

Capitolo 12

**Pena e Lavoro: analisi e prospettive
per un nuovo modello europeo
di esecuzione penale in Italia.**

Capitolo 12

Pena e Lavoro: analisi e prospettive per un nuovo modello europeo di esecuzione penale in Italia.

Giuseppe Cacciapuoti, Lucia Castellano, Gianfranco De Gesu¹
Ministero della Giustizia

Introduzione.

Il contributo vuole rappresentare l'importanza crescente del valore del lavoro per i soggetti in esecuzione penale, adulti e minori, intra ed extra *moenia*, fotografando un quadro normativo in continua evoluzione, che segue il mutare del mercato lavorativo e delle esigenze di accompagnamento al reinserimento sociale di persone con particolari fragilità, quali la maggior parte, ormai, dei condannati in Italia. Non solo: vengono rappresentate, per ciascun settore (pena detentiva e *probation* per adulti e minori) le criticità operative e le prospettive di ampliamento dell'accesso dei condannati al mercato del lavoro, in funzione della prevenzione della recidiva e del rafforzamento della sicurezza sociale.

I

1. Il lavoro all'interno degli istituti penitenziari. Qualificazione giuridica e direttive di principio nell'ordinamento.

L'art. 15 della legge 26 luglio 1975 n. 354, individua il lavoro come elemento del trattamento rieducativo, stabilendo, al secondo comma, che, salvo casi di impossibilità, al condannato e all'internato è assicurata un'occupazione lavorativa.

Le caratteristiche e le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa all'interno degli istituti penitenziari sono indicate all'art. 20 del citato ordinamento, che è stato completamente riscritto dal d.lgs.124/2018 tenendo conto del dibattito dottrinario e giurisprudenziale sulla materia e delle proposte di modifica formulate dalla Commissione Giostra in occasione dei lavori degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale.

La cd. *miniriforma* dell'ordinamento penitenziario ha allineato sostanzialmente il lavoro svolto dalle persone in stato di detenzione a quello svolto dai cittadini liberi, superando il pregresso carattere punitivo/ affittivo del lavoro in carcere in favore di una funzione risocializzante e di reinserimento sociale coerente con l'enunciazione dell'art.1 della Costituzione.

In attuazione del primo comma del citato art.20, all'interno degli istituti penitenziari e delle strutture dove si eseguono misure privative della libertà (come le REMS), deve in ogni modo essere favorita la destinazione al lavoro e a corsi di formazione

¹ Il dott. Gianfranco De Gesu è Direttore Generale dei detenuti e del trattamento - Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - Ministero della Giustizia. La dott.ssa Lucia Castellano è Direttore Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova - Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità - Ministero della Giustizia. Il dott. Giuseppe Cacciapuoti è Direttore Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile - Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità - Ministero della Giustizia.

professionale.

Con una serie di interventi legislativi successivi al 1975, intervenuti in particolare con la legge Gozzini ed il d.P.R. 230/2000, sono state introdotte disposizioni che rendono possibile all'Amministrazione impiegare i detenuti al lavoro secondo svariate modalità.

L'espunzione del riferimento all'obbligatorietà del lavoro dei detenuti, in quanto contrastante con il principio della libera adesione al trattamento, ha rafforzato la tendenziale omogeneità dello stesso con l'organizzazione e i metodi del lavoro libero, favorendo l'acquisizione, da parte delle persone recluse, di una preparazione professionale adeguata alle condizioni del moderno mercato del lavoro.

La natura giuridica del lavoro penitenziario è stata oggetto di acceso dibattito tra gli esperti del diritto, che hanno concluso, anche sulla base di significative pronunce di organismi giudiziari europei ed internazionali, per l'utilizzabilità dello schema del rapporto di lavoro subordinato di diritto privato - a prescindere dalla sussistenza di una origine contrattuale - sia per il rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, che alle dipendenze di terzi.

1.1 L'organizzazione del lavoro penitenziario.

Superata la storica distinzione tra lavoro intramurario ed extramurario, il lavoro negli Istituti Penitenziari si distingue oggi in lavoro *alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria e alle dipendenze di datori di lavoro esterni*, per questi ultimi sia all'interno dell'istituto penitenziario che all'esterno.

I detenuti che lavorano hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri dei lavoratori liberi.

Percepiscono una remunerazione molto simile a quello dei lavoratori in stato di libertà (è pari ai 2/3 di quanto stabilito dai contratti collettivi nazionali di lavoro), hanno diritto alle ferie remunerate, alle assenze per malattia e il datore di lavoro paga per essi i contributi assistenziali (assicurazione sanitaria) e pensionistici.

Dal 1 ottobre 2017 sono entrati in vigore gli adeguamenti ai 2/3 dei CCNL stabiliti dalla commissione prevista nella formulazione dell'art. 22 precedente alle modifiche del 2018, che hanno comportato, decorrendo dal 1994, un aumento delle retribuzioni di circa l'80%.

Un ulteriore adeguamento agli importi previsti dal CCNL di riferimento è stato effettuato il 1 luglio 2019.

La maggior parte degli occupati lavora alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria; al 30 giugno 2021, i detenuti lavoranti erano 15.827 unità, pari al 30% dei presenti- impiegati in attività di tipo domestico, relative alla gestione quotidiana dell'istituto (pulizie, facchinaggio, preparazione e distribuzione dei pasti, interventi di piccola manutenzione, ecc.), in attività di tipo industriale, presso laboratori e officine presenti all'interno degli istituti (falegnamerie, officine fabbri, sartorie, tessitorie, tipografie, ecc.) oppure in attività di tipo agricolo, presso le colonie agricole dell'amministrazione (per coloro che abbiano particolari requisiti) o presso tenimenti agricoli presenti in alcuni istituti.

I servizi di istituto assicurano il mantenimento di condizioni di igiene e pulizia all'interno delle zone detentive, comprese le aree destinate alle attività in comune, le cucine detenuti ed il servizio di preparazione e distribuzione dei pasti.

Le direzioni degli istituti, per mantenere un sufficiente livello occupazionale tra la

popolazione detenuta, tendono a ridurre l'orario di lavoro pro capite e ad effettuare la turnazione sulle posizioni lavorative. Garantire opportunità lavorative ai detenuti assicurando una fonte di sostentamento è strategicamente fondamentale, anche per contenere e gestire i disagi e le tensioni proprie della condizione detentiva. Tale prassi, ormai generalizzata come strumento di gestione e contenimento della popolazione detenuta, che si avvicenda nel medesimo posto di lavoro, secondo le modalità del part time "verticale", ha sollevato critiche per il sostanziale venir meno della finalità risocializzante della prestazione lavorativa in conseguenza della forte riduzione del tempo di lavoro.

Il numero dei detenuti occupati nei servizi di istituto è strettamente correlato alle risorse finanziarie disponibili annualmente sul capitolo di bilancio 1764 art.2, con il quale si provvede al pagamento delle mercedi.

In ambito agricolo i detenuti lavorano presso le Colonie Agricole delle Case di Reclusione di Isili, Is Arenas e Mamone in Sardegna e Gorgona nell'Arcipelago Toscano (sezione distaccata della Casa Circondariale di Livorno).

Caratteristica delle colonie è la grande estensione territoriale, costituita da alcune migliaia di ettari, in cui i detenuti svolgono attività lavorativa all'aperto, connessa all'accudimento del bestiame o all'attività agricola e di trasformazione, con le strutture detentive e di produzione posizionate sul territorio per un migliore sfruttamento e controllo dello stesso.

Tenimenti agricoli sono attivi presso circa quaranta istituti penitenziari, prevalentemente specializzati nelle colture biologiche.

Sono occupati nel settore agricolo, alla data del 30/06/2021, 129 unità.

L'intero settore è finanziato a valere sul Capitolo 7361 art. 2 (Servizio Bonifiche Agrarie e relative industrie), per cui la gestione delle attività agricole praticate e il numero dei detenuti occupati è strettamente legato ai fondi disponibili.

Assunti alle dipendenze di datori di lavoro esterni sono 2.130 detenuti, di cui 937 prestano la loro attività all'interno del carcere, i restanti lavorano all'esterno e rientrano la sera in carcere.

Le retribuzioni dei lavoratori alle dipendenze di imprese o cooperative, sia che prestino attività all'interno degli istituti di pena o al loro esterno, sono le stesse di un lavoratore libero.

Nella logica del reinserimento sociale, l'attività lavorativa alle dipendenze di soggetti esterni appare dotata di valenza formativa e responsabilizzante maggiore rispetto ai cd. servizi di istituto, in quanto il lavoratore deve confrontarsi con una realtà dove la produttività e la qualità del prodotto sono fondamentali per mantenere l'azienda competitiva sul mercato e, di conseguenza, mantenere i livelli occupazionali.

Tempo addietro le direzioni penitenziarie sperimentarono l'affidamento a terzi della gestione di servizi quali la cucina, la lavanderia ed i servizi di pulizie, allo scopo di professionalizzare i servizi, anche attraverso l'utilizzo di macchinari e strumentazione tecnologica, e trasferire al detenuto le competenze di figure professionali ricercate nel mondo del lavoro, quali l'addetto alla ristorazione e/o l'addetto alla sanificazione / igienizzazione dei luoghi di lavoro ecc.

La complessità delle procedure di gara e della gestione contabile ha ostacolato lo sviluppo di tali esperienze nel contesto penitenziario.

Per vincere la resistenza degli imprenditori ad affidarsi a manodopera detenuta e

ad entrare in strutture dove le regole della sicurezza prevalgono sulle regole della produzione, l'Amministrazione penitenziaria ha messo a punto delle azioni di sistema, supportate da una legislazione specifica, che negli ultimi anni hanno prodotto risultati importanti.

