

# Gli Stati generali dell'esecuzione penale per l'inclusione socio- lavorativa dei detenuti

di Lucilla Di Rico, Antonietta Maiorano,  
Giampaolo De Amicis, Cristina Lolli\*

**Abstract:** Occorre un ripensamento generale del sistema giustizia per superare definitivamente un modello di detenzione caratterizzato da passività e segregazione, partendo dai percorsi di formazione e lavoro, centrali nel trattamento rieducativo. Gli Stati generali dell'esecuzione penale, conclusisi nell'aprile 2016, hanno rappresentato un'occasione di dibattito e confronto in vista della riforma di questo sistema. L'articolo presenta quanto è emerso sui temi che maggiormente concorrono allo sviluppo di percorsi di inclusione socio-lavorativa di reclusi: formazione, orientamento, lavoro, istruzione, cultura e competenze degli operatori. Si tratta di proposte innovative che evidenziano l'importanza di percorsi individualizzati, di processi di responsabilizzazione/autoriflessione, di modelli sanzionatori di tipo reintegrativo, di attività di sensibilizzazione del territorio di appartenenza. Tali indicazioni sono state recepite dal Ministero della Giustizia nell'avvio di una importante sperimentazione di percorsi innovativi attraverso il progetto "Lavoro inframurario" finanziato dal PON Inclusionione 2014/2020 con il supporto tecnico scientifico dell'ISFOL.

**Parole chiave:** Detenuti; Inclusione sociale; Lavoro

\* Attribuzione autoriale: pur condividendo complessivamente i contenuti dell'articolo, si segnala la seguente specifica attribuzione autoriale: Lucilla Di Rico è autrice di "La necessità di una riforma della giustizia in Italia" e di "Conclusioni", Antonietta Maiorano è autrice di "Formazione, orientamento e lavoro", Giampaolo De Amicis è autore di "Istruzione e cultura", Cristina Lolli è autrice di "Competenze degli operatori".

## La necessità di una riforma della giustizia in Italia

Negli ultimi anni è emersa con sempre maggiore evidenza la necessità di intervenire con urgenza per risolvere l'emergenza carceraria in Italia, caratterizzata dal sovraffollamento degli Istituti di pena e dall'elevato costo sociale ed economico del crimine e della recidiva.

A quarant'anni dalla riforma dell'ordinamento penitenziario ed a seguito della condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo per il trattamento inumano e degradante di persone detenute, si è reso necessario avviare una profonda azione riformatrice, non più rinviabile.

Occorre, infatti, un ripensamento generale del sistema giustizia per superare definitivamente un modello di detenzione caratterizzato da passività e segregazione, partendo dai percorsi di formazione e lavoro, centrali nel trattamento rieducativo per il reinserimento nella società di questa particolare utenza.

Recenti studi<sup>1</sup> dimostrano in modo inequivocabile, che per i soggetti che, durante il percorso in area penale, abbiano avuto opportunità di svolgere attività formative e lavorative il tasso di recidiva è molto inferiore rispetto agli altri.

I dati resi disponibili dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria<sup>2</sup> indicano che sono, invece, ancora troppo pochi i detenuti che lavorano: nel 2013 nei 205 istituti di pena italiani erano appena 14.546 su una popolazione carceraria di 62.536 unità. Tra i detenuti "attivi" 2.065 lavoravano in aziende esterne (ex artt.21 e 48 L.354/75), appena 945 in carcere per conto di imprese e cooperative sociali, mentre ben 10.104 erano addetti a servizi in Istituto (cucina, lavanderia, etc.), 725 alla manutenzione ordinaria dei fabbricati, 507 in lavorazioni direttamente gestite dall'Amministrazione penitenziaria, 200 nelle colonie agricole: questi ultimi, dunque, tutti "dipendenti" dello Stato e retribuiti con il meccanismo delle mercedi. L'art. 22 dell'Ordinamento Penitenziario afferma che «le mercedi per ciascuna categoria di lavoratori sono equitativamente stabilite in relazione alla quantità e qualità del lavoro effettivamente prestato, alla organizzazione e al tipo del lavoro del detenuto in misura non inferiore ai due terzi del trattamento economico previsto dai contratti collettivi».

In realtà, le risorse finanziarie per la remunerazione dei detenuti nelle attività quotidiane risultano del tutto inadeguate. La retribuzione dei detenuti non viene aggiornata dal 1993. Come sottolineato nella Relazione al Parlamento sull'attuazione della L.193/2000 - Anno 2015, purtroppo, questa situazione «ha innescato un proliferare di ricorsi ai giudici del lavoro davanti ai quali l'amministrazione è, naturalmente, soccombente» con «ulteriori aggravii per la finanza pubblica». Oltre a pagare le differenze retributive modulate sugli anni, lo Stato versa, infatti, anche gli interessi e le relative spese di giudizio.

<sup>1</sup> *Rapporto carcere-recidiva: indagine empirica sul carcere di Bollate, Ministero della Giustizia* in collaborazione con l'Einaudi Institute for Economics and Finance (Eief), il Crime Research Economic Group (Creg) e il Sole 24Ore, 2015; *La recidiva nei percorsi penali dei minori autori di reato*, Dipartimento Giustizia Minorile, Centro Europeo di Studi di Nisida, Gangemi Editore, 2013.

<sup>2</sup> *Statistiche sul lavoro penitenziario 2013*, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione Statistica, 2014

Tutto ciò non consente l'affermazione di una cultura del lavoro all'interno degli istituti penali ed incide negativamente sulla qualità della vita della popolazione detenuta.

Vi è, dunque, un'evidente difficoltà a dare concreta attuazione al dettato costituzionale che assegna alla pena una funzione rieducativa di cui il lavoro rappresenta l'elemento fondante.

A ciò si aggiunge la difficoltà a fare sistema, a sviluppare un approccio integrato, a coinvolgere nella programmazione degli interventi i Servizi socio-assistenziali del territorio ed i Servizi per l'impiego, nonché il tessuto imprenditoriale. Eppure esistono strutture carcerarie con spazi esterni ed interni idonei, con dotazioni infrastrutturali e tecniche non utilizzate o poco utilizzate da poter riconvertire o potenziare per lo sviluppo di attività formative e lavorative sostenendo, in tal modo, l'occupazione dei detenuti in vista del loro reinserimento sociale e lavorativo, una volta tornati in libertà.

Per le ragioni sopra esposte, la dimensione lavorativa nel circuito penale a partire dalle attività inframurarie, extramurarie e di economia carceraria va affrontata con un nuovo approccio inter-istituzionale e sinergico, valorizzando il metodo della concertazione, potenziando le attività di sensibilizzazione e di coinvolgimento degli attori locali istituzionali e non, chiamati tutti a dare un prezioso contributo all'inserimento socio-lavorativo dei detenuti sia durante il percorso penale sia alla fuoriuscita dal circuito, al fine di restituire loro dignità, speranza ed opportunità di riscatto, operando in tal modo anche la costruzione di comunità centrata sul pieno esercizio di una cittadinanza attiva per tutti coloro che insistono su un determinato territorio inibendo così la recidiva di comportamenti devianti e garantendo politiche di sicurezza sociale (Di Rico, 2016).

