invece una produzione ormai considerevole di compagnie che lavorano in carcere con le persone detenute ponendosi un duplice obiettivo: da un lato, contribuiscono in misura considerevole a quello che una circolare ministeriale ha chiamato "l'intrattenimento carcerario", ovvero all'obiettivo, affatto disprezzabile, di migliorare la qualità della vita del recluso e degli operatori penitenziari; dall'altro, coinvolgono un numero sempre più rilevante di pubblico esterno al carcere con rappresentazioni spesso di elevato livello qualitativo su temi che diffondono una maggiore consapevolezza culturale della complessità del mondo della giustizia penale. Partendo da questa premessa l'iniziativa si pone l'obiettivo di **valorizzare le produzioni documentaristiche, cinematografiche, fotografiche e teatrali attraverso un festival nazionale**, a scadenza annuale, in cui raccogliere e diffondere ad un pubblico quanto più

possibile ampio le più significative produzioni del settore. Il festival dovrebbe articolarsi in **sottosezioni che possano valorizzare i vari tipi di produzioni**. Ad esempio: settore *fiction* televisive, documentari di *filmmakers* indipendenti, *prison movie* per il grande pubblico, mostre fotografiche di fotografi professionisti, mostre fotografiche autoprodotte da gruppi di reclusi, teatro delle compagnie di persone reclusi, opere teatrali attinenti ai temi della pena e della giustizia penale etc.

Per favorire il coinvolgimento della popolazione reclusa e del mondo dell'esecuzione penale nella autoproduzione si potrebbero indire dei **concorsi nazionali per persone detenute e in misura alternativa, nonché per operatori penitenziari** per ciascuna delle sezioni indicate. In tale prospettiva, il festival ospiterebbe le opere premiate dando maggiore visibilità mediatica ai concorsi stessi.

La location del festival sarà individuata in un luogo evocativo della storia del carcere e accessibile al grande pubblico, ma occorrerà porre attenzione a costruire eventi in grado di coinvolgere in tempo reale anche la popolazione all'interno delle mura carcerarie. Le nuove tecnologie (collegamenti in streaming, videoconferenze etc.) consentono da questo punto di vista di abbattere le barriere architettoniche che separano il carcere dalla società.

## **15.2 Beneficiari**

Il festival si rivolge al pubblico che di solito frequenta le manifestazioni artistiche e culturali di questo genere. Particolare attenzione deve essere posta alla diffusione nel mondo giovanile che è attratto dall'approccio artistico ed espressivo al mondo del carcere. Altri beneficiari sono ovviamente sia le persone reclusi che gli operatori penitenziari nella prospettiva non solamente del miglioramento della qualità della vita detentiva, ma anche in quella di creare delle opportunità di fattiva collaborazione tra custodi e custoditi.

Ulteriori beneficiari possono essere considerati i soggetti del terzo settore e di quello privato che potranno utilizzare l'evento del festival per dare risalto alle loro attività culturali e artistiche.

## **15.3 Elementi di novità**

Il principale elemento di novità consiste nel costruire un unico evento nazionale in cui concentrare e dare visibilità alla miriade di iniziative locali che in questi anni sono state fatte sul tema. Il costruire una vetrina di questo genere consentirebbe inoltre anche un confronto tra le varie realtà locali ed un prevedibile innalzamento della qualità complessiva dei prodotti artistici.

## **15.4 Incidenza/effetti/risultati a breve termine**

Gli effetti prevedibili, oltre a quelli indicati al punto precedente, sarebbero anche quelli di aprire il mondo del carcere al settore della produzione cinematografica, documentaristica, fotografica, teatrale. Si tratta di un settore di quella industria culturale che rappresenta uno dei fiori all'occhiello dell'economia italiana. Settore che potrebbe essere interessato anche a collaborare con l'istituzione penitenziaria per

percorsi di reinserimento lavorativo che possano coinvolgere persone recluse interessate a professioni tecniche di supporto a tali attività più propriamente artistiche.

Da non trascurare, inoltre, gli effetti positivi della scelta di sollecitare la vena creativa anche degli operatori penitenziari in parallelo con quella delle persone recluse. Rappresentare il mondo carcerario con gli strumenti audiovisivi favorirebbe probabilmente la riflessione sulle barriere culturali che ancora separano queste due categorie di individui nella prospettiva del loro superamento.

### **15.5 Possibilità di dare stabilità continuità all'azione**

I festival per loro natura hanno l'ambizione di diventare un appuntamento fisso del calendario artistico culturale di un Paese. Considerata l'attuale assenza di iniziative simili in Italia, il festival non avrebbe probabilmente difficoltà ad inserirsi stabilmente in tale calendario.

### **15.6 Eventuali soggetti partner (pubblici e privati)**

Potrebbero essere coinvolgibili innanzitutto i principali festival del cinema italiani (Mostra del Cinema di Venezia, Festival di Roma, Torino Film Festival) che potrebbero essere interessati a sponsorizzare un festival di questo tipo dedicandovi anche delle "finestre" nell'ambito della loro programmazione. Rispetto all'attività teatrale in carcere si potrebbe coinvolgere il Coordinamento nazionale teatro in carcere che è operativo da alcuni anni. Inoltre, il sito Detenzioni (cfr. <http://www.detenzioni.eu/>), quello maggiormente visitato in Italia su questo tema, potrebbe essere contattato per fare da portale di raccolta delle notizie su tutte le manifestazioni artistiche che coinvolgono l'esecuzione penale.

### **15.7 Risorse, strumenti, costi ed eventuali fonti di finanziamento**

La visibilità di un festival di questo genere potrebbe suscitare l'attenzione di sponsor privati che intendessero ricavare un ritorno di immagine rispetto ad un tema difficile, ma di grande presa sul grande pubblico come quello dell'esecuzione penale. Il *glamour* che circonda le attività artistiche dovrebbe consentire di superare quella barriera culturale che ha indotto nel recente passato molti di questi sponsor ad affrontare altri temi sociali, ma non quello della pena.

Esistono inoltre anche bandi europei sulla comunicazione sociale (si pensi in particolare al Bando Europa Creativa – MEDIA - Sostegno ai festival cinematografici, cfr. <http://www.europafacile.net/SchedaBando.asp?DocumentoId=16355&Azione=SchedaBando>) che potrebbero essere interessati a finanziare un progetto di questo tipo almeno nelle sue prime edizioni.

