



Ministero della Giustizia

COMMISSIONE NAZIONALE CONSULTIVA E DI COORDINAMENTO PER I RAPPORTI CON LE REGIONI, GLI ENTI LOCALI ED IL VOLONTARIATO

Ufficio per l'attività di coordinamento, consulenza e supporto per i rapporti
con le Regioni, gli Enti Locali ed il Terzo Settore - D.A.P.

Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria

Scenario istituzionale e normativo di riferimento

La Costituzione italiana (art. 2) riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove costruisce e sviluppa la sua personalità e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

E ancora, sempre secondo la Costituzione (art. 3), tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono uguali davanti alla legge, senza distinzioni di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali; è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico-sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Speculari all'attuazione di tali diritti sono le norme fondamentali dell'ordinamento penitenziario (L. 354/75 e D.P.R. 230/00) che tracciano i principi generali cui deve essere ispirato il trattamento penitenziario ed in cui vengono delineati i cosiddetti elementi del trattamento.

Essi coincidono con alcuni dei diritti fondamentali delle persone, quali il diritto alla salute, al lavoro, all'istruzione, a professare liberamente la propria religione, alla riservatezza, alla realizzazione della propria personalità (artt. 4, 9, 15, 19, 29, 32, 34 Cost.).

Quelli che l'ordinamento penitenziario chiama tecnicamente "elementi del trattamento" (istruzione, lavoro, religione, attività culturali, ricreative e sportive, contatti con il mondo esterno, rapporti con la famiglia), secondo una concezione "laica" del trattamento che crediamo sia oramai patrimonio acquisito, vanno appunto considerati diritti da esercitare, essendo strumenti per la realizzazione della personalità il cui mancato esercizio può compromettere gravemente l'equilibrio fisico-psichico delle persone in stato di detenzione. Trattamento, perciò, non come imposizione di comportamenti e valori in vista di modificazioni soggettive, ma offerta di opportunità e disponibilità che rendano possibile una scelta di vita aderente ai valori della legalità e della civile convivenza.

Come richiamato anche dalle nuove regole penitenziarie europee (Racc. n. 2- 2006), e dai principi generali delle regole minime dell'O.N.U. del 1955, "le persone prive di libertà conservano tutti i diritti che non sono stati sottratti loro secondo la legge dalle decisioni che le condannano a una pena di carcerazione o le sottopongono a custodia cautelare".

Se per i cittadini liberi l'esercizio di tali diritti è mortificato da diversi condizionamenti, per le persone in esecuzione di pena, a questi stessi condizionamenti si sommano limiti, a volte insormontabili, dovuti allo status particolare, a carenze strutturali ed organizzative, alla particolarità

e diversificazione dell'utenza, allo scarso raccordo con le altre istituzioni coinvolte o ad una loro insufficiente "presa in carico" del problema.

Questi principi assumono particolare rilevanza nell'esecuzione penale minorile. La produzione di leggi in sede internazionale e nazionale come le Regole di Pechino dell'85, la Convenzione sui diritti dell'infanzia dell'89 e le diverse Risoluzioni del Consiglio d'Europa, quali la Raccomandazione Europea del luglio 2003 sul trattamento della delinquenza minorile e sul ruolo della Giustizia Minorile in Europa, hanno infatti disegnato e riaffermato la specificità del settore in cui le esigenze di giustizia debbono essere coniugate con quelle di tutela del diritto del minore. Esigenze pienamente recepite dal D.P.R. 448/88 e dal d.lvo. 272/89, processo penale minorile e norme di attuazione, che fondano i loro presupposti sulla residualità della pena detentiva, sul potenziamento degli interventi alternativi alla detenzione, sul principio della minima offensività dell'azione penale, attraverso il ricorso ad istituti giuridici come le prescrizioni, la permanenza in casa, il collocamento in comunità, la sospensione del processo e la messa alla prova.

In considerazione "della finalità rieducativa della pena e della finalizzazione al reinserimento sociale", sancita dall'art. 27 della Costituzione, le istituzioni ai vari livelli, la comunità civile, nelle sue molteplici espressioni, ciascuno per quanto di competenza, ma insieme in modo integrato, hanno il dovere di adottare azioni e comportamenti adeguati e mirati al superamento delle difficoltà che ostacolano l'esercizio dei diritti da parte delle persone in esecuzione penale adulti e minori e la loro inclusione sociale. Ne consegue che l'esecuzione penale non è gestibile senza un'azione multilivello dalla prevenzione del disagio fino alla prospettiva del reinserimento sociale, che investa tutte le componenti sociali, Stato, Regioni, Enti Locali e società civile nelle varie forme organizzate (associazionismo, volontariato e cooperazione sociale). Un'azione che si richiama ai principi di sussidiarietà verticale e orizzontale.

A seguito dell'entrata in vigore del d.lg.vo 112/98, della L. 328/00, e da ultimo della Legge Costituzionale n. 3/01 di modifica del Titolo V della Costituzione, le Regioni e le Amministrazioni locali hanno assunto un ruolo di programmazione, coordinamento ed attuazione delle politiche sociali, al fine di rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena parità delle persone nella vita sociale culturale ed economica, quindi, anche dei soggetti adulti e minori sottoposti all'Autorità Giudiziaria. Come pure i cittadini singoli e associati sono favoriti nello svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà orizzontale (ultimo comma art. 118 Cost.).

Lo Stato mantiene la titolarità dell'amministrazione della giustizia e, nell'ambito di questa, dell'esecuzione penale, anche quale momento di conservazione dell'organismo sociale e, quindi, di ordine e sicurezza dello Stato nonché la competenza esclusiva nella "Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Per la salvaguardia e tutela dei diritti fondamentali delle persone sottoposte a procedimento penale e la promozione per la crescita umana civile e democratica delle stesse l'attuale quadro normativo individua, quindi, nel rispetto delle diverse competenze, settori di intervento congiunto che vedono il Ministero della Giustizia e le Regioni, anche quali coordinatrici e promotrici delle attività degli Enti Locali, non solo come soggetti collaboranti ma compartecipi e corresponsabili.

Il Patto di inclusione sociale

La legge 328/00 chiama gli Enti Locali, le Regioni e lo Stato, in sinergia con il Volontariato ed il Terzo Settore, a programmare interventi finalizzati alla promozione di possibilità di sviluppo delle persone, in particolare di quelle in difficoltà, tra le quali, all'art. 2 sono citate espressamente le persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria. Il sistema disegna una modalità di

governo allargato nel quale lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali svolgono ruoli diversi, ma complementari e integrati tra di loro.

Il percorso che si propone di realizzare, per dare forza all'integrazione tra istituzioni e tra i vari livelli di governance, è un patto politico a livello nazionale tra Stato, Regioni, Enti Locali, comunità civile, volontariato e settore produttivo, finalizzato a favorire lo sviluppo di una rete integrata, estesa, qualificata e differenziata in tutto il territorio nazionale di percorsi di inclusione sociale delle persone entrate nel circuito penale.

'Gli obiettivi definiti nel presente documento potranno essere realizzati in ogni ambito regionale e locale in relazione alle specificità territoriali. Il patto quindi troverà specifica articolazione e declinazione nella programmazione delle politiche sociali e socio sanitarie delle singole regioni e ambiti locali.

Nel processo di programmazione dovranno essere coinvolti tutti i soggetti impegnati nell'ambito in questione: Regioni, gli enti locali anche nelle loro forme rappresentative, Provveditorati regionali e Centri per la Giustizia Minorile e mondo del terzo settore al fine di individuare specifiche linee programmatiche che realizzino al meglio l'integrazione strategico-operativa sancita.

Particolare risalto dovrà essere dato, sia nel patto nazionale che in quelli locali, al ruolo del terzo settore e al volontariato quale espressione del capitale sociale dei territori di appartenenza e naturale antidoto agli ostacoli all'inclusione sociale e lavorativa.

Così lo Stato, le Regioni e gli Enti Locali, in attuazione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà, si assumono la responsabilità condivisa della lotta all'esclusione sociale anche delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, nella consapevolezza che gli investimenti per gli interventi sul disagio sociale in genere ed orientati all'inclusione influiscono sul fenomeno della recidiva, sulla sicurezza dei territori, sulla qualità della vita delle comunità.