Gli Stati generali dell'esecuzione penale, avviati dal Ministero della Giustizia nel maggio 2015 e conclusi nell'aprile 2016, hanno rappresentato una novità, un'occasione di dibattito e di confronto in vista della riforma del sistema Giustizia. Attraverso la costituzione di 18 tavoli tematici, composti da personalità esperte del sistema penitenziario e di diverse discipline, è stato attuato un lungo percorso di riflessione e di approfondimento che ha prodotto una serie di proposte d'intervento per un nuovo modello di esecuzione penale ed una migliore fisionomia del carcere, più dignitosa per chi vi lavora e per chi vi è ristretto. I temi affrontati sono stati: architettura e carcere, vita e responsabilizzazione del detenuto, donne e carcere, vulnerabilità e dipendenze, minorenni autori di reato, mondo degli affetti e territorializzazione della pena, stranieri, lavoro e formazione, istruzione e sport, salute e disagio psichico, misure di sicurezza, sanzioni all'interno della comunità, mediazione e tutela delle vittime dei reati, regole internazionali, formazione degli operatori penitenziari, ostacoli normativi al trattamento rieducativo, processo di reinserimento, organizzazione e amministrazione dell'esecuzione penale. Gli esiti di questo importante lavoro sono confluiti in un Rapporto finale pubblicato sul sito del Ministero della Giustizia e nel volume "Stati generali dell'esecuzione penale visti dall'Osservatorio carcere dell'Unione delle Camere penali italiane".

In questa sede si presenta quanto è emerso sui temi che maggiormente concorrono allo sviluppo di percorsi di inclusione socio-lavorativa del particolare target.

## Formazione, orientamento e lavoro

Il tema della formazione professionale e del lavoro ha avuto, all'interno degli Stati generali dell'esecuzione penale, un ruolo di grande rilievo. Non è un caso che i vertici del Ministero della Giustizia ne parlino spesso sottolineando l'importanza di adottare un nuovo modello di lavoro inframurario e di promuovere nuove specializzazioni per il personale che a vario titolo opera in carcere. Con le nuove specializzazioni sarà possibile potenziare le attività già in essere quali, ad esempio, le produzioni agrarie ed alimentari, le attività laboratoriali per la produzione di beni e servizi di diversa natura, limitando il ricorso a forniture esterne da parte dell'Amministrazione penitenziaria<sup>3</sup>.

Il lavoro e la formazione della popolazione detenuta sono, dunque, il perno della riforma dell'esecuzione penale, ma necessitano di essere ripensati affinché si possa giungere a risultati concreti. L'obiettivo è modificare, quindi, la normativa relativa al lavoro dei detenuti e l'assetto organizzativo della gestione del lavoro e della formazione, incidendo anche sugli aspetti di gestione detentiva, tenendo insieme aspetti tra loro distanti, ma connessi.

Punto di partenza delle prospettate riforme è la necessità di adeguare la normativa nazionale in tema di lavoro dei detenuti agli standard internazionali suggeriti dal Consiglio d'Europa e dalle Nazioni Unite, in particolare dalle Mandela Rules del 2015<sup>4</sup>. In tale ottica, è stato sottolineato come il concetto di obbligatorietà del lavoro detentivo, presente nella legge italiana, sia da considerarsi anacronistico e debba essere sostituito dal concetto di "opportunità", al pari di tutti gli altri elementi del trattamento. Ciò si pone nel solco di una rinnovata visione dell'istituzione carceraria, intesa non più come struttura infantilizzante<sup>5</sup>, ma come luogo di responsabilità ove il detenuto opta, in base alle proprie inclinazioni, per un percorso di orientamento e formazione, compreso nell'offerta trattamentale. Ciò impone una adeguata valuta-

<sup>3</sup> Un esempio significativo è quello dell'officina meccanica regionale realizzata presso l'Istituto penitenziario di Milano Bollate, che nell'offrire ai detenuti valide opportunità lavorative, spendibili sul libero mercato, ha consentito il recupero della piena efficienza del parco auto regionale con contestuale significativo risparmio di spesa. Gli importanti risultati conseguiti hanno suggerito di replicare l'iniziativa presso l'Istituto penitenziario di S. Angelo dei Lombardi, che contempla anche l'autocarrozzeria, e di prevedere la realizzazione di altre due auto officine e carrozzerie a Roma e a Catania, con l'auspicabile obiettivo di soddisfare anche, ove condiviso, le esigenze delle altre Forze di Polizia e degli Uffici Giudiziari.

<sup>4</sup> Il 22 maggio 2015 la Commissione delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine e sulla giustizia penale ha adottato gli standard minimi di tutela in materia di trattamento penitenziario dei detenuti, le *Mandela Rules*, in onore dell'ex Presidente del Sud Africa, Nelson Mandela. Il testo finale, approvato dalla Commissione, tra il 18 ed il 22 maggio 2015, nella sua ventiquattresima seduta, consta di 122 Rules ed è il risultato di un lunghissimo percorso di trattative e di negoziati durati cinque anni. Nella consapevolezza delle differenze strutturali e sistematiche proprie di ciascun ordinamento nazionale in tema di esecuzione della pena detentiva, il testo finale si limita a fissare una serie di principi fondamentali di civiltà e di rispetto della dignità della persona umana che dovrebbero uniformare il trattamento penitenziario dei detenuti in ciascun Stato membro". <[www.giurisprudenzapenale.com/2015/07/19/lonu-adotta-le-mandela-rules-standards-minimi-di-tutela-dei-diritti-fondamentali-dei-detenuti/](http://www.giurisprudenzapenale.com/2015/07/19/lonu-adotta-le-mandela-rules-standards-minimi-di-tutela-dei-diritti-fondamentali-dei-detenuti/) (consultato il 10/08/2016).

<sup>5</sup> "Modello infantilizzante" definizione di Mauro Palma, Garante nazionale dei detenuti, nell'intervento al Convegno "Il carcere, che pena" Firenze 15/03/2014.

zione del bilancio di competenze ed una maggiore trasparenza nella gestione delle opportunità, *rectius* del lavoro e dei percorsi professionali, da parte dell'Amministrazione penitenziaria.

Un'altra proposta emersa è l'abolizione del vetusto termine "mercede". Naturalmente non si tratta solamente di rinominare il salario del detenuto, ma di procedere, in modo determinato, verso una reale ed effettiva normalizzazione del lavoro penitenziario. Gli esperti hanno più volte fatto riferimento alla consolidata giurisprudenza – sia nazionale che sovranazionale – che afferma l'equipollenza tra la posizione del lavoratore detenuto e il lavoratore in libertà. Equipollenza che, se normativamente è sancita e riconosciuta, nella realtà è disattesa. Le cause di tale situazione sono state ben illustrate nella relazione conclusiva: pochi posti di lavoro disponibili rispetto alla totalità della popolazione detenuta, riduzione nel tempo della voce di bilancio dedicata al lavoro penitenziario, modelli di organizzazione del lavoro penitenziario non adeguati alle esigenze di mercato, problemi logistici e scarsa formazione dei detenuti. A ciò si aggiunge che attualmente le retribuzioni sono parametrate ai contratti collettivi del 1993 nella misura dell'88,2% per gli operai qualificati e dell'84,5% per quelli comuni, tra l'altro con la possibilità di ulteriore compressione per ragioni di equità. Il mancato aggiornamento della retribuzione dei detenuti è motivato da "carenza di risorse economiche". Risulta, pertanto, fondamentale garantire una retribuzione che consenta di identificare il lavoro come opportunità da offrire ai detenuti e non come mera attività per il loro sostentamento o peggio come loro sfruttamento. Inoltre, in tale ottica, si inserisce anche la necessità di limitare i prelievi sulla retribuzione, finalizzati a soddisfare le spese di mantenimento in carcere, il risarcimento del danno e le spese processuali, ad un quinto in luogo dell'attuale limite fissato ai due quinti (e anche oltre in alcune particolari circostanze).