## **16.Proposta 14 - Attivazione di un concorso di idee per il racconto dell'esecuzione penale attraverso il mondo della fiction**

### **OBIETTIVO N. 5 (sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto alla percezione della pena riabilitativa come promotrice di sicurezza sociale)**

#### **16.1 Descrizione**

L'informazione di massa dove si forma l'immaginario collettivo sull'esecuzione penale passa non solo attraverso le testate giornalistiche, ma anche attraverso la **rappresentazione della realtà nel mondo virtuale delle fiction** (*in primis* i cd. *prison movies* e le serie televisive). Molto spesso il grande pubblico non conosce alcuni aspetti basilari della vita in carcere, fondando la propria conoscenza, oltre che sulle notizie di cronaca nera o cronaca giudiziaria, anche sui film spesso non italiani (in particolare statunitensi).

Nell'immaginario della cultura popolare i detenuti sono spesso rappresentati con la divisa (magari quella arancione di Guantanamo), i rapporti interni sono considerati incentrati tutti sulla violenza tra detenuti e i rapporti con gli agenti come se ancora fossero guardie. Spesso lontana dal vero anche l'immagine delle celle e delle sezioni detentive (per fare un solo esempio molte scene tipiche dei *prison movies* sono girate nei refettori comuni dei reclusi, luoghi, come noto, inesistenti nelle istituti italiani). Tutto ciò favorisce **una conoscenza distorta del mondo del carcere e delle pene che accresce la diffusione di luoghi comuni e di stereotipi**. In particolare, sono pressoché assenti nella produzione televisiva e cinematografica le misure alternative alla pena detentiva; probabilmente causa non ultima del fatto che queste ultime di fatto non hanno cittadinanza nell'immaginario collettivo relativo al mondo della penalità. Favorire un racconto diverso e reale su questa realtà attraverso i racconti televisivi potrebbe aiutare a cambiare profondamente la cultura diffusa.

Per raggiungere un tale obiettivo sono da considerarsi strategiche le **cd. serie televisive a tema** che hanno ormai superato in termini di spettatori anche il tradizionale pubblico cinematografico. Anche l'Amministrazione Penitenziaria potrebbe utilizzare tale strumento per proporre all'opinione pubblica una diversa (e soprattutto più realistica e complessa) immagine dell'esecuzione penale. Ha fatto scuola in questa prospettiva l'attività della **Polizia di Stato che ormai da tempo collabora con le varie case di produzione** offrendo il suo contributo, leggendo le sceneggiature e dando consigli per rendere verosimili le scene rappresentate in tv. La Polizia suggerisce a sceneggiatori e registi anche storie e fatti reali da cui prendere spunto per permettere alla finzione di avvicinarsi il più possibile alla realtà e ritrarre nel modo migliore l'istituzione e i vari aspetti del suo lavoro. Si è giunti sino a proporre di girare un "reality" all'interno del commissariato con protagonisti veri poliziotti. E' il caso di Sky che sul canale Foxcrime ha presentato in undici puntate la prima [docu-story sulla Polizia](#) girata con gli uomini del commissariato Trevi - Campo Marzio al centro di Roma.

La proposta è quindi che il DAP potenzi la struttura amministrativa dell'Ufficio Stampa e Relazioni Esterne (che ha già tra i suoi compiti "esame e consulenza per la realizzazione di fiction e prodotti cinematografici realizzati nelle sedi penitenziarie", cfr. [https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg\\_12\\_3\\_1\\_11.wp](https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_12_3_1_11.wp)) attraverso l'indizione di **un concorso di idee** così come previsto dall'art. 108 del

Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi, forniture (decr.leg. n. 163/2006) applicabile anche alle forniture di servizi per la Pubblica Amministrazione. Si tratta di uno strumento molto innovativo che comincia ad essere utilizzato anche dalla Pubblica Amministrazione italiana. Recentemente il MIUR ha, ad esempio, istituito un concorso di idee nell'ambito della progettazione di nuovi edifici scolastici innovativi da un punto di vista architettonico, impiantistico, tecnologico, dell'efficienza energetica e della sicurezza strutturale e antisismica (cfr. [http://www.edilportale.com/news/2015/10/lavori-pubblici/scuole-innovative-ecco-il-bando-per-il-concorso-di-idee\\_48452\\_11.html](http://www.edilportale.com/news/2015/10/lavori-pubblici/scuole-innovative-ecco-il-bando-per-il-concorso-di-idee_48452_11.html)). Tale procedura avrebbe il vantaggio di un costo molto limitato e darebbe la possibilità alle principali agenzie del settore della comunicazione sociale di proporre, con le indispensabili competenze in tema di comunicazione massmediologica, **un piano strategico di comunicazione che possa interagire con il mondo della produzione televisiva** (in particolare con il servizio pubblico della RAI) per incentivare e indirizzare la produzione di *storytelling* relative alla realtà dell'esecuzione penale. Tale concorso di idee potrà essere utile anche per sviluppare conoscenze per la promozione dei prodotti *made in jail* (vedi *supra* piano d'azione n. 11).

## 16.2 Elementi di novità

Nel piano sulle Performance 2015 del DAP si afferma che "si avvieranno per la promozione dell'immagine dell'amministrazione progetti di comunicazione specifici (...) al fine di diffondere nell'opinione pubblica una sensibilità per i temi della detenzione e del reinserimento sociale dei detenuti. Le attività predette impiegheranno gli strumenti di cui l'amministrazione già dispone (siti web e social net e newsletter DAP" (p. 21). Appare evidente, tuttavia, che gli strumenti di comunicazione indicati non sono minimamente sufficienti ad ottenere un impatto rilevante rispetto alle finalità che ci si propone di perseguire. Si tratta quindi di aprire progetti di collaborazione con quelle agenzie informative che tale impatto lo possono ottenere, in primo luogo con il **servizio pubblico radiotelevisivo**, ma anche con i produttori e il mondo del cinema e delle fiction al fine di contribuire alla crescita culturale del Paese, aprendo anche a esperienze importanti e significative di giustizia riparativa nell'ambito delle misure alternative.

A differenza di altre esperienze, volte a favorire un'immagine positiva di alcune forze dell'ordine (carabinieri, polizia di Stato, corpo forestale ...), la nostra proposta si propone di andare oltre e di favorire **uno sguardo diverso sul mondo del carcere** e dell'esecuzione penale che coinvolge tutte le persone che lo "abitano": detenuti e loro familiari, polizia penitenziaria, direttori, educatori, volontari. Tutto ciò non in un'ottica di buonismo, ma di realismo. Uno sguardo peraltro già presente nella recente produzione italiana sia cinematografica (si pensi a film come *Cesare deve morire* dei fratelli Taviani e *L'aria salata* di Alessandro Angelini), sia documentaristica (si pensi a lungometraggi come *Milleunanotte* e *Dustur* di Marco Santarelli e *Fondamenta delle convertite* di Penelope Bortoluzzi).