Gli investimenti economici necessari non devono infatti essere considerati un aggravio di costi per la collettività, ma al contrario, nei tempi lunghi, un investimento produttivo in termini di sicurezza sociale; la cultura dei servizi alla persona deve diventare sempre di più un patrimonio civile e politico del territorio che ambisce a perseguire giustizia, sicurezza e legalità.

Gli obiettivi generali del patto

- Implementare e rendere permanente la sinergia tra tutte le amministrazioni che hanno competenze nelle materie più strettamente collegate con il benessere e lo sviluppo della persona: politiche sociali, salute, istruzione, formazione professionale e lavoro (art.3 c.2 lett.a L.328/00)
- Costruire percorsi condivisi tra le amministrazioni centrali e tra Governo, Regioni ed Autonomie locali (art. 2 e 3 L. 328/00), per assicurare l'accesso di tutti i cittadini alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi, con particolare attenzione alle persone più vulnerabili, programmando in modo coordinato la determinazione e l'allocazione delle risorse finanziarie e definendo, un sistema di accompagnamento e monitoraggio.
- Potenziare la cooperazione tra i diversi livelli di governo e rafforzare le politiche territoriali, coinvolgendo anche gli organismi della società civile organizzata, in particolare il volontariato e il terzo settore, valorizzando e diffondendo le buone prassi attuate a livello locale.
- Rafforzare il coinvolgimento del settore produttivo nel sistema di rete per favorire il reinserimento delle persone sia possibile offrire loro nuove concrete opportunità di inclusione attiva nel tessuto sociale e produttivo del paese e del territorio;
- Costruire una visione strategica comune e l'integrazione professionale, attraverso anche occasioni di formazione congiunta, al fine di consentire agli operatori appartenenti a sistemi diversi di intervenire in modo coordinato sui bisogni accertati delle persone, assicurando risposte unitarie ed integrate. Da un punto di vista di infrastrutturazione sociale bisogna saper

incentivare i gruppi interistituzionali e interservizi, anche attraverso la formazione congiunta dei vari attori coinvolti, per una migliore capitalizzazione delle risorse.

- Garantire la piena attuazione del superiore interesse del minore entrato nel circuito penale attraverso la piena integrazione degli interventi dei servizi della giustizia e la rete dei servizi pubblici e privati del territorio

Le seguenti indicazioni sono da intendersi complementari e non alternative rispetto alle proposte di interventi già espresse a livello territoriale. oltre a rappresentare, più in generale, la possibilità di valorizzare buone prassi già sperimentate con successo.

Si tratta di indicazioni di indirizzo, piuttosto che di prescrizioni vincolanti, indicazioni sviluppate al fine di rendere omogenee e raffrontabili determinate prassi.

Vanno quindi utilizzate come strumento per delineare le “regole del gioco” nella fase di programmazione, che, con riferimento alla tematica dell’esecuzione penale, trova appunto nella Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento per i rapporti con le Regioni, gli Enti Locali ed il Volontariato il suo punto di riferimento a livello nazionale e centrale, e che deve poi essere concretamente formulata, nel rispetto delle singole specificità, dagli attori locali attraverso le successive fasi di progettazione esecutiva.

A partire dagli obiettivi individuati, il Patto, prevede una declinazione in azioni specifiche per l’inclusione sociale:

1. **Azioni di sensibilizzazione della collettività** sulle tematiche della legalità, della mediazione dei conflitti, della sicurezza sociale, tese a sviluppare una cultura dell’inclusione, della comprensione e dell’accoglienza, con particolare riferimento alle misure alternative alla detenzione. È proprio nel territorio che dobbiamo provare a fare stime di esperienze di successi e fallimenti, di pensare un rimodellamento di orientamento che non riproduca lo schema repressione-punizione-cura, ridando un senso all’approccio locale attraverso un’assunzione di responsabilità di tutti gli attori del processo agendo sull’esclusione sociale, in un’ottica culturale prima ancora che penale; nelle dinamiche locali dobbiamo favorire la rappresentazione sociale della norma, del crimine, dell’autore di reato, attraverso processi di conoscenza che mettano insieme le agenzie formative ed educative dei territori: dalla scuola alla famiglia, a tutti i luoghi di aggregazione sociale. I programmi di informazione e formazione (locali, regionali e nazionali) devono essere rivolti a tutta la popolazione, con particolare riguardo a quella in età scolastica. La realizzazione di questi programmi può essere effettuata utilizzando tutti i mezzi di informazione e comunicazione, ivi comprese le forme di pubblicità progresso, non ancora utilizzate per le problematiche in questione.

L’individuazione di specifiche figure a livello locale e regionale adeguatamente formate in tema di comunicazione pubblica e istituzionale e l’organizzazione di uffici per le relazioni con il pubblico e per i rapporti con la stampa, costituiscono i presupposti operativi per una comunicazione trasparente e non episodica verso il territorio.

2. **Azioni tese a migliorare la qualità della vita in carcere**, che rimuovano la limitazione dell’esercizio dei diritti e promuovano le opportunità trattamentali in vista del reinserimento sociale attraverso:

- servizi di accoglienza al momento dell’ingresso in carcere;
- interventi per salvaguardare e migliorare il benessere psicofisico;
- sviluppo delle attività di istruzione di ogni ordine e grado;
- sviluppo delle attività di formazione professionale in stretto collegamento con le esigenze del sistema produttivo esterno;
- organizzazione di attività lavorative che prevedano una connessione tra interno ed esterno, complementari ai corsi di formazione professionale e viceversa;

- adozione di tecnologie di informazione e comunicazione per accrescere le possibilità di interazione delle persone detenute con il territorio e per accrescere le occasioni di formazione e di lavoro;
- sviluppo delle attività culturali ricreative e sportive;
- cura dell'habitat detentivo da un punto di vista estetico-strutturale;
- individuazione di spazi idonei per lo svolgimento delle azioni trattamentali, per intrattenere le relazioni familiari e sociali a sostegno anche della genitorialità;
- predisposizione di istituti e/o reparti per giovani adulti fino all'età di 25 anni in attuazione dell'art. 14 c. 3 Ordinamento Penitenziario;
- previsione di figure di accompagnamento nell'inserimento lavorativo e sociale (tutor, agenti di rete e etc.);

3. Azioni mirate al sostegno e all'accompagnamento:

- assistenza alle persone con particolare fragilità psico-sociale;
- accoglienza abitativa (permessi premio, misure alternative, dimissioni ecc.);
- accompagnamento educativo;
- supporto alla genitorialità/famiglie;
- sostegno per l'inserimento lavorativo;
- sostegno alle relazioni sociali ed interpersonali;
- accompagnamento e sostegno ai dimessi dal carcere o dalle misure alternative;

4. Azioni specifiche per l'esecuzione penale esterna:

All'interno dell'unitarietà dell'esecuzione penale, l'ordinamento giuridico attribuisce una specifica valenza alle misure alternative alla detenzione sia in ambito nazionale che internazionale (con specifico riferimento alle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa n. (92)16 del 19.10.92 e n. (2000) 22 del 29.11.00).

I dati statistici evidenziano che l'area dell'Esecuzione Penale Esterna ha una connotazione sua propria, in buona parte indipendente dall'area della detenzione negli istituti, poiché la maggior parte degli ammessi all'esecuzione penale esterna (pari al 60-70%) iniziano a scontare la pena direttamente dalla libertà. Pertanto, particolare attenzione va dedicata all'inclusione sociale di queste persone nelle attività di pianificazione e programmazione, nelle politiche attive del lavoro, delle politiche sociali e sanitarie.