Una tematica di carattere più operativo affrontata dagli esperti è quella relativa alla creazione di un organismo/ente per la formazione, il lavoro e il reinserimento dei detenuti. Punto di partenza di tale proposta è che, al netto della scarsità delle risorse destinate al lavoro penitenziario, l'aver affidato all'Amministrazione penitenziaria il monopolio della gestione del lavoro non ha prodotto i risultati sperati fondamentalmente perché l'amministrazione non possiede le competenze necessarie per organizzare all'interno degli istituti penitenziari attività lavorative realmente produttive, finendo per impiegare i detenuti solo in modeste attività di servizio all'interno del carcere. Il mancato sviluppo delle lavorazioni negli istituti penitenziari potrebbe essere superato rivolgendosi a professionisti esterni all'amministrazione penitenziaria dotati delle adeguate competenze in tema di marketing, conoscenza del mercato del lavoro, organizzazione produttiva, gestione del personale, etc. Considerata la complessità dei bisogni delle persone svantaggiate, quali i detenuti, si rende necessaria un'azione coordinata ed una collaborazione tra molteplici attori che lavorino alla realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali. Inoltre, è avvertita la necessità di superare la frammentazione che, nonostante una struttura organizzata gerarchicamente come il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, ha caratterizzato le esperienze produttive – talune delle quali anche positive – presso le singole carceri in materia di lavorazioni penitenziarie. Gli esperti

indicano come possibile esempio da seguire il CIRE, *Centre d'Iniciatives per a la Reinserció*, attivo in Catalogna<sup>6</sup>.

Altra proposta emersa concerne la possibilità dello scambio lavoro/libertà in alternativa allo scambio lavoro/retribuzione. Una tematica, questa, che ha visto sorgere alcune perplessità sia di carattere giuridico che etico. Un punto fermo è che non è configurabile alcuna ipotesi di lavoro gratuito dei detenuti perché ciò violerebbe principi costituzionali (art. 36 della Costituzione). Tuttavia, recentemente la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha ammesso la possibilità di prevedere in luogo della retribuzione il beneficio dello sconto di pena quale corrispettivo dell'attività lavorativa del detenuto. Gli esperti non hanno del tutto escluso tale possibilità prevedendo, in ogni caso, qualora trovasse attuazione, il rispetto di alcune regole a garanzia del detenuto e dell'equità del sistema: volontarietà del detenuto, tutela dei diritti previdenziali, riforma dei criteri di assegnazione al lavoro per evitare eccessivi margini di discrezionalità, limite massimo dei giorni di lavoro commutabili in giorni di libertà, revocabilità ed applicabilità condizionata dell'istituto e controllo giurisdizionale dello stesso.

Affinché avvenga l'effettivo reinserimento lavorativo del detenuto è necessario non solo offrire un'opportunità occupazionale bensì orientare il recluso verso una scelta consapevole favorendone l'assunzione di un ruolo attivo a conclusione della pena detentiva (Maiorano, 2015). Optare una scelta lavorativa e/o formativa in base alle proprie inclinazioni e vocazioni implica prendere coscienza di sé, delle proprie competenze, dei propri interessi, attitudini, motivazioni magari attraverso la partecipazione ad un percorso di orientamento così come proposto dagli esperti. Risulta essenziale la valorizzazione delle esperienze positive, attuate in Italia e in Europa perché molto spesso le esperienze di successo restano patrimonio esclusivo dei soggetti erogatori a discapito di una divulgazione e di una valorizzazione costruttive, ma risulta altrettanto necessaria la progettazione di azioni diversificate che favoriscano il reinserimento socio lavorativo dei detenuti della popolazione carceraria, da rivolgere agli utenti finali come i percorsi di orientamento al lavoro, di formazione e di studio. Tra le proposte presentate compare l'istituzione di sportelli di orientamento e di *counseling* a disposizione dei detenuti, ad integrazione del trattamento, dove offrire sia un servizio di informazione ed orientamento, che di bilancio di competenze per facilitare la costruzione di un progetto educativo personalizzato. Negli Istituti penitenziari andrebbero promossi percorsi formativi a carattere orientativo in cui favorire non solo la conoscenza di se stessi, ma anche del contesto in cui si vive e del mondo del lavoro, accrescendo le competenze necessarie a progettare il proprio futuro personale e professionale, sostenendo così anche l'inclusione sociale. Solo un lavoro soddisfacente con prospettive future di crescita professionale e personale può

<sup>6</sup> Il CIRE è una società pubblica che si occupa tra le altre cose di fare da tramite tra l'istituzione penitenziaria e il mondo del lavoro procacciando commesse che vengono poi realizzate all'interno del carcere. Mediamente il 50% dei detenuti lavora (turni di 4 ore) e, tra questi, il CIRE assicura poi ad un 50% un inserimento lavorativo stabile nel momento in cui il soggetto viene rimesso in libertà. Pertanto un detenuto su 4 viene stabilmente reinserito nel mondo del lavoro. Fonte <[https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/SGEPTavolo14\\_allegato13.pdf](https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/SGEPTavolo14_allegato13.pdf)> (consultato il 10/08/2016).

favorire il ripristino della dignità della persona e contribuire sensibilmente ad un più efficace reinserimento sociale della stessa rispondendo ad una pluralità di bisogni che incidono direttamente sulla qualità del progetto di vita quali la sicurezza del reddito, l'autorealizzazione di sé, la possibilità di tessere relazioni positive (Carolla, Maiorano, Maiorano, 2015).

Gli Stati generali dell'esecuzione penale sono l'ultima propaggine di un percorso di rinnovamento del sistema carcere. Rinnovamento che è la conseguenza di due esigenze che si sono presentate in modo contestuale in Italia: la necessità di far fronte alla crisi economica (e quindi ad una maggiore scarsità di risorse) e il compito di adeguarsi, senza più ritardo, al consesso sovranazionale (in primo luogo alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, ma non solo). È un cambiamento, quindi, che non nasce da una spontanea volontà di revisione da parte della stessa Amministrazione penitenziaria, ma da precipue istanze che rendono non più rinviabile tale scelta. Gli esperti, in modo consapevole, non omettono di indicare alcuni limiti strutturali insiti nel sistema carcere prospettandone un superamento. La necessità, quindi, non è solo quella di cambiare il lavoro detenuto, ma di cambiare, in parallelo, la modalità di lavoro dell'Amministrazione penitenziaria. Se ciò può valere anche per le altre tematiche affrontate negli Stati generali, per il tema in questione, è condizione necessaria, essendo il lavoro il vero ponte tra l'interno e l'esterno del carcere e non essendo più possibile far prevalere logiche penitenziarie a discapito delle regole del libero mercato del lavoro.