Con il nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario, emanato nel 2000, si è aperta la possibilità, per le imprese pubbliche e private e le cooperative sociali, di organizzare e gestire le officine e i laboratori presenti all'interno degli istituti penitenziari utilizzando gratuitamente i locali e le attrezzature già esistenti all'interno delle lavorazioni, salvo il dovere di sostenere le spese per lo svolgimento dell'attività produttiva.

Sono istituite presso le sedi dei Provveditorati regionali (ai sensi dell'art.25/bis dell'o.p.) le Commissioni per il lavoro penitenziario, costituite da rappresentanti dell'Amministrazione Penitenziaria, rappresentanti delle associazioni imprenditoriali locali e dei consorzi di cooperative, funzionari della Regione che operano nel settore del lavoro e della formazione professionale.

La Commissione è il luogo dove si incontrano l'offerta dell'Amministrazione Penitenziaria (manodopera qualificata e laboratori attrezzati) e la domanda del mercato.

Per raggiungere tale risultato, un sostegno determinante è venuto dalla l. 193/2000 (cd. Smuraglia), che offre incentivi economici alle imprese che assumono detenuti. La norma in questione offre benefici fiscali ai datori di lavoro che assumono detenuti, anche per il periodo della formazione, pari a € 520 mensili per ogni detenuto assunto; offre, inoltre, uno sconto del 95% sui contributi che il datore di lavoro versa allo Stato per la pensione e l'assistenza sanitaria. Infine, e questo è veramente importante, permette di fruire degli stessi benefici per un periodo di 18 o 24 mesi successivi alla scarcerazione del lavoratore.

Ricapitolando, la normativa italiana offre una serie di vantaggi e agevolazioni per le imprese e cooperative che vogliono entrare in carcere e assumere detenuti:

- l'Amministrazione penitenziaria cede gratuitamente i locali (in regola con la normativa sulla sicurezza dei posti di lavoro) e le eventuali attrezzature esistenti;
- viene corrisposto un bonus di 520 euro mensili (sotto forma di credito di imposta) per ogni detenuto assunto (anche per il periodo necessario alla formazione);
- gli oneri contributivi sono abbattuti nella misura dell'95%;
- infine, le agevolazioni proseguono nei diciotto o ventiquattro mesi successivi alla scarcerazione del detenuto se prosegue il rapporto di lavoro all'esterno con lo stesso datore di lavoro.

In definitiva i risparmi sono importanti e facilmente quantificabili:

- risparmi sui costi di affitto o acquisto dei locali e/o capannoni necessari all'attività produttiva;
- risparmi sui costi di acquisto dei macchinari;
- minime, a volte nulle, spese di investimento a carico dell'impresa per iniziare l'attività;
- risparmi sui costi di sorveglianza e assicurazione degli impianti produttivi;

- risparmi sulle imposte locali (tasse sugli immobili ecc.);
- risparmi sui costi per la formazione del personale;
- risparmi sul costo del lavoro.

Grazie a questa combinazione di benefici e soprattutto all'estensione dei benefici anche dopo la scarcerazione, si è creato un modello di intervento sul soggetto detenuto.

Permettendo alle imprese esterne di utilizzare i laboratori disponibili all'interno degli istituti penitenziari, si consente di formare il detenuto lavoratore secondo le reali necessità del mercato, fargli acquisire la necessaria esperienza lavorativa durante la detenzione e, infine, come ideale conclusione del percorso, se ha saputo dimostrare le sue capacità e la sua vera intenzione di reinserirsi nella società, mantenerlo alle proprie dipendenze nelle proprie strutture esterne al momento dell'uscita dal carcere. Per consolidare una cultura orientata in tal senso, l'Amministrazione Penitenziaria opera d'intesa e in accordo con i maggiori consorzi del mondo della cooperazione, nell'ambito di percorsi di collaborazione ed integrazione delle risorse, impegnandosi a far coincidere gli interessi imprenditoriali delle cooperative e/o delle imprese con i valori sociali ed etici relativi all'attività di recupero delle persone in esecuzione penale. Con i già menzionati d.lgs. del 2 ottobre 2018 n.123 e 124, l'art.20 dell'o.p. è stato ulteriormente modificato, valorizzando la produzione per autoconsumo, rivedendo la composizione e il funzionamento della Commissione per la formazione delle graduatorie interne e prevedendo la destinazione degli introiti delle lavorazioni penitenziarie al finanziamento per lo sviluppo della del lavoro e della formazione professionale, della quale si è riconosciuta l'importanza nell'offerta trattamentale ai fini del recupero del detenuto, inserendola tra gli elementi elencati dall'art.15 o.p.

L'ultimo comma dell'art.20 garantisce la durata massima delle prestazioni lavorative, che non possono superare i limiti stabiliti dalle leggi vigenti in materia di lavoro, il riposo festivo, il riposo annuale retribuito e la tutela assicurativa e previdenziale.

Con la produzione per autoconsumo si è inteso incentivare le lavorazioni dirette alla produzione in proprio, con l'utilizzo degli spazi agricoli degli istituti penitenziari, di generi alimentari da destinare al consumo personale o alla vendita. Il d.lgs. nr. 124 del 2 ottobre ha poi modificato l'art.22 o.p. statuendo che la remunerazione per ciascuna categoria di detenuti ed internati che lavorano alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria è stabilita, in relazione alla quantità e qualità del lavoro prestato, in misura fissa pari a due terzi del trattamento economico dei contratti collettivi e ha previsto, introducendo il nuovo art. 25 ter o.p., l'attivazione di un servizio di assistenza ai detenuti e internati per l'accesso alle prestazioni previdenziali ed assistenziali, anche attraverso la stipula di convenzioni non onerose tra l'Amministrazione penitenziaria ed enti pubblici e privati.

1.2 Il lavoro di pubblica utilità.

La possibilità di ampliare l'offerta di lavoro con una proposta diversa dal lavoro retribuito, ma di grande valenza sociale e rieducativa, già prevista dalla normativa, è stata rilanciata per effetto delle proposte in merito della Commissione Giostra, recepite nell'art.20 ter o.p.

Con tale norma si è disciplinato il lavoro di pubblica utilità per i detenuti secondo un'ottica riparativa, sganciandolo dalla configurazione come modalità di lavoro all'esterno fissato dal comma 4 ter dell'art.21 o.p. e prevedendolo come elemento

del trattamento, praticabile anche all'interno dell'istituto e con la partecipazione di detenuti sprovvisti dei requisiti per l'ammissione al lavoro: *"i detenuti e gli internati possono essere ammessi a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito nell'ambito di progetti di pubblica utilità, tenendo conto anche delle specifiche professionalità ed attitudini lavorative."*

Gli accordi siglati con Comuni, aree metropolitane, istituzioni pubbliche, soggetti del settore privato ed imprese di grandi dimensioni, interessate ad intraprendere un percorso di collaborazione per favorire il reinserimento socio lavorativo dei soggetti in espiazione di pena, sono in costante crescita e testimoniano il progressivo superamento delle barriere culturali tra carcere e società libera.

I modelli collaborativi di partnership, avviati sotto forma di protocolli d'intesa per l'implementazione di specifici percorsi lavorativi di pubblica utilità, hanno reso possibile l'impiego di un numero cospicuo di detenuti in servizi a favore della collettività ad elevato impatto sociale.

È opportuno specificare che il lavoro di pubblica utilità ha carattere volontario e gratuito, salva la possibilità di prevedere un minimo rimborso spese erogato dalla Cassa delle Ammende ovvero dall'ente partner di progetto, che nel caso di specie si configura come datore di lavoro. Attualmente i protocolli d'intesa stipulati corrispondono ad un totale di circa 100, che hanno visto il coinvolgimento di oltre 400 detenuti. La partecipazione a progetti di pubblica utilità deve svolgersi con modalità che non pregiudichino le esigenze di lavoro, di studio, di famiglia e di salute dei condannati e degli internati.

L'analisi delle serie storiche relative ai detenuti occupati in attività lavorative negli anni tra il 1991 ed il 2021, evidenzia una percentuale di lavoranti rispetto ai detenuti presenti sostanzialmente stabile: il 34,46% del totale dei detenuti lavoranti rispetto ai detenuti presenti, rilevato al 30 giugno 1991, non differisce, infatti, in modo significativo dal valore percentuale rilevato il 30 giugno 2021, pari al 33,48%.

In dettaglio, la percentuale dei lavoranti rispetto alle presenze complessive era pari al 32,25% per i detenuti di sesso maschile, mentre lo stesso valore era, per le detenute di sesso femminile, pari al 49,15% .

Il minimo storico dei detenuti occupati è stato riscontrato il 30 giugno 2012, con una percentuale di lavoranti, rispetto ai presenti, pari al 19,96%.

Nell'introduzione alla pubblicazione dei lavori della Commissione Giostra si parla espressamente di un *gravissimo problema di effettività del lavoro penitenziario* per l'insufficienza del numero di posti disponibili e di qualità dell'offerta.

Poiché il legislatore è ripetutamente intervenuto per rimuovere impedimenti e vincoli normativi allo sviluppo del lavoro in carcere, si ritiene che la disoccupazione interna sia conaturata al contesto detentivo e frutto delle debolezze strutturali del sistema attuale.

Più in particolare, nella relazione conclusiva del tavolo tematico n.8, le criticità principali sono state individuate nell'incompatibilità tra i compiti connessi alla gestione del lavoro attribuiti all'Amministrazione penitenziaria e la vocazione istituzionale del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria come struttura preposta alla sicurezza.

Alla carenza di risorse umane dotate di competenze tecniche e manageriali all'interno dell'Amministrazione deve aggiungersi anche la scarsa istruzione/

professionalizzazione della popolazione detenuta quale forza lavoro (riaffermando quindi la necessità di implementare percorsi di formazione professionale), l'elevato turn-over dei lavoranti, le rigide regole organizzative della vita detentiva e la scarsità dei mezzi a disposizione degli istituti.