## 16.3 Incidenza/effetti/risultati a breve termine

Gli effetti si potranno misurare ovviamente non a breve termine. Si tratta infatti di avviare un processo di informazione, sensibilizzazione e cambiamento della cultura sulla pena, sulla giustizia penale, sul mondo del carcere, sulle misure alternative e sul reinserimento sociale delle persone che hanno scontato una condanna penale.



#### **16.4 Possibilità di dare continuità all'azione**

Aprire un dialogo con la RAI, con la struttura delle fiction, ma anche con Rai Cinema potrebbe consentire di pensare, in collaborazione con il servizio pubblico, un percorso comune di educazione, nell'ambito dei compiti del servizio pubblico radiotelevisivo. Si dovrebbe inoltre valutare la possibilità di trovare possibili interazioni con il piano d'azione n. 13 proposto dal nostro relativo all'istituzione di un festival nazionale del film, della fotografia e del teatro carcerario.

#### **16.5 Eventuali soggetti partner coinvolti nell'azione**

Ministero della Giustizia

RAI

Associazione di produttori cinematografici

Registi e documentaristi che si sono occupati in questi anni del tema

#### **16.6 Risorse, strumenti, costi ed eventuali forme di finanziamento**

Non si prevedono costi iniziali, in quanto il progetto della costituzione del concorso di idee dovrebbe essere gestito dagli Uffici interni del DAP. Di regola questi concorsi prevedono anche premi che consistono in piccole somme di denaro da assegnare ai vincitori, ma in realtà il premio a cui aspirano i partecipanti è la visibilità fornito dal concorso stesso e la possibilità di realizzare in futuro l'idea progettuale che viene proposta.

### **17.Proposta 15 Protocollo d'intesa con il MIUR per l'educazione alla legalità e al rispetto dei diritti umani nelle scuole e nelle università attraverso la riflessione sull'esecuzione penale**

**OBIETTIVO N. 5 (sensibilizzazione dell'opinione pubblica rispetto alla percezione della pena riabilitativa come promotrice di sicurezza sociale)**

#### **17.1 Descrizione**

Sono molte ormai le esperienze di "incontri" tra il mondo del carcere e quello della scuola e degli studenti universitari (si pensi solo per fare due esempi alle attività di Ristretti orizzonti e alla Giornata nazionale scuola e carcere promossa ogni anno dalla Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia). Iniziative lasciate alle realtà di volontariato e del Terzo settore o di singoli docenti universitari che mirano ad abbattere i pregiudizi, a informare sul carcere reale, al di là dei luoghi comuni e degli stereotipi, a ragionare sull'idea di pena e di giustizia. Spesso queste iniziative coinvolgono direttamente detenuti e detenute o persone che hanno avuto un'esperienza detentiva. In tal modo, il processo di educazione è duplice: nei confronti dei ragazzi e nei confronti di chi ha commesso un reato e si trova a doversi confrontare con gli studenti.

Si tratta di esperienze valutate positivamente dalle scuole e dalle Università, come momento di educazione alla legalità e di educazione civica e che producono anche in carcere percorsi di responsabilizzazione e di presa di coscienza delle conseguenze delle proprie azioni. L'incontro tra le scuole e il carcere, inoltre, dovrebbe essere favorito e sostenuto dal Ministero della Giustizia nell'ottica del reinserimento e dalle scuole come educazione alla legalità e strumento di prevenzione soprattutto tra i giovani a rischio.

Riteniamo però che tali iniziative si costruiscano nel rispetto della specificità di ogni realtà. In altre parole, sembra difficile definire un percorso univoco valido per tutte il territorio nazionale. Meglio, a nostro avviso, che il Ministero della Giustizia sostenga le iniziative e inviti le Direzioni degli istituti a collaborare in questo senso, lasciando che ogni territorio proponga il proprio percorso. Tuttavia, un **protocollo d'intesa tra Ministero della Giustizia e Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca potrebbe consentire una semplificazione dell'attivazione di questi progetti**, favorendo anche il superamento del pregiudizio e della diffidenza nei confronti del mondo del carcere di alcuni dirigenti scolastici e di alcuni docenti universitari.

Riteniamo inoltre che **l'incontro tra scuola e carcere** possa avvenire **non solo nelle scuole e nelle aule universitarie**, ma anche e soprattutto **all'interno degli istituti di pena**, invitando studenti e docenti a varcare il portone blindato e entrare nel mondo così lontano e sconosciuto del carcere. Altrettanto si potrebbe fare con le misure alternative, mettendo in contatto il mondo della scuola con gli uffici degli UEPE e con le attività di reinserimento spesso sconosciute al grande pubblico.

Anche in questo caso, ci sono già esperienze di questo tipo, non ultima quella del Teatro di Rebibbia raccontato dal film dei fratelli Taviani "Cesare deve morire" in cui gli spettatori sono rappresentate da classi delle scuole del territorio che entrano in carcere. O ancora le esperienze di studenti universitari che svolgono parte della loro attività didattica a contatto con il mondo del carcere come è avvenuto per alcuni corsi di Giurisprudenza delle Università di Firenze, Roma e Torino.

Infine, c'è un terzo soggetto che può collaborare alla riflessione sul senso della giustizia e della pena: le vittime dei reati. Tale presenza acquista un senso profondo soprattutto nell'ottica della giustizia riparativa e l'esperienza di Ristretti Orizzonti è da questo punto di vista molto significativa.

Da considerare inoltre con grande attenzione le possibili sinergie con il piano d'azione n. 12 proposto dal tavolo 17, quello relativo alla costituzione di una rete museale sulla storia della penalità. L'attuale concezione di museo è ormai orientata verso la creazione di percorsi di riflessione culturale e di stimolo emotivo e intellettuale che ben possono essere indirizzati ad obiettivi didattici. Gli studenti di ogni ordine e grado sono oggi i principali fruitori dei musei italiani; **una rete museale sulla storia penalità potrebbe favorire quindi una feconda sinergia tra valorizzazione della memoria carceraria e didattica in tema di educazione alla legalità, storia della cittadinanza moderna** (della quale il carcere ha rappresentato un capitolo non certo insignificante) **e cultura del rispetto dei diritti umani.**

### **17.2 Elementi di novità**

Il principale elemento di novità consiste nel creare un percorso virtuoso ed educativo proprio a partire dal carcere, coinvolgendo in prima persona in maniera positiva quelle persone reclusi che nella cultura diffusa tendono ad essere percepite solo per gli elementi di asocialità e pericolosità sociale. In altri termini, rovesciare il luogo comune, rompendo gli schemi e coinvolgendo i detenuti e le detenute in un percorso di prevenzione rivolto ai più giovani.

