

**LA DICHIARAZIONE DI BERLINO**  
**SUL REINSERIMENTO DEGLI**  
**AUTORI DI REATI E DEGLI**  
**EX AUTORIS DI REATI**

**POLICY FORUM EXOCOP DI**  
**BERLINO**

**18-19 GIUGNO 2012**

Traduzione a cura di Vincenzo Flore  
Nucleo Permanente Progetti  
Fondo Sociale Europeo  
Dipartimento dell'Amministrazione  
Penitenziaria  
Ministero della Giustizia

# IL CONTESTO EUROPEO

## **Carceri**

Vi sono significative differenze nei sistemi penali degli Stati membri europei. Ogni Paese ha un proprio quadro giuridico, una cultura e strutture amministrative caratteristici, e suddivide le responsabilità tra una serie di uffici o sistemi operativi differenti.

Tali differenze tra Stati membri si riflettono sia sui detenuti che sulle infrastrutture e sulle risorse degli istituti penitenziari. Sarebbero necessari numerosi cambiamenti per portare i Paesi a livelli simili, per quanto riguarda il modo in cui un detenuto è custodito e trattato e per allineare le strutture detentive e le risorse cui il detenuto/a ha accesso.

Tale eterogeneità si riflette sull'ampiezza e sulla qualità dell'offerta di istruzione e di collocamento lavorativo, sulle differenze nella capacità di gestione degli organici e del personale, sui doveri relativi alla presa in carico, sulla documentazione penitenziaria e sul sovraffollamento, nonché sui finanziamenti e sui contributi di donatori terzi. Oggi molti sistemi penali devono trovare il modo di integrare le attività penitenziarie convenzionali con iniziative innovative, spesso finanziate dal Fondo Sociale Europeo, e di operare in aree meno tradizionali, come ad esempio fornire qualifiche per il mercato del lavoro, la mediazione per nuove opportunità di impiego, la formazione attraverso l'*e-learning* e la gestione della transizione o reintegrazione dei detenuti nella società.

Tuttavia, diversi problemi persistono tuttora in certi sistemi, quali mancanze nella promozione della (ri-)formazione e dell'istruzione dei detenuti e nella creazione di un ambiente di apprendimento positivo. E, anche in quegli Stati membri dove sono disponibili programmi di (ri-)formazione e di istruzione, vi sono notevoli differenze relativamente alla qualità e quantità dell'offerta.

## **(Ex) Autori di reati**

Le popolazioni penitenziarie dei paesi europei hanno problemi paragonabili, essendo l'utenza assai eterogenea ma con caratteristiche comuni.

I detenuti tendono ad avere scarse competenze, la maggior parte di essi è sprovvisto di qualifiche scolastiche o professionali. In maggioranza sono disoccupati da lungo tempo o non hanno mai avuto accesso al mercato del lavoro. La loro carenza di abilità sociali e di vita può costituire un ostacolo notevole, non solo per ottenere un posto di lavoro, ma anche per affrontare la vita quotidiana e reinserirsi nella società. Alcuni hanno notevoli problemi comportamentali a livello sociale che rappresentano un immediato svantaggio sul mercato del lavoro. Altri poi hanno disturbi fisici e mentali che necessitano di interventi sanitari prima che essi possano collegarsi efficacemente con il mercato del lavoro o con la società.

L'accettazione all'interno della società è riconosciuta come un elemento decisivo per ridurre la recidiva, ma le varie componenti di un efficace reinserimento rimangono sotto costante valutazione. I fattori principali sembrano essere: la lunghezza della condanna; se il detenuto sia primario o recidivo; il reato commesso; elementi relativi al sesso; e le particolari necessità di gruppi svantaggiati, quali giovani, minoranze, immigrati, portatori di disabilità fisiche o mentali e tossicodipendenti.

