

RISULTATI E RACCOMANDAZIONI  
DA EQUAL SUI PERCORSI DI REINSERIMENTO  
DEGLI AUTORI DI REATO

GETTARE LA CHIAVE O APRIRE  
LA PORTA A NUOVE  
OPPORTUNITÀ?



  
MINISTERO DEL LAVORO,  
DELLA SALUTE E DELLE POLITICHE SOCIALI



**Sono autori del volume:**

Gianluca Calzolari (par. 1.2, par. 1.4, par. 1.5, par. 2.4)

Lucia Chiurco (par. 1.3, par. 1.4, par. 2.1, Conclusioni)

Giovanna de Mottoni (par. 1.1, 1.2, 1.4, Conclusioni)

La rielaborazione del documento "Prevention or Re-imprisonment?" (cap. 3)  
è stata curata da Gianluca Calzolari e Giovanna de Mottoni

Si ringraziano per i contributi forniti al cap. 2:

Luigia Mariotti Culla – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Ministero della Giustizia

Isabella Mastropasqua e Elisabetta Ciuffo – Dipartimento per la Giustizia Minorile, Ministero della Giustizia

Carmela Cavallo – Dipartimento per la Giustizia Minorile, Ministero della Giustizia

Serenella Sandri – Regione Emilia Romagna

Luigi Di Mauro – Consulta Penitenziaria del Comune di Roma

Massimo Mazza – Basell Italia Polyolefins, Ferrara

Paolo Paoli – Gruppo HERA Spa, Ferrara

Si ringraziano inoltre per il materiale fotografico:

Coop Cecilia – Roma

C.F.P.P. Casa di Carità onlus – Torino

PS SALIS – Abruzzo

PS Rjuscire – Veneto

PS IPM di Scena – Sicilia

PS Couveuse – Calabria

PS Workwise – Paesi Bassi

Il *Background Paper* per i cinque workshop dell'*Exchange Event "Passport to Freedom"* (Allegato A) è stato tradotto da Gianluca Calzolari, Francesco Chiurco, Lucia Chiurco, Giovanna de Mottoni e riadattato da Lucia Chiurco.

Le *Raccomandazioni europee per il reinserimento e l'inclusione delle persone autrici di reato* (Allegato B) sono state tradotte da Gianluca Calzolari e Maria Grazia Mastrangelo.

# INDICE

Introduzione	p.	5
<b>1. Equal per i detenuti in Italia: dai partenariati ai risultati</b>	p.	7
<b>1.1</b> I soggetti in esecuzione penale: un gruppo target per il Programma Equal	p.	9
<b>1.2</b> La fisionomia delle reti per l'inclusione	p.	16
<b>1.3</b> I beneficiari coinvolti e i risultati raggiunti	p.	33
<b>1.4</b> Aree d'intervento	p.	39
<b>1.5</b> OPEN: la rete nazionale dei progetti Equal	p.	70
<b>2. Il contributo dei diversi livelli di governo e del mondo produttivo</b>	p.	73
<b>2.1</b> Il ruolo delle amministrazioni centrali e locali e il raccordo con le risorse sociali ed economiche	p.	74
<b>2.2</b> Gli interventi del Ministero della Giustizia nell'ambito del Fse	p.	78
<b>2.3</b> Il ruolo delle Regioni e degli Enti locali	p.	93
<b>2.4</b> Il lavoro come strumento principale di risocializzazione del condannato. Il ruolo e le responsabilità delle imprese	p.	104
<b>3. Equal in Europa: dalle esperienze di successo alle Raccomandazioni</b>	p.	113
Conclusioni	p.	135
Allegati:		
A. Focus sui partenariati europei	p.	140

(Estratti dal *Background Paper* per i cinque workshop dell'Exchange Event "Passport to Freedom", Lisbona, Ottobre 2006)

- B. Set di raccomandazioni europee per il reinserimento e l'inclusione delle persone autrici di reato basate sui nuovi approcci sviluppati nell'ambito dell'Iniziativa comunitaria Equal. p. 173

# INTRODUZIONE

L'Iniziativa comunitaria Equal ha dato la possibilità al Ministero del Lavoro ed alle Regioni e Province Autonome di sperimentare metodi e approcci per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati. Tra le diverse categorie di soggetti con le quali in questi anni di lavoro ci siamo confrontati sul territorio, le persone in esecuzione penale rappresentano uno dei target più difficili sui cui intervenire per l'inserimento nel mercato del lavoro.