Per gli investimenti in carcere da parte delle imprese esterne, gli ostacoli sono stati individuati, tra gli altri, nella mancanza di competitività e nella ristrettezza degli spazi interni utilizzabili.

Ne consegue che, in mancanza di mutamenti radicali nelle modalità di esecuzione della pena, la situazione del lavoro penitenziario è destinata a rimanere stabile, mentre l'obiettivo della piena occupazione della popolazione detenuta appare poco realistico. Si ritiene comunque doveroso mantenere alto il livello di attenzione per individuare le strategie più idonee a realizzare miglioramenti e a definire prospettive di crescita, allo scopo di non riproporre, all'interno delle strutture penitenziarie, le sacche di marginalità sociale ed economica riscontrabili tra i cittadini liberi.

II

2. Il Lavoro nella giustizia di comunità

Premessa: il *probation* in Italia.

Prima di soffermarsi sul tema del lavoro per le persone in esecuzione penale esterna alla detenzione, è opportuno inquadrare lo sviluppo che il settore del *probation* conosce nel nostro Paese. Nel 2015 è stata avviata una riorganizzazione complessiva del sistema dell'esecuzione penale esterna con lo spostamento della direzione generale e dei servizi periferici dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria a quello per la giustizia minorile, che è diventato anche "di comunità". Si è provveduto alla creazione di una struttura amministrativa autonoma e rafforzata, con l'obiettivo di adeguare il sistema italiano alle direttive europee in materia di *probation* e rendere pienamente operanti le riforme attuate nel sistema processuale e penale.

Nuove misure e sanzioni penali hanno infatti affiancato le norme già previste dall'ordinamento penitenziario, costituendo un ampio ventaglio di misure non detentive che consentono di modulare la risposta sanzionatoria in relazione alla gravità dei fatti, individualizzare il trattamento dell'autore di reato e promuovere maggiore sicurezza sociale, attraverso politiche inclusive.

Il sistema dell'esecuzione penale esterna ha oggi un'organizzazione territoriale articolata su base provinciale. Complessivamente sono presenti, sul territorio nazionale, 72 uffici, a cui si aggiungono alcune sezioni distaccate.

Attraverso tali articolazioni territoriali, il Dipartimento sviluppa una vasta attività di raccordo con le Regioni e gli altri enti pubblici o privati al fine di realizzare iniziative e progetti per il reinserimento e l'inclusione delle persone in esecuzione penale, nonché percorsi di giustizia riparativa, da realizzare in coprogettazione, anche ricorrendo a finanziamenti europei e della Cassa delle Ammende. È, inoltre, costante l'attività di coordinamento con l'Amministrazione penitenziaria, con la quale sono state emanate disposizioni nazionali congiunte, per assicurare la collaborazione al trattamento penitenziario.

I dati censiti dal sistema informativo dell'Amministrazione evidenziano che al 31

agosto 2021 erano in corso 68.784 misure e sanzioni di comunità delle diverse tipologie (misure alternative alla detenzione, messa alla prova, sanzioni di comunità e misure di sicurezza non detentive). Erano inoltre in corso 46.227 incarichi di indagine svolti a supporto della magistratura e degli istituti penitenziari.

Il numero dei soggetti in esecuzione di misure e sanzioni di comunità ha ormai largamente superato quello delle persone recluse negli istituti penitenziari. Al 31 agosto 2021 erano infatti ristrette 53.557 persone.

La giustizia di comunità è, quindi, a tutt'oggi, la modalità prevalente di esecuzione dei provvedimenti penali.

Tabella 1 - Soggetti in carico alla data del 31 agosto 2021, secondo tipologia di incarico

Tipologia di incarico	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Misure	60.688	8.096	68.784
Indagini e consulenze	40.733	5.494	46.227
Totale soggetti in carico	101.421	13.590	115.011

Tabella 2 - Soggetti in carico per misure alla data del 31 agosto 2021, secondo la tipologia di misura

Tipologia di misura	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<i>Misure alternative alla detenzione</i>			
Affidamento in prova al servizio sociale	16.978	1.594	18.572
Detenzione domiciliare	10.403	1.255	11.658
Semilibertà	752	23	775
<i>Totale</i>	<i>28.133</i>	<i>2.872</i>	<i>31.005</i>
<i>Sanzioni sostitutive</i>			
Semidetenzione	1	0	1
Libertà controllata	86	11	97
<i>Totale</i>	<i>87</i>	<i>11</i>	<i>98</i>

<i>Misure di sicurezza</i>			
Libertà vigilata	4.251	294	4.545
<i>Sanzioni di comunità</i>			
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	560	70	630
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	7.326	926	8.252
<i>Totale</i>	7.886	996	8.882
<i>Misure di comunità</i>			
Messa alla prova	20.331	3.923	24.254
Totale soggetti in carico per misure	60.688	8.096	68.784

2.1 Il lavoro nell'esecuzione delle misure alternative alla detenzione.

Il tema del lavoro assume una valenza importante nella riflessione che accompagna da sempre l'operato del sistema dell'esecuzione penale, sia detentiva che esterna, in quanto la dimensione lavorativa è parte integrante di un programma di trattamento individualizzato che possa sostenere le persone condannate in un realistico percorso di inclusione sociale. Il lavoro conferisce autonomia, stima di sé, valorizza le competenze acquisite ed aiuta soprattutto le persone svantaggiate e, prive di qualificazione professionali, a rafforzarsi nel percorso di crescita individuale. Naturalmente, non è solo il lavoro che determina la riuscita dei percorsi di reinserimento sociale; ma l'assenza di una valida prospettiva lavorativa lascia nel limbo persone a rischio di comportamenti recidivanti, penalmente sanzionati.

Il sistema dell'esecuzione penale esterna è caratterizzato dalla gestione di pene alternative al carcere e misure di comunità, nelle quali lo strumento del lavoro risponde a finalità differenti, coerenti con gli orientamenti ispiratori del legislatore verso l'implementazione di misure sanzionatorie da svolgersi in contesti comunitari, altamente responsabilizzanti per l'autore di reato, che sia condannato o ancora in fase di giudizio.

Nell'affidamento in prova al servizio sociale, disciplinato dall'art. 47 della l. 354\1975 (ordinamento penitenziario), il lavoro, seppur non previsto come condizione per la concessione della misura, è parte fondamentale del percorso di reinserimento sociale, tanto che la Magistratura di sorveglianza impone nelle prescrizioni specifiche della misura, tra le altre, quella di "darsi ad attività lavorativa stabile". Generalmente i detenuti sono ammessi all'affidamento in prova dal carcere, anche per la prospettiva nell'ipotesi trattamentale di una realistica opportunità di lavoro, verificata dagli uffici di esecuzione penale esterna durante la fase dell'inchiesta socio-familiare. I condannati che accedono alla misura alternativa dalla libertà, in prevalenza risultano integrati nel contesto socio-familiare e lavorativo e propongono alla magistratura di sorveglianza di poter proseguire, durante l'esecuzione penale esterna, il lavoro svolto prima della vicenda penale e che diviene oggetto di verifica.

Parallelamente, si osserva invece che una parte, comunque significativa, di persone

in attesa di essere ammesse a fruire dell'affidamento in prova, presenta difficili situazioni personali e familiari, a causa di lunghi periodi di precarietà lavorativa e quindi economica, non di rado correlati al basso livello di scolarizzazione e di qualificazione professionale e che sono stati di ostacolo alla piena integrazione sociale. Per queste persone risulta difficile reperire un'attività lavorativa stabile o mantenerla, in considerazione anche dell'impatto della prolungata crisi economica nazionale su settori trainanti nel nostro paese, quali edilizia e servizi. Settori in cui trovano tradizionalmente collocazione persone socialmente svantaggiate, assorbite come manodopera non regolarmente assunta. Tale crisi, protrattasi per diversi anni, si è ulteriormente accentuata con l'emergenza epidemiologica da Covid-19.

Non si può dunque sottodimensionare il fenomeno del "lavoro irregolare", purtroppo ancora molto rilevante e presente, in special modo nelle regioni meridionali del nostro paese e che, frequentemente, contraddistingue il vissuto delle persone in attesa dell'esecuzione penale in misura alternativa, comportando di riflesso situazioni di difficile gestione delle stesse da parte degli operatori del trattamento e della magistratura di sorveglianza, se non anche motivo di inammissibilità, in particolare all'affidamento in prova al servizio sociale.

Nella detenzione domiciliare, la cui concessione è sottoposta al verificarsi delle plurime condizioni previste dalla legge ed alla valutazione da parte della Magistratura di sorveglianza, (che la concede anche qualora valuti inidonea per il soggetto la misura più ampia dell'affidamento in prova), il lavoro non assume una rilevanza preminente. Nell'ottica del pieno recupero sociale, l'ufficio di esecuzione penale esterna sostiene comunque il detenuto domiciliare in grado di poter lavorare, nella ricerca attiva di un lavoro, anche coinvolgendo il sistema dei servizi dell'orientamento e della formazione professionale. L'attività lavorativa per un detenuto domiciliare, ancora in una fase attiva della vita, contribuisce non solo a sostenerne l'autonomia sul piano economico, ma di fatto lo aiuta a superare l'isolamento sociale tipico della misura alternativa che è ampiamente restrittiva, riducendo il rischio di recidiva a fine pena, che per i detenuti domiciliari è statisticamente più elevato rispetto a coloro che terminano la pena in affidamento in prova al servizio sociale con esito positivo. Per poter proporre, da parte del servizio sociale, formazione professionale e proposte lavorative concrete ai detenuti domiciliari è necessaria l'autorizzazione, da parte della magistratura di sorveglianza, a uscire di casa in orari determinati e a stare in contatto con altre persone, rompendo l'isolamento che connota la misura. A volte la prudenza della magistratura, connessa alla presunta pericolosità del detenuto domiciliare, rende difficili tali percorsi esterni, a detrimento delle possibilità di reinserimento sociale e conseguente abbattimento del rischio di recidiva (vedi tabella 2).

