

# Introduzione

Questo libro raccoglie l'esperienza del primo triennio di vita del progetto di innovazione sociale chiamato Programma 2121. Programma 2121 è un'iniziativa pubblico-privata con lo scopo di valorizzare l'inclusione sociale dei detenuti presenti negli istituti penitenziari della Lombardia attraverso la promozione di inserimenti lavorativi promossa dal Ministero della Giustizia (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, PRAP - Provveditorato Amministrazione Penitenziaria Lombardia e Tribunale di Sorveglianza di Milano) di cui Lendlease è partner strategico. Il Protocollo di Intesa relativo a Programma 2121 è stato sottoscritto anche da ANPAL, Regione Lombardia, Città Metropolitana di Milano, Comune di Milano, Arexpo, Fondazione Triulza, PlusValue, Fondazione Fits! Milano Santa Giulia. L'intesa è stata firmata il 26 settembre 2018 nel carcere di San Vittore.

I soggetti firmatari del protocollo di intesa che ha dato origine a questo progetto testimoniano il grande interesse manifestato dalle istituzioni pubbliche verso un'iniziativa fortemente supportata dal settore privato, con l'obiettivo di raggiungere una scala di impatto superiore in termini sia di numeri di beneficiari coinvolti, sia di settori industriali interessati, sia di valore sociale generato. La forte partecipazione della pubblica amministrazione testimonia la determinazione delle istituzioni di allargare il modello dal Carcere di Bollate, dove è stato concepito, a tutto il sistema carcerario lombardo, in vista di un'ulteriore estensione all'intero sistema carcerario nazionale sotto il coordinamento del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) anche grazie alla creazione di un nuovo ufficio dedicato all'inserimento lavorativo.

Il nome del progetto deriva dall'articolo dell'ordinamento penitenziario che abilita i detenuti al lavoro *extra moenia* (Art. 21) unito al framework temporale della durata di 3 anni di messa a regime (2018-2021), da cui «Programma 2121». Il progetto prende le mosse nel 2018 dall'intenzione di valorizzare la presenza del Carcere di Bollate nelle immediate vicinanze del sito MIND – Milano Innovation District, il progetto di riqualificazione dell'area – gestito dalla società

Arexpo – che nel 2015 ha ospitato l’Expo universale. MIND è un’iniziativa pubblico-privata del valore complessivo di circa 4 miliardi di euro con lo scopo di realizzare un nuovo distretto scientifico e tecnologico specializzato nelle scienze della vita.

Così facendo lo sviluppo MIND ha di fatto trasformato quello che normalmente sarebbe considerato un punto di debolezza del mercato Real estate – la prossimità di un carcere – in un punto di forza caratterizzante. La duplice motivazione di contribuire da una parte al miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti e delle loro famiglie, e dall’altra di formare la forza lavoro da impiegare nel settore delle costruzioni ha rappresentato il punto di partenza del progetto. Programma 2121 ha inoltre messo al servizio della comunità la capacità innovativa dell’ecosistema MIND per sviluppare nuove soluzioni per favorire l’evoluzione del sistema penitenziario.

L’intuizione alla base di Programma 2121 è quella di cogliere la possibilità per i detenuti di svolgere attività lavorativa al di fuori del carcere. Sebbene lo strumento dell’inserimento lavorativo per espletare la funzione rieducativa della pena carceraria sia già in uso da tempo, Programma 2121 si è qualificato sin dall’inizio come tentativo di sperimentare l’inserimento lavorativo nel settore delle costruzioni che offre molte opportunità di impiego ai detenuti – tanto in termini di numeri quanto per le caratteristiche delle mansioni richieste – con un nuovo modello di partnership che coinvolgesse un’ampia platea di attori pubblici e aziende.

Poiché la vocazione di MIND è quella di essere un centro dell’innovazione, si pensò a un laboratorio di innovazione per la giustizia, creando un progetto che permettesse l’integrazione lavorativa e sociale dei detenuti sia presso i cantieri sia nelle diverse realtà che prenderanno vita sul sito. Questo è un elemento importante perché rappresenta l’incontro di un interesse pubblico e di un interesse privato.