## **Collaborazione e politica comune**

Per il reinserimento sociale e lavorativo è necessario che ciascuna di queste numerose, disparate componenti sia affrontata secondo i bisogni del singolo delinquente. Tale processo deve comprendere anche l'offerta di istruzione e di formazione professionale, affrontare gli effetti della

disoccupazione a lungo termine, favorire una soluzione alloggiativa adeguata, affrontare eventuali abusi di sostanze, la gestione dei debiti, i problemi di salute e di comportamento e l'esclusione sociale. Comunque, ciascuna componente può presentare diverse caratteristiche e implicazioni per gli uomini e per le donne.

Vi sono alcuni esempi eccellenti di progetti nazionali o europei che hanno affrontato le questioni relative all'occupazione, alla formazione professionale ed al mercato del lavoro per gli ex detenuti, sia all'interno che all'esterno del carcere. Tuttavia, essi sono dei progetti pilota che tendenzialmente rimangono esempi isolati di buone pratiche, e raramente hanno condotto a modifiche delle politiche nazionali. La comunicazione tra i diversi portatori di interessi, necessaria per qualunque approccio al reinserimento, resta debole, l'adesione agli standard esistenti è scarsa e vi sono grosse differenze nell'accesso alle risorse e nella loro valutazione.

Malgrado i numerosi sviluppi positivi ai livelli locale, regionale e nazionale, ad oggi non esiste una politica europea comune per il reinserimento degli ex autori di reati, e questa è una situazione che deve cambiare.

L'ExOCOP riunisce oltre quaranta partner europei a tutti i livelli in una Rete di Apprendimento Europea finanziata dal FSE. L'obiettivo principale di ExOCOP è la riduzione della recidiva in Europa attraverso lo sviluppo di un chiaro percorso di istruzione, formazione e collocamento per detenuti e ex autori di reati, lungo il quale essi possano avere accesso a strutture strategiche di reinserimento. Negli ultimi due anni, la Rete ha tenuto 20 workshop operativi culminati in cinque seminari, che hanno portato allo sviluppo di una serie di raccomandazioni relative alle politiche<sup>1</sup>, oltre alla stesura di una dichiarazione che ribadisce l'impegno di ExOCOP per la riduzione dei tassi di criminalità e di recidiva nell'ambito dei differenti sistemi penali, tenendo conto delle necessità di formazione e impiego degli ex detenuti e riconoscendo i loro diritti alla riabilitazione e ad essere guidati per divenire pienamente integrati nella società.

---

<sup>1</sup> Le raccomandazioni dei workshop e dei seminari sono relative ad aree tematiche specifiche, non su politiche generali. Esse sono pubblicate nel *Lessons Learned Report* del Policy Forum di Berlino 2012.

# LA DICHIARAZIONE

## OBIETTIVI E AMBITO

### Obiettivi

L'obiettivo fondamentale è quello di sviluppare e implementare strategie generali, ma sistematiche, per il reinserimento / reintegrazione degli ex autori di reati, trasferendole nell'ambito più generale degli Stati membri UE. Le iniziative intraprese dai sistemi penitenziari non sono che un aspetto di una efficace reintegrazione, la quale dovrebbe essere affrontata nel più ampio contesto delle politiche sia penali che sociali.

Per affrontare l'attuale situazione, la dichiarazione propone di perseguire due obiettivi:

**A livello politico**, le autorità giudiziarie ed i sistemi penali dovrebbero promuovere e sostenere strategie di reinserimento all'interno degli istituti penitenziari. Le questioni amministrative, la gestione degli appalti e le decisioni finanziarie sono comprese nell'ambito di tale compito.

**A livello pratico e operativo**, occorre sviluppare misure adeguate per la riabilitazione. Attraverso la condivisione di informazioni su ciò che funziona e di esempi di buone pratiche, le misure adottate si baseranno su quelle che si saranno dimostrate utili ed efficaci in altre situazioni.