Il lavoro, invece, è una condizione essenziale per fruire del regime di semilibertà, previsto dagli artt.48 e 50 dell'ordinamento penitenziario e che consiste nello svolgimento da parte del detenuto di un'attività lavorativa esterna al carcere, con rientro nella struttura detentiva dopo la conclusione della stessa. Dalle statistiche (775 semiliberi al 31.08.2021), si evince la scarsa incidenza di tale istituto nelle misure alternative alla detenzione. Si verifica più facilmente che il condannato detenuto sia inserito al lavoro all'esterno dell'istituto (che è una modalità di esecuzione della pena detentiva prevista ex art. 21 o.p.) con successivo passaggio direttamente alla misura dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Le persone ammesse a fruire delle misure alternative, in particolare se provenienti dallo stato di detenzione, hanno la possibilità di essere inserite nelle cooperative sociali o in contesti lavorativi proposti direttamente dalle reti primarie dei condannati in quanto, stante la situazione complessa del mercato del lavoro, risulta alquanto difficile reperire per un ex detenuto, in particolare dopo anni di detenzione, una collocazione lavorativa che risponda alla richiesta prevalente di manodopera qualificata, se non si è in possesso di adeguata formazione professionale. Proprio nella direzione di ampliare il numero dei detenuti ammessi al lavoro, la legge 193/2000, “cd. Smuraglia”, ha previsto agevolazioni contributive per i datori di lavoro che impiegano persone detenute od internate, anche ammesse al lavoro all’esterno, modificando tra l’altro la legge 381/1991 sulle cooperative sociali, includendo tra le persone svantaggiate anche gli ex degenti di istituti psichiatrici giudiziari, i detenuti ed internati negli istituti penitenziari, nonché i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative. Il credito d’imposta, per le imprese che assumono detenuti, è concesso anche per i 18 mesi successivi alla cessazione dello stato detentivo del lavoratore, detenuto o internato, e che ha usufruito del regime di semilibertà o è stato ammesso al lavoro all’esterno; mentre il periodo si amplia sino a 24 mesi, se il rapporto di lavoro è iniziato mentre la persona era ristretta (cfr. art. 4 decreto 24 luglio 2014, n. 148. Regolamento recante sgravi fiscali e contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti).

Altri importanti misure nazionali di contrasto alla povertà, emanate negli ultimi anni per sostenere le persone in difficoltà economica e di inserimento lavorativo, sono state il reddito di inclusione, di cui al decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147 e il reddito di cittadinanza, previsto dal decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni.

In particolare, quest’ultima misura ha previsto per i beneficiari l’adesione al patto per il lavoro e al patto per l’inclusione sociale, finalizzati al superamento delle problematiche personali e sociali che ostacolano il pieno reinserimento. Per gli autori di reato beneficiari del reddito di cittadinanza e in carico agli uffici di esecuzione penale esterna, il patto per l’inclusione sociale, formulato dal servizio sociale del Comune di residenza, viene integrato con il programma di trattamento predisposto per la misura alternativa o di comunità.

Alle misure nazionali di sostegno al reddito ed all’inserimento lavorativo (di cui si stanno evidenziando tutte le criticità in termini di efficacia, al livello governativo e parlamentare, proprio in questi ultimi mesi), si affianca, nel sistema dei servizi dell’esecuzione penale esterna, l’impiego di fondi stanziati su un apposito capitolo di bilancio per il trattamento dei condannati o imputati, finalizzati alla realizzazione di progetti per l’inclusione sociale. Sono previste in particolare le misure dell’erogazione di borse lavoro e l’attivazione di tirocini formativi. Le progettualità si orientano al sostegno di utenti in condizione di maggiore svantaggio sociale, per l’inserimento in settori lavorativi che connotano il territorio di riferimento e, in particolare, in quelli dell’agricoltura, anche di tipo biologico, della manutenzione del verde, della ristorazione. Altre importanti iniziative progettuali sono state messe in campo nell’ultimo biennio, per favorire l’inclusione sociale degli autori di reato che eseguono misure alternative e sanzioni penali di comunità; in particolare servizi di housing sociale e di formazione ed orientamento lavorativo, grazie alle importanti risorse economiche messe a disposizione dell’esecuzione penale esterna dalla Cassa

delle Ammende (ente pubblico istituito presso il ministero della Giustizia che finanzia progetti di reinserimento dei condannati detenuti e in misura alternativa alla detenzione) ed al cofinanziamento delle medesime progettualità da parte delle Regioni che hanno aderito al relativo avviso pubblico. I programmi d'intervento sociale (in fase di attuazione a cura degli enti del terzo, vincitori dei bandi regionali) hanno consentito l'attivazione di tavoli di lavoro interistituzionali, di cui è prevista la strutturazione in via permanente e di cui sono componenti le Regioni, gli uffici interdirettoriali di esecuzione penale esterna, i provveditorati dell'Amministrazione penitenziaria, i Centri per la giustizia minorile ed in alcuni territori i referenti degli uffici del Garante regionale e della Magistratura di sorveglianza.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità è altresì impegnato nella realizzazione del progetto "innovazione sociale dei servizi per il reinserimento delle persone in uscita dai circuiti penali", nell'ambito del PON Legalità 2014-2020. Tale importante iniziativa prevede l'attivazione di 200 tirocini formativi per detenuti prossimi alla fine della pena, condannati in esecuzione penale esterna o sottoposti a misure e sanzioni di comunità, che si concluderanno nel giugno 2022, da realizzarsi nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

2.2 Il lavoro di pubblica utilità nelle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi e nella misura di comunità della messa alla prova.

Il lavoro di pubblica utilità è una prestazione lavorativa vera e propria, anche se resa senza alcuna retribuzione, svolta presso lo Stato o altri enti pubblici o privati a spiccata vocazione sociale. Il nostro ordinamento ne prevede l'esistenza o come sanzione penale sostitutiva di pena detentiva breve o come contenuto della sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato. Nel primo caso ha una funzione retributiva, nel secondo è espressione di giustizia riparativa intesa in senso lato. La misura è pertanto totalmente diversa, per presupposti applicativi e finalità, da quella prevista dall'art. 20 ter o.p.

Il lavoro di pubblica utilità assume natura di autonoma sanzione con il d.lgs. 274/2000 recante le disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace. La volontarietà dell'adesione al lavoro di pubblica utilità e la particolare caratteristica di attività svolta gratuitamente a favore della collettività, conferiscono per la prima volta un carattere positivo alla sanzione. L'art. 54, comma 6, del citato decreto legislativo suppone la stipula di convenzioni per l'irrogazione della pena del lavoro di pubblica utilità e con il successivo d.m. 26 marzo 2001 si dettano i contenuti obbligatori delle convenzioni da stipulare con "lo Stato, le regioni, le province, i comuni o con enti o organizzazioni di assistenza sociale o di volontariato" nello svolgimento del lavoro di pubblica utilità. Per quel che invece concerne la durata della sanzione del lavoro di pubblica utilità, il d.lgs. 274/2000 prevede che essa possa essere inflitta per una durata massima di sei mesi e che debba avere una durata minima di un mese; inoltre, la norma stabilisce che la prestazione debba essere svolta per un arco di tempo non superiore alle sei ore settimanali, con la possibilità di arrivare fino ad otto ore su richiesta del condannato e previo accoglimento del giudice.

L'istituto giuridico del lavoro di pubblica utilità ha beneficiato negli anni di significativi aggiornamenti legislativi che gli conferiscono una natura sia di giustizia restitutiva che, specialmente nelle sue più recenti formulazioni, di attività sociale e valenza riparativa. Ci si riferisce, in particolare ai seguenti aggiornamenti legislativi:

- la legge 11 giugno 2004, n. 145 che ha modificato l'art. 165 c.p., introducendo la possibilità di subordinare la sospensione condizionale della pena alla prestazione di attività non retribuita a favore della collettività la cui disciplina si ispira a quella dettata per il procedimento innanzi al giudice di pace.

Il lavoro di pubblica utilità quale condotta riparatoria necessaria alla concessione della sospensione condizionale della pena è regolato da quelle stesse norme che per i reati di competenza del giudice di pace stabiliscono le modalità esecutive di questa sanzione; di fatti ai sensi dell'art. 18 bis delle disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale "Nei casi di cui all'art. 165 c.p. il giudice dispone che il condannato svolga attività non retribuita a favore della collettività osservando, in quanto compatibili, le disposizioni degli artt. 44, 54 commi 2, 3, 4 e 6, e 50 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274".

- l'art. 4 bis del d.l. 2005/272 convertito in legge, con modificazioni, dalla l. 49/2006 introduce all'art. 73 del d.P.R. 309/1990, "Testo unico in materia di sostanze stupefacenti e psicotrope", il comma 5 bis che prevede il lavoro di pubblica utilità quale sanzione sostitutiva per i fatti di lieve entità quando il reato è stato commesso da persona tossicodipendente o da assuntore di sostanze psicotrope. Il comma 5 bis dell'art. 73 del Testo Unico prevede che l'applicazione del lavoro di pubblica utilità sia subordinata alla presenza delle seguenti condizioni: lo stato di tossicodipendente o di assuntore di sostanze stupefacenti o psicotrope dell'interessato, la condanna o l'applicazione della pena su richiesta delle parti a norma dell'art. 444 c.p.p., l'espressa richiesta dell'interessato all'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità e la non ricorrenza delle condizioni per la concessione della sospensione condizionale della pena.

Successivamente, il legislatore ha esteso l'ambito applicativo del comma 5 bis anche all'ipotesi di reato diverso da quelli di cui al comma 5, commesso, per una sola volta, da persona tossicodipendente o da assuntore abituale di sostanze stupefacenti o psicotrope e in relazione alla propria condizione di dipendenza o di assuntore abituale, per il quale il giudice infligge una pena non superiore ad un anno di detenzione, salvo che si tratti di reato previsto dall'art. 407, comma 2, lettera a), c.p.p. o di reato contro la persona.