Programma 2121, oltre a porsi in continuità con il progetto inglese di Lendlease *BeOnsite*, nato nel 2008, si colloca sia nel solco della cultura milanese-lombarda del lavoro come strumento di riscatto e per conferire dignità sia della Costituzione italiana in cui si afferma che l’Italia è una Repubblica fondata sul lavoro. La testimonianza di Flavio Mirella di United Nations Office on Drugs and Crime<sup>2</sup> (UNODC) ci indica che dalla comparazione internazionale di diversi sistemi di Amministrazione Penitenziaria emergono importanti lezioni al riguardo della reintegrazione dei detenuti. Tra queste: il problema del sovraffollamento delle carceri, e la prigione vista come un luogo dove la gente sconta la pena ma non come luogo che prepara alla vita all’esterno. E in questo senso

---

<sup>2</sup> Flavio Mirella, *Il progetto di innovazione sociale «Programma 2121»*, trascrizione dei contenuti principali dei partecipanti al Workshop 29 ottobre 2020.

l'impatto dei problemi che colpiscono il carcere continua a essere sugli individui che tendono a recidivare non molto tempo dopo il rilascio, sulle famiglie e sulla comunità. La detenzione colpisce soprattutto le persone che vivono in contesti poveri ed emarginati, che spesso non hanno mai avuto una occupazione legale, e che vengono rilasciati nel luogo da cui provengono, quindi hanno pochissime opportunità di rompere il cerchio della dipendenza dallo stile di vita precedente. La mancanza di un alloggio stabile sembra portare a recidivare rispetto ai trasgressori che non hanno avuto problemi di abitazione.

I partenariati pubblico-privato si pongono come cruciali per aumentare la sostenibilità e ridurre la stigmatizzazione. I programmi di trattamento devono essere basati sulle reali esigenze del mercato e non devono essere visti come un mezzo per tenere i detenuti occupati, ai detenuti devono essere fornite le competenze necessarie per il mercato del lavoro. Qui il settore privato gioca un ruolo chiave. La scalabilità e una strategia globale sono necessarie per far funzionare i progetti di rilascio e il Programma 2121 punta certamente in questa direzione. Mirella<sup>3</sup> prosegue indicando che l'esperienza del Programma 2121 ha superato alcune delle abituali criticità, grazie anzitutto alla promozione dell'ideale riabilitativo (Art. 27 della Costituzione) e grazie a una serie di caratteristiche innovative e differenzianti: la presenza di una realtà globale del mondo dell'impresa; la dimensione di partnership collaborativa multi-attore – che unisce realtà tra loro istituzionalmente e strutturalmente differenti nel perseguimento di un obiettivo comune; l'approccio, basato sul tirocinio di reinserimento lavorativo finalizzato all'inclusione sociale, in grado di unire formazione ed esperienza lavorativa in vista di un effettivo e sostenibile reinserimento nella società attraverso il lavoro.

La possibilità di apprendere ed esercitare una occupazione, offerta ai detenuti da progetti come il Programma 2121, permette potenzialmente di rompere una catena di povertà e marginalizzazione, contribuendo in modo rilevante al raggiungimento degli Obiettivi SDGs – Sustainable Development Goals sanciti dalle Nazioni Unite; in particolare gli Obiettivi numero 1 - Povertà zero, 4 - Fornire istruzione di qualità e opportunità di apprendimento per tutti, 8 - Promozione di una crescita economica inclusiva caratterizzata da piena e produttiva occupazione e da un lavoro dignitoso per tutti, 10 - Ridurre le disuguaglianze. Anche la governance è fondamentale. La maggior parte degli SDG si concentra sull'ambiente e sul sociale ma non sulla governance, che non è solo una responsabilità del governo, gli investimenti devono essere fatti e sostenuti e la sostenibilità non è fatta solo attraverso le risorse ma anche attraverso i partenariati.

