

Proposta di legge n. 18/10^

Relazione introduttiva

La nostra costituzione ha arricchito il concetto di pena detentiva con un nuovo elemento: la rieducazione. La rieducazione del detenuto è divenuta un obiettivo primario al cui raggiungimento concorrono soprattutto l'istruzione, la formazione culturale e professionale, il lavoro. Il castigo inflitto a colui che ha violato la legge non può prescindere dal dato valoriale scolpito nella costituzione: riportare l'individuo alle sue responsabilità verso la società, preparandone il percorso formativo durante la detenzione. E' necessario costruire un percorso di detenzione alternativo che veda il carcere non più luogo in cui il condannato venga abbandonato a se stesso, impossibilitato, in queste condizioni, a migliorare il suo stato e raggiungere quel potenziale recupero culturale, fisico e psichico necessario al corretto reinserimento sociale. E' venuto quindi il momento, senza cedere alla sindrome giustizialista di ammodernizzare la funzione delle strutture carcerarie che in Italia, è bene ricordarlo, possono ospitare circa 40 mila persone e invece ne contengono oltre 60 mila in condizioni di totale insalubrità, con un numero alto di tossicodipendenti che andrebbero immediatamente destinati a forme alternative extracarcerarie, una presenza significativa di detenuti stranieri, comunitari ed extracomunitari, che potrebbero scontare la pena nei Paesi di origine. Senza trascurare i malati psichiatrici che andrebbero collocati in strutture adeguate. Tutto ciò per restituire una condizione di dignità alle persone ed agli operatori, senza dimenticare o offendere le vittime di reato e, soprattutto, non contribuire ad accrescere l'immagine vendicativa dello Stato.

Facendo una riflessione sul ruolo del carcere nell'attuale società, sulla sua capacità riabilitativa e sulla possibilità di individuare nuove piste di lavoro in grado di innovare l'attuale assetto del sistema carcerario, ci si ripromette che lo status quo debba essere migliorato. Il mutamento auspicato dovrà comunque avvenire alla luce della necessità di garantire al meglio la sicurezza sociale e di attenuare, se non risolvere, il problema del congestionamento degli istituti di pena.

La Regione Calabria deve investire, nella logica che la riduzione del disagio sociale produce benefici sia diretti, su specifiche fasce della popolazione destinataria di interventi, sia indiretti, sulla società nel suo insieme, che vedrebbe ridotti i costi economici dello svantaggio (si pensi a tale proposito al costo supportato dalla società per il mantenimento di un detenuto in carcere) e accresciuta la sicurezza sociale. Si tratta, con la presente proposta di legge, di attivare laboratori di formazione professionale specializzanti in grado di offrire nuove metodologie e strumenti per abilitare o riabilitare socialmente e professionalmente il detenuto dentro e fuori dall'universo carcerario.

Il quadro normativo di riferimento della formazione professionale in ambito carcerario è costituito dalla legge quadro in materia di formazione professionale (L. 845/78) e dalle leggi di riforma penitenziaria (n.354/75 e n. 663/86), che riconoscono la FP come il principale strumento per il reinserimento sociale e produttivo dei detenuti.

Sulla base di quanto disposto dalla legge di riforma penitenziaria e dal suo regolamento esecutivo (Art. 40 (Corsi di addestramento professionale) della legge di riforma penitenziaria: "Le direzioni degli istituti mettono a disposizione i locali per le attività didattiche, forniscono i complementi necessari delle attrezzature per lo svolgimento dei corsi e sollecitano i detenuti e gli internati a frequentarli. Per lo svolgimento dei programmi e per le attività integrative, a richiesta delle direzioni degli istituti, può essere utilizzato, previa opportune intese con i competenti organi regionali, il contributo volontario di persone qualificate le quali operano sotto la responsabilità didattica del personale degli enti organizzatori dei corsi"), l'Amministrazione Penitenziaria ha la possibilità di organizzare corsi di formazione professionale in diversi rami lavorativi.

La competenza per l'organizzazione dei corsi di addestramento professionale è attribuita dalla normativa all'ente regione d'intesa con gli ispettori distrettuali e sulla base delle indicazioni e delle richieste delle direzioni degli istituti. Con la lettera circolare n. 487692 del 24/5/1979 sono stati

chiariti ulteriori aspetti organizzativi stabilendo che la nomina degli insegnanti e la fornitura del materiale è di competenza degli enti regionali.