Con riferimento alla durata della prestazione lavorativa, il comma 5 bis dell'art. 73 prevede che, in deroga alla disciplina del d.lgs. 274/2000, il lavoro non retribuito abbia una durata corrispondente a quella della pena detentiva irrogata: un giorno di lavoro di pubblica utilità deve corrispondere ad un giorno di pena detentiva.

- gli artt. 186 e 187, commi 9 bis e 8 bis codice della strada prevedono il lavoro di pubblica utilità come pena sostitutiva. L'esito positivo dei lavori di pubblica utilità in questo caso produce significativi effetti vantaggiosi che hanno favorito il successo della sanzione. Ci si riferisce, in particolare:
 - alla conversione della sanzione penale principale in attività non retribuita presso un ente convenzionato con il Tribunale ove è instaurato il procedimento

penale; in questo modo, svolgendo le ore di lavoro stabilite dal giudice, l'assistito non dovrà sopportare né la pena detentiva né quella pecuniaria;

- al dimezzamento del periodo di sospensione della patente di guida;
- alla possibilità per l'interessato, nell'ipotesi di guida con tasso alcolemico superiore a 1,51 g/l (art. 186 comma 2 lett. c del codice della strada), di evitare la confisca del proprio veicolo che di conseguenza verrà dissequestrato, attraverso lo svolgimento dei lavori di pubblica utilità.

Il lavoro di pubblica utilità nel codice della strada, pertanto, viene disciplinato non solo quale sanzione accessoria amministrativa, ma anche quale sanzione sostitutiva in seguito agli importanti interventi di modifica apportati agli articoli 186 e 187 dalla legge 29 luglio 2010, n. 120. Gli articoli rispettivamente rubricati "Guida sotto l'influenza dell'alcool" e "Guida in stato di alterazione psico-fisica per l'uso di sostanze stupefacenti" ai commi 9 bis ed 8 bis disciplinano la prestazione di attività non retribuita in favore della collettività quale sanzione sostitutiva della pena dell'arresto e dell'ammenda, sostituzione che non può essere concessa per più di una volta. In entrambi i casi, il lavoro di pubblica utilità si delinea quale vera e propria pena poiché stando alla lettera della norma "la pena detentiva e pecuniaria può essere sostituita...con quella del lavoro". In questo caso, inoltre, i commi 9 bis ed 8 bis non prevedono la richiesta dell'interessato, come invece avviene nella disciplina dell'art. 54 d.lgs. 274/2000, ma stabiliscono che la conversione possa essere disposta dall'organo giudicante "se non vi è opposizione da parte dell'imputato". Altra deroga prevista alla disciplina dell'art. 54 del d.lgs. 274/2000 concerne la durata della prestazione di attività non retribuita: gli articoli 186 e 187 del c.d.s. prevedono che il lavoro di pubblica utilità abbia una durata corrispondente a quella della pena detentiva irrogata e della conversione della pena pecuniaria ragguagliando 250 € ad un giorno di lavoro di pubblica utilità. Inoltre, si riscontra un'ulteriore differenza concernente gli enti assegnatari previsti rispetto all'art. 54 del d.lgs. 274/2000. Di fatti, mentre l'art. 186 prevede che la prestazione di attività non retribuita venga svolta, in via prioritaria, nel campo della sicurezza e della educazione stradale, l'art. 187, oltre a tale prestazione di attività, prevede la partecipazione ad un programma terapeutico e socio-riabilitativo del soggetto tossicodipendente. L'obbligo di partecipare a tale programma terapeutico è previsto solo per il soggetto tossicodipendente che non necessariamente si identificherà come l'autore del reato poiché la condotta sanzionata dall'art. 187 potrebbe essere posta in essere da un consumatore occasionale, senza alcuna dipendenza da sostanze stupefacenti, purché guidi in stato di alterazione psicofisica dopo aver assunto le suddette sostanze;

- l'art. 168 bis c.p. introduce il lavoro di pubblica utilità quale condizione per la concessione della sospensione del processo con messa alla prova. La legge 28 aprile 2014 n. 67 ha introdotto nel nostro ordinamento l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, ispirato ad esigenze di deflazione giudiziaria rappresentando una concreta alternativa al processo con, inoltre, un evidente contenuto riparativo e di recupero sociale. L'istituto della sospensione del processo con messa alla prova per adulti è disciplinato

dagli artt. 168 bis, ter e quater c.p. e dal nuovo titolo V-bis del codice di procedura penale. L'art. 168 bis c.p. stabilisce che l'imputato possa richiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova "nei procedimenti per reati puniti con la sola pena edittale pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del codice di procedura penale". Altro limite oggettivo all'applicazione dell'istituto della messa alla prova per adulti è dato dal fatto che il beneficio non può essere concesso per più di una volta. Si ricorda inoltre che la sospensione del processo con messa alla prova è preclusa per quei soggetti che siano stati dichiarati delinquenti professionali, abituali o per tendenza. La concessione della messa alla prova è subordinata alla prestazione del lavoro di pubblica utilità che viene ad assumere un ruolo centrale e caratterizzante la misura.

Il lavoro di pubblica utilità, soprattutto nell'ambito della sua più recente evoluzione, ovvero nell'ambito della messa alla prova per adulti, pertanto assume natura sia di giustizia restitutiva che, sempre più di frequente, di attività sociale e valenza riparativa. Lo sviluppo quantitativo e qualitativo del lavoro di pubblica utilità, come si vedrà di seguito con le elaborazioni grafiche, giova significativamente alla crescita del *probation* in Italia con un concreto rafforzamento della sicurezza sociale e la prevenzione della recidiva.

2.3 Il lavoro di pubblica utilità e il ruolo dell'uffici di esecuzione penale esterna.

Il ruolo dell'ufficio di esecuzione penale esterna è strategico in tale percorso con importanti compiti di traino istituzionale e di coordinamento con le altre agenzie pubbliche, private e del volontariato necessarie per lo sviluppo del sistema nazionale delle sanzioni e misure di comunità.

Il lavoro di pubblica utilità applicato in sentenza, quindi relativo a soggetti liberi consiste nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale o volontariato. La prestazione lavorativa viene svolta a favore di persone affette da HIV, portatori di handicap, malati, anziani, minori, ex detenuti o extracomunitari; oppure nel settore della protezione civile, della tutela del patrimonio pubblico, culturale e ambientale o in altre attività pertinenti alla specifica professionalità del condannato e imputato. L'attività è resa presso gli enti che hanno sottoscritto con il ministro, o con i presidenti dei Tribunali delegati, le convenzioni previste dall'art. 2 comma 1 del d.m. 26 marzo 2001 e, per quanto concerne l'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, dal d.m. 88/2015 che disciplinano le modalità di svolgimento del lavoro nonché le modalità di raccordo con le autorità incaricate di svolgere le attività di verifica.

Nei casi di sospensione del procedimento e messa alla prova l'ufficio di esecuzione penale esterna ha il compito specifico di definire con l'imputato la modalità di svolgimento dell'attività lavorativa non retribuita, tenendo conto delle attitudini lavorative e delle esigenze personali e familiari, raccordandosi con l'ente presso cui sarà svolta la prestazione gratuita. Come abbiamo visto, il lavoro di pubblica utilità diventa parte integrante e obbligatoria del programma di trattamento per l'esecuzione

della prova che è sottoposto alla valutazione del giudice nel corso dell'udienza. Nel corso dell'esecuzione, l'ufficio di esecuzione penale esterna cura l'attuazione del programma svolgendo gli interventi secondo le modalità previste dall'art. 72 della legge 354/1975, informa il giudice sull'adempimento degli obblighi lavorativi, sulla necessità di eventuali modifiche o inosservanze che possano determinare la revoca della prova.

La competenza degli uffici di esecuzione penale esterna in merito alle verifiche necessarie circa la regolare prestazione dell'attività lavorativa si circoscrive, oltre a quanto previsto nell'ambito della misura della sospensione del procedimento con messa alla prova, esclusivamente a due fattispecie di lavoro di pubblica utilità:

1. in via esclusiva, nei casi previsti dall'art. 73, commi 5-bis e 5-ter, del d.P.R. 309/90;

2. in alternativa agli organi di polizia per le violazioni di cui agli artt. 186, comma 9-bis e 187, comma 8-bis del codice della strada (d.lgs. 30 aprile 1992 e successive modifiche).

Considerata la costante crescita sia quantitativa che qualitativa (figure 3, 4 e 5) del lavoro di pubblica utilità, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità intende agevolare una gestione coordinata e sistematica dell'istituto, tanto come nucleo precettivo della messa alla prova quanto come sanzione penale sostitutiva.

Figura 3. Andamento misure e sanzioni di comunità. Soggetti gestiti nel periodo 2001/2020.

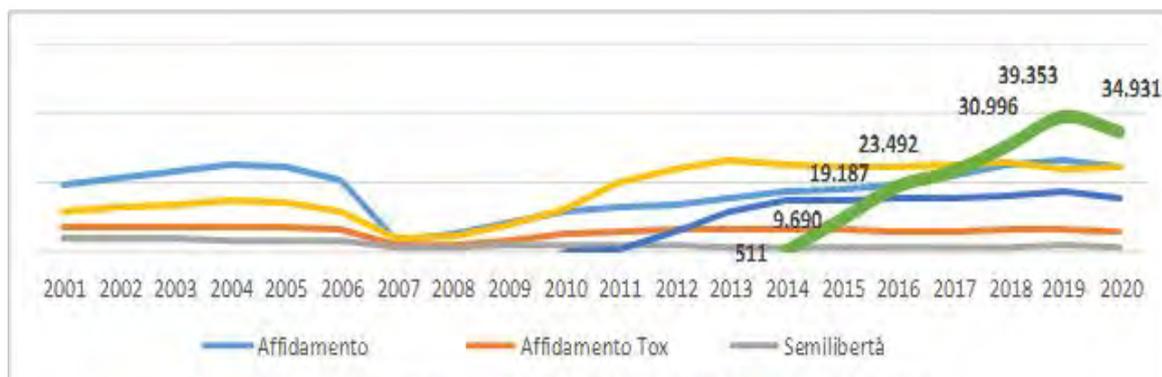


Figura 4. Andamento lavoro di pubblica utilità e messa alla prova per adulti. Soggetti gestiti nel periodo 2001/2020



Figura 5. Andamento statistico della messa alla prova. Periodo maggio 2014 - agosto 2021.