Si tratta anche di valorizzare e dare forza alle realtà di volontariato e del Terzo settore che portano avanti queste esperienze, riconoscendo il loro ruolo all'interno del carcere quali soggetti portatori di cambiamento e di innovazione culturale.

### **17.3 Incidenza/effetti/risultati a breve termine**

Come già detto, i risultati sono duplici: nei confronti degli studenti (nonché il settore degli insegnanti e dei docenti universitari) e nei confronti dei detenuti coinvolti.

Da un'esperienza del VIC è emerso un dato da non sottovalutare: alla domanda rivolta ai ragazzi delle scuole "cos'è la giustizia?" la stragrande maggioranza ha risposto "quella che in Italia non c'è". Una risposta trasversale che unifica territori, classi sociali, generi ed età diverse. Riteniamo che il tema dell'esecuzione penale debba entrare in un programma di educazione alla legalità, portando temi come il senso della pena.

Riguardo ai detenuti, il coinvolgimento comporta spesso un salto nella percezione delle conseguenze delle proprie azioni e richiede anche una forte capacità di confronto, messi davanti a ragazzi che tendono a "non fare sconti". Un'azione coordinata dal Ministero, darebbe forza a quelle realtà che già sono attive e potrebbe incoraggiare nuove esperienze. Inoltre, darebbe una linea comune alle Direzioni degli Istituti nel gestire questo tipo di attività.

Per le vittime, portare il proprio percorso doloroso ma liberante in una prospettiva educativa rivolta alle nuove generazioni, può diventare parte del cammino di riconciliazione.

#### **17.4 Possibilità di dare continuità all'azione**

L'incontro tra carcere e scuola/università potrebbe inserirsi nell'ambito dell'educazione civica o delle iniziative di educazione alla legalità. Esperienze da rinnovare ogni anno nell'ambito dei programmi scolastici.

#### **17.5 Eventuali soggetti partner coinvolti nell'azione**

Ministero della Giustizia

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca

Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo

Musei sui temi della storia della penalità

Associazioni di volontariato e del Terzo settore

Istituti scolastici interni agli Istituti di pena

#### **17.6 Risorse, strumenti, costi ed eventuali forme di finanziamento**

I costi sono molto ridotti e riguardano principalmente materiale divulgativo e didattico per i ragazzi (video, mostre, fotografie, documentazione, fotocopie, spese di trasporto...).

I promotori degli incontri agiscono solitamente a titolo gratuito e anche la presenza dei detenuti come volontari è parte del percorso di responsabilizzazione e di "restituzione" nell'ottica di una giustizia riparativa.

Si potrebbe coinvolgere anche il Ministero delle pari opportunità nella prospettiva del reinserimento e della non discriminazione delle persone che vengono dal carcere.

Tra gli strumenti operativi:

- protocollo di intesa tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca;

- sollecitazione del DAP agli istituti di pena per favorire la partecipazione dei detenuti a queste iniziative e per aprire il carcere alle scuole/università (in alcuni istituti penitenziari infatti non si consente l'ingresso a minorenni e quindi di fatto agli studenti delle scuole);
- riconoscimento del lavoro delle associazioni di volontariato e del Terzo settore nell'ambito della educazione alla legalità.

**18.Proposta 16 - Disponibilità degli operatori economici ad accogliere persone coinvolte nell'esecuzione penale: indagine conoscitiva, campagna di sensibilizzazione e un portale di comunicazione**

**Obiettivo 6.1. Disponibilità del terzo settore, del privato sociale e del volontariato**

Nel corso degli ultimi anni gli organismi che si occupano delle persone private della libertà personale presso le varie regioni hanno elaborato diversi accordi di collaborazione finalizzandoli, tra l'altro, alla ricerca di disponibilità del terzo settore e del privato sociale all'accoglienza di tali soggetti. Tale ricognizione ha riguardato le dimensioni e le potenzialità dell'intervento del cd. **terzo settore** rivolgendo una specifica attenzione alla presa in carico di adulti maggiorenni provenienti dal circuito della reclusione e facendo specifico riferimento alle risorse messe in campo da volontariato, associazionismo e cooperazione sociale. La vera particolarità, consiste però nel fatto che detta ricerca, per come impostata, non offre solo una sorta di prontuario delle singole associazioni e cooperative che si sarebbero rese astrattamente disponibili, ma prova anche a descriverne le azioni concretamente promosse e già realizzate ed i risultati che attraverso le stesse possono ritenersi già raggiunti.

Da questa ricognizione derivano elementi utili ai fini di una valutazione in chiave quantitativa e qualitativa dell'intervento del terzo settore con riferimento al c.d. "altro carcere", senza però trascurare che le sue caratteristiche peculiari, presentano punti di forza ma anche profili di debolezza. Quella censita, tuttavia, è una realtà talmente multiforme ed eterogenea che sarebbe impossibile fornirne una presentazione dal carattere statico e definitivo; in ogni caso, la ricerca, risultando costantemente accompagnata da puntuali e sistematici inquadramenti teorici, costituisce non un mero dato statistico ma piuttosto un utile strumento di lavoro e di orientamento del quale potranno servirsi le Istituzioni che "governano" e che in quanto tali godono della piena facoltà di confrontarsi con il c.d. terzo settore. Il riferimento vale per le assemblee e le giunte regionali, per la Magistratura di Sorveglianza, per l'Amministrazione Penitenziaria e per gli Enti Locali in genere fino a giungere alle stesse associazioni e cooperative che sono state sopra evocate, e che, in tal modo, possono assumere una precisa collocazione in un più ampio contesto, e, dunque concorrere nella creazione di quelle opportunità di reinserimento e di riduzione dei tassi di recidiva che qui rilevano.

Fatta questa premessa il presente piano d'azione si articola secondo tre iniziative. Le prime due sono rivolte al mondo dell'imprenditoria privata e pubblica e sono strettamente legate anche in una successione cronologica; la terza, invece, si rivolge al cd. terzo settore.