I compiti che fanno capo alla riabilitazione degli ex autori di reati non dovrebbero essere appannaggio esclusivo dei servizi giudiziari, tali servizi non dovrebbero essere gli unici responsabili del loro adempimento. Diverse altre organizzazioni o servizi, quali ad es. l'autorità giudiziaria, i servizi dell'area penale esterna (*probation*), le agenzie di collocamento, i servizi sociali, le organizzazioni del terzo settore, gli organi dell'istruzione e della formazione, centri di consulenza creditizia, nonché le strutture per il trattamento delle tossicodipendenze, oltre alle comunità locali ed alla società in genere, dovranno essere coinvolti perché il processo di riabilitazione possa essere efficace. Queste organizzazioni e servizi possono raggiungere il loro obiettivo collettivo soltanto a patto di impegnarsi in una stretta cooperazione.

Vi è inoltre la necessità di favorire il coinvolgimento e l'impegno della collettività. Sono necessarie strategie di consapevolizzazione pubblica (ad es. operare con i datori di lavoro, ridurre stereotipi di esclusione sociale, ecc.)

### Implementazione degli Obiettivi

L'implementazione di una politica europea generale e sistematica per il reinserimento deve essere sviluppata a partire dalle strategie già sperimentate in questo campo e abbiano portato a condizioni migliori.

**Sistematica ma su misura**: mentre occorre ideare e progettare una politica sistematica, è assai chiaro che tale politica deve accogliere l'approccio individualizzato al caso, che si è dimostrato il più fruttuoso. La politica può allora essere adattata alle particolari necessità delle comunità locali, o a quelle dei singoli ex autori di reati. Questo è il modo più efficace in cui la politica può promuovere direttamente una specifica azione in favore dei gruppi *target* svantaggiati.

**Prendere atto delle differenze iniziali e dimostrare la capacità di cambiare**: l'obiettivo deve essere quello di raggiungere uno standard minimo comune. Ma occorrerà anche una certa flessibilità, in modo che le aspettative sui risultati ottenibili riflettano i diversi stadi di sviluppo nell'ambito di ogni Stato membro.

**Cambiamenti organizzativi promossi a livello europeo**: occorre proporre cambiamenti organizzativi per implementare questo approccio con efficacia e per standardizzare ed armonizzare le risposte a livello regionale, nazionale e, in particolare, europeo. Ciò influirebbe sia sulla

progettazione sia sulla standardizzazione degli attuali quadri legislativi, e comporterebbe un impegno ad apportare miglioramenti strategici al processo riabilitativo.

Una cooperazione più stretta fra gli Stati membri e la Commissione Europea influirebbe direttamente sul modo in cui gli standard e le politiche comuni vengono promossi e implementati a livello nazionale. Altresì migliorare le opportunità e l'indirizzamento (*streamlining*) dei finanziamenti rafforzerebbe tale sforzo.

## **Delineare una Strategia per l'Implementazione**

### **Vi è spazio per il miglioramento a tutti i livelli.**

#### MESSA IN RETE (*NETWORKING*) TRA AGENZIE

Un'interfaccia di rete è essenziale, e i termini e le condizioni della cooperazione devono essere sia integrati nella gestione e nel lavoro delle organizzazioni coinvolte, sia divenire giuridicamente vincolanti nella prassi.

Il lavoro in rete comprende sia la cooperazione interdipartimentale, sia partenariati tra varie istituzioni ed organizzazioni, a livello sia europeo che nazionale, comprese agenzie governative, autorità regionali e locali, partner sociali, organizzazioni della società civile e comunità locali. Vi è pure la necessità di ruoli specifici, strutturali, quali coordinatori tra i diversi soggetti, i quali siano direttamente responsabili dell'implementazione delle attività ed abbiano l'autorità per superare gli ostacoli sia istituzionali che dipartimentali.