Fonte: Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova

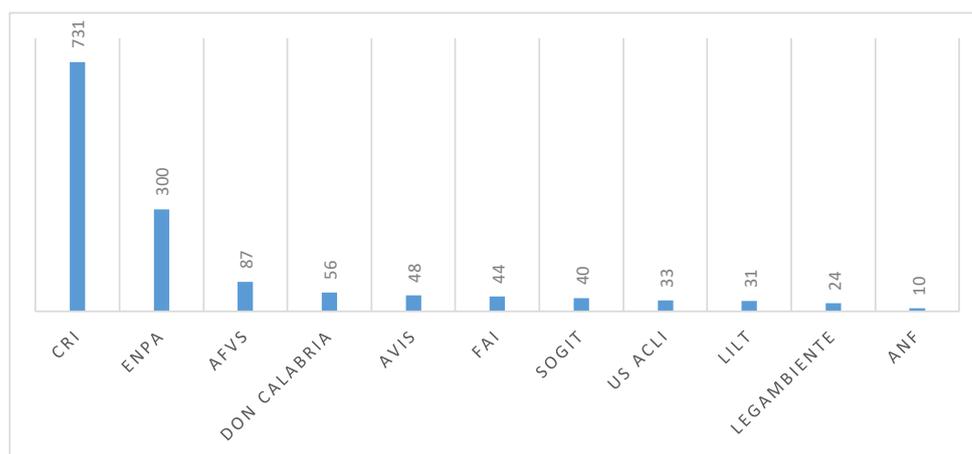
Quanto alle concrete modalità di esecuzione, l'art. 54 del d.lgs. n. 274/2000, al comma 6, rimanda ad un decreto del ministro della Giustizia la disciplina della sua modalità di esecuzione. Per regolamentare i rapporti tra l'autorità giudiziaria e i soggetti destinatari del lavoro di pubblica utilità è stato emanato il decreto del ministro della Giustizia 26 marzo 2001 che, all'art. 2 c. 1, stabilisce che l'attività non retribuita in favore della collettività è svolta sulla base di convenzioni da stipulare con il ministero della Giustizia, o su delega di quest'ultimo, con il presidente del Tribunale nel cui circondario sono presenti le amministrazioni, gli enti o le organizzazioni presso cui può essere svolto il lavoro di pubblica utilità. Successivamente, con provvedimento del 16 luglio 2001, il ministro della Giustizia ha delegato i presidenti dei Tribunali alla stipula delle convenzioni. Per la disciplina del lavoro di pubblica utilità è stato adottato il decreto del ministro della Giustizia dell'8 giugno 2015, n. 88 che prevede la sottoscrizione di convenzioni con amministrazioni, enti e organizzazioni che hanno competenza a livello nazionale, regionale o interprovinciale, con effetto per le

rispettive articolazioni periferiche; è compito degli uffici di esecuzione penale esterna favorire i contatti tra gli enti pubblici e privati e i Tribunali al fine di pervenire alla stipula di convenzioni locali. Spettano agli enti convenzionati gli oneri per la copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali, nonché riguardo alla responsabilità civile verso terzi, dei soggetti avviati ai lavori di pubblica utilità. Gli stessi possono beneficiare, per la copertura assicurativa INAIL dei soggetti impegnati in lavori di pubblica utilità, del fondo istituito presso il ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali; operatività del Fondo dapprima confermata, per gli anni 2018 e 2019, dalla legge di bilancio 2018, all'art. 1, comma 181, e, successivamente, resa stabile, a decorrere dal 2020, dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124.

La direzione generale per l'esecuzione penale esterna promuove la stipula, sia a livello centrale che locale, di convenzioni e protocolli con enti e organizzazioni pubbliche e private senza scopo di lucro, affidabili e in grado di assicurare adeguati standard organizzativi, in modo da rispondere alla richiesta di un numero crescente di posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità da parte di coloro che chiedono di essere ammessi all'istituto della messa alla prova per adulti.

Ad oggi, come risulta dalla figura 4, sono state stipulate, a livello centrale, convenzioni con la Croce Rossa Italiana (CRI), l'Ente nazionale protezione animali (ENPA), l'Istituto Don Calabria, il Fondo Ambiente Italiano (FAI), la Lega Italiana Lotta ai Tumori (LILT), l'Associazione Familiari Vittime della Strada - Basta sangue sulle strade onlus (AFVS), l'Unione sportiva Acli (USACLI), Legambiente, Associazione Volontari Italiani Sangue (AVIS), l'Associazione Soccorso Ordine San Giovanni d'Italia (SOGIT), l'Associazione Nazionale Forense (ANF). Il numero totale dei posti di lavoro messi a disposizione è di 1.404 (figura 6).

Figura 6. Numero posti disponibili convenzioni nazionali per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nell'ambito della messa alla prova. dato al 31.08.2021.



Fonte: Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

La convenzione nazionale stipulata con la Croce Rossa Italiana, in particolare, dispone di un numero consistente di posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità su tutto il territorio nazionale. In occasione dell'attuale infezione da Covid-19, tale

convenzione ha permesso la regolare prosecuzione e lo svolgimento delle attività uniformemente sull'intero territorio nazionale.

Dal giugno 2019 ad oggi sono 1.782 gli imputati adulti sottoposti alla misura della messa alla prova che hanno potuto svolgere il lavoro di pubblica utilità presso le strutture locali degli enti firmatari di convenzioni con il ministro della Giustizia a livello centrale.

Contestualmente alla stipula delle convenzioni nazionali, prosegue l'azione di promozione di protocolli nazionali tesi a pervenire localmente alla stipula di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità da parte dei tribunali. Ad oggi sono stati stipulati quattro protocolli nazionali, rispettivamente con l'Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti (sottoscritto il 26/07/2017), con la Caritas italiana (sottoscritto il 14/11/2019), la Diaconia Valdese (sottoscritto il 31.03.2021), la Federazione italiana parchi e riserve naturali - Federparchi (sottoscritto il 14.06.2021) e, da ultimo, con l'Associazione italiana Cultura Sport (AICS). A questi si aggiunge un primo protocollo stipulato il 14.10.2016 con l'Associazione "Libera contro le mafie", dal quale sono scaturite, sul territorio, diversificate forme di collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna per la promozione del lavoro di pubblica utilità, nonché di programmi di giustizia riparativa, specialmente nell'ambito della sospensione del procedimento con messa alla prova.

Sono stati stipulati anche accordi in sede locale per lo svolgimento del lavoro gratuito da eseguire in luoghi simbolici quali gli uffici giudiziari. A tale riguardo, alcuni validi esempi sono da individuare nelle convenzioni locali stipulate a Firenze tra il Tribunale ordinario, la Procura della Repubblica, l'ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna per la Toscana e l'Umbria, l'ordine degli avvocati, la Camera penale, la Città metropolitana, il Comune di Firenze e la Fondazione Solidarietà Caritas Onlus; a Benevento fra il Tribunale, la Croce Rossa Italiana e l'ufficio di esecuzione penale esterna; a Cassino fra il Presidente del Tribunale e l'ordine degli avvocati con la collaborazione del locale ufficio di esecuzione penale esterna; a Napoli fra il Tribunale e una locale associazione di volontariato. Tali convenzioni locali consentono agli imputati di effettuare il lavoro di pubblica utilità direttamente presso le strutture e i servizi dei palazzi di giustizia, in modo da supportare gli uffici giudiziari, in particolare favorendo la digitalizzazione dei procedimenti penali e lo svolgimento delle altre attività proprie delle cancellerie, nonché l'accoglienza al cittadino.

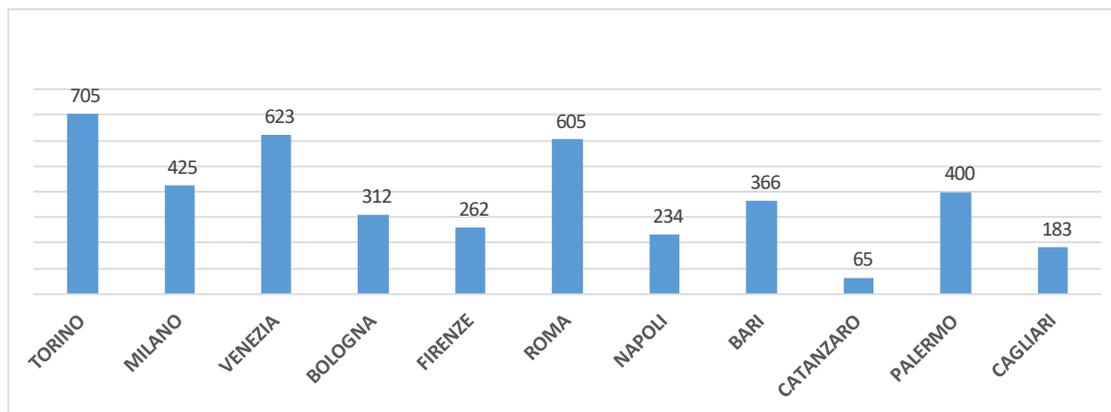
Considerabile è risultato inoltre il lavoro degli uffici di esecuzione penale esterna teso al maggiore coinvolgimento di altre articolazioni territoriali di amministrazioni statali. A tale riguardo, particolarmente apprezzato è risultato lo sforzo compiuto dagli uffici di esecuzione penale esterna di Lecce con la stipula di una prima convenzione per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova fra il Tribunale ordinario di Lecce e la Soprintendenza archeologica Belle Arti e Paesaggio per le province di Brindisi, Lecce e Taranto; dall'ufficio di Perugia, con la stipula della convenzione fra il Tribunale Ordinario di Perugia e il ministero per i Beni e le attività Culturali e per il Turismo - Direzione Generale Archivi - Archivio di Stato; dall'ufficio di Napoli, con la sottoscrizione di una importante convenzione locale tra il Tribunale di Torre Annunziata e il Parco archeologico di Pompei e tra il Tribunale di Napoli e il Parco archeologico di Ercolano che consentono ad un numero importante di imputati adulti in messa alla prova di svolgere il lavoro di pubblica utilità per la salvaguardia

e valorizzazione di tali importanti beni culturali.