Di conseguenza, fermo restando quanto già previsto in materia di istruzione, formazione professionale e inserimento lavorativo dei condannati, il Ministero della Giustizia e le Regioni, ciascuno per quanto di competenza, in materia di esecuzione penale esterna particolare attenzione pongono nel:

- offrire alle persone ammesse alle misure alternative sostegno nell'affrontare le quotidiane difficoltà connesse al loro reinserimento sociale e nel portare a termine il proprio percorso trattamentale;
- rimuovere le condizioni che di fatto limitano l'accesso agli istituti previsti dall'ordinamento in alternativa o in sostituzione della pena detentiva, ad esempio promuovendo ed organizzando centri di accoglienza per persone ammesse alle misure alternative o agli altri benefici previsti dall'ordinamento penitenziario;
- strutturare e sostenere la rete territoriale di supporto ai soggetti in misura alternativa, in particolare attraverso la costruzione di partnership e progetti in collaborazione con tutte le risorse del territorio, pubbliche e private, profit e non profit;
- promuovere, in collaborazione con gli Enti locali ed il Terzo settore, progetti individualizzati di attività di utilità sociale in favore della comunità di appartenenza, in riparazione del danno sociale procurato dalla commissione del reato (giustizia riparativa);

- progettare ed attuare programmi di informazione e di sensibilizzazione dell'opinione pubblica riguardo alle tematiche dell'esecuzione penale esterna;
- fornire i dati statistici e conoscitivi sulle caratteristiche quantitative e qualitative del fenomeno dell'esecuzione penale esterna del territorio interessato;
- contribuire alla stesura dei progetti ed alla realizzazione delle iniziative, anche di tipo integrato, per l'inclusione dei soggetti in misura alternativa;
- agire in qualità di partner operativo per svolgere azioni sia di sostegno ed accompagnamento dei soggetti in misura alternativa inseriti nei progetti che di consulenza ed affiancamento degli altri partner di progetto.

Infine, riconoscendo la valenza di garanzia per la sicurezza sociale delle competenze in materia di esecuzione penale esterna degli Uffici territoriali (UEPE e USSM), andranno individuate e promosse forme di collaborazione sinergica con le altre agenzie che operano sui temi del contrasto alla criminalità e della prevenzione dei reati e della recidiva, con particolare riguardo alle forme di lotta non repressiva.

5. Azioni specifiche per la popolazione minorile:

Il sistema organizzativo della Giustizia Minorile poggia già su una forte e consolidata integrazione tra i servizi statali, quelli del territorio e la comunità civile. La valenza pedagogica su cui si pone il sistema penale minorile, impone obiettivi ed interventi rivolti alla prevenzione secondaria e terziaria, in materia socio-assistenziale e sanitaria. Per garantire concretamente l'esercizio dei diritti, occorre favorire una politica coordinata che, attraverso una strategia globale, preveda il perseguimento dei seguenti obiettivi:

garantire l'accesso ad una adeguata informazione ai minori e ai giovani adulti dell'area penale sulla rete delle risorse pubbliche e del privato sociale, come pure ad un supporto per l'orientamento e l'inserimento lavorativo, nonché per percorsi di formazione professionale. L'obiettivo è di costituire:

- un supporto per i minori e i giovani - adulti nella costruzione di un percorso di formazione spendibile successivamente nel mercato del lavoro;
- la realizzazione di momenti di formazione orientativa basata su argomenti inerenti: la ricerca del lavoro, il mercato, la formazione;
- l'acquisizione di informazioni sulle aziende e sulle imprese per l'elaborazione di una banca dati ai fini dell'inserimento lavorativo.

b) sviluppo e qualificazione di un sistema di offerte di risorse residenziali e semi-residenziali che rispondano anche alle esigenze dei minorenni entrati nel circuito penale, non solo in funzione dell'esecuzione della misura penale, ma anche in funzione di garantire una risposta di tutela all'utenza italiana e straniera, regolare ed irregolare, priva di riferimenti familiari od inadeguati;

c) " " " " c) ' ' " "

d) pianificazione di interventi di prevenzione, diagnosi precoce e terapia dei disturbi mentali in età pre-adolescenziale ed adolescenziale, attivando stretti collegamenti funzionali tra il Sistema dei Servizi Minorili, le strutture a carattere sanitario (neuropsichiatria infantile, dipartimento materno infantile, pediatria di base) ed altri Servizi Sociali nonché Istituzioni a carattere educativo e scolastico.

e) attivazione di interventi per la prevenzione e cura del disagio psichico nelle carceri, secondo quanto previsto dal Decreto Legislativo 22 giugno 1999 n. 23.

i'''

Interventi a favore dell'utenza femminile

Una particolare attenzione richiede la condizione dell'utenza femminile sia in riferimento agli specifici problemi legati al sesso, alla maternità e alla cura del figlio in situazione di detenzione, sia in riferimento alla condizione psico-fisica ed al peso irrilevante della presenza femminile all'interno degli IPM, che rischia di lasciare queste persone in un'area di marginalità, sia rispetto alla programmazione complessiva di tutta l'utenza. Negli IPM dove sono presenti minorenni, dovrebbe essere garantita:

- la consulenza materno -infantile e le iniziative formative - educative realizzate dai consultori familiari delle AUSL;
- la formazione professionale con la predisposizione di appositi corsi formativi;
- l'attuazione dei necessari atti di indirizzo e coordinamento affinché ai minori sino ai 3 anni, figli di minorenni detenute, accolti ai sensi dell'art.11 della l.354/75 negli IPM, sia garantito l'accesso ai servizi sanitari e socio-educativi per esempio agli asili nido previsti per la comunità esterna.

Autori e vittime di reati sessuali

Gli autori di reati a sfondo sessuale sono spesso soggetti portatori di gravi problematiche, che comportano la necessità di interventi trattamentali e terapeutici . I disturbi che tali soggetti presentano, rischiano infatti un aggravamento con tutte le conseguenze prevedibili per i medesimi soggetti, non disgiunti da rischi notevoli di recidiva.

L'impegno dei Servizi della Giustizia Minorile e degli attori delle Politiche Sociali, nei confronti di tale utenza, deve essere finalizzato ad una collaborazione congiunta che preveda:

- programmazione di iniziative formative per gli operatori che si confrontano con tale utenza;
- sostegno alle famiglie di detta utenza.

Per quanto riguarda le vittime, considerando che i Servizi della Giustizia Minorile sono chiamati in causa dalla normativa anche nel trattamento di tale utenza, dovranno essere previste analogamente a quanto su enucleato, progetti di intervento congiunti per le vittime di reati sessuali e per il nucleo familiare di appartenenza.

Giustizia riparativa ed attività di mediazione

Nell'ottica della giustizia riparativa i Servizi della Giustizia Minorile e gli attori delle Politiche Sociali, si pongono come obiettivo, per quanto di competenza e in linea con le risoluzioni internazionali in materia, quello di attivare un percorso di responsabilizzazione nei confronti del minore autore del reato, della vittima e della collettività. Nei confronti del minore significa:

- promuovere un processo che gli consenta di sviluppare le proprie possibilità di scelta tra più comportamenti possibili, con una ricaduta positiva sia rispetto alla sua maturazione, sia rispetto alle relazioni sociali
- promuovere una cultura che usi maggiormente lo strumento della comunicazione per migliorare la convivenza sociale
- promuovere azioni di riconciliazione tra autori e vittime del reato, di riparazione del danno avvalendosi del Volontariato, del privato sociale, del Terzo settore anche attraverso attività gratuiti a favore della collettività
- promuovere l'a mediazione penale prevedendo la collaborazione congiunta dei Servizi Minorili della Giustizia e di quella degli Enti Locali.; ciò dovrebbe realizzarsi sia promuovendo una cultura della mediazione che presti maggiore attenzione alle vittime del

reato che attivando processi di responsabilizzazione che riattivino i livelli comunicativi tra le due parti.