Questo auspicato cambiamento, che non può percorrere solo la strada normativa, si scontra, tuttavia, con alcuni dati di fatto difficilmente superabili. In primo luogo per l'Amministrazione penitenziaria, in particolar modo per il comparto Ministeri (ove troviamo alcune figure cardine all'interno degli istituti quali il direttore, il funzionario-giuridico pedagogico, i contabili, etc.), vale quanto certificato di recente dalla Corte dei Conti nella Relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico: *“il progressivo innalzamento dell'età anagrafica si riflette negativamente sulla propensione all'innovazione ed al cambiamento, sulla necessaria reingegnerizzazione delle procedure, sull'utilizzo di nuove tecnologie, sulla auspicata introduzione di metodi manageriali di gestione”*. Inoltre, la stessa Corte sottolinea la prevalenza, all'interno del Pubblico Impiego, di una cultura giuridica a scapito di professionalità specifiche confermando, in tal senso, quanto affermato nel Rapporto finale degli Stati generali nella parte in cui si parla di mancanze da parte dell'Amministrazione penitenziaria di competenze necessarie per l'organizzazione di attività lavorative realmente produttive. La rigidità del sistema carcere non è data solo dai profili professionali presenti, ma anche dalle implicite esigenze di sicurezza e di funzionalità rispetto al sistema penale. La diffusione delle carceri sul territorio coincide, grosso modo, con la presenza dei circondari giudiziari e, la mai compiuta differenziazione nei fatti tra Case Circondariali e Case di Reclusione, impedisce una logistica efficiente in tema di riparto delle risorse e dei detenuti. In altre parole, la logica che sottende l'assegnazione e la gestione dei detenuti, non è coincidente con le logiche di mercato del lavoro. Basti pensare che di recente l'Amministrazione penitenziaria ha posto l'accento sul principio di territorializzazione della pena al fine di favorire il reinserimento del detenuto nel contesto di origine o di elezione dello stesso. Tuttavia, tale soluzione non tiene conto delle risorse del territorio ove è sito il carcere.

È abbastanza intuitivo ipotizzare che il contesto di origine è un contesto di degrado, privo di alternative valide alle condotte delinquenti.

Inoltre, la contemporanea presenza di più circuiti penitenziari, all'interno di un singolo istituto, frammenta l'offerta trattamentale ed impedisce il raggiungimento di economie di scala che pur potrebbero essere ottenute concentrando in un carcere detenuti con caratteristiche omogenee sia dal punto di vista delle competenze sia dal punto di vista della sicurezza.

Per concludere, il superamento delle problematiche del lavoro detentivo è possibile solo rivoluzionando il sistema carcere con una cospicua sottrazione di potere alle singole Direzioni in materia di pianificazione e gestione del lavoro e con il ricorso a figure professionali esterne non aduse alle logiche penitenziarie.

## Istruzione e cultura

L'istruzione e la cultura sono state considerate dagli esperti come "aree di strutturazione del sé individuale", convergenti verso l'obiettivo di restituire "senso" al tempo della detenzione. Tale tempo può, grazie appunto alla istruzione ed alla cultura, trasformarsi da mero dato quantitativo, avente il segno negativo della sottrazione di vita e di esperienza, da puro tempo vuoto in tempo ricco di significato, un tempo in cui il detenuto produce responsabilmente la propria soggettività riannodando i fili del legame sociale in senso lato. In altri termini: cultura e istruzione sono le modalità per ridurre la divaricazione tra il tempo di vita e la quantità di tempo sottratto alla vita durante il percorso detentivo.

I diritti imprescindibili di cui si è tenuto conto sono: a) "Il diritto a comprendere", enunciato dal Primo Protocollo della "Convenzione europea per la tutela delle libertà fondamentali e dei diritti dell'uomo"; b) l'accesso a quanto previsto dall'art. 34 comma 2 della Costituzione – adempimento dell'obbligo scolastico; c) l'accesso a quanto previsto dallo stesso articolo, comma 3, relativo alla necessità di garantire anche percorsi di studio superiore e/o universitario; d) il diritto alla libertà di espressione e di cultura, art. 21 comma 1 della Costituzione; e) il diritto all'informazione affermato dalla Corte Costituzionale con la sentenza del 7 Dicembre 1994 n. 420. In generale, in relazione ai temi trattati, sono stati considerati i seguenti riferimenti: le "Regole Penitenziarie europee" del Consiglio d'Europa (2006) e la "Relazione conclusiva della Commissione ministeriale per le questioni penitenziarie" (D.M. 13 Giugno 2013) – tale testo è stato preso in considerazione in rapporto alle varie circolari ministeriali sull'attuazione delle linee programmatiche.

Il gruppo di esperti ha poi organizzato audizioni con soggetti istituzionalmente importanti, quali: il Presidente del CONI (per lo sport); il Direttore generale per lo Spettacolo del MIBACT; il Presidente del Coordinamento nazionale teatro in carcere; il Presidente dell'Istituto italiano per l'industria culturale; il Dirigente dell'Ufficio per la partecipazione scolastica, la legalità e la cittadinanza del MIUR; il Direttore generale della Fondazione Astrid. Sono stati ascoltati anche soggetti rappresentativi di esperienze significative di rapporto tra istruzione e cultura da una parte, e carcere dall'altra:



il Direttore artistico del teatro in carcere di Volterra; la Responsabile del progetto “Leggere è un diritto?” presso l’Istituto “Gozzini” di Firenze; gli operatori dell’Amministrazione penitenziaria dell’Istituto di Prato; gli operatori del Polo universitario di Firenze ed altre figure.

Ciò che è chiaramente emerso dalle audizioni è stata la distinzione tra un modo di concepire la cultura soltanto “passivo” ed invece la necessità di promuoverne l’aspetto “attivo”: si è auspicato che nell’esecuzione penale il detenuto possa avere un ruolo attivo nella costruzione del proprio percorso trattamentale – “responsabilizzazione” – pur in un contesto di supporto, assistenza, monitoraggio e valutazione.

Gli esperti hanno individuato numerose “buone pratiche” in diversi Istituti, e si sono definiti dei criteri valoriali: a) centralità della persona, sua autonomia e unicità; b) valore della rete per un servizio policentrico e paritetico-collaborativo.

L’istruzione, alla base di ogni trattamento rieducativo, dovrebbe essere un punto di riferimento essenziale per tutti i detenuti. Ma sono state individuate delle criticità di fondo: esse vanno dall’assenza di un’integrazione tra i due sistemi operanti negli Istituti penitenziari (operatori scolastici ed operatori carcerari), all’organizzazione rigida che non si definisce in relazione ai bisogni dell’utenza, ai frequenti trasferimenti dei detenuti che interrompono i percorsi da essi intrapresi, alla scarsità relativa di percorsi integrati come stage e tirocini, allo scarso collegamento con il mondo del lavoro. Inoltre, è stata identificata un’ulteriore criticità, un altro limite in senso lato al percorso di istruzione: esso viene finalizzato solo all’acquisizione del titolo di studio e non, invece, al conseguimento delle competenze sociali, comunicative, espressive e relazionali. Analizzando l’attuale situazione si è rilevato che un nuovo corso si è aperto con l’approvazione del DPR 263/2012, che ha definito l’assetto dei CPIA - (Centri Provinciali per l’Istruzione degli Adulti), a cui fanno capo tutti i corsi della scuola dell’obbligo e dell’istruzione secondaria, compresi, dunque, quelli che sono presenti negli Istituti di prevenzione e pena. Qui i percorsi, come previsto dall’art. 27 della Costituzione, sono finalizzati specificamente alla rieducazione dei detenuti attraverso l’inclusione professionale e sociale. I nuovi CPIA affiancano ai percorsi ordinamentali un arricchimento dell’offerta formativa attraverso l’innovativo strumento del “Patto” o “Contratto formativo” individuale, finalizzato soprattutto all’acquisizione di competenze spendibili all’esterno del carcere. Il 23 ottobre 2012 è stato siglato il Protocollo di intesa MIUR-Ministero della Giustizia. Il Comitato paritetico attuativo del Protocollo ha delineato un nuovo modello di offerta di istruzione e formazione nel contesto detentivo. Nel nuovo modello, il “Patto” punta a responsabilizzare il detenuto riguardo il proprio percorso con l’impegno di portarlo a termine. L’offerta formativa risulta così meno rigida o pre-confezionata, e più modulare, flessibile e personalizzata.