In quest'ottica si muove la presente legge che sottolinea la rilevanza del momento formativo come avvio del percorso di reinserimento socio-lavorativo. La formazione professionale, infatti, va considerata in stretto rapporto con l'attività lavorativa perché insieme costituiscono parte integrante del trattamento penitenziario volto alla riabilitazione del detenuto. In particolare, la FP rappresenta il prerequisito per impostare una politica produttiva del lavoro in carcere che sia agganciata alle esigenze del mondo esterno e una politica efficace di reinserimento dopo l'esperienza carceraria.

Per garantire il funzionamento della FP occorre puntare sulla formazione di figure professionali adatte alle esigenze del mercato del lavoro, assicurare il collegamento con il mondo del lavoro e prevedere prospettive lavorative.

La tipologia dei corsi si deve incentrare prevalentemente nel settore dell'artigianato: giardinaggio, elettricista, aiuto-cuoco, ceramica, idraulico, falegname, taglio e cucito, apicoltore, ecc. oltre la formazione di base in informatica. I corsi di formazione devono essere finalizzati all'ottenimento di qualifiche spendibili in un mercato del lavoro fortemente competitivo e rispondere alle reali esigenze del mondo del lavoro e ai fabbisogni (non solo formativi) individuali.

In tal senso, i corsi di formazione, devono aprire reali prospettive future nell'ottica del reinserimento socio-lavorativo.

Tra le principali attività che nel 2013 hanno battuto la crisi si trovano, infatti, quelle artigianali: Pizza al taglio, gastronomie, rosticcerie, friggitorie, addetti alle pulizie, estetiste, serramentisti, panettieri, giardinieri, gelatai e dipintori. La CGIA di Mestre, analizzando i dati forniti dalle Camere di Commercio, ha stilato una graduatoria dei mestieri che, nonostante la congiuntura difficile, sono in forte espansione. Nel 2013 le prime 20 attività artigianali in maggiore crescita hanno creato almeno 24 mila nuovi posti di lavoro: un numero che, a grandi linee, corrisponde a quello dei dipendenti della Fiat presenti in Italia.

Ritornando ai dati, di seguito il trend di crescita registrato dalle principali attività artigiane nel periodo 2009-2013: i tatuatori hanno segnato la variazione positiva più marcata + 442,8%. Seguono in questa particolare graduatoria i pasticceri, con +348%, i pellettai, con +216,3%, gli addetti alle pulizie, con + 199,1% e i disegnatori grafici, con + 189,8%.

Programmare e gestire la FP in carcere non può però prescindere dal considerare l'elemento legato alla composizione della popolazione carceraria. Alcune statistiche indicano che il 90% di chi entra in carcere è in possesso della licenza di scuola media inferiore e che oltre il 40% dei detenuti è analfabeta. Per molti inoltre l'esperienza carceraria rappresenta un ulteriore momento di perdita delle professionalità possedute. Al basso livello di istruzione della popolazione carceraria, infine, si sommano spesso gravi problemi di degrado sociale e di emarginazione del soggetto (in quanto immigrato, tossicodipendente, sieropositivo, o in situazioni di difficoltà personale o familiare, ecc.) che rendono ancora più difficile la sua risocializzazione.

La progettazione di un percorso formativo per persone con esperienze di detenzione non può prescindere pertanto dal vissuto e dalle esperienze pregresse del singolo, ma deve essere in grado di tenere presenti tutti i fabbisogni non solo formativi del soggetto. Ciò significa che l'intervento formativo va inserito all'interno di un percorso di integrazione sociale, un percorso che deve contribuire a rafforzare la motivazione per il futuro e a ricostruire un globale progetto di vita.

In tal senso la formazione non deve essere fine a se stessa, un momento di "svago", ma una reale opportunità di reinserimento nel mondo del lavoro.

Le caratteristiche specifiche dell'utenza presentano dei vincoli e delle difficoltà che si devono tradurre in interventi di una maggiore complessità, con modalità di azione individualizzate e secondo strategie che tendono a raccordare il sistema scolastico, il canale formativo ed il mondo del lavoro.