---

3 *Idem.*

L'obiettivo di riabilitazione è estremamente complesso, a causa di molteplici fattori (di contesto, legati alla persona, relativi all'esperienza detentiva). *In primis*, la riabilitazione dei detenuti e il reinserimento coinvolgono diverse aree di intervento: devono infatti essere affrontate problematiche di diverso genere, di carattere educativo, psicologico e sanitario. Il reinserimento, d'altro canto, richiede la rimozione di ostacoli di carattere sociale ed economico, spesso legati al contesto familiare delle persone detenute, ma anche al contesto sociale in cui avviene il reinserimento e queste problematiche vanno affrontate in una prospettiva di lungo periodo. I comportamenti recidivanti, infatti, si manifestano maggiormente nel lungo periodo, e non nei primi mesi successivi al rilascio.

Il primo capitolo inquadra il progetto all'interno del sistema penale e costituzionale vigente nonché in relazione alle politiche attive del lavoro per favorire l'occupabilità. Dopo un primo intervento focalizzato sul lavoro come strumento di sicurezza e reinserimento sociale, si passa a un intervento in cui si argomentano le politiche attive del lavoro per favorire l'occupabilità del detenuto. Il capitolo chiude con un intervento in cui si discutono le ragioni del partenariato pubblico-privato e l'importanza del lavoro equamente retribuito.

Dopo il quadro programmatico nel capitolo secondo si illustrano i termini dell'Accordo Programma 2121 obiettivi e soggetti coinvolti e ruoli della partnership pubblico-privata. Ovvero si condivide il modello di partenariato nei termini in cui fu progettato intendendolo come condivisione di risorse e valori rispetto a un obiettivo comune. A seguire una trattazione che inquadra e relaziona Programma 2121 ad altre esperienze nazionali e internazionali mappando alcune *best practices* per avviare una più mirata ed efficace progettazione degli interventi trattamentali così da garantire un effettivo inserimento nel mondo del lavoro. Si illustra altresì il valore di un'attenta gestione dei partenariati pubblico-privato e la capacità di generare valore pubblico.

Il capitolo terzo raccoglie il riscontro degli stakeholder strategici afferenti al progetto, incluse la testimonianza di un appaltatore che ha sottoscritto la clausola sociale, che a sua volta la ha trasferita alla sua filiera, e le testimonianze di alcuni detenuti che hanno aderito al progetto raccolte durante il tirocinio o dal valutatore di terza parte del progetto. Dopo questa panoramica di riscontri il testo prosegue con il capitolo quarto in cui si sintetizzano le osservazioni sull'operatività degli inserimenti partendo da una mappatura di dettaglio del percorso di inserimento e una descrizione dei vari passaggi necessari. Quindi si ricapitolano i risultati del primo ciclo di Programma 2121. Il capitolo continua con una sintesi della valutazione del valore sociale creato dal progetto nel primo triennio. Ovvero, essendo Programma 2121 uno dei progetti che afferiscono all'ambizioso obiettivo sociale che Lendlease ha annunciato al mercato attraverso il report annuale del 2020, ossia quello di creare 250 milioni di dollari di

valore sociale entro il 2025 attraverso «shared partnership», si riportano i risultati della valutazione eseguita da un valutatore di terza parte fatta nella primavera del 2021. Gli indicatori tracciati su piattaforma valutata da soggetto di terza parte sono stati: competenze/formazione, occupazione, salute mentale, volontariato, alloggio/senzatetto e spesa differenziata dei fornitori da implementare. A giugno 2021, il valore sociale attribuibile al primo triennio di Programma 2121 era pari a 2,3 milioni di dollari.

Nell'ultimo capitolo si argomentano due grandi temi di sviluppo del progetto nella sua scalabilità: uno legato alla persona in relazione alla neurodisabilità e all'occupazione post-rilascio e la necessità di offrire raccomandazioni e supporto per il personale e i responsabili di programmi di occupazione post-rilascio di successo che potrebbero lavorare con queste persone; l'altro, Programma 2121 come piattaforma su cui costruire schemi finanziari e contrattuali innovativi in grado di mettere a disposizione le risorse necessarie per garantire la continuità e la scalabilità nel tempo degli interventi anche attraverso strumenti innovativi come il Social Outcome Contract (SOC) che appartiene alla «famiglia» dei partenariati pubblico-privati e ne rappresenta l'evoluzione.

Il testo si chiude ricapitolando alcuni punti di sintesi chiave emersi dal triennio da cui ripartire per la prossima fase di scale up di Programma 2121.