

(all. 1)



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. E' 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.

E' 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.

E' 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.**

E' 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.

E' 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
Direzione Generale
del Personale e della formazione**

**Dipartimento Amministrazione Penitenziaria
Istituto Superiore Studi Penitenziari**