Il lavoro in rete ha obiettivi differenti ad ogni livello:

- a livello europeo, i servizi competenti della Commissione Europea potrebbero assicurare che vi sia un utilizzo coordinato e comune delle varie risorse disponibili;
- a livello degli Stati membri, si dovrebbero delineare appositi quadri normativi di riferimento e i fondi e le risorse necessari per supportare e promuovere l'approccio del reinserimento dovrebbero essere resi disponibili;
- a livello nazionale, si dovrebbe avere anche un coordinamento fra i diversi ministeri competenti per i diversi aspetti dell'approccio;
- a livello regionale, si dovrebbe promuovere e sostenere una rete tra gli individui e le organizzazioni che operano nel campo, idonea a migliorare l'implementazione pratica delle strategie di riabilitazione .

Promuovere e sostenere le infrastrutture locali, quali le soluzioni basate sulla comunità, è di importanza cruciale, in quanto queste ultime interagiscono con le culture locali ed incoraggiano attivamente l'inclusione nelle aree svantaggiate o tra i gruppi sociali svantaggiati.

La efficace implementazione di un approccio riabilitazione/reintegrazione si potrà raggiungere soltanto attraverso l'uso, lo sviluppo e l'espansione delle interfacce e delle reti locali. Il successo sarà assicurato rendendo tali reti sostenibili e erogando i finanziamenti con continuità. La formazione del personale è implicita in tale approccio di rete, poiché coloro che assumono il ruolo di coordinatori devono essere in grado di interfacciarsi con gruppi e agenzie eterogenei. Tale formazione faciliterebbe anche il cambiamento sia sistematico che strutturale, affinché le politiche, sociali e penali possano incorporare un approccio collaborativo.

## **Migliorare la comunicazione tra la Commissione Europea e gli Stati membri**

Per poter sviluppare un approccio strutturale al reinserimento, occorre che vi sia uno scambio professionale tra le diverse istituzioni e portatori d'interesse (*stakeholders*). Per tale dibattito occorre un forum, che colleghi le autorità finanziatrici con i decisori operativi e che rappresenti tutti gli interessi e i relativi portatori nei sistemi penali europei.

Si propone che le organizzazioni europee esistenti, ad es. ExOCOP, EuroPris e/o altri idonei organismi, istituiscano un gruppo di esperti (*panel*) rappresentanti le autorità giudiziarie degli Stati membri, le autorità nazionali e regionali responsabili dell'inclusione sociale e di ciascuna delle DG UE che sia investita di responsabilità per gli aspetti del processo di reinserimento e di inclusione sociale. Anche altri organismi europei operanti in questo settore potrebbero essere rappresentati in questo *panel*.

In questo *panel*, gli Stati membri europei e i loro decisori stabilirebbero i bisogni e fisserebbero scopi e obiettivi necessari. Il Comitato sarebbe anche un organo adeguato attraverso il quale sviluppare e discutere la corrispondente ricerca in questo campo.

Non si possono formulare linee guida adeguate per il reinserimento senza una rete di stakeholder professionisti che rappresenti i decisori sia operativi che a livello politico. Si propone di favorire una tale struttura come approccio sia al benchmarking degli approcci e delle strategie nazionali esistenti, sia alla formulazione di una valida, comune prospettiva europea.

### **Maggiore aderenza alle Raccomandazioni e linee guida europee**

Sullo sfondo della grande varietà dei sistemi giudiziari e penali, è di vitale importanza sostenere l'implementazione delle raccomandazioni nell'ambito delle Regole Penitenziarie Europee (RPE)<sup>2</sup>, che fanno riferimento ad Istruzione, Formazione e Collocamento (ETE)<sup>3</sup>. Le RPE delineano chiaramente le responsabilità dell'area penale esterna (*probation*) e di altre entità, quali gli istituti per case popolari e i servizi sanitari, nel reinserimento degli ex autori di reati. L'affermazione dello stato di diritto deve essere vista come un compito europeo comune.

## **OBIETTIVI E AMBITO**

### **Finanziamento strutturato**

**Finanziamento di programmi esistenti:** La Commissione Europea offre già ampi programmi di incentivi nel campo della riabilitazione degli ex autori di reati. Per aumentare l'efficacia dei fondi disponibili, occorrerebbe sviluppare la cooperazione tra i relativi attori e livelli coinvolti, orientandola all'affinamento dei contenuti e degli aspetti organizzativi di questi programmi.