## **18.1 Indagine conoscitiva sulla disponibilità a collaborare con l'Amministrazione Penitenziaria da parte dei soggetti economici**

Se per caso domandassimo a detenuti ed ex detenuti quale sia stata la maggiore difficoltà nel loro percorso di reinserimento nella società, la risposta che generalmente riceveremmo sarebbe: il lavoro. In tema di lavoro, però si riscontra una contraddizione tra le finalità che alla pena detentiva risultano attribuite sulla carta e quelle che invece si attestano essere le reali condizioni di attuazione del trattamento penitenziario. L'ordinamento penitenziario che vige nel nostro paese identificherebbe proprio nel lavoro il vero fulcro del trattamento penitenziario, mantenendosi in linea con il principio che la nostra società sia fondata sul lavoro; sarebbe dunque solo nell'apprendimento e nella pratica di un'attività lavorativa che lo Stato potrebbe gettare le basi per il reinserimento sociale del reo durante le fasi terminali della sua pena detentiva.

Formazione e lavoro in carcere dunque dovrebbero consentire alla persona detenuta di acquisire un'esperienza e una competenza professionale spendibile sul mercato del lavoro esterno e quindi di costruirsi delle vere e proprie opportunità lavorative che all'uscita dalla detenzione gli consentirebbero di superare le condizioni che hanno generato i suoi comportamenti criminali. Dunque è questo il passaggio cruciale da cui finiscono per prendere corpo le finalità rieducative e risocializzanti della pena indicate nella nostra Costituzione; in altre parole se si intende rieducare un condannato occorre metterlo in condizione di passare attraverso percorsi di vita che lo rendano estraneo a spazi ed a pratiche illegali. Il vigente ordinamento penitenziario riconosce al detenuto il pieno diritto al lavoro, ma tale riconoscimento è spesso puramente formale. Perciò, il rapporto tra l'istituzione carceraria ed il territorio presuppone, e richiede, la realizzazione di modelli integrati di politiche penitenziarie e sociali, che devono essere strutturati mediante interventi che seguano la logica della rete.

Una recente ricerca europea transnazionale *Active Inclusion Learning Network*, che ha analizzato i processi inclusivi nel mercato del lavoro per i soggetti svantaggiati, ha sottolineato *"As one of the experts suggested, educators and social specialists may have 'some idea or dream about the jobs' but the real experts in this area are the employers"*. **Sono gli imprenditori a conoscere le esigenze del mercato del lavoro** e quindi occorre pensare al lavoro per le persone svantaggiate non come un mercato del lavoro speciale, perennemente assistito da provvidenze statali, gestito da operatori economici che non hanno attività al di fuori del settore stesso. **Gli inconvenienti di un mercato del lavoro protetto** sono infatti molto rilevanti e non hanno mancato in questi anni di produrre effetti negativi:

- a) rischio **che le persone svantaggiate non siano stimolate a transitare nel mercato del lavoro ordinario;**
- b) rischio che si creino mercati di beni e servizi in cui la distribuzione delle risorse pubbliche è guidata non dai principi di efficienza e utilità sociale, ma **distorta a vantaggio di lobby e soggetti economici embedded con il decisore politico;**
- c) rischio che le scelte dei settori produttivi in cui effettuare formazione professionale e percorsi di inserimento lavorativo non siano guidate dalle effettive esigenze del mercato del lavoro esterno al mondo carcerario, ma da **interessi degli stakeholders che operano nel mercato protetto per persone svantaggiate;**

In tale prospettiva, diventa essenziale **rilevare la disponibilità degli operatori economici a considerare il mondo dell'esecuzione penale, e del carcere in particolare, come un possibile bacino da cui scegliere i lavoratori e in cui collocare materialmente parte dei processi produttivi**. Occorre quindi pensare a ricerche-azione che, da un lato, rilevino tale disponibilità a livello nazionale e, dall'altro, contribuiscano a creare e a diffondere una maggiore sensibilità al tema da parte degli operatori economici. Da quest'ultimo punto di vista dovrebbe diffondersi l'idea che nell'ormai molto declamato **bilancio sociale delle imprese (private e pubbliche)**, accanto a temi come l'impatto ecosostenibile dei processi produttivi o la trasparenza nei rapporti con i consumatori, dovrebbe collocarsi anche il tema della **capacità dell'azienda di assorbire con la propria forza lavoro individui svantaggiati** (evidentemente non solo ex condannati) e svolgere quindi una funzione sociale essenziale come quello del reinserimento lavorativo e della riduzione della recidiva.

Le indagini conoscitive e le ricerche-azione su questo tema in Italia sono pressoché inesistenti. Una delle poche effettuate recentemente su un territorio limitato, ma che potrebbe essere utile per indicare un efficace metodo di ricerca è quella effettuata in occasione della costruzione del carcere di Bolzano. Tale ricerca ha innanzitutto selezionato, sul territorio della Provincia di Bolzano, operatori economici che abbiano "produzioni di semplice esecuzione che possano essere svolti direttamente presso le aziende (extra-murario) o che possano essere facilmente esternalizzati anche in "pacchetti di servizi" all'interno del carcere (intra-murario)". L'esame del campione di imprenditori ha subito evidenziato un numero rilevante di aziende di piccola/media dimensione operanti in attività di semplice esecuzione, le cui competenze sono quindi facilmente acquisibili tramite semplici corsi di formazione e non necessitano di qualifiche professionali troppo complesse. L'indagine ha inoltre rilevato la **propensione delle aziende ad utilizzare il lavoro interinale** che contiene elementi simili al lavoro carcerario. Inoltre, sono state indagate le esigenze delle aziende intervistate sui **requisiti strutturali per esternalizzare parte del processo produttivo** (presenza di laboratori/capannoni facilmente accessibili, disponibilità di spazio per poter collocare macchinari e per depositare materiali, buona connessione internet e disponibilità di computer etc.). L'obiettivo della ricerca è stato quindi individuato nella definizione di quali **fattori possano favorire la propensione a collaborare con l'istituzione penitenziaria**. Da questo punto di vista sono emersi tre fattori:

- a) la **dimensione dell'azienda** nel senso che maggiore è la grandezza dell'azienda, maggiore risulta la propensione degli intervistati ad aprire ad una eventuale collaborazione con il carcere;
- b) la **fluttuazione del carico di lavoro**: le aziende con maggiore fluttuazione lavorativa a livello stagionale sono più propense a una collaborazione con il carcere. In questa categoria si inseriscono ad es. le industrie alimentari;
- c) la **propensione ad utilizzare il lavoro interinale**, ovvero le aziende, soprattutto di media/grande dimensione, che durante i picchi di produzione cercano personale per svolgere attività di semplice esecuzione e quindi di attività meno specializzate (in particolare lavori manuali, a connotazione prevalentemente operaia come montaggio, imballaggio, attività ausiliari, etc.).