Con questa pubblicazione si intende dar conto dell'impatto che i finanziamenti europei hanno avuto – soprattutto grazie ad Equal - nell'indicare una strada, percorribile pur nelle difficoltà, e permettere a chi è soggetto a misure di esecuzione penale di avviare un lento rientro nella società, pur nella consapevolezza della complessità dei temi di attualità legati al mondo del carcere, come ad esempio la recidiva di chi esce dagli istituti e viene visto come una causa dei problemi di sicurezza della collettività.

Siamo convinti che siano sempre più attuali i principi sanciti dalla Carta Costituzionale, che indicano chiaramente nella umanizzazione della pena, rieducazione e reinserimento sociale i punti cardine della funzione trattamentale.

Questo approccio sostanzia il tema dei costi economici e sociali della detenzione. La certezza, ampiamente dimostrata, che ha accompagnato i progetti finanziati da Equal su questo gruppo target, è che per la società sia più utile una persona che ritorni ad essere forza attiva nel mercato del lavoro e possa mettere a disposizione le competenze acquisite, piuttosto che un soggetto passivo in un carcere.

Spesso si sente affermare che tenere le persone in carcere più a lungo garantisce a “chi sta fuori” una

vita meno esposta a rischi. I dati dimostrano il contrario. La recidiva raggiunge un tasso del 69% tra le persone che sono sempre rimaste all'interno del carcere, a fronte di un 19% tra le persone che hanno goduto di pene alternative e che hanno beneficiato di misure di accompagnamento. Fa sempre notizia un detenuto in semilibertà che commette un reato, mentre non si parla quasi mai delle centinaia di persone che, proprio grazie agli interventi trattamentali messi in atto dai vari attori competenti, sono riuscite a trovare un lavoro, a formarsi una famiglia e a costruirsi una vita dignitosa nella legalità.

Giunti alla conclusione di Equal, è importante promuovere uno sforzo comunicativo da parte di quanti vi hanno preso parte, per restituire alla collettività e a tutti gli operatori del settore l'evidenza di come i finanziamenti comunitari possano davvero fare la differenza.

Questo testo viene pubblicato a pochi mesi dall'approvazione del patto nazionale per l'inclusione sociale, nel quale sono contenute le linee guida nazionali in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria in base agli obiettivi prioritari stabiliti dalla programmazione comunitaria 2007-2013 e contenuti negli Orientamenti Strategici Comunitari e nella Strategia Europea per l'Occupazione.

Per offrire un sostegno ai promotori di interventi di inclusione, e in linea con la raccomandazione della Commissione Nazionale Consultiva di capitalizzare le buone prassi già realizzate, si è quindi scelto di offrire, oltre al quadro delle esperienze realizzate in Italia presentate nel Capitolo 1, un repertorio più ricco, costituito dalle sperimentazioni realizzate sul territorio europeo, identificate come prassi di successo in base a uno studio compiuto dalla Commissione europea.

Al fine di rendere tali esperienze maggiormente fruibili, la loro lettura è proposta sulla base di una serie di interrogativi, coincidenti con i principali problemi e questioni affrontate dai partenariati Equal nella realizzazione degli interventi di inclusione. Tali sperimentazioni, presentate in appendice, possono rappresentare utili strumenti per coloro intendono avviare sul territorio nuove esperienze, presentando soluzioni pratiche da replicare, facendo quindi tesoro dell'esperienza già maturata nelle diverse realtà europee.

**Lucia Scarpitti**

Autorità di gestione dell'Iniziativa comunitaria Equal  
Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali



**1. EQUAL  
PER I DETENUTI IN ITALIA:  
DAI PARTENARIATI  
AI RISULTATI**



*La sicurezza  
non passa  
per il controllo,  
ma per il recupero  
della persona.*

## 1.1 I SOGGETTI IN ESECUZIONE PENALE: UN GRUPPO TARGET PER IL PROGRAMMA EQUAL

### Le priorità nazionali

Il Programma di Iniziativa comunitaria Equal, cofinanziato dal Fondo sociale europeo, nasce nel 2000 come parte della strategia integrata di lotta dell'Unione europea contro la discriminazione e l'esclusione sociale, con la finalità di coniugare gli obiettivi specifici della Strategia europea per l'occupazione con quelli più ampi di contrasto a tutte le forme di disuguaglianza.

Fronteggiare le disparità di trattamento sotto il profilo sociale e, soprattutto occupazionale, attraverso azioni volte a promuovere – anche mediante la cooperazione transnazionale – occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità dei soggetti deboli<sup>1</sup>, è stata la *mission* del Programma, che ha individuato come destinatari quanti hanno difficoltà a trovare o a mantenere un'occupazione stabile.