Si segnalano, inoltre, le convenzioni stipulate tra i Tribunali e le università statali per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova. Le attività svolte dagli imputati negli atenei riguardano molteplici e diversificati ambiti: servizi amministrativi e di portierato, cura del verde, supporto al personale, pulizia aree esterne delle università, custodia delle biblioteche e delle aree di studio, servizi di piccola manutenzione, giardinaggio, assistenza informatica. Si segnala che la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), su impulso del dipartimento, si è resa disponibile a promuovere presso i rettorati la stipula di tali convenzioni locali con i Tribunali ordinari per lo svolgimento del lpu.

Ancora, si ricorda la sottoscrizione, il 14 febbraio 2020, di un importante protocollo d'intesa tra l'ANCI Sicilia e l'ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna di Palermo teso a facilitare lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità attraverso la stipula delle convenzioni previste dal d.m. 26 marzo 2001 e dal d.m. 8 giugno 2015, n. 88 in diversi comuni dell'Isola. Accordi analoghi sono in fase di definizione anche presso altre realtà, ad esempio, l'ufficio interdistrettuale di Cagliari.

Figura 7 - Numero di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità nell'ambito della sospensione del procedimento con messa alla prova. Rilevazione al 31.08.2021.



Fonte: Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

Complessivamente, al 31.08.2021 le convenzioni stipulate dai presidenti dei Tribunali a livello locale per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova per adulti monitorate da questo dipartimento sono 4.180 distribuite su tutto il territorio nazionale.

La figura 7 mostra il numero, la distribuzione sul territorio nazionale delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità stipulate localmente ai sensi del d.m. 26.03.2001 e del d.m. 88/2015.

III

3. Le attività lavorative e di formazione professionale proposte ai minorenni e giovani adulti in carico ai servizi minorili

Premessa

Il d.lgs. 121/2018 (Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni) che ha introdotto, per la prima volta, una specifica disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, prima regolata dall'ordinamento penitenziario per adulti, individua nelle attività formative e lavorative una componente necessaria del progetto di intervento educativo. I servizi minorili sono sempre stati molto attenti a queste tematiche, dando vita a esperienze significative di cui, di seguito si propone un quadro di sintesi.

3.1 Attività lavorative presso gli istituti penali minorili

In base alle disposizioni introdotte con d.lgs. 124/2018, gli edifici penitenziari devono necessariamente essere dotati di locali per lo svolgimento di attività lavorative e formative; devono, inoltre, essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale. A tal fine, possono essere organizzati e gestiti, all'interno e all'esterno degli istituti, lavorazioni e servizi attraverso l'impiego di prestazioni lavorative dei detenuti; possono, altresì, essere istituite lavorazioni organizzate e gestite direttamente da enti pubblici o privati e corsi di formazione professionale organizzati e svolti da enti pubblici o privati. Tale obiettivo è sempre più importante per gli istituti penali per i minorenni (IPM), anche in considerazione dell'avvenuta estensione (fino al compimento del venticinquesimo anno di età) dell'ambito applicativo delle norme previste per i condannati minorenni.

In relazione allo specifico contesto degli IPM, le iniziative di inserimento lavorativo devono necessariamente coniugarsi, costituendone il completamento, con il complesso dei percorsi previsti ai fini dell'assolvimento dell'obbligo scolastico e dell'obbligo formativo (diritto/dovere all'istruzione e alla formazione di cui all'art. 2 comma 1 lettera c) della l. 53/2003).

Di seguito si presenta un quadro di sintesi delle attività lavorative e di formazione professionale in corso presso gli IPM. La maggior parte delle lavorazioni riguarda il settore alimentare (panificazione, pasticceria, biscottificio, ristorazione), ma sono presenti anche attività nel settore agricolo (coltivazione biologica di funghi), nel settore della lavanderia e in quello artigianale di lavorazione della ceramica.

Presso l'**IPM di Bari** è attivo il progetto "Tradizioni e mestieri", con la presenza di un laboratorio di produzione di prodotti da forno, con l'obiettivo di fornire ai minori e giovani ristretti opportunità di lavoro nel settore della pasticceria e, al contempo, di riscoprire antiche tradizioni artigianali, anche tramite l'utilizzo di prodotti autoctoni (cereali, vini, etc.) a km 0 e della filiera biologica. Il progetto è realizzato dalla Cooperativa sociale "Officina Creativa" di Lecce, che stipula annualmente contratti di lavoro con 2/3 giovani dell'IPM, cui si aggiungono ulteriori 2/3 giovani, in stage,

nella prospettiva di successiva assunzione.

Presso l'**IPM di Quartucciu** è attiva una piccola lavanderia industriale gestita dalla Cooperativa Sociale "Elan" afferente al Consorzio Solidarietà, che, in media, riesce ad assicurare l'impiego, dapprima in tirocinio, poi con contratto di lavoro subordinato a tempo parziale, di n. 1/2 unità. La cooperativa collabora con altre lavanderie esterne, operanti sul mercato, presso le quali vi è la possibilità di inserire i ragazzi dimessi dall'IPM in misura alternativa.

Presso l'**IPM di Milano** sono attivi un laboratorio di panetteria e un laboratorio di cablatura quadri elettrici. Il primo è gestito dalla cooperativa "Buoni Dentro", presso la cui bottega esterna annualmente sono impiegati con contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e parziale 1/2 giovani (l. 381/90). Il secondo è gestito dalla cooperativa "Cidiesse" che, quando possibile, prevede l'inserimento con contratto di lavoro subordinato a tempo parziale di 1/2 giovani nella propria sede esterna, nell'ambito di programmi ex art. 21 o.p.

Presso l'**IPM di Nisida** sono attivi un laboratorio produttivo di manufatti in ceramica e un laboratorio di produzione di pizze e prodotti da forno. Il primo è gestito dalla Cooperativa "Nesis", che impiega con contratto di lavoro subordinato a tempo parziale 2/3 giovani. Il secondo è gestito dall'Associazione "Monelli tra i fornelli" che impiega in attività di catering 2/3 giovani nell'ambito di programmi ex art. 21 o.p.

Presso l'**IPM di Palermo** è attivo il laboratorio "Cotti in fragranza", biscottificio gestito dalla Cooperativa "Rigenerazioni" che ha anche altre sedi operative sul territorio, presso le quali sono impiegati sia detenuti in art. 21 o.p., sia giovani in misura penale di comunità.

Presso l'**IPM di Bari** è previsto a breve l'avvio del progetto "Premiata Cardoncelleria Fornelli" che prevede la coltivazione biologica di funghi cardoncelli ed erbe aromatiche presso una serra ubicata all'interno del complesso detentivo, gestita dalla Cooperativa Agricola Sociale "Semi di vita" di Bari, che prevede l'assunzione di almeno 2 unità.

Presso l'**IPM di Potenza** è previsto l'avvio di un laboratorio produttivo di biscotti e taralli. Tali attività sono disciplinate dalla delibera della giunta della Regione Basilicata n. 849 del 04/08/2017 e dall'accordo di partenariato per la realizzazione del programma "Vale la pena lavorare - #Road2 Prison Farm" sottoscritto in data 26/03/2018, nonché dal protocollo d'intesa tra il CGM e la Confcooperative della Basilicata. A regime il progetto potrà coinvolgere i ragazzi dell'istituto in varie forme (tirocini, contratto di apprendistato e ordinarie assunzioni).

Presso l'**IPM di Catanzaro** è previsto l'avvio del progetto "Il forno invisibile", finanziato dalla Regione Calabria. Si tratta di un'attività di formazione professionale svolta da azienda di panetteria e pasticceria, individuata a seguito di gara.

Presso l'**IPM di Roma** è prevista l'apertura di un pastificio da parte della società cooperativa "Gustolibero Onlus" nell'edificio dell'ex-palestra dell'IPM.

3.2 Legge 193/2000 (cd. Smuraglia)

Si prevede di implementare ulteriormente le esperienze descritte grazie all'accesso ai benefici di cui alla legge 22 giugno del 2000, n. 193 - cd. "Legge Smuraglia" - che offre agevolazioni fiscali e contributive per le cooperative sociali e le imprese che assumono detenuti, sia all'interno degli istituti penitenziari che nel lavoro all'esterno in applicazione dell'art. 21 o.p. o in misura alternativa. A partire dal 2020, infatti, è

assicurato l'accesso agli sgravi contributivi e fiscali di cui alla suddetta legge (prima applicabile ai soli adulti in esecuzione penale) anche per le cooperative e imprese che assumono utenza in carico ai servizi della giustizia minorile e di comunità.

A tal fine, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità raccoglie annualmente le domande dei soggetti che collaborano con gli istituti penali minorili e le trasmette al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria affinché confluiscono nell'elenco dei soggetti ammessi ai benefici.