5a - Azioni specifiche per gli stranieri minori

I dati statistici relativi al primo semestre 2007 che attengono i minori che sono transitati nei Servizi della Giustizia minorile indicano, sia in termini assoluti che in termini percentuali, una consistente presenza di minori stranieri:

Dati statistici relativi al primo semestre 2007	<i>n. complessivo</i>	<i>di cui: stranieri</i>	<i>% stranieri</i>
Ingressi in CPA	1.824	997	55%
Collocamenti in comunità	1.026	407	40%
Ingressi in IPM	658	319	48%
Presenza media giornaliera in IPM	397	201	51%

In virtù della rilevanza del fenomeno, dovrebbero essere adottati interventi per dare soluzione ai molti aspetti problematici posti dall'utenza minorile straniera. Da qualche decennio, infatti, in concomitanza con lo sviluppo del fenomeno migratorio, l'utenza straniera, rappresenta una componente importante anche per il sistema della giustizia minorile. Per cui le politiche sociali rivolte ai minori entrati nel circuito penale, oggi, devono prendere in esame ed individuare in modo integrato con altre istituzioni in particolare statali, soluzioni a problemi complessi, prima non presenti, che investono organismi italiani e stranieri. Data la consistenza del fenomeno e la molteplicità degli aspetti problematici che continuamente si presentano è necessario:

- rivedere gli organismi di concertazione già esistenti, renderli più snelli ed efficienti affinché possano, in tempi utili, individuare soluzioni che contemperino le diverse esigenze;
- definire al più presto accordi anche con gli stati stranieri più cointeressati;
- rendere fruibili i percorsi alternativi alla detenzione anche mediante l'utilizzo delle risorse offerte dalle Associazioni, dagli Enti e dalle organizzazioni di Volontariato;
- realizzare progettualità che prevedano un servizio di mediazione culturale agli immigrati, anche attraverso specifici sportelli di informazione finalizzati ad azioni di consulenza in relazione ai diritti di tutela giuridica, nonché di informazione rispetto alla rete delle risorse pubbliche e del privato sociale in funzione di possibili inserimenti lavorativi;
- sostenere il diritto allo studio in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione, in ordine ai percorsi scolastici da attuare all'interno degli IPM, nonché sostenere i Centri Territoriali Permanenti, nell'attivazione di corsi di alfabetizzazione e di lingue per quegli istituti e in quelle realtà territoriali dove insiste una maggiore utenza straniera;
- favorire una offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, mirata alle esigenze dei minori stranieri;
- prevedere che il trattamento sanitario per gli stranieri tenga conto anche delle patologie specifiche derivanti dalle condizioni ambientali rispetto ai luoghi d'origine.

Problematiche minori stranieri non accompagnati

All'interno di tale fascia di utenza, quella costituita dai minori non accompagnati, extracomunitari e neo comunitari, si è imposta in misura consistente, esigendo attenzione su più ambiti di intervento sia per la complessità dei bisogni, di cui tali minori sono portatori, che per una serie di ulteriori quesiti legati al sistema dell'accoglienza e della garanzia dei diritti.

La normativa di riferimento riguardante la disciplina dell'immigrazione e le norme sulla condizione dello straniero (Testo Unico - Decreto Legislativo 286/98) pone notevoli problemi applicativi, determinando situazioni paradossali.

In particolare l'art. 4 comma 3 del T. U. non consente ai minori che, dopo essere stati condannati per reati quali furti o spaccio di stupefacenti, abbiano seguito positivamente un percorso di reinserimento, il rilascio di un permesso di soggiorno al compimento della maggiore età; il percorso di reinserimento viene così interrotto e il giovane quasi sempre viene nuovamente coinvolto nei circuiti dell'illegalità, vanificando l'investimento delle istituzioni nel promuovere il reinserimento del minore. L'eliminazione dell'applicazione dell'automatismo di rigetto della domanda di permesso di soggiorno, in mancanza di alcuni requisiti, potrebbe consentire al minore di proseguire il percorso di reinserimento sociale avviato.

L'art. 18 comma 6 del T.U. prevede la possibilità del rilascio di un permesso di soggiorno allo straniero che abbia espiato una pena detentiva per reati commessi durante la minore età, ma non ai minori a cui sia stato riconosciuto il beneficio della "messa alla prova" o che siano stati condannati a misure alternative o sostitutive alla detenzione. Ciò discrimina i minori che non siano stati condannati a una pena detentiva, ossia minori condannati a pene meno gravi o addirittura il cui reato è estinto (in seguito all'esito positivo della messa alla prova).

Sarebbe opportuno prevedere una diversa modalità di rilascio del permesso di soggiorno consentendo al minore di acquisirlo anche prima della conclusione della pena, se ha compiuto un positivo percorso di reinserimento.

La problematica nei diversi aspetti giuridico trattamentali necessita di soluzioni che investono la competenza di più dicasteri, nonché collaborazioni con gli Stati da cui provengono la maggioranza dei minori non accompagnati¹.

A riguardo è stata emanata una circolare finalizzata a diffondere le procedure concordate tra il Ministero degli Esteri, dell'Interno, della Giustizia e dai diversi Soggetti Istituzionali ed è in corso di definizione un Accordo Quadro con la Romania, che vede la partecipazione dei Ministeri della Solidarietà Sociale, dell'Interno e dei Rappresentanti dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani per affrontare i diversi aspetti che riguardano i minorenni rumeni non accompagnati presenti sul territorio italiano.

Le azioni rivolte all'utenza penale minorile straniera dovrebbero contemplare strategie d'intervento in sinergia con tutti gli attori delle Politiche Sociali per:

- rendere fruibili i percorsi alternativi alla detenzione anche mediante l'utilizzo delle risorse offerte dalle Associazioni e dagli Enti del Volontariato;
- realizzare progettualità che prevedano un servizio di mediazione culturale agli immigrati;
- sostenere il diritto allo studio in collaborazione con il Ministero dell'Istruzione in ordine ai percorsi scolastici da attuare all'interno degli IPM e all'attivazione di corsi alfabetizzazione e di lingue per quegli istituti con maggiore presenza di popolazione straniera detenuta e di analoghe iniziative per l'utenza penale minorile con misure non restrittive della libertà personale;
- favorire una offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale;
- prevedere che il trattamento sanitario per gli stranieri tenga conto anche delle patologie specifiche

¹ La Romania, per ora è il paese da cui proviene il maggior numero di minori non accompagnati, si rende necessario portare a termine quanto prima la definizione dell'accordo quadro in corso, per garantire la tutela dei diritti dei minori rumeni non accompagnati e predisporre quanto necessario per assicurare nell'interesse del minore il rientro accompagnato dello stesso nel paese di origine.

6- Azioni specifiche per gli stranieri adulti

I dati statistici evidenziano una costante crescita della popolazione detenuta straniera negli ultimi anni. Alla data del 31.12.2007 la presenza di detenuti stranieri è di 18.225 su un totale di 48.640 con una percentuale del 37,47.

Tale presenza comporta la necessità di porre maggiore attenzione alle esigenze ed ai particolari bisogni dei detenuti stranieri, anche alla luce della giurisprudenza più recente la quale:

ha sancito inequivocabilmente che le misure alternative alla detenzione in carcere possono essere applicate anche allo straniero extracomunitario che sia entrato illegalmente nel territorio dello Stato e sia privo di permesso di soggiorno (CASS n. 14500 del 2006);

ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 47, 48 e 50 dell'Ordinamento penitenziario (L. 354/75) ove interpretati nel senso che allo straniero extracomunitario, entrato illegalmente nel territorio dello Stato o privo del permesso di soggiorno, sia in ogni caso precluso l'accesso alle misure alternative da essi previste (Cost. n. 78 del 5 marzo 2007).

Occorre considerare, inoltre, gli effetti di alcune norme introdotte dalla legge c.d. Bossi-Fini (legge 30 luglio 2002, n. 189) a modifica del T.U. sull'immigrazione (D.Lgs 25.7.1998, n. 286) fra cui, in particolare, l'espulsione con accompagnamento alla frontiera all'atto della cessazione della custodia cautelare in carcere e, cosa che avviene molto più frequentemente, all'atto delle dimissioni dall'istituto di pena o, comunque, al termine della misura alternativa alla detenzione.

Si ritiene che, in tal modo, l'eventuale esito positivo del percorso trattamentale realizzato durante l'esecuzione penale in armonia con il dettato costituzionale sulla funzione rieducativa della pena (art. 27, comma 3 Cost.), viene di fatto vanificato dall'allontanamento immediato dello straniero dal territorio dello Stato.

Al fine di assicurare la fruizione dei diritti costituzionalmente garantiti a questa popolazione e previsti dall'Ordinamento penitenziario, in attuazione anche delle nuove regole penitenziarie approvate dal Comitato dei ministri d'Europa l'11 gennaio 2006, artt. 37 e 38, debbono essere adottate in modo organico un insieme di iniziative, peraltro già in atto in molte realtà locali, per rendere concreto il principio di parità tra italiani e stranieri e consentire a questi ultimi uguale possibilità di accesso alle informazioni ed alle opportunità trattamentali.