Se infatti l'accesso al mercato del lavoro può essere ostacolato da fattori di natura oggettiva (età, sesso, livello di istruzione, reddito), soggettiva (atteggiamento passivo nella ricerca di un impiego, adozione di comportamenti devianti, situazioni di disagio sociale, presenza di pregiudizi o stereotipi) e strutturale (ad esempio legati alle variabili territoriali), in alcuni individui tali aspetti si sommano, determinando una condizione di accentuata vulnerabilità e un elevato rischio di emarginazione.

Tra questi, le persone sottoposte a provvedimenti giudiziari, che il *Documento di Programmazione della I fase dell'Iniziativa (2001-2004)*<sup>2</sup> ha compreso tra i destinatari di Equal, con l'obiettivo di promuoverne l'inclusione attraverso lo sviluppo di nuove forme di occupazione.

La creazione di condizioni per l'inserimento lavorativo e, in misura minore, il sostegno a nuove forme di imprenditorialità nell'ambito dell'economia sociale vengono identificati, a livello nazionale, quali prin-

<sup>1</sup> A questi settori tematici si aggiungono azioni specifiche a favore dei richiedenti asilo, cfr. *Comunicazione della Commissione europea C(2000) 853 del 14.04.2000*, p. 2 e sgg.

<sup>2</sup> Cfr. Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale - Ufficio Centrale O.F.P.L., *Programma di Iniziativa comunitaria EQUAL*, 2001.

cipali direttrici di azione dei progetti rivolti ai detenuti, chiamati a realizzare prassi integratrici a sostegno di una cultura condivisa tra istituzioni e operatori.

In relazione alle azioni a favore dell'occupabilità, viene incoraggiata la sperimentazione di circuiti di servizi integrati e personalizzati (ad esempio, attraverso programmi di riabilitazione socio-professionale alternativo al carcere)<sup>3</sup>, lo sviluppo di accordi tra imprese e attori del territorio per sostenere l'inserimento di determinate categorie e la promozione di un collegamento stabile tra gli strumenti di natura socio-assistenziale e gli interventi di politica formativa e del lavoro.

Nell'attivazione di tali processi si sottolinea la centralità del soggetto-utente, con cui definire percorsi di avvicinamento al mondo del lavoro basati sulla qualificazione e valorizzazione del bagaglio di competenze formali, non formali e informali pregresse; e su azioni finalizzate a integrare le politiche di coesione sociale con quelle per l'occupazione, ad attivare reti di servizi per l'impiego, sociali, sanitari, formativi e culturali e a costruire percorsi comuni per gli operatori dei sistemi del *welfare*, della giustizia e dell'istruzione.

In merito all'imprenditorialità, la strategia nazionale richiama il contributo chiave dell'economia sociale ai fini dell'inclusione, in virtù di una dimensione solidaristica che meglio risponde alle difficoltà di inserimento dei soggetti meno garantiti dal mercato del lavoro tradizionale.

In quest'ottica, e in ragione della specificità dell'esperienza italiana, tra gli ambiti di intervento vi è la promozione di strategie organizzative volte a rendere idonee le imprese a creare occupazione per i gruppi vulnerabili e a innescare dinamiche di contrasto a fenomeni di discriminazione e comportamenti xenofobi.

A livello di beneficiari finali la struttura delle imprese del Terzo settore sembra infatti concorrere ad un superamento delle forme di segregazione orizzontale sia in ambito professionale sia nella comunità civile, contribuendo così al raggiungimento degli obiettivi di Equal.

Inoltre, al fine di rafforzare la capacità delle imprese di stare sul mercato, si incoraggia il sostegno all'imprenditorialità mediante lo sviluppo dei servizi di *start-up* e di consulenza legale e fiscale, l'apertura a nuovi settori nel campo delle attività esternalizzate e, soprattutto, la definizione di modelli organizzativi flessibili, coniugati con esigenze, tempi di formazione e accompagnamento dei soggetti più deboli.

*La Comunicazione che stabilisce gli orientamenti per la seconda fase di Equal (2005-2007)*, pubblica-

---

<sup>3</sup> Ibidem, p. 74.

ta al termine del processo di allargamento dell'Unione europea<sup>4</sup>, sottolinea il ruolo del Programma nell'ambito della rinnovata Strategia per l'occupazione e conferma principi, struttura e ambiti tematici su cui si fonda l'unicità del Programma.