3.3 Attività di formazione professionale di particolare rilevanza presso gli istituti penali minorili.

I servizi minorili sono da sempre molto attenti alla promozione della formazione professionale. In tutti gli istituti penali minorili risultano attivi articolati corsi di formazione professionale, in alcuni casi fortemente inter-connessi con i percorsi scolastici offerti; è il caso, ad esempio delle collaborazioni con istituti scolastici alberghieri presenti presso gli istituti penali minorili di Roma e Bologna. In molti casi (Milano, Bologna, Roma, Catanzaro, Bari, Potenza) i corsi di formazione professionale sono realizzati da enti accreditati; si tratta di corsi stabili negli anni e finanziati con fondi regionali od europei, che rilasciano titoli riconosciuti sul mercato del lavoro. Presso altre strutture la formazione è assicurata da esperti o associazioni locali, che spesso agiscono in forma volontaria e liberale, mentre l'Amministrazione concorre al sostenimento delle spese vive (attrezzature, materiale didattico, incentivi per gli allievi).

In numerose realtà territoriali, inoltre, l'attività di formazione è coniugata con esperienze intensive di laboratorio, ad esempio presso l'IPM di Torino è presente un attivo laboratorio nel campo della cioccolateria; presso l'IPM di Bologna nel campo della ristorazione. Per quanto riguarda l'IPM di Bologna, in particolare, il progetto avviato ha natura sperimentale: i ragazzi coinvolti sono destinatari di attività formative nell'ambito di un'osteria vera e propria, aperta, in occasione di cene-evento, ad ospiti esterni. Tale attività, avviata alla fine del 2019, è in attesa di poter essere rilanciata, a seguito della sospensione dovuta all'emergenza pandemica.

Presso l'IPM di Catania si è puntato molto sui tirocini professionalizzanti realizzati in collaborazione con il locale centro per l'impiego. Nel 2020 è stato avviato il primo progetto di tirocinio formativo, nel settore della manutenzione edile. Il progetto ha coinvolto 5 ragazzi prevalentemente maggiorenni ed in possesso della licenza media, a turnazione per tre mesi di tirocinio, con la guida di un tutor. Nella fase iniziale, in piena emergenza epidemiologica, vi sono stati anche momenti formativi a distanza, con particolare attenzione alla formazione finalizzata alla sicurezza sui luoghi di lavoro ai sensi del d.lgs. 81/2008. Il tirocinio ha comportato un impegno giornaliero, per cinque giorni alla settimana. Il secondo progetto di tirocinio, nel settore del giardinaggio e cura del verde, finalizzato all'apprendimento e alla pratica di tecniche di cura del verde, si è esplicato secondo le stesse modalità del primo ed ha visto coinvolti 4 giovani ristretti sulla base di una convenzione tra l'IPM, il centro per l'impiego di Catania e una cooperativa del terzo settore, quale azienda ospitante.

3.4 I percorsi formativi e di inserimento lavorativo in area penale esterna

I servizi minorili promuovono costantemente la ricerca di opportunità per i minorenni e giovani adulti in carico, con particolare riferimento agli ambiti della formazione professionale e dell'avviamento al lavoro, poiché l'acquisizione di nuove e sempre più specializzate competenze può sostenere il ragazzo nel momento del reinserimento nella comunità e, pertanto, è importante che l'offerta formativa sia ampia e multidisciplinare.

In merito, particolarmente rilevante è l'azione di coordinamento e di promozione di iniziative per il reinserimento socio-lavorativo dei minori e giovani adulti in esecuzione penale esterna, con particolare riferimento all'attuazione dei programmi operativi regionali, cofinanziati con il fondo sociale europeo, nell'ambito della programmazione 2014-2020. In tale contesto una delle formule più diffuse è quella del tirocinio formativo, che abbina una rigorosa attività di formazione, con la sperimentazione del ragazzo nel mondo del lavoro, consentendo allo stesso di acquisire titoli spendibili e, al contempo, di fruire di un'indennità che ha un valore formativo estremamente pregnante. In quasi tutti i contesti regionali sono presenti programmi per l'avvio di tirocini formativi.

Tra le iniziative particolarmente rispondenti ai bisogni formativi e di apprendimento lavorativo dei giovani in carico ai servizi della giustizia minorile, si rilevano le diverse iniziative finanziate nell'ambito del PON FSE della Regione Sicilia, che offrono opportunità e risorse per favorire percorsi di inclusione sociale e lavorativa attraverso la realizzazione di tirocini formativi lavorativi e l'acquisizione di competenze sociali e professionalizzanti spendibili nel mondo del lavoro, ai fini di un possibile inserimento occupazionale. Altra rilevante iniziativa è quella attivata dalla Regione Marche nell'ambito della citata programmazione europea, che prevede l'attivazione di tirocini d'inclusione sociale per 66 giovani adulti segnalati dall'ufficio di servizio sociale per minori di Ancona.

Significativo, poi, è il contributo finanziario di altre Regioni, tra le quali la Regione Autonoma della Sardegna, che finanzia per i minori in carico all'ufficio di servizio sociale per i minorenni di Sassari la realizzazione di laboratori professionali, la Regione Lombardia, che promuove percorsi di inclusione sociale, con la realizzazione di tirocini formativi in favore di minori e giovani adulti sottoposti a provvedimenti penali, la Regione Piemonte che, oltre ai laboratori sopra citati, realizza nell'istituto penale per i minorenni di Torino i corsi di formazione professionale di operatore nel settore pulizie e operatore della ristorazione e la Regione Emilia Romagna, che finanzia corsi di formazione nei settori edili, della ristorazione e della cura del verde. Non mancano, infine, iniziative di Onlus, quali Enel Cuore, che ha finanziato con due successivi progetti la formazione tecnico-professionale, la realizzazione di un laboratorio digitale con certificazioni finali Google, l'affiancamento di un tutor individuale e l'inserimento in tirocini formativi per 20 ragazzi in carico all'ufficio di servizio sociale per i minorenni di Roma.

Un importante contributo è stato offerto, inoltre, dalla Cassa delle Ammende, che il 6 aprile 2020, in attuazione dell'accordo stipulato in data 26 luglio 2018 con la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome per la promozione di una programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale e in considerazione della necessità di intervenire con urgenza per porre in essere misure per fronteggiare l'emergenza, ha deliberato un finanziamento, pari a complessivi 5 milioni di euro, per

favorire l'accesso alle misure non detentive di persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria privativi o limitativi della libertà personale, con il reperimento di alloggi pubblici o privati di cura, di assistenza o accoglienza ove possano risiedere sia coloro che abbiano i requisiti giuridici per accedere a misure non detentive, sia coloro che, per motivi sanitari, non siano compatibili con la permanenza in ambito penitenziario. Tale iniziativa si è aggiunta allo stanziamento, deliberato nel 2019, di 10 milioni di euro per progetti di reinserimento socio-lavorativo; le Direzioni dei centri giustizia minorile, unitamente alle Regioni, agli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna, ai provveditorati dell'Amministrazione penitenziaria, oltre che, in alcuni territori, agli uffici dei Garanti Regionali per le persone private della libertà personale, sono stati impegnati, nel corso dell'anno, nella messa a punto dei progetti approvati dalla Cassa delle Ammende, molti dei quali finalizzati alla realizzazione di percorsi di sostegno, di inclusione sociale e/o di inserimento lavorativo.

Numerosi uffici di servizio sociale per i minorenni, tuttavia, rilevano come, nell'elaborazione dei progetti, con particolare riferimento ai giovani adulti, per i quali è necessario costruire percorsi che favoriscano l'autonomia, la criticità maggiormente riscontrata sia quella relativa al reperimento di una risorsa lavorativa. Alcuni ragazzi ottengono contratti a termine che non garantiscono una continuità ed una stabilità economica. Si tratta spesso di contratti flessibili, con orari molto variabili.

Altrettanto difficile risulta conciliare le attività lavorative e formative che i ragazzi svolgono, con altre previste dal progetto educativo individualizzato, quali attività di volontariato.

Purtroppo, nel corso del 2020 e del 2021 l'emergenza pandemica ha ulteriormente ostacolato la realizzazione di percorsi di inserimento lavorativo presso le aziende, molte delle quali hanno dovuto sospendere la loro attività o, comunque, hanno dovuto ridurre il personale in presenza e rinunciare ad accogliere tirocinanti e apprendisti. Anche i pochi ragazzi che hanno sottoscritto contratti a tempo indeterminato hanno spesso sperimentato frequenti e prolungati periodi di cassa integrazione, quale conseguenza dei provvedimenti restrittivi delle attività economiche dovuti alla pandemia.

A fronte di ciò, tuttavia, si devono riconoscere alcune esperienze orientate all'occupabilità (dalla certificazione di competenze, alla strutturazione di percorsi formativi mirati, all'avvio di contratti di inserimento lavorativo) che, pur non garantendo la certezza dell'ingresso stabile nel mondo del lavoro, paiono significative sia per la possibilità offerta ai giovani di sperimentarsi in contesti di "normalità", sia per l'opportunità di costituire una rete territoriale - oggi presente in fase ancora embrionale e solo in alcuni territori - capace di coinvolgere non solo i servizi sociali del territorio e le cooperative sociali (con cui si hanno datati rapporti di collaborazione), ma anche soggetti finora più distanti dal circuito penale minorile, quali, ad esempio, centri per l'impiego e di orientamento regionale e mondo dell'imprenditoria.

Altrettanto promettente è la sperimentazione di formazione in nuovi settori economici, come ben rappresentato dal progetto "Gira e Firria" del centro giustizia minorile di Palermo, che intende favorire, attraverso un programma educativo/formativo, in una cornice di cura e tutela dell'ambiente, processi di crescita e realizzare percorsi di inserimento lavorativo nel campo del riutilizzo della plastica per la produzione di bobine per stampanti 3D.