Occorre, quindi, mettere in campo, prima di tutto, azioni che perseguano l'obiettivo di superare la maggior afflittività della pena dovuta alle differenze culturali e linguistiche ed alla lontananza dagli affetti familiari.

Si indicano qui di seguito le azioni per il raggiungimento di questo obiettivo:

- corsi di alfabetizzazione negli istituti;
- iniziative per assicurare il rispetto delle differenze culturali e religiose (alimentazione e libertà di espressione religiosa);
- misure di sostegno per il ricongiungimento familiare;
- attività ricreative che tengano conto delle culture multietniche;
- servizi di mediazione culturale;
- traduzione e diffusione anche attraverso estratti ed opuscoli, dell'ordinamento penitenziario, e delle normative collegate;
- servizi di assistenza legale;
- servizi di interpretariato;
- rapporti con i consolati e su richiesta dell'interessato, facilitazioni dei colloqui con rappresentanti del proprio paese;
- assistenza sanitaria, con garanzia dell'accesso ai servizi sanitari senza restrizioni;
- consulenza e supporto per i percorsi alternativi alla detenzione;
- predisposizione di corsi professionali e tirocini, finalizzati ad inserimenti lavorativi nei paesi di origine.

Altro importante obiettivo: ridurre l'area dell'irregolarità e realizzare interventi di reinserimento non vanificati dall'espulsione. Per il raggiungimento di questo obiettivo sarebbe importante prevedere modifiche legislative.

7- Formazione congiunta degli Operatori (allegato 1)

Questo sistema integrato di interventi deve corrispondere alle complesse esigenze di una popolazione diversificata per sesso, età e nazionalità, espressione di culture e di religioni diverse, alcune maggioritarie, e portatrice di disagi psicofisici diversificati nella tipologia e gravità; deve altresì individuare modalità operative specifiche e condivise relative ad alcune fondamentali tematiche, per le quali sono state delineate linee guida specifiche (salute, istruzione, formazione professionale-lavoro).

Le varie azioni devono essere tra loro collegate ed integrate, cioè messe in rete, e dovranno garantire pari opportunità di trattamento, alle donne adulte e minorenni, assicurando iniziative e servizi specifici, con grande attenzione alla differenza di genere ed alle particolari problematiche dei bambini che vivono ancora in carcere insieme alle loro madri detenute, anche a causa della difficile applicazione, soprattutto alle detenute straniere, delle misure poste dall'O.P. a tutela di questo rapporto; quali la detenzione domiciliare ex art. 47-ter, comma 1, lettere a) e b) e la detenzione domiciliare speciale (ex art. 47-quinques dell'O.P. introdotto dalla legge 8 marzo 2001 n. 40), entrambe previste in favore delle condannate ed internate madri di minore dei 10 anni. In attesa che uno specifico e più incisivo intervento normativo risolva la questione al di fuori del carcere, si ritiene importante attivare, quindi, una serie di azioni integrate anche in questo delicato settore (come, ad esempio, l'individuazione di strutture esterne idonee ad ospitare le madri con i bambini).

Come previsto anche dall'O. P. è utile ed importante che le azioni attivate durante l'esecuzione della pena, sia all'interno che all'esterno del carcere, proseguano per un congruo periodo dopo l'espiazione della pena. Sarà altresì opportuno prevedere la continuità dei finanziamenti per i progetti realizzati, sia in fase intra che extra muraria.

Destinatari

Le linee guida si rivolgono a due livelli di attori: i decisori pubblici e privati, per quanto attiene alla formazione della volontà politica di adottare le decisioni conseguenti, nelle forme che ad essi competono; gli operatori che, a livelli medio-alti di responsabilità, sono coinvolti nella progettazione e nell'erogazione di interventi sociali a livello locale.

Risultati attesi

- consolidamento ed eventuale riavvio delle iniziative ed intese già strutturate negli anni passati a livello regionale (entro un anno dalle linee guida);
- adozione formale in ogni regione di almeno uno degli strumenti e degli ambiti di collaborazione individuati (entro un anno dall'adozione delle linee guida);
- ricezione degli accordi e delle indicazioni regionali, anche attraverso iniziative autonome degli enti locali nelle proprie sedi di concertazione e programmazione (entro due anni dalle linee guida);
- ampliamento, a livello locale, dei soggetti aderenti al partenariato oltre le diramazioni locali dei componenti della Commissione, in primo luogo i soggetti del mondo economico (entro due anni dalle linee guida);

- diffusione delle buone prassi, anche a livello interregionale, dal momento dell'adozione delle linee guida, attraverso la redazione di un rapporto triennale sulle iniziative realizzate.

La coerenza programmatica dei livelli di governance

Le finalità di reinserimento sociale si conseguono, non solo attraverso l'azione del Ministero della Giustizia per il tramite delle sue strutture e del suo personale, ma anche attraverso l'assunzione di responsabilità, in questo processo, delle comunità locali, intese nella loro accezione più ampia: dal singolo cittadino fino alle forme di rappresentanza democratica e di governo della popolazione sul territorio costituite dalle autonomie locali.

Il ruolo di pari responsabilità delle autonomie locali va sottolineato con forza anche sul tema della sicurezza, intendendo con ciò non solo la prevenzione e la repressione di condotte antigiaridiche, ma anche e soprattutto la coesione sociale (ossia l'inclusione sociale) come fattore e, al contempo, cartina di tornasole di un sistema di sicurezza sociale: lo sviluppo di un territorio sembra sempre più in corrispondenza biunivoca con la garanzia della sicurezza delle persone e dei beni. Infatti, scarsa coesione sociale e fenomeni di marginalità si riflettono sul senso di insicurezza della popolazione, determinando una situazione di scarsa attrattività per gli investimenti delle imprese, che quindi si sposteranno verso altre aree, alimentando il circolo vizioso tra scarsa qualità sociale e ritardo di sviluppo.

Appare indispensabile considerare tutti i livelli di programmazione possibile, europea, nazionale, regionale, e locale, e la necessità di una loro integrazione, sia nella dimensione verticale che orizzontale.

Nel primo caso, attraverso lo sviluppo di una programmazione territoriale, che coinvolga i diversi livelli di governo locale, nella definizione di azioni sinergiche nel perseguire gli obiettivi.

Nel secondo caso, promuovendo un modello strategico che svolga una complessiva, coerente e concertata azione sul territorio, capace di integrare, facendo sinergia, le politiche economiche e del welfare che concorrono in modo decisivo allo sviluppo di azioni per l'inclusione sociale.

Programmazione Comunitaria - Appartiene alla Commissione della Comunità Europea la funzione strategica di indirizzo agli stati membri per attivare politiche volte a ridurre la povertà e l'esclusione sociale, attraverso misure di reciproco sostegno fra le politiche economiche, occupazionali e sociali. L'inclusione sociale, va considerata infatti condizione costitutiva dello sviluppo economico e non sottoprodotto di quest'ultimo: va quindi considerata quale condizione del progresso civile e sociale.

Programmazione Nazionale - Allo Stato compete – per dettato costituzionale - innanzitutto la determinazione dei LEP, cioè i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nel quadro di un processo di cooperazione interistituzionale, nonché una funzione di definizione delle linee strategiche per favorire il rafforzamento delle politiche di inclusione sociale anche attraverso la elaborazione dei Piani di azione nazionale per l'inclusione sociale, finalizzati a :

- 1- orientare e rafforzare la dimensione sociale nel quadro di sviluppo delle politiche pubbliche affinché l'inclusione dei soggetti più svantaggiati sia tenuta in particolare considerazione;
- 2- individuare in maniera condivisa le più appropriate metodologie di coordinamento dei diversi livelli istituzionali per quanto possibile omogenee sul territorio nazionale;
- 3- individuare strumenti innovativa, anche di carattere normativo e finanziario, per sostenere i percorsi di inclusione delle persone più esposte ai rischi di esclusione.