Gli esperti, in ordine agli obiettivi da raggiungere nell’ambito della formazione e dell’istruzione, hanno individuato le seguenti principali criticità: a) carenza di personale; b) mancanza di aule; c) incompatibilità degli orari previsti per l’attività scolastica e l’attività lavorativa; d) classi aventi composizione linguistica e culturale eterogenea; e) frequenti trasferimenti dei detenuti. Si è sottolineato quanto occorra, invece, favorire la fruibilità dei percorsi, attivare anche piattaforme telematiche ed estendere la possibilità del ricorso ai permessi ex art. 30 O.P. per esami di stato o di laurea.

Le proposte espresse dagli esperti indicano che l'offerta formativa debba essere congrua con la composizione dell'utenza detenuta; che debbano essere istituiti "Sportelli di orientamento permanente e *counseling*", operanti nell'ottica del *life design* e del *career design* e che dovrà essere introdotto il "portfolio" o "libretto formativo", successivamente sostituito con il "fascicolo elettronico del lavoratore, quale elemento integrato nel trattamento come documentazione che accompagna il detenuto.

Per quanto concerne l'istruzione universitaria, già nel Regolamento di esecuzione del 1976 art. 42, il compimento in carcere degli studi universitari doveva essere agevolato dalle autorità penitenziarie. Il successivo regolamento (DPR 30 Giugno 2000 n. 230), nel quarto comma, ha introdotto delle novità qualitative: vi si stabilisce che gli studenti ristretti debbano essere alloggiati in camere e reparti adeguati allo svolgimento dello studio e possano tenere con sé libri, pubblicazioni e strumenti didattici.

In merito ai Poli Universitari Penitenziari, essi sono rappresentati dai servizi e dalle opportunità offerte ai detenuti dalle Università, con la disponibilità dell'Amministrazione penitenziaria. Al momento manca un censimento aggiornato degli stessi Poli, anche tenendo conto che la situazione è in costante evoluzione. L'occasione per una maggiore conoscenza del fenomeno si è avuta in occasione del Convegno nazionale sul tema: "I Poli Universitari in carcere", tenutosi il 20 Giugno 2014 presso l'Università di Padova. A livello nazionale l'esperienza più rilevante è costituita dal Polo Universitario Penitenziario della Toscana. (Università di Firenze, Pisa e Siena – Case Circondariali di Prato, Pisa, la Casa di Reclusione di San Gimignano Ranza e le carceri di Arezzo, Livorno, Volterra, Sollicciano, nonché l'OPG di Montelupo Fiorentino). Poi vi sono i Poli Universitari Penitenziari del Piemonte, quelli del Lazio, dell'Emilia Romagna, di Sassari, della Lombardia, di Padova. Infine altri Poli sono in Calabria (Catanzaro), in Abruzzo (Chieti, Teramo e Sulmona), in Puglia (Lecce), in Sicilia (Catania e Palermo) e a Udine. Il gruppo di esperti, in effetti, ha raccolto testimonianze ed opinioni in particolare di studenti e operatori del Polo toscano. È emersa l'evidenza di come il percorso universitario possa costituire il momento decisivo di una rinascita esistenziale e sociale del detenuto. Anche su questo versante, comunque, si sono rilevate delle criticità. Si va dal *turn-over* dei detenuti, alla distribuzione disomogenea dei Poli, alla insufficiente circolazione nelle varie carceri degli "interpelli" dei Provveditorati volti a sollecitare le immatricolazioni... e poi vi sono le strutture inadeguate, la carenza di organico degli operatori, la mancanza di una loro adeguata formazione e, infine, l'impossibilità di usufruire dei permessi per tirocini curricolari e attività di laboratorio necessarie per conseguire crediti formativi.

Le proposte avanzate per far fronte ai problemi della formazione universitaria in carcere sono state le seguenti: a) deve essere favorito l'accesso a qualsiasi corso di studio; b) deve essere predisposto dall'Università un supporto amministrativo che aiuti lo studente ad adempiere alle pratiche amministrative richieste; c) le Università dovranno incentivare la didattica interna al carcere nonché le attività di tutoraggio; d) Università e Amministrazione penitenziaria dovranno garantire adeguati sistemi informatici quali pc e software; e) dovrà essere istituita la figura di un "referente per gli studi universitari", la quale, in sede di valutazione, faccia valere - presso il GOT "Gruppo Osservazione e Trattamento" - i progressi fatti nello studio ai fini dell'ottenimento di be-

nefici; f) dovranno essere erogati dei corsi di formazione per gli operatori penitenziari che svolgano la attività di “sorveglianza dinamica” nei confronti dei detenuti-studenti universitari; g) si dovrà predisporre un servizio di orientamento per aiutare i detenuti ad individuare il proprio percorso di studio e per garantire l’accesso solo a persone motivate e non aventi un approccio strumentale.

Nel corso dei lavori si è ribadita la specificità della formazione universitaria. Diversamente dal sistema di istruzione e da quello della formazione professionale, la finalità della formazione universitaria non consiste precipuamente nell’offerta di un titolo spendibile sul mercato del lavoro, anche se questa determinazione può benissimo esser presente. Si tratta, invece, di fornire cultura e competenze che abbiano valore in sé... che aiutino ad attribuire “senso” al proprio tempo: l’Università deve soprattutto permettere il soddisfacimento del fondamentale diritto all’istruzione e alla formazione avanzate.

Per quanto riguarda l’area della “cultura”, una prima indicazione emersa dal lavoro del gruppo di esperti riguarda la necessità del superamento, riguardo la cultura in carcere, dello stereotipo per il quale essa viene identificata come mero intrattenimento o svago riempitivo del tempo “vuoto”. Occorre sempre tenere a mente che in Italia, la Costituzione e la normativa penitenziaria considerano le “pene” come volte al reinserimento sociale e connotano la cultura, insieme con i vari progetti educativi, ossia con l’istruzione, quali terreni dai quali può nascere una “seconda opportunità”. Infatti, quando l’evento culturale non è inteso come mero riempitivo, ma coinvolge attivamente e in prima persona il detenuto, allora, come è citato nella Relazione, “la pratica espressiva opera potentemente come strumento di re-visione del sé e come strumento di liberazione dagli schemi mentali carcerari”.