Un'attenzione particolare è dedicata ai primi risultati maturati dagli interventi, con un riferimento specifico ad alcune esperienze condotte nei confronti degli ex-detenuti.

A partire dalle difficoltà di reinserimento incontrate al momento del rilascio, soprattutto sul fronte delle imprese, il focus è sulle azioni realizzate per valorizzare le competenze del gruppo target e per migliorare e "standardizzare" quelle dei diversi operatori impegnati a loro favore nelle strutture e nei servizi del territorio<sup>5</sup>. Nella realizzazione di prassi inclusive viene inoltre incoraggiato il raccordo con i servizi per l'impiego pubblici e privati non solo ai fini del collocamento professionale, ma anche in una più ampia prospettiva di informazione e sensibilizzazione degli attori dello sviluppo occupazionale e della società civile. Infine, si ricorda che l'impegno dei progetti non si limita (o deve limitare) all'erogazione di attività formative, poiché il processo di inclusione delle persone sottoposte a provvedimenti giudiziari richiede anche il contributo di quelle che si occupano del loro reinserimento.

Il *DOCUP del secondo triennio di sperimentazione (2005-2007)*<sup>6</sup> sottolinea il ruolo di Equal nell'ambito della rinnovata Strategia per l'occupazione e, in linea con i principi e gli ambiti tematici della prima fase, conferma la creazione di condizioni e di nuove opportunità per l'inserimento lavorativo quale direttrice prioritaria per l'inclusione dei soggetti in esecuzione penale. La strategia per promuoverne l'occupabilità si basa su azioni innovative volte a contrastare la frammentazione delle politiche sociali e del lavoro e l'inadeguatezza dell'offerta di orientamento e formazione, con il supporto dei servizi per l'impiego e di una maggiore presenza del mondo imprenditoriale che, oltre a orientare l'offerta di formazione a livello locale, deve divenire da un lato, propulsore di soluzioni inedite nell'affrontare le problematiche legate al *mismatch* tra domanda e offerta e, dall'altro recettore degli aspetti più innovativi maturati nelle sperimentazioni.

---

<sup>4</sup> Cfr. *Comunicazione della Commissione europea COM(2003) 840 def. del 30.12.2003* che stabilisce gli orientamenti dell'Iniziativa comunitaria Equal relativa alla cooperazione transnazionale per promuovere nuove pratiche di lotta alle discriminazioni e alle disuguaglianze di ogni tipo in relazione al mercato del lavoro.

<sup>5</sup> Esplicito è il riferimento all'esperienza realizzata dal progetto "Car.Te.S.I.O.", che ha operato per una programmazione integrata degli interventi per il gruppo target degli ex-detenuti; le attività svolte sono riportate nel box "L'integrazione dei servizi e la programmazione partenariale degli interventi" nel Capitolo 1.

<sup>6</sup> Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Ufficio Centrale O.F.P.L., *Programma di Iniziativa comunitaria EQUAL, 2003*.

Accanto all'attivazione di percorsi integrati e personalizzati si richiama la necessità di realizzare processi inclusivi che agiscano soprattutto sulla domanda, investendo in azioni di sensibilizzazione, informazione e formazione dei datori di lavoro per combatterne resistenze e pregiudizi "culturali". Ciò, sottolinea il DOCUP, appare tanto più opportuno in presenza di determinati gruppi target, come ad esempio le persone sottoposte a provvedimenti giudiziari, che richiedono lo sviluppo di una cultura della gestione della diversità basata su prassi inclusive e antidiscriminatorie.

Infine, si incoraggia la costruzione di reti sociali e istituzionali volte a offrire una risposta integrata all'insieme delle problematiche e dei bisogni espressi dai soggetti svantaggiati, con l'obiettivo ultimo di rafforzare la capacità dei sistemi – strutture, servizi e operatori – di pianificare e realizzare interventi mirati sul territorio<sup>7</sup>. In continuità con le indicazioni programmatiche della I fase, viene ribadito il contributo apportato dal *non profit* all'inclusione sociale, grazie anche all'acquisizione politica e culturale del suo ruolo propulsivo<sup>8</sup>.