Programmazione Regionale - Alle Regioni appartiene:

- 1- la competenza legislativa esclusiva in materia di politiche sociali in coerenza con i principi della Costituzione e delle leggi dello Stato;
- 2- il compito di programmare e finanziare gli interventi, svolgere attività di monitoraggio e controllo;

3- la funzione strategica di definire, nei piani sociali regionali, le priorità, i modelli organizzativi, i sistemi gestionali necessari per la costruzione di una moderna governance delle politiche di inclusione, secondo anche le indicazioni del piano sociale nazionale.

Programmazione Locale - Agli Enti Locali appartiene:

1. il concorso alla programmazione regionale e la programmazione, la progettazione ed il coordinamento del sistema locale dei servizi sociali;
2. il compito di svolgere i processi organizzativi d'integrazione territoriale indispensabili alla definizione dei piani di zona, vero luogo d'integrazione delle diverse politiche;
3. l'erogazione e la gestione in concreto dei servizi, assieme agli organismi del Terzo settore.

È necessario: a livello locale, regionale e nazionale costruire procedure sistematiche e condivise di dialogo, cooperazione e concertazione, attraverso organismi ad hoc che verifichino anche i programmi di intervento. L'autonomia del territorio nel costruire la risposta ai propri bisogni di coesione e di sviluppo va però attivata nell'ambito di una cornice nazionale che ne delinea indirizzi strategici e standard uniformi minimi.

Questo ruolo di coordinamento a livello nazionale, può essere svolto dalla Commissione Nazionale già citata, quale livello complementare ed utile premessa all'azione della Conferenza Stato - Regioni - Enti Locali.

Questa Commissione, da allargare anche a rappresentanti del sistema produttivo, può essere considerata una cabina di regia, in collegamento e di supporto agli organismi omologhi permanenti situati a livello regionale e a livello locale.

La Commissione, oltre alle funzioni già indicate nel Decreto istitutivo, dovrà:

- indire ogni tre anni la Conferenza Nazionale sull'esecuzione penale;
- individuare le priorità e gli strumenti attraverso i quali soddisfarle;
- definire le metodologie operative;
- definire le risorse finanziarie necessarie per la completa realizzazione del patto;
- proporre che questa previsione, con un ambito di finanziamento aggiuntivo, confluisca nella programmazione economica e finanziaria nazionale quale parte integrante della strategia politica di governo per l'inclusione e la protezione sociale;
- pubblicare un rapporto triennale sull'attuazione delle linee guida anche come strumento di diffusione e scambio di buone prassi nazionali, regionali e locali.

Analoghi compiti avranno gli organismi di concertazione situati a livello regionale e locale per gli ambiti territoriali di competenza. Esistono già, sul territorio, organismi di concertazione interistituzionale cui partecipano anche le organizzazioni della società civile.

Occorre che ogni regione analizzi, per questo aspetto, la situazione esistente affinché, per quanto possibile, e pur nelle diverse specificità, il sistema organizzativo della concertazione sia omogeneo, anche secondo le indicazioni della L. 328/00 ed eviti inutili sovrapposizioni.

Si osserva inoltre che poiché nella maggioranza delle Regioni sono stati sperimentati modelli operativi e organizzativi di integrazione tra le istituzioni e tra i servizi, vanno messi a sistema quelli già sperimentati e verificati come buone prassi.

Per conseguire gli obiettivi ed assicurare il raggiungimento dei risultati vengono di seguito indicati i principali elementi che si ritiene debbano essere presi in considerazione a livello territoriale per i quali andrebbe prevista una specifica attenzione nella pianificazione e nella realizzazione degli interventi.

Sistemi informativi

È necessario che tutti i partner coinvolti possano far riferimento ad una serie di informazioni rilevanti ed aggiornate.

A tale riguardo, particolare interesse nel campo della politica sociale rivestono il Sistema Informativo Sociale disciplinato dall'art. 21 della l. 328/2000 e gli Osservatori locali (regionali e provinciali), così come disciplinati ed implementati nei relativi contesti territoriali. Siffatti sistemi sono fonte di dati ed informazioni, che in particolare possono concernere:

- documentazione, studi, ricerche e progetti in atto sul territorio;
- dati statistici relativi al contesto territoriale, regionale e locale, con particolare riguardo ad indicatori demografici, economici e sociali sullo stato della popolazione e sulle risorse disponibili;
- dati statistici inerenti la popolazione sottoposta a misure restrittive e/o limitative della libertà personale, sia in istituto penitenziario o ospedale psichiatrico giudiziario che sul territorio, sia adulti che minorenni.

Strumenti

Si raccomanda l'uso dei seguenti strumenti:

- metodologie di programmazione strategica e di progettazione partecipata; ad esempio, la condivisione dell'analisi del contesto attraverso uno strumento come l'analisi SWOT (punti di forza, punti di debolezza, opportunità e minacce) faciliterà la formazione di una visione strategica comune che, come si è detto, è uno degli assi portanti della programmazione locale;
- accordi di programma, previsti dall'art. 34 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TU sull'ordinamento degli Enti locali), attraverso il quale sono individuabili le opere, i progetti, i programmi e gli interventi che richiedono azioni coordinate, nonché i tempi, le modalità, le forme di cofinanziamento degli stessi, oltre alle risorse professionali necessarie per la loro attuazione (cfr. circ. Dap 3541-5991 del 12/02/2001).
- Tavoli, commissioni, conferenze di servizio (in particolare a livello regionale) o altri strumenti permanenti di co-progettazione e di coordinamento, individuando anche qui i soggetti, le responsabilità, la metodologia, i tempi e le risorse.

A livello regionale dovrà essere garantita dalle parti la partecipazione dei Provveditorati regionali (negli uffici del trattamento intramurario e dell'esecuzione penale esterna) e dei Centri per la Giustizia minorile.

A livello locale dovrà essere garantita la partecipazione degli Istituti penitenziari per adulti e minori, degli Uffici esecuzione penale esterna e degli Uffici servizi sociali minorili.

Va, inoltre, richiamata l'opportunità di accedere tramite le Regioni ai finanziamenti dell'Unione Europea, progettando attività da realizzare in partenariato all'interno dei Programmi Operativi Regionali (Por).

Negli ambiti territoriali in cui è suddiviso il territorio regionale, nei piani di zona, deve essere costruito il primo livello di reti di coordinamento tra le istituzioni e gli altri organismi presenti nel territorio (volontariato, terzo settore, imprese ecc.). Deve essere attuata l'integrazione tra i servizi preposti al soddisfacimento di bisogni che sono tra loro collegati in quanto riferiti all'unitarietà della persona, in particolare con quelli dell'area sociosanitaria, dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro, con particolare attenzione alla differenza di genere e ai vari tipi di utenza che presentano problematiche specifiche come i minori, gli stranieri.

Le sedi privilegiate dovranno essere di preferenza quelle già esistenti, non solo in materia di politiche sociali (es. tavoli di zona), ma anche in sede di sviluppo locale (es. PIT); tuttavia, in sede locale si potrà anche scegliere di discutere ed integrare gli interventi rivolti ai soggetti in esecuzione penale anche attraverso tavoli e commissioni ad hoc, purché si chiariscano fin dall'inizio, oltre a membri e funzioni, le modalità ed i tempi di collegamento con le altre sedi di concertazione di cui si è detto.

In parallelo, è importante che, il Ministero della Giustizia - Amministrazione Penitenziaria e Giustizia Minorile, stipuli accordi con le altre Amministrazioni statali che sono più coinvolte quali i Ministeri della Solidarietà Sociale, del Lavoro, dell'Istruzione, dell'Interno, della Salute così come anche continui a stipulare protocolli a carattere generale o su specifiche materie con le singole Regioni ed Enti Locali.



Ministero della Giustizia

DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE

Linee guida per la formazione congiunta tra i diversi attori coinvolti nelle politiche di inclusione sociale delle persone soggette a provvedimenti privativi o limitativi della libertà

Analisi di contesto

Il reinserimento sociale delle persone soggette a provvedimenti privativi o limitativi della libertà personale si presenta come un processo estremamente problematico, la cui gestione deve tener conto non solo delle normali difficoltà legate alle dinamiche del mercato del lavoro, ma anche di pregiudizi sociali e vincoli istituzionali che tendono a perpetuare le condizioni di esclusione sociale dei soggetti svantaggiati.