Naturalmente questi risultati della ricerca sono limitati al territorio della Provincia di Bolzano e quindi non possono essere generalizzati per l'intero Paese. Tuttavia, l'indagine rappresenta un ottimo modello metodologico a cui ispirarsi per una ricerca a livello nazionale che dovrebbe essere fondata su di un'adeguata forma di collaborazione tra Enti Locali e Camere di Commercio Italiane.

### **18.2 Predisposizione di una campagna informativa e di sensibilizzazione per gli operatori economici in merito alle condizioni e alle facilitazioni sulle attività produttive negli istituti penitenziari**

Sulla base dei dati raccolti nella ricerca al punto 1, sarebbe opportuno organizzare una campagna informativa e di sensibilizzazione capace di presentare a tutte le varie categorie di imprenditori economici la gamma di risorse umane già qualificate che potrebbe immediatamente essere immessa nel mercato attivo del lavoro anche sotto il vigilante controllo delle istituzioni educative e formative presenti sullo specifico territorio di riferimento. Inoltre dovrebbero essere **ampliata la conoscenza degli incentivi che la normativa prevede per gli imprenditori che assumono persone che rientrano nelle categorie svantaggiate** attraverso modalità di comunicazione che sono state già attivate per altri tipi di incentivi alle assunzioni e per i lavoratori (cfr. per fare un es. tra i tanti il programma guidato dell'Agenzia del Lavoro e dall'[Ordine dei consulenti del lavoro della provincia di Trento http://www.agenzia lavoro.tn.it/aziende/incentivi](http://www.agenzia lavoro.tn.it/aziende/incentivi) ).

Da questo punto di vista, sarebbe utile anche ricostruire in modo strutturale e pianificato una mappa di tale risorse che già esistono nel mondo dell'esecuzione penale attraverso la possibilità per le persone condannate di diffondere le loro competenze professionali (quando esse sono presenti) e le loro aspirazioni lavorative. A tal proposito, si potrebbe utilizzare il **concorso di idee che viene presentato nell'azione n. 14** del presente tavolo come strumento conoscitivo per individuare strategie comunicative efficaci e in grado di superare i tradizionali stereotipi stigmatizzanti sul mondo carcerario e dell'esecuzione penale.

### **18.3 Creazione di un portale sulle disponibilità di accoglienza attraverso le reti delle cooperative, delle associazioni del privato sociale e del terzo settore**

Nel tentativo di individuare delle politiche finalizzate a garantire la sicurezza sociale oltre che a ridurre il rischio di condotte recidivanti, si dovrebbero creare dei **piani di raccolta dati a livello regionale** per consentire la conoscenza, in tempo reale e grazie alla rete, delle disponibilità all'accoglienza ed al reinserimento sociale dei detenuti delle persone in esecuzione penale esterna e/o degli ex detenuti, da attuarsi mediante l'inclusione lavorativa presso cooperative, private associazioni e presso il c.d terzo settore.

A tal proposito, si dovrebbe istituire un apposito **portale nazionale, con sezioni presso ognuna delle regioni** curate dall'Ufficio del Garante Regionale per i diritti dei detenuti (ovviamente quando le Regioni si saranno dotate di questo organismo, tra l'altro necessario al funzionamento del Garante nazionale) in cui raccogliere i dati raccolti. Il portale si potrebbe ispirare a modelli già esistenti quali ad esempio il portale delle Camere di Commercio d'Italia (cfr. <http://www.camcom.gov.it/>).



Su questo portale dovrebbero confluire **tutte le attestazioni di disponibilità prestate dai soggetti interessati (cooperative, associazioni private e terzo settore, ma anche imprenditori pubblici e privati)** di cui dovrebbero tener conto, ai fini della applicazione di determinati benefici, sia gli uffici UEPE, sia i Tribunali e i Magistrati di Sorveglianza, nonché le direzioni degli istituti penitenziari.

Tale portale quindi dovrebbe svolgere il ruolo di strumento di comunicazione tra le disponibilità di inserimenti lavorativi esistenti sul territorio (provenienti sia dal terzo settore che dal mondo delle imprese pubbliche e private) e l'ambito dei decisori che operano nell'esecuzione penale (amministrazione penitenziaria, UEPE e magistratura di sorveglianza). Uno strumento di comunicazione che produrrebbe una serie di benefici alle attività di reinserimento lavorativo:

- a) una **maggiore e più facile diffusione delle risorse di reinserimento** lavorativo presenti sul territorio;
- b) una **maggiore trasparenza nei criteri di scelta degli operatori economici** da attivare per i percorsi di reinserimento lavorativo attraverso anche la possibile comparazione tra offerte lavorative differenziate;
- c) una **maggiore garanzia di serietà e di solidità economica di tali operatori**, evitando quelle prassi piuttosto diffuse per le quali piccole aziende a conduzione familiare si "inventano" posti di lavoro fittizi per aiutare qualche detenuto in difficoltà a trovare una disponibilità all'accoglienza lavorativa;
- d) una **maggiore controllabilità** dei possibili legami di tali operatori economici con il mondo della criminalità organizzata soprattutto in quelle regioni in cui tali legami sono purtroppo piuttosto frequenti.

## **19. Proposta 17 - Modifiche art. 17 O.P. e art. 120 del Regolamento Penitenziario del 2000 per favorire la collaborazione dei volontari agli UEPE**

### **OBIETTIVO 6.2. Contenuti normativi per un più ampio ricorso al volontariato e del privato sociale**

#### **19.1 Descrizione**

Il maggior spazio che la legge delega n. 67/2014 assegna alle misure alternative pone l'esigenza di un adeguamento normativo relativo al coinvolgimento del volontariato penitenziario con le attività degli uffici UEPE. L'attuale O.P. permette l'autorizzazione ex art. 78 al volontario che voglia dedicarsi all'attività di sostegno alle persone condannate alle misure alternative con particolare riguardo alla detenzione domiciliare. L'esperienza applicativa ha mostrato tuttavia dei notevoli ritardi nelle pratiche autorizzative, in quanto la concessione avviene di regola con un tempo di attesa superiore all'anno solare (il che induce circa tre quarti dei volontari che fanno domanda a cambiare

destinazione e a tornare al più tradizionale volontariato presso gli istituti penitenziari). Al di là di queste lentezze burocratiche, per raggiungere l'obiettivo voluto dal legislatore di un maggior coinvolgimento della comunità esterna all'azione di reinserimento sociale in collaborazione con gli uffici UEPE si ravvisa la necessità di effettuare alcune modifiche normative sia dell'O.P. che del Regolamento di attuazione del 2000.