La creazione di occupazione aggiuntiva attraverso le cooperative sociali di tipo b, rivolte all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate che possono figurarvi anche come soci, riveste molteplici finalità: sviluppare una cultura della solidarietà attraverso interventi volti a favorire il cambiamento culturale e la sensibilizzazione delle comunità locali; accrescere lo spirito di iniziativa e di autoimprenditorialità dei membri del Terzo settore attraverso l'individuazione di percorsi non omologati ai modelli tradizionali dell'impresa profit; e, infine, rafforzare le competenze professionali ed organizzative nel Terzo settore, colmando in questo modo il divario esistente in relazione al mondo imprenditoriale *for profit*.

Economia sociale quindi quale ambito in grado di coniugare lo sviluppo sociale con quello economico ed occupazionale, attraverso la definizione di un modello di crescita sostenibile adeguato alla domanda sia dei singoli soggetti direttamente coinvolti nelle imprese sociali, sia dell'intera collettività a favore di cui operano.

### **Le priorità territoriali**

Le linee d'intervento nazionali per i soggetti in esecuzione penale trovano riscontro nelle priorità espresse nel DOCUP dalle Amministrazioni regionali e provinciali.

Due regioni del Mezzogiorno (Calabria e Sicilia) e otto dell'area del Centro-nord (Abruzzo, Provincia

---

<sup>7</sup> Ibidem, p. 47.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 17.

Autonoma di Bolzano, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Toscana e Veneto) individuano nell'integrazione tra misure socio-sanitarie e interventi di politica attiva del lavoro, la modalità più idonea per contrastare l'esclusione di tale gruppo target e incoraggiano la costituzione di network di servizi e operatori dei diversi sistemi per definire piani di reinserimento personalizzati, con un esplicito richiamo ad un maggiore coordinamento con il sistema giudiziario. Vengono promosse anche nuove forme di imprenditorialità e la creazione di luoghi dove sperimentare interventi volti a recuperare al lavoro e avviare al reinserimento soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari.

Anche nella programmazione territoriale 2000-2006 le Regioni Abruzzo, Calabria, Lombardia e Sicilia<sup>9</sup> hanno dedicato un'attenzione specifica a questo target: la Misura "Inserimento lavorativo e reinserimento di gruppi svantaggiati" dell'Asse "Risorse Umane" individua infatti in minori e adulti in esecuzione penale i destinatari di azioni quali percorsi integrati di orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro autonomo e all'inserimento lavorativo dipendente o di misure formative volte a recuperare ed accrescere le competenze di base e trasversali.

### **L'attuazione del Programma: i partenariati per l'innovazione**

L'Iniziativa Equal rappresenta il primo esperimento di Programmazione europea fondato su partenariati di sviluppo (PS)<sup>10</sup>, ossia più organismi chiamati a condividere obiettivi, ruoli e responsabilità nella definizione e realizzazione di interventi per l'inclusione a livello nazionale e in collaborazione con altri Stati membri<sup>11</sup>.

Composte da un insieme di soggetti diversi per natura giuridica e mandato istituzionale e strutturati formalmente attraverso la sottoscrizione di un accordo di cooperazione o la creazione di un nuovo sog-

---

<sup>9</sup> Al fine di favorire la crescita della cultura della legalità il POR della Regione Siciliana, nel quadro delle misure per la legalità e la sicurezza e in un'ottica di complementarietà con il PON Sicurezza, prevede specifiche azioni rivolte ai soggetti a rischio, tra cui gli ex-detenuti.

<sup>10</sup> La PS può essere su base geografica o settoriale: la prima riunisce i soggetti interessati su una base territoriale geografica, la seconda interviene in un determinato settore economico o in relazione ad uno specifico gruppo target senza riferimenti geografici predefiniti.

<sup>11</sup> La cooperazione transnazionale è uno degli elementi distintivi dell'Iniziativa, cfr. *Comunicazione della Commissione europea C(2000) 853 del 14.04.2000*, pag. 2 e sgg.

getto appositamente costituito, i partenariati hanno introdotto nello scenario europeo un nuovo modello gestionale, fondato sulla co-partecipazione ai processi decisionali e alle strategie operative. Le 697 PS finanziate in Italia durante l'intero ciclo di vita del Programma (2001-2008) hanno infatti operato secondo il principio della **partecipazione attiva**, adottando modalità e strumenti di gestione volti a favorire da un lato, il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* – inclusi i beneficiari finali – e, dall'altro, la partecipazione delle organizzazioni con minore esperienza di progettazione Fse (organismi del Terzo settore, piccole cooperative e Onlus) al Programma. Ciò ha consentito di promuovere una diffusione dell'innovazione a ciascun livello, attraverso il coinvolgimento degli attori e, parallelamente, dei destinatari, delle politiche inclusive e, in tal senso, la PS ha segnato un'evoluzione dell'approccio partenariale da mero strumento di accesso al finanziamento ad opportunità di sviluppo partecipato del territorio, superando la dimensione della rappresentatività istituzionale dei soggetti partner e differenziandosi da analoghe modalità di programmazione comunitaria (Leader, Patti territoriali, Piani Integrati Territoriali).