La segmentazione delle politiche per l'inclusione sociale e quindi lo scarso raccordo, a livello istituzionale e operativo, tra i servizi penitenziari, formativi, di inserimento lavorativo e socio-assistenziali, nonché la carenza da parte degli operatori impegnati nei diversi sistemi, di una cultura condivisa, in termini di metodologie e strumenti di intervento nella lotta all'esclusione sociale, costituisce un problema che talvolta vanifica l'efficacia degli interventi stessi.

Il problema della programmazione e del coordinamento dei servizi dell'Amministrazione Penitenziaria, in materia di reinserimento sociale dei soggetti in esecuzione penale, con le Prefetture, le Regioni, gli Enti Locali, il Volontariato, il Terzo settore si pone, pertanto, come prioritario al fine di migliorare la qualità dei servizi, secondo quanto previsto nell'Ordinamento Penitenziario, nonché più specificamente nella normativa in materia di Sistema Integrato di Interventi e Servizi Sociali ex legge 8 novembre 2000, n° 328 che dispone "l'integrazione dei servizi di attuazione delle politiche sociali e la definizione di percorsi attivi volti ad ottimizzare l'efficacia delle risorse, impedire sovrapposizioni di competenze e settorializzazione delle risposte". La lotta all'esclusione sociale, insieme alla determinazione di pari opportunità di accesso alla vita produttiva ed al benessere sociale di categorie più deboli ed a rischio richiede lo sviluppo di politiche sociali innovative, fondate su un policentrismo di interventi, attraverso lo sviluppo di partenariati territoriali.

Si avverte, pertanto, la necessità di promuovere la massima sinergia tra istituzioni statali, regionali e locali, tra istituzioni e società civile per poter conseguire con maggiore efficacia quegli obiettivi di reinserimento sociale, di riduzione della recidiva, di prevenzione della devianza e di sicurezza sociale.

In questa direzione hanno avuto particolare influenza gli interventi di politica sociale della Comunità Europea con lo stimolo a tutti gli attori sociali presenti sul territorio ad assumere iniziative e costituire alleanze sociali efficaci per ottenere risultati durevoli e di sistema. Tutto ciò, peraltro, in attuazione degli obiettivi prioritari stabiliti nella cornice programmatica comunitaria in materia di occupazione e di inclusione sociale per il periodo 2007-2013, contenute negli Orientamenti Strategici Comunitari, nella Strategia Europea per l'Occupazione ed a livello nazionale nel Quadro Strategico Nazionale.

A livello legislativo, nel nostro contesto nazionale, la maggiore consapevolezza della necessità di interventi innovativi per affrontare con maggiore efficacia le problematiche di carattere sociale si è

espressa attraverso la emanazione di norme quadro di riferimento per ulteriori sviluppi normativi: la legge quadro sul volontariato (legge n. 266/1991) e, ancor di più con la legge quadro sul sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali (legge n. 328/2000).

Anche il Regolamento di esecuzione dell'Ordinamento Penitenziario (D.P.R.230/2000) ha esplicitato, nella sua formulazione rinnovata, il coinvolgimento di tutti gli attori sociali della comunità locale come soggetti corresponsabili, insieme all'Amministrazione Penitenziaria, di promozione e attuazione di interventi finalizzati al reinserimento sociale dei detenuti e degli internati in modo programmato e sistematico.

Per quanto riguarda i minori, soprattutto in coerenza con l'attuazione del DPR 448/88, l'intervento è da intendersi non solo limitato all'esiguo numero di condannati a pena detentiva, ma alla più ampia fascia dei minori sottoposti alle diverse misure penali previste dal medesimo decreto.

Il sistema di giustizia minorile, pertanto, fondato su presupposti quali la minima offensività dell'azione penale o la residualità della pena detentiva, è incentrato soprattutto sull'azione in area penale esterna. Nella politica d'intervento appare quindi decisiva un'azione integrata e sinergica a tutti i livelli dell'organizzazione statale e locale, per il coordinamento e l'attuazione delle politiche di inclusione sociale dei più svantaggiati tra gli adolescenti minori.

Anche per quanto riguarda il settore degli adulti occorre, inoltre, ricordare che insieme agli interventi di tipo normativo altre azioni di razionalizzazione amministrativa, sono intervenute a rafforzare e rendere operative le indicazioni presenti da tempo nel sistema penitenziario volte proprio al potenziamento del lavoro di rete.

Ci si riferisce, in particolare alla organizzazione della programmazione pedagogica negli istituti penitenziari (circolare ministeriale n. 3593/6043 del 9 ottobre 2003) che ha voluto razionalizzare la progettazione e la realizzazione degli interventi trattamentali attraverso una intensa e partecipata pianificazione nelle aree educative degli istituti penitenziari con il coinvolgimento diretto della comunità esterna.

Altro intervento di notevole rilevanza riguarda la definizione del Sistema di governo della Formazione nel Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria codificato con circolare ministeriale n. 3583-6033 del 21 maggio 2003 e la contestuale adozione dello strumento di pianificazione e programmazione rappresentato dal Piano Annuale della Formazione a livello nazionale e dei Piani Annuali Regionali a livello dei singoli Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria.

Si tratta di due interventi che mettono al centro dell'azione programmatoria i principi della concertazione e della partecipazione attiva e consapevole dei diversi attori interessati. Si è inteso così dare visibilità e unitarietà organizzativa a quanto operativamente si attuava in diverse realtà penitenziarie sia sotto il profilo trattamentale che formativo.

Anche per quanto riguarda il sistema minorile, sia all'interno degli Istituti Penali per i Minorenni, dove si trovano i minori in esecuzione di pena, ma più in generale per tutte le altre situazioni giuridiche previste dal processo penale minorile, si promuove una politica di superamento della dicotomia sicurezza-trattamento e lo sviluppo di progettualità condivise negli obiettivi e nelle metodologie.

In particolare, con la legge 285 sono previsti piani di intervento territoriale, approvati dai Centri per la Giustizia Minorile, con i quali realizzare progetti che abbiano come obiettivi il promuovere e il sostenere la partecipazione dei minori ad esperienze aggregative e lo sviluppo di capacità di socializzazione e di costruttiva convivenza locale. Inoltre, in base al D.lgv. 272/89, presso ogni CGM, d'intesa con le Regioni e gli Enti interessati, è costituita una Commissione per il coordinamento delle attività dei Servizi minorili dell'Amministrazione della Giustizia e dei Servizi di assistenza degli Enti locali. È altresì prevista la realizzazione annuale, da parte del Ministero

della Giustizia e delle Regioni, di appositi programmi congiunti di formazione per gli operatori minorili dell'Amministrazione della Giustizia e degli Enti locali.

È necessario ora dare maggiore impulso a questa tensione sviluppando una rete tra i diversi operatori presenti nel territorio al fine di affrontare sistematicamente con interventi e servizi di maggiore qualità ed efficacia il problema del reinserimento sociale delle persone soggette a provvedimenti limitativi o privativi della libertà personale.

L'azione di sistema che si va, quindi, a delineare deve prevedere la realizzazione di tavoli permanenti di concertazione tra esponenti della Pubblica Amministrazione centrale e locale, le Regioni, gli Enti locali, il Terzo settore, il Volontariato e i rappresentanti dell'imprenditoria locale, finalizzati alla programmazione partecipata degli interventi di reinserimento sociale. In questa prospettiva l'Amministrazione Penitenziaria è impegnata a diffondere su tutto il territorio nazionale la cultura della programmazione partecipata degli interventi di inclusione sociale per i soggetti in esecuzione penale, secondo le linee di indirizzo e programmazione della formazione formulate per un periodo triennale dall'Amministrazione Penitenziaria e dal Dipartimento per la Giustizia Minorile.

Ora si tratta di definire un Sistema di governance condiviso dalle diverse parti coinvolte per creare un definito, costante ed efficace rapporto "a rete" tra gli operatori istituzionali e gli operatori del sociale tutti coinvolti nella realizzazione delle condizioni generali di legalità e di recupero sociale.