È altresì importante promuovere possibilità di finanziamento e rendere più accessibili le relative informazioni al fine di accrescere l'efficacia dei finanziamenti disponibili.

**Finanziamenti futuri:** In relazione ai finanziamenti post 2013, un significativo valore potrebbe essere aggiunto ai programmi futuri se la cooperazione tra i servizi competenti della Commissione Europea (quali sanità, istruzione, lavoro, servizi sociali, ricerca e giustizia) venisse estesa per coprire altresì il dispiegamento o l'allocazione dei finanziamenti. Le possibilità offerte da tali servizi dovrebbero essere coordinate. Linee guida comuni per la valutazione delle risorse e delle aree problematiche esistenti a livello UE, nazionale e regionale, promuovrebbero l'efficienza degli

---

<sup>2</sup> Consiglio d'Europa: Raccomandazione R (2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole Penitenziarie Europee (adottata l'11 gennaio 2006) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=955747>

<sup>3</sup> Si possono includere ulteriori Raccomandazioni, ad es.: Consiglio d'Europa: Raccomandazione R (89) 12 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sull'istituzione in carcere (adottata nell'ottobre 1989) (<https://wcd.coe.int/wcd/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=593350&SecMode=1&DocId=656296&Usage=2>).

interventi dei programmi europei concentrandoli sulle problematiche o le tipologie di ex autori di reati che presentano i maggiori problemi. L'uso dei fondi per il trattamento degli ex autori di reati in esecuzione penale esterna solleva questioni sia a livello europeo sia nazionale. Linee guida comuni sono necessarie per valutare la portata delle necessità esistenti, per sviluppare ed implementare una politica sistematica per il reinserimento, nonché per promuovere l'efficienza degli interventi e dei programmi esistenti. Un finanziamento strutturato, guidato da temi chiave riconosciuti consentirebbe una migliore implementazione delle politiche, oltre a promuovere ulteriore collaborazione tra le DG e i ministeri nazionali.

Un gruppo di esperti professionisti, come proposto più sopra, potrebbe contribuire a un'accresciuta efficienza, ad esempio concentrando i finanziamenti sotto temi chiave riconosciuti e concedendo finanziamenti a quelli che sviluppano sinergie tra le DG competenti e i portatori di interessi nonché con finanziatori esterni.

### **Scambio di Conoscenza e di Buone Pratiche**

Occorre fare progressi anche per il miglioramento dello scambio di conoscenze e buone prassi. Dibattiti sugli approcci efficaci dovrebbero essere integrati sistematicamente nel settore della riabilitazione / reintegrazione a livello degli Stati membri. Per sostenere questo processo, adeguati finanziamenti dovrebbero essere resi disponibili, in particolare per l'individuazione e la diffusione degli approcci efficaci e per promuovere lo scambio di conoscenze e buone prassi.

Per sostenere questo essenziale processo di apprendimento, il trasferimento di conoscenze su progetti e programmi dovrebbe essere una componente obbligatoria per i finanziamenti, e la valutazione della trasferibilità degli approcci ad altri Stati membri europei dovrebbe essere un requisito necessario per tutti i programmi.

### **Valutazione**

Occorre prestare particolare attenzione allo sviluppo di metodologie valutative in modo da poter stabilire l'efficienza e l'efficacia delle varie iniziative sostenute attraverso finanziamenti UE e nazionali. Tale approccio avrebbe come riscontro anche l'assicurazione della qualità, la affidabilità delle certificazioni ed anche considerazioni relative al rapporto costi/benefici.

---

**Assicuriamo il nostro sostegno agli obiettivi ed  
all'implementazione così come descritti e ci impegniamo a collaborare  
per il raggiungimento e la promozione di questi obiettivi.**

---