Lo scenario socio-occupazionale italiano si presenta caratterizzato da dinamiche di mercato sfavorevoli all'ingresso nel tessuto produttivo di nuovi soggetti e, in particolare, di quelli a più difficile collocamento (disabili, immigrati, detenuti ed ex detenuti ecc.). Le tendenze in atto nel

mercato del lavoro si ripercuotono, dunque, inevitabilmente, sui gruppi a maggior rischio d'esclusione riflettendosi sul composito universo dello svantaggio in termini di ampliamento delle sacche di marginalità sociale ed economica, di mutamento delle forme di disagio (alle tradizionali categorie - handicap, tossicodipendenza, detenzione, ecc. - si affiancano infatti nuove forme di esclusione sociale), di aumento dei fenomeni di devianza. Le cifre relative al fenomeno carcerario confermano queste tendenze e la presente legge mette in atto delle politiche strategiche per contrastare questa discriminazione e favorire l'inclusione sociale.

In conclusione, si deve ripensare la formazione in carcere nei contenuti — più aderenti alle necessità del mondo del lavoro — e nelle modalità di erogazione — più flessibili per tenere conto delle specificità individuali — in modo da consentire al detenuto, una volta espiata la pena, di reinserirsi nella società.

La presente proposta di legge regionale contiene n. 7 articoli:

L'Art. 1 Finalità — illustra la finalità e lo scopo che intende raggiungere la legge.

L'Art. 2 Soggetti beneficiari — descrive a chi si rivolgono le attività e le agevolazioni finanziarie previste dalla legge.

L'Art. 3 Attività formative — introduce il tipo di attività formative oggetto di agevolazioni nell'ambito della presente legge.

L'Art. 4 Inserimento professionale — descrive le strategie e gli accordi idonei a creare nuove opportunità professionali per i soggetti beneficiari dei corsi di formazione.

L'Art. 5 Modalità di attivazione dei corsi — spiega le procedure da utilizzare per realizzare le attività normate dalla presente legge.

L'Art. 6 Relazione finale e annuale — precisa gli oneri a carico della Amministrazione penitenziaria al termine dei corsi di FP.

L'Art. 7 Norma finanziaria — descrive le fonti di copertura finanziaria che saranno utilizzate per coprire le spese e gli oneri derivanti dall'attuazione della legge.

Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria

(allegato a margine della relazione tecnico finanziaria art. 39 Statuto Regione Calabria)

La tabella 1 è utilizzata per individuare e classificare la spesa indotte dall'attuazione del provvedimento.

Nella colonna 1 va indicato l'articolo del testo che produce un impatto finanziario in termini di spesa o minore entrata Nella colonna 2 si descrive con precisione la spesa

Nella colonna 3 si specifica la natura economica della spesa: C "spesa corrente", I "spesa d'investimento" Nella Colonna 4 si individua il carattere temporale della spesa: A " annuale, P " Pluriennale".

Nella colonna 5 si indica l'ammontare previsto della spesa corrispondente.

Tab. 1 - Oneri finanziari:

Articolo	Descrizione spese	Tipologi a I o C	Carattere Temporale A o P	Importo
3	Progetti di Formazione Professionale	I	P	50.000 €
4.1.c	Modalità di attivazione dei corsi	C	P	10.000 €
5	Ulteriori benefici	C	P	40.000 €

Criteri di quantificazione degli oneri finanziari

I criteri utilizzati per la quantificazione della spesa corrispondente sono diversi, in particolare si è realizzata una stima dei costi desunti da best practices esistenti e si è voluto individuare un tetto massimo di spesa.

Tab. 2 Copertura finanziaria:

Indicare nella Tabella 2 la U.P.B. e/ Capitolo di copertura degli oneri finanziari indicate nella tabella 1.

A titolo esemplificativo e non esaustivo si individuano come possibili coperture:

- l'utilizzo di accantonamenti a fondi speciali di parte corrente (8.1.01.01.) di parte capitale (8.1.01.02); - riduzione di precedenti autorizzazioni legislative di spesa;
- nuovi o maggiori entrate;
- imputazione esatta ad U.P.B. inerente e coerente con la spesa prevista
- altre forme di copertura

n. UPB/Capitolo	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Totale
Fondo regionale per le Politiche Sociali	100.000 €	100.000 €	100.000 €	100.000 €
Totale	100.000 €	100.000 €	100.000 €	300.000 €