La Formazione, in tale ambito, deve costituire lo strumento di supporto ed accompagnamento alle funzioni di programmazione e progettazione degli interventi di inclusione sociale, per favorire la diffusione di una cultura e di un linguaggio condiviso da parte degli operatori impegnati nei diversi sistemi, tra i servizi penitenziari, formativi, di inserimento lavorativo e socio-assistenziali, in termini di metodologie e strumenti di lavoro, nella lotta all'esclusione sociale, al fine di migliorare la qualità degli interventi e dei servizi.

Nel sistema minorile la formazione congiunta trova il suo ancoraggio teorico nella multifattorialità della devianza minorile, che "connette", molteplici discipline e operatori appartenenti a diversi contesti istituzionali.

La definizione dei percorsi formativi vedrà tra i soggetti promotori l'Istituto Centrale di Formazione del Personale, che in collaborazione con i Centri per la Giustizia Minorile, declinerà a livello regionale i progetti di prevenzione delle situazioni di crisi e di rischio psico-sociale, nonché di inclusione sociale dei giovani entrati nel circuito penale.

L'Amministrazione Penitenziaria in attuazione del proprio mandato e nella consapevolezza della necessità di favorire il dialogo interistituzionale, per migliorare l'efficacia degli interventi volti al reinserimento sociale dei detenuti, ha già posto in essere diverse azioni di formazione e sensibilizzazione territoriale sulle tematiche della concertazione, del lavoro di rete, dell'utilizzo dei finanziamenti regionali, nazionali ed europei per l'inclusione sociale, secondo quanto previsto nei documenti di programmazione annuale della formazione dell'Amministrazione medesima e realizzate dall'Istituto Superiore di Studi Penitenziari in collaborazione con i Provveditorati Regionali.

Di qui la necessità di formulare delle linee guida per sistematizzare gli interventi di formazione congiunta già realizzati nel corso degli anni e per i quali oggi si ritiene indispensabile passare dalla occasionalità progettuale alla previsione programmata degli interventi formativi che devono essere correlati e pianificati congiuntamente alle priorità strategiche della programmazione dei servizi di inclusione sociale.

Pianificazione Annuale della Formazione Integrata

La pianificazione annuale dei percorsi di formazione integrata a livello regionale è essenziale per assicurare il **miglioramento delle competenze** del personale impegnato nei servizi volti al reinserimento sociale dei soggetti in esecuzione penale e, quindi, per l'incremento della qualità, dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi medesimi.

La pianificazione congiunta della formazione che si intende promuovere, dovrà tendere a facilitare l'implementazione del nuovo sistema di governance dei servizi volti all'inclusione sociale delle persone soggette a misure privative o limitative della libertà personale, favorendo lo sviluppo di competenze sulla concertazione, sulla programmazione partecipata, sulla progettazione a livello locale.

È necessario, pertanto, prevedere ed agevolare la partecipazione ai percorsi formativi congiunti del personale effettivamente operante nei diversi servizi che interagiscono nell'area dell'esecuzione penale sia intra che extra murale, appartenente alle diverse Amministrazioni ed Enti pubblici e privati.

La programmazione regionale dei percorsi formativi integrati dovrà prevedere una frequenza almeno annuale, e comunque dovrà essere necessariamente correlata: alle esigenze individuate nella fase di pianificazione degli interventi di inclusione sociale, alla analisi del fabbisogno formativo, alle disponibilità finanziarie all'uopo messe a disposizione dalle Istituzioni ed Enti pubblici e privati partecipanti.

L'Amministrazione Penitenziaria, il Dipartimento Giustizia Minorile, le Regioni, gli EE.LL. le istituzioni pubbliche e del terzo settore interessati all'inclusione sociale dei condannati e degli internati, inseriranno sistematicamente nei loro documenti di programmazione e pianificazione generale annuali l'esplicito impegno a realizzare interventi di formazione congiunta, prevedendone anche la partecipazione al finanziamento, per promuovere e sostenere la formazione continua.

I Provveditorati Regionali per l'Amministrazione Penitenziaria ed i Centri per la Giustizia Minorile per il settore minorile avranno il ruolo di soggetti promotori a livello locale delle politiche di inclusione sociale delle persone soggette a provvedimenti limitativi della libertà personale ed avranno il compito di definire, in concerto con gli interlocutori sociali interessati del territorio di competenza, le iniziative formative mirate, da realizzare congiuntamente per rispondere con maggiore efficacia e rispondenza alle effettive esigenze formative degli operatori sociali a livello locale.

Le Tematiche di interesse

Il fabbisogno formativo emergente dall'analisi che sarà realizzata annualmente in relazione agli interventi programmati costituirà la base per la progettazione dei percorsi formativi integrati. Particolare attenzione sarà posta alle seguenti tematiche:

- quadro normativo ed istituzionale di riferimento;
- metodi e tecniche di ricerca e programmazione sociale;
- metodi di programmazione e gestione del trattamento penitenziario intra ed extra murale;
- tipologie di trattamento rieducativo con riferimento all'autore del reato, alle vittime, al contesto.
- tecniche di progettazione integrata degli interventi di inclusione sociale dei soggetti in esecuzione penale;
- giustizia riparativa e mediazione penale;
- fonti di finanziamento comunitarie, nazionali e regionali;
- comunicazione interna ed esterna, tecniche di negoziazione per facilitare il dialogo interistituzionale e sociale;
- lavoro di rete, programmazione partecipata, coordinamento e gestione delle risorse e delle iniziative rivolte a soggetti svantaggiati.

È necessario prevedere la sperimentazione di metodologie didattiche innovative che garantiscano risultati più efficaci in termini di apprendimento e di modifica dei comportamenti professionali.

Impianto organizzativo

Deve essere previsto un sistema di governo congiunto delle attività formative da concordarsi con le Regioni e gli Enti Locali, provvedendo ad istituire un Gruppo di programmazione, coordinamento e attuazione delle iniziative di formazione integrata a livello regionale, composto da rappresentanti delle diverse Istituzioni ed organizzazioni coinvolte al fine di coordinare gli interventi all'effettivo fabbisogno formativo da definirsi in stretta correlazione con la programmazione sociale regionale e locale degli interventi per l'inclusione sociale delle persone soggette a provvedimenti limitativi della libertà personale.

Risorse finanziarie

È importante sottolineare come sia necessario programmare gli interventi formativi sia in termini di attività che di risorse finanziarie.

Si ritiene che sia utile a tale scopo tener conto delle diverse linee di finanziamento nazionali, regionali ed in particolare del Fondo Sociale Europeo, diretto anche a cofinanziare percorsi formativi per il miglioramento dei servizi di inclusione sociale.

Sistema di Valutazione della qualità e di misurazione del ritorno dell'investimento formativo

Fondamentale al fine di assicurare un servizio di formazione di qualità la previsione dell'attività di valutazione ex ante, in itinere, ed ex post dell'attività formativa posta in essere per consentire una migliore ed efficace attività di programmazione degli interventi stessi.

Il ricorso sistematico alla valutazione della formazione sicuramente contribuisce alla crescita qualitativa degli interventi. Di qui la necessità di valutare i risultati conseguiti dalla formazione in termini di gradimento, di apprendimento, di crescita professionale, di impatto organizzativo e di miglioramento dei servizi resi ai destinatari finali.

Con la crescita della capacità di identificare e misurare le ricadute della formazione sull'apprendimento, sulla capacità di trasferimento sul contesto lavorativo e sull'impatto organizzativo e finanziario, cresce la capacità di amministrare i processi di cambiamento, orientando sempre più la programmazione degli interventi all'erogazione di servizi di qualità rispondenti alla missione istituzionale.

Altro vantaggio della valutazione è quello di rendere possibile una gestione più consapevole delle risorse disponibili, indirizzando le stesse verso ambiti d'intervento realmente strategici. Ciò è possibile soltanto ed a condizione che la valutazione venga considerata parte integrante del processo di programmazione, collegandosi strettamente al raggiungimento degli obiettivi definiti in sede di programmazione sociale regionale ed al conseguente piano formativo da adottarsi con cadenza annuale.

Dipartimento Giustizia Minorile

Dipartimento Amministrazione Penitenziaria

Direzione Generale del Personale e della formazione

Istituto Superiore Studi Penitenziari