In generale, l'approccio di partnership ha modificato profondamente le reti di relazioni sul territorio, in particolare quelle tra soggetti privati, parti sociali ed Enti locali, che si sono confrontati con un nuovo modo di "fare politica" attraverso un coinvolgimento attivo nella realizzazione dei progetti e non solo nel loro finanziamento. A livello operativo, ciò si è tradotto in una significativa apertura verso altri attori/operatori impegnati nella lotta all'esclusione, che ha visto soggetti diversi e talvolta concorrenti sul territorio superare dinamiche di competitività e instaurare rapporti collaborativi basati su una condivisione di strumenti e linguaggi.

Il partenariato – luogo di decisione, ma, soprattutto, di messa in opera di strategie per l'inclusione – ha quindi costituito l'occasione per sperimentare una sorta di "formazione in situazione" che ha consentito ai singoli partner di maturare sia in termini di modalità relazionali, sia rispetto ai contenuti ed alle tematiche affrontate, innovando, attraverso la cooperazione, il modo di affrontare i problemi di esclusione.

Il principio di partnership ha caratterizzato non solo la dimensione progettuale ma anche quella degli organismi impegnati, a livello nazionale, nella gestione del Programma. Equal ha infatti consentito di sperimentare un nuovo modello di *governance* centrato sul principio di sussidiarietà, per cui la realizzazione del Programma è stata condivisa dal Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali con le Regioni e Province Autonome che, a loro volta, hanno operato nei confronti dei partenariati nei territori di riferimento.

La condivisione delle responsabilità istituzionali e operative, che si è quindi declinata sia sul piano Ministero-Regioni sia su quello Regioni-Enti locali, ha generato nuove modalità di lavoro all'interno di tali organismi e nelle loro relazioni con altri soggetti.

Al fine di ovviare alle difficoltà gestionali e organizzative dovute alla numerosità delle compagini parte-

nariali nel primo triennio di sperimentazione, nella seconda fase del Programma è stato introdotto il concetto di rete, costituita da una pluralità di soggetti che condivide l'esperienza progettuale nell'ottica di favorirne la ricaduta e la sostenibilità sul territorio senza assumere gli oneri e le responsabilità derivanti dall'adesione formale al partenariato.

Un altro principio cardine dell'Iniziativa, la **cooperazione transnazionale**, ha rappresentato un ulteriore banco di prova per i partenariati, che hanno dovuto sviluppare, parallelamente ad un programma di lavoro nazionale, un piano di azione insieme ad altri partner europei.

Solo nella seconda fase di Equal circa 2.700 beneficiari intermedi hanno partecipato ad attività di formazione congiunta e scambio di operatori all'estero e oltre 600 beneficiari finali, tra soggetti fortemente svantaggiati, hanno svolto esperienze di formazione e stage di lavoro all'estero<sup>12</sup>.

La cooperazione si è inoltre sostanziata della partecipazione degli Stati membri a reti europee su temi di interesse nazionale<sup>13</sup>, che, oltre a consentire un significativo ampliamento di conoscenze e know-how per conseguire obiettivi comuni, ha permesso di sperimentare in maniera tangibile il concetto di cittadinanza europea.

La portata innovativa di Equal è infine riconducibile al mandato di *mainstreaming*, obiettivo sfidante dell'Iniziativa e concetto introdotto per la prima volta come caratteristica distintiva di un Programma comunitario, che si sostanzia nel trasferimento e nell'acquisizione delle innovazioni progettuali da parte dei sistemi e delle politiche per l'inclusione.

Questa la sfida più ambiziosa del Programma, che ha richiesto l'impegno di tutti gli operatori e dei *policy maker* coinvolti e che si è tradotta in più casi nella costituzione di reti territoriali stabili, che hanno continuato ad operare a conclusione dei progetti o nell'adozione, da parte di diverse amministrazioni locali e regionali o di organismi esterni, di modelli di intervento sperimentati dai progetti.

Infine l'acquisizione, nel nuovo Regolamento Fse 2007-2013, di principi, logica e obiettivi di Equal e, in particolare, di due caratteristiche distintive dell'Iniziativa – partenariato e cooperazione transnazionale