In particolare, la finalità di queste modifiche è quello di consentire **una crescita quantitativa del volontariato che collabora con gli UEPE**, per lo meno avvicinandosi al livello che si registra per il volontariato più strettamente carcerario. Occorre infatti precisare che attualmente la stima di volontari che operano all'interno degli istituti penitenziari, sia in base all'art. 17 che all'art.78 O.P., si aggira intorno alle 10mila unità, mentre i volontari che svolgono la loro attività presso gli UEPE, secondo la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, raggiungono appena la cifra di 108 unità! Se tali modifiche normative appaiono senz'altro utili a tale scopo, tuttavia, occorrerà non sottovalutare l'importanza di **strategie comunicative che cerchino di intervenire sulla cultura che muove il settore del volontariato penitenziario**. Da tale punto di vista, infatti, tale cultura sconta i limiti dell'immaginario collettivo carcerocentrico relativo all'esecuzione penale: così come il cittadino comune, quando pensa alla pena, si riferisce in modo quasi esclusivo al carcere, il cittadino che intende impegnarsi in un'attività di volontariato a beneficio dei condannati e dei loro familiari ha come immediato riferimento la pena detentiva e trascura molto spesso l'utilità del suo impegno per le persone in misura alternativa. Di conseguenza, le azioni che vengono proposte per modificare la percezione dell'opinione pubblica riguardante l'esecuzione penale dovrebbero avere come effetto collaterale anche quella di **far crescere la sensibilità rispetto all'impegno civile nell'esecuzione delle cd. sanzioni di comunità**.

In ultimo la proposta istituisce **un controllo di legittimità da parte del Magistrato di Sorveglianza rispetto ad eventuali provvedimenti di revoca delle autorizzazioni ex artt. 17 e 78 O.P.** per i quali l'attuale normativa prevede solamente una comunicazione senza che ne venga indicata la funzione. Si verrebbe in tal modo a colmare una lacuna normativa rispetto alla tutela dell'aspettativa del volontario di non veder impedita illegittimamente un'attività di indubbio valore sociale come quella della partecipazione comunitaria all'esecuzione penale.

## **19.2 Proposte di modifiche normative**

- a) All'art. 17 O.P., secondo comma, si propone di aggiungere le parole **"e a collaborare con gli UEPE"** dopo la frase "Sono ammessi a frequentare gli istituti penitenziari ..."
- b) Al termine dell'art. 17 O.P., terzo comma, si propone di aggiungere le parole "Le persone indicate nel comma precedente operano sotto il controllo del direttore **dell'istituto penitenziario e del direttore degli UEPE**".
- c) Si propone di modificare l'art. 120 del Regolamento O.P. n. 230/2000 nel modo seguente (in **grassetto** le modifiche):

“1) L'autorizzazione prevista dal primo comma dell'art. 78 **e del secondo comma dell'art. 17** della legge è data a coloro che dimostrano interesse e sensibilità per la condizione umana dei sottoposti a misure privative e limitative della libertà **e alle misure alternative alla detenzione** ed hanno dato prova (*omissis*). L'autorizzazione può riguardare (*omissis*) con le direzioni degli istituti, **delle direzioni degli uffici dell'esecuzione penale esterna (UEPE)**, continuità di presenza in determinati settori di attività. (*omissis*)

2) Nel provvedimento di autorizzazione è specificato il tipo di attività che l'assistente volontario **o l'associazione privata** possono svolgere e, in particolare, se **tali soggetti sono ammessi** a frequentare uno o più istituti penitenziari o a collaborare **con gli UEPE**.

3) L'autorizzazione ha durata (*omissis*) se la valutazione della direzione dell'istituto **o dell'UEPE** è positiva (*omissis*)

4) La direzione dell'istituto **o dell'UEPE** cura che le attività (*omissis*). Le persone autorizzate hanno accesso agli istituti **e agli UEPE** secondo le modalità (*omissis*).

5) Se l'assistente volontario **o l'associazione privata** si rivelano inadeguati al corretto svolgimento dei **loro** compiti, il direttore dell'istituto o dell'**UEPE** sospende l'autorizzazione e ne chiede la revoca al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, dandone comunicazione al Magistrato di Sorveglianza **che verifica la legittimità del provvedimento di revoca, eventualmente anche ascoltando il volontario o l'associazione privata interessati**”.

## **20. Proposta 18 - Modifiche in senso estensivo della Legge 381/1991 (Disciplina delle cooperative sociali)**

### **OBIETTIVO 6.2. Contenuti normativi per un più ampio ricorso al volontariato e al settore del cd. privato sociale**

#### **20.1 Descrizione**

La situazione relativa agli sgravi fiscali e contributivi previsti per chi assume detenuti è piuttosto complessa ed è regolamentata dalla cd. legge Smuraglia n. 193/2000 (che riguarda tutte le imprese) e dalla legge 381/1991 (che riguarda solo le cooperative sociali). La Smuraglia interessa solo i detenuti che vengono assunti durante il periodo di detenzione. Quindi anche gli sgravi previsti per 18 o 24 mesi dopo il fine pena riguardano solo detenuti che erano già assunti durante la detenzione; **i benefici non riguardano però chi è assunto in regime di affidamento**, ma solo chi ha iniziato il rapporto di lavoro quando era recluso, semilibero o in art. 21 O.P. La 381 invece considera svantaggiato solo il detenuto in esecuzione penale, per cui ogni beneficio decade alla fine della pena.

Di fatto quindi il detenuto a fine pena è quasi sempre scoperto, perché la prosecuzione all'esterno di un rapporto lavoro iniziato in stato di semilibertà o ex art. 21 O.P. è assai rara; quella di un lavoro iniziato in stato di reclusione è praticamente impossibile. Più probabile è che il datore di lavoro proponga una stabilizzazione al termine di un regime di affidamento, ma in questo caso non ci sono i benefici. Le cooperative, inoltre, non hanno quasi mai interesse o possibilità di stabilizzare il rapporto di lavoro a fine pena, non solo perché il lavoratore, non più svantaggiato, perde i benefici fiscali (e sul mercato si trovano facilmente persone idonee al ruolo con competenze maggiori), ma anche perché le cooperative sociali devono mantenere una percentuale minima di lavoratori svantaggiati e stabilizzare un ex detenuto fa invece crescere la percentuale dei normodotati.

Tenuto conto che un ex detenuto è di fatto quasi sempre un soggetto "svantaggiato" (non fosse altro per lo stigma che si porta dietro e che rischia di segnarlo per sempre, soprattutto dal punto di vista lavorativo), poiché le problematiche che lo hanno portato in carcere si ripropongono, spesso aggravate, al termine della pena, occorrerebbe che anche la legge lo considerasse tale per un periodo più lungo che vada oltre la fine dell'esecuzione della sanzione penale.

L'art. 4 della legge 381/91 stabilisce che *"si considerano persone svantaggiate gli invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno ai sensi dell'articolo 21 della legge 26 luglio 1975, n. 354, e successive modificazioni"*. Occorrerebbe estendere queste categoria inserendo all'elenco dei soggetti considerati svantaggiati la dicitura **"persone che hanno scontato una condanna penale entro 24 mesi dal termine della condanna stessa"**. Si ritiene, infatti, che un arco temporale di due anni dovrebbe consentire alla persona che ha terminato la pena di stabilizzare la sua situazione e al datore di lavoro di valutare appieno la convenienza di avvalersi dell'operato del lavoratore.

La Regione Toscana ha fatto un'operazione simile per un'altra categorie di persone svantaggiate, inserendo i richiedenti asilo politico tra coloro che possono beneficiare dei tirocini Giovanisì. Per inciso, sarebbe importante anche che la stessa Regione Toscana (così come le altre Regioni italiane) modificasse la propria normativa inserendo gli ex detenuti tra i beneficiari delle iniziative di formazione professionale e di inserimento lavorativo.

## **20.2 Elementi di novità**

La giustificazione a questa modifica non sta solo nel fatto che gli ex detenuti sono di fatto soggetti deboli, ma anche perché le attività lavorative che si trovano durante l'esecuzione penale non sono quasi mai di lunga prospettiva, per cui anche il detenuto che ha trascorso l'ultima parte della pena a lavorare "fuori" (affidamento, semilibertà o art. 21 O.P.), vive il momento del fine pena come l'inizio di un periodo completamente nuovo (e spesso privo di lavoro), per cui va sostenuto, anche attraverso modifiche normative, nella ricerca attiva di una occupazione. Occorre anche sottolineare che le limitazioni della libertà previste anche nelle misure alternative alla detenzione, limitano molto

la possibilità di movimento del detenuto per una ricerca di lavoro alternativo a quello, spesso provvisorio, che gli ha consentito la concessione della misura.

### **20.3 Incidenza/effetti/resultati a breve termine**

Considerato che dalle statistiche Istat l'incidenza delle persone detenute o ex detenute nell'ambito delle persone svantaggiate che lavorano all'interno delle cooperative è piuttosto bassa (8.7% per quanto riguarda quelle di tipo B, 5.1% per quelle ad oggetto misto), la modifica normativa dovrebbe comportare, da un lato, l'incremento di tali percentuali con un effettivo beneficio per l'ampliamento delle opportunità lavorative di reinserimento post-penitenziario e, dall'altro lato, tuttavia, considerati i numeri non elevati di tale quota di persone a fine pena, il non snaturamento della composizione interna delle cooperative sociali.

### **DOCUMENTAZIONE**

**Si allegano le schede che sono state raccolte frutto del lavoro del tavolo di raccolta delle *best practices***

### **ATTIVITÀ SVOLTE**

Il tavolo ha ritenuto di operare una prima ricognizione delle *best practices* attuate su tutto il territorio nazionale sui temi oggetto dei lavori del tavolo. Considerato il ristretto periodo di tempo a disposizione, la ricognizione non ha potuto avere pretesa di esaustività, ma tuttavia ha raccolto un materiale di ricerca (vedi DOCUMENTAZIONE ALLEGATA) su cui è stato possibile fare alcune osservazioni sui principali punti di criticità emersi.

Le modalità con cui sono state evidenziate tali pratiche progettuali sono state le seguenti.

- Dapprima si è elaborato una breve **scheda riassuntiva** dei progetti sulla falsariga della descrizione delle azioni che il comitato scientifico degli Stati generali sull'esecuzione penale ha preparato per i singoli tavoli (vedi allegato).
- In un secondo momento, i singoli componenti del tavolo si sono divisi il territorio nazionale in base alla loro zona di riferimento e alla loro competenza svolgendo **un'attività di raccolta** dei più significativi, a loro giudizio, **progetti d'intervento**.
- È stata richiesta al DAP la lista dei **progetti di reinserimento territoriale e lavorativo finanziati da Cassa per le Ammende** negli ultimi 5 anni.
- Si sono attivate altresì alcune **reti nazionali** che hanno svolto un ruolo di intermediari nella raccolta dei progetti con modalità quanto più possibile omogenee a livello nazionale. Si è ritenuto di coinvolgere in modo particolare anche quei soggetti della rete

dell'esecuzione penale che maggiormente hanno difficoltà a far sentire la loro voce nel dibattito pubblico, in particolare **detenuti e volontari penitenziari** (senza peraltro trascurare gli altri attori istituzionali). In tale prospettiva, sono state attivate nella raccolta dei progetti la rete delle Conferenze Regionali Volontari Giustizia, la rete dei poli carcerari universitari (vedi scheda allegata), la rete dei giornali carcerari coordinata dalla redazione di Ristretti Orizzonti di Padova, i Provveditorati regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, alcune reti di cooperative sociali che operano nel settore (in particolare Open).

Una prima raccolta e conseguente esame delle schede pervenute ha consentito di evidenziare i **punti di forza** e le **criticità dei progetti** attuati in questi ultimi anni in Italia e, a partire in particolare da tali criticità, il tavolo ha provveduto ad individuare, per ogni obiettivo indicato, dei **piani d'azione quanto più possibile dettagliati e corredati di indicazioni operative**, anche se i tempi molto stretti del lavoro dei tavoli non hanno reso possibile preparare dei veri e propri **studi di fattibilità**. In particolare, sono state individuate alcuni piani d'azione che coinvolgono anche altri tavoli degli Stati generali. Con alcuni di questi tavoli è stato possibile instaurare una discussione nel merito, con altri si è semplicemente dato informazione dell'esistenza del piano d'azione.

Il tavolo ha provveduto ad effettuare delle **audizioni** e ad acquisire dei pareri sui singoli piani d'azione da parte di esperti del settore. Tali audizioni tuttavia, per ragioni logistiche, sono state effettuate con singoli componenti del tavolo e non in seduta congiunta.