L’aspetto preminente della attività culturale nelle carceri è senz’altro l’attività teatrale. Da tempo ormai la cultura in generale e il teatro in particolare hanno le potenzialità per diventare effettivi ed importanti elementi trattamentali. Basti pensare che numerosi studi nazionali ed internazionali mostrano come il tasso di recidiva (65% in Italia e in Europa, mediamente), scenda sotto il 20% tra coloro che possono accedere al lavoro e fino al 6% tra coloro che in carcere svolgono attività artistiche e culturali, in particolare il teatro. Si fa teatro nell’86,41% delle carceri italiane. Il Coordinamento Nazionale Teatro in carcere, organismo consultato dagli esperti, raccoglie oltre il 60% delle Associazioni teatrali stabilmente operanti nelle carceri. Il numero dei detenuti coinvolti è significativo: 3.638. Per valutare la portata di questo dato si consideri che, se da un lato è vero che gli iscritti ai corsi scolastici sono 20.364, dall’altro i 3.638 praticanti le attività teatrali rappresentano il 45% dei diplomati (8.103) e rappresentano otto volte gli iscritti ai Corsi universitari (413). Nella Relazione dell’Istituto Superiore di Studi Penitenziari – ISSP, recante il titolo “Aspetti trattamentali sperimentali” si afferma: “Il teatro in carcere, opportunamente canalizzato dal lavoro comune di operatori e registi, è stato lo strumento con cui sono stati sconfitti gli stili e i consumi dell’agire deviante”. Il fenomeno del teatro in carcere, sviluppatosi dai primi anni ’80 del secolo scorso, rappresenta una ricchezza culturale unica al mondo quale laboratorio di socialità, relazione, valore. Col teatro si crea una scena alternativa a quella della vita quotidiana. Nella Relazione finale si afferma che: “Una piacevole sensazione di libertà come

quella che si prova a interpretare un personaggio, potrebbe rendere meno doloroso l'abbandono della routine penitenziaria alla quale il detenuto si aggrappa spesso nel tentativo di normalizzare il proprio disagio<sup>7</sup>. Insomma, il teatro fa disapprendere il carcere ed è terapeutico per la "mente reclusa". Recitando si guarda a se stessi e si modifica l'immagine che si vuole offrire.

Per quanto concerne il tema dei finanziamenti per le attività culturali e per il teatro in carcere, s'è rimarcato il fatto che la precarietà dei finanziamenti (MIBACT e, nel settore privato, fondazioni bancarie, imprese private, sponsor) può essere superata solo con la definizione precisa del valore e della funzione dei progetti culturali nelle carceri. La scarsità dei finanziamenti dedicati al teatro, in particolare, (provenienti da Enti Locali, MIBACT e Amministrazione penitenziaria), si potrebbe superare con: a) messa a sistema delle attività; b) responsabilizzazione rispetto al rapporto tra fondi disponibili e risultati conseguiti; c) istituzione di una figura professionale dell'Area educativa che assicuri una opportuna attività di monitoraggio delle attività in essere.

## Competenze degli operatori

La revisione dell'assetto del personale del sistema penitenziario e la riqualificazione delle sue competenze, si inserisce all'interno dell'evoluzione della concezione moderna dell'esecuzione della pena, in cui si riconosce la centralità della persona destinataria del provvedimento penale. Tale concezione presuppone che il sistema dell'esecuzione penale debba tenere conto delle richieste sociali, della complessità delle relazioni umane e dei bisogni delle persone coinvolte. Questo implica che tutti gli attori del sistema debbano acquisire una maggiore e più qualificata consapevolezza sul senso costituzionale delle pene, che riguardi sia l'esecuzione penale interna che quella esterna. Allo stato attuale però sussistono notevoli limiti, che non consentono di rispondere adeguatamente a tali richieste. Dal confronto tra gli esperti del settore emerge, infatti, che l'attuale assetto organizzativo rimanda l'immagine di un'organizzazione verticistica e di una dimensione burocratica che non consente di valorizzare le professionalità presenti e che identifica l'esecuzione penale come un adempimento formale ad una richiesta punitiva piuttosto che un percorso di rieducazione e di reinserimento della persona che ha commesso il reato. Ad un sistema così impostato, sono connesse importanti conseguenze come ad esempio: la predisposizione di spazi inadeguati ed insufficienti, la frammentarietà e i ritardi dell'esecuzione delle pene, l'impossibilità di gestire adeguatamente i bisogni dei detenuti, in particolare quelli di reinserimento sociale, come offrire la possibilità di svolgere attività lavorative o formative. Da questo quadro emerge, inevitabilmente, una grande sofferenza professionale degli operatori del settore, che si trovano a dover affrontare notevoli difficoltà nel conseguire il proprio mandato. Per superare le problematiche esposte e migliorare la qualità delle prestazioni del personale carcerario, gli Stati Generali hanno avanzato diverse proposte di intervento specifiche,

<sup>7</sup> Stati Generali dell'esecuzione penale, Tavolo 9 – "Istruzione, cultura, sport", p. 87

relative alle seguenti tematiche: ridefinizione del modello organizzativo, valorizzazione del personale, ruolo del volontariato e formazione del personale.

La proposta di ridefinire il modello di esecuzione penale, nasce dalla necessità sia di decentralizzare l'amministrazione della giustizia, sia di responsabilizzare il detenuto stesso nel proprio percorso educativo. Questo significa che la gestione dello spazio e del tempo deve diventare una responsabilità non solo degli operatori, ma anche e soprattutto del detenuto stesso, in quanto entra a far parte del proprio percorso di crescita e di autodeterminazione. Il sistema organizzativo deve rispondere a questa necessità sbloccando la propria rigidità attuale e proponendo un sistema dinamico. È auspicabile, quindi, realizzare una comunità penitenziaria che preveda la presenza di più centri di responsabilità in rete tra loro. I centri di responsabilità devono diventare il punto di riferimento della persona che ha commesso il reato, fornendo supporto, orientamento e, contemporaneamente, devono essere in grado di vigilare e far rispettare le regole.

I centri di responsabilità, per funzionare, devono poter contare sulla presenza di operatori, sia interni che esterni, che abbiano diverse professionalità, inclusa la Polizia penitenziaria, e che siano, quindi, in possesso di competenze eterogenee. Tutte le professionalità entrerebbero in contatto con i detenuti definendo percorsi adeguati ai cambiamenti della popolazione cui si fa riferimento. Il direttore di area avrebbe così la possibilità di confrontarsi maggiormente con queste figure e di prendere decisioni che siano legate all'osservazione quotidiana ed alla rilevazione dei reali bisogni dei detenuti. Questa proposta presuppone che, superando le barriere di categoria e coinvolgendo tutti gli attori e gli operatori del sistema nell'intervento globale sul detenuto, sia possibile superare l'attuale dicotomia sicurezza/trattamento e Polizia Penitenziaria/Amministrazione.

Alla ridefinizione del modello organizzativo è strettamente connesso il tema della valorizzazione del personale. La multidisciplinarietà auspicata dalla creazione dei centri di responsabilità, infatti, prevede sia l'adozione di nuove figure professionali, sia la riqualificazione di quelle già esistenti.

In questo contesto si è ritenuto opportuno riconsiderare le mansioni dell'*operatore dell'area giuridico-pedagogica* (educatore).

In primo luogo è stato proposto, come accennato nel paragrafo precedente, di trasformare le attività culturali e sportive, guidate generalmente dagli educatori, da semplici momenti di intrattenimento aventi la funzione di riempire i vuoti temporali quotidiani a veri e propri strumenti atti a favorire il processo di autodeterminazione. Questo potrebbe essere realizzato passando dalla concezione dell'"operatore unico" a quella di più operatori specializzati (operatore culturale, operatore sportivo, operatore dell'orientamento, ecc.). Tali figure sarebbero responsabili di progetti approvati annualmente nei rispettivi contesti e dei rapporti con le istituzioni, con il volontariato e con figure professionali esterne. Durante il dibattito è emersa però una criticità legata a tale proposta: prevedere la presenza di così tante figure specializzate potrebbe generare sia una parcellizzazione delle funzioni e dei saperi, che andrebbe a cozzare con la necessità di avere una visione globale del sistema, sia problematiche per l'incremento dell'organico degli educatori. Una proposta, alternativa alla precedente, è di

mantenere l'operatore unico e di fare ricorso, per la realizzazione di attività sportive, culturali e formative, ad operatori esterni all'Amministrazione penitenziaria.

La popolazione detenuta, in Italia, è fortemente caratterizzata da una significativa presenza di stranieri alla quale non corrisponde una congrua presenza di personale specializzato in grado di rispondere alle peculiari esigenze da essi manifestate. Molti stranieri hanno difficoltà a parlare ed a comprendere la lingua italiana, il regolamento della vita detentiva, il sistema penale e le possibilità di inserimento una volta usciti dal carcere. Questo panorama evidenzia la necessità di inserire nell'organico la figura del *mediatore culturale* che, seppur prevista in Italia dall'art. 35 co.2 del Regolamento di esecuzione, ad oggi sembra essere quasi assente. Il mediatore culturale dovrebbe diventare una delle figure professionali di cui l'Amministrazione penitenziaria si avvale quotidianamente per facilitare la comprensione reciproca ed il superamento delle difficoltà che i soggetti stranieri possono presentare, siano esse linguistiche, di natura culturale o normativa. Un buon contributo in tal senso può essere fornito dalle associazioni di volontariato. Oltre al mediatore culturale si propone di inserire nell'organico il *mediatore dei conflitti*. All'interno dell'istituto di detenzione infatti, molto spesso nascono conflitti tra detenuti e personale e tra detenuti stessi, che vengono risolti, nella maggior parte dei casi, esclusivamente con sistemi punitivi. La proposta è di costituire un Ufficio di mediazione composto da un mediatore professionale e da operatori volontari formati alla mediazione che siano in grado di agire sul conflitto aprendo il dialogo tra gli attori dello stesso. L'inserimento di nuove figure professionali deve, comunque, essere accompagnato dal potenziamento numerico delle figure già presenti come assistenti sociali, educatori, psicologi che operano sia negli istituti penitenziari sia nell'ambito dell'esecuzione penale esterna.

Nel sistema italiano di esecuzione penale il volontariato ricopre un ruolo molto importante, sia perché ricco di figure professionali eterogenee, sia perché costituisce un ponte costante con il mondo esterno. Il volontariato agisce in diversi ambiti come quello sportivo, culturale, di mediazione, religioso, legale, di sostegno alla persona. Le azioni di volontariato sono generalmente caratterizzate da una progettazione scrupolosa e professionale ma non per questo devono essere considerate come sostitutive delle attività che il personale dell'amministrazione è chiamato a realizzare. Il passo in avanti che il sistema penale dovrebbe fare è di considerare tali attività all'interno della propria progettualità, inserendo le proposte delle associazioni di volontariato nella propria programmazione, affiancando la figura del volontario a quella degli operatori, favorendo così un lavoro sinergico e coordinato. Inoltre, il volontariato, nel portare le esperienze intramurarie all'esterno, può favorire una maggiore sensibilità della collettività nei confronti della popolazione detenuta.

Valorizzare il personale significa anche promuovere la formazione degli operatori, formazione che non sia limitata al momento dell'assunzione, ma che risponda ai criteri di continuità, incisività, programmazione e che preveda una certificazione delle competenze acquisite. La formazione continua è indispensabile in un sistema complesso e delicato come quello dell'esecuzione penale: gli operatori devono essere in grado di fronteggiare le diverse situazioni in cui si trovano ad operare, attraverso la conoscenza

delle nuove disposizioni e di approcci innovativi. Una formazione così pensata deve essere programmata adeguatamente e deve essere coerente sia a livello orizzontale (quando riguarda operatori delle diverse aree) che verticale (quando riguarda operatori, funzionari e dirigenti) in modo da creare un ambiente favorevole, un cambiamento culturale, andando oltre una semplice successione di interventi formativi. Per rendere più incisiva l'attività formativa, si suggerisce di favorire il lavoro di gruppo piuttosto che limitarsi a svolgere lezioni frontali, in modo da valorizzare l'esperienza personale e da calare la formazione nel contesto reale vissuto dagli operatori. La formazione diventa così, al tempo stesso processo ed azione. Un altro strumento che può agevolare la realizzazione della formazione continua è l'utilizzo delle piattaforme informatiche.

Anche in questo contesto il volontariato potrebbe assumere un ruolo chiave, infatti, coinvolgendo alcuni volontari nei workshop con il personale, attraverso la testimonianza di diverse esperienze, la riflessione si arricchirebbe di nuovi punti di vista. Inoltre dovrebbero essere previsti percorsi che aiutino ad acquisire strategie di fronteggiamento dello stress e dell'ansia, possibili fenomeni determinati dalle peculiarità della professione.

Nella progettazione di interventi formativi rivolti al personale, si ritiene necessario inserire moduli di approfondimento su alcune tematiche specifiche quali:

- **Prevenzione del suicidio:** fornire strumenti utili ad analizzare e rilevare gli aspetti critici del sistema, gestionali, organizzativi e ambientali, che possano favorire la predisposizione di interventi adeguati atti a prevenire e/o intervenire nelle situazioni più vulnerabili. A tal fine sarebbe auspicabile predisporre un Protocollo di intervento implementato a livello nazionale.
- **Esecuzione penale femminile:** realizzazione di una formazione che ponga attenzione alle esigenze specifiche delle donne in carcere e istituzione di un Ufficio detenute che ne supporti la realizzazione. La formazione deve essere orientata a promuovere una cultura in grado di evitare sessismo, violenza e discriminazione nei confronti delle donne oltre a porre particolare attenzione al loro stato di salute.
- **Supporto alle relazioni familiari:** gli operatori devono essere consapevoli dei bisogni dei figli minorenni dei detenuti, devono essere in grado di accoglierli, valorizzando gli aspetti relazionali e devono essere in grado di fornire loro l'informazione adeguata, nel caso di detenzione di uno o di entrambi i genitori.
- **Rispetto delle differenze di orientamento sessuale:** al fine di eliminare l'eventuale presenza di discriminazione sessuale è necessaria un'adeguata azione informativa e formativa imperniata sulla valorizzazione delle diversità, sul rispetto delle peculiarità e sulla rielaborazione del concetto di normalità. Gli operatori devono essere in grado di riconoscere e rispettare i bisogni, di individuare comportamenti potenzialmente offensivi e, partendo da questa consapevolezza, di sviluppare la capacità di agire al fine di creare un clima positivo in cui le persone si sentano libere di esprimersi.
- **Stranieri:** come già detto in precedenza, la grande presenza di stranieri nella popolazione detenuta, fa emergere l'esigenza di inserire nell'organico nuove figure professionali, come il mediatore culturale. Questo però non significa che il resto del personale debba essere escluso da percorsi di approfondimento e di riflessione

in tema di differenze culturali. In realtà è importante che il lavoro del mediatore sia in sintonia con gli interventi predisposti dagli altri educatori. Per questo motivo si dovrebbe prevedere un specifica formazione ed in particolare: aggiornamento sulla cultura ed i bisogni degli stranieri in carcere; aggiornamento sul tema del proselitismo e della radicalizzazione. Gli operatori, in seguito alla formazione su questo particolare tema devono essere in grado di prevenire, individuare eventuali segni di radicalizzazione, gestire detenuti radicalizzati, promuovere percorsi di de-radicalizzazione, stabilire una continuità informativa con l'esterno nel caso di dimissione di un soggetto radicalizzato.

- **Reinserimento sociale:** ispirandosi al modello inglese, che prevede una stretta collaborazione tra il sistema di giustizia e quello universitario sia nella progettazione che nella realizzazione della formazione, si propone di prevedere un bando nazionale aperto a tutti i dipartimenti universitari, per la progettazione e la realizzazione di un piano triennale di formazione per gli operatori dell'area penale. In questo modo si permetterebbe di aprire la comunicazione tra operatori penitenziari, Magistratura di sorveglianza, volontariato, soggetti del terzo settore, enti pubblici, al fine di incrementare l'efficacia degli interventi di reinserimento sociale.
- **Tutela dei diritti umani:** ad oggi questa tematica appare spesso nei programmi formativi dei dirigenti, generalmente presentata come regole e principi generali che trovano poca applicazione nella pratica. Emerge, quindi, l'esigenza di estendere tale formazione a tutto il personale, prevedendo una sua contestualizzazione nella realtà quotidiana. È importante definire strategie ad hoc per diminuire le criticità e migliorare le condizioni lavorative degli operatori.
- **Mediazione dei conflitti interni:** oltre al ricorso alla già menzionata figura del mediatore dei conflitti, sarebbe auspicabile poter contare anche su tutti gli altri operatori, adeguatamente formati per una efficace gestione dei conflitti interni.
- **Tutela della salute:** questo tema è uno dei più complessi e controversi emersi dal confronto tra gli esperti. Dall'analisi della situazione attuale emerge una generale necessità formativa rispetto ai temi della salute, della prevenzione e dell'accesso ai dati sensibili di natura medica. Inoltre, si richiede un investimento formativo specifico nei casi di intervento su detenuti con disagio psichico, in particolare, su come intervenire in attesa dell'arrivo di personale medico. L'intervento non può essere delegato esclusivamente al personale di sicurezza ma ogni operatore deve essere in grado di fronteggiare le varie situazioni che possono presentarsi.

## Conclusioni

Gli Stati generali dell'esecuzione penale hanno dato nuovo impulso al processo di riforma della giustizia, attualmente in corso, evidenziando ancor di più l'importanza di percorsi individualizzati, di processi di responsabilizzazione e di autoriflessione, di modelli sanzionatori di tipo reintegrativo, e non afflittivo, svolti a favore della comunità e nella comunità, nonché di attività di sensibilizzazione e di coinvolgimento del territorio di appartenenza.



La Riforma della giustizia, sotto il profilo normativo dovrà, dunque, attuare un riordino organico e coerente dell'ordinamento penitenziario per ridare slancio e contenuti alla finalità costituzionale della rieducazione.

Sotto il profilo organizzativo, sarà necessario, invece, adottare soluzioni che, compatibilmente con le restrizioni ineliminabili della libertà, potranno offrire ai detenuti opportunità in grado di preparare un loro graduale reinserimento sociale.

Andrà anche ampliato e potenziato il ricorso a sanzioni penali diverse dalla detenzione, percorsi di messa alla prova e di esecuzione di misure alternative che pur mantenendo la fisionomia di sanzione saranno in grado di accompagnare il ritorno nella società di chi ha commesso un reato.

A fronte di tali importanti cambiamenti ci si chiede quanto le istituzioni, le agenzie educative, il mondo imprenditoriale e le reti territoriali siano pronti ad operare e ad investire.

Quanto l'opinione pubblica e, più in generale, la collettività è pronta a mettersi in discussione, a vincere le paure ed i pregiudizi, a sperimentarsi, a farsi coinvolgere nei percorsi di reinserimento delle persone in conflitto con la giustizia?

Queste sono le nuove importanti sfide da affrontare affinché il sistema penitenziario italiano sia coerente con quanto affermato dall'articolo 27 della Costituzione. Occorre, dunque, lavorare insieme in una prospettiva di futuro e di rinnovamento culturale.

## Riferimenti bibliografici

- AA.VV., *Gli stati generali dell'esecuzione penale. Documento finale*, aprile 2016
- AA.VV., *Gli stati generali dell'esecuzione penale visti dall'Osservatorio Carcere dell'Unione delle Camere Penali italiane*, Pacini Editori, 2016
- AA.VV., *La recidiva nei percorsi penali dei minori autori di reato*, Dipartimento Giustizia Minorile, Centro Europeo di Studi di Nisida, Gangemi Editore, 2013
- Carolla S., Maiorano A. e Maiorano F., *L'integrazione sociale del detenuto attraverso il lavoro e le reti territoriali dei servizi*, ISFOL, Occasional Paper, n.18 2015
- Corte europea dei diritti dell'uomo - *Sentenza Torreggiani e altri c. Italia*, 8 gennaio 2013;;
- Di Rico L., a cura di, *Percorsi di inclusione socio-lavorativa dei giovani ristretti tra innovazione e rete con il territorio*, I libri del Fondo Sociale Europeo, Isfol, 2016;
- Maiorano A., a cura di, *O.L.T.Re Un percorso di orientamento al lavoro rivolto ai detenuti*, I libri del Fondo Sociale Europeo, Isfol, 2015.
- Rapporto carcere-recidiva: indagine empirica sul carcere di Bollate*, Ministero della Giustizia in collaborazione con l'Einaudi Institute for Economics and Finance (Eief), il Crime Research Economic Group (Creg) e il Sole 24Ore, 2015.
- Relazione 2016 sul costo del lavoro pubblico*, Corte dei Conti, Roma, maggio 2016
- Relazione sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali*, Ministero della Giustizia Doc. CXCIV n. 2 XVII Legislatura, 20 marzo 2015

*Relazione sullo svolgimento da parte dei detenuti di attività lavorative o di corsi di formazione professionale per qualifiche richieste da esigenze territoriali*, Ministero della Giustizia Doc. CXCIV n. 3 XVII Legislatura, 19 gennaio 2016

*Statistiche sul lavoro penitenziario 2013*, Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - Sezione Statistica, 2014.

UN, *Nelson Mandela Rules*, UN-Doc A/Res/70/175 on 17 dicembre 2015.

**Per citare questo articolo:** Lucilla Di Rico, Antonietta Maiorano, Giampaolo De Amicis, Cristina Lolli, *Gli Stati generali dell'esecuzione penale per l'inclusione socio-lavorativa dei detenuti*, "Osservatorio Isfol", VI (2016), n. 3, pp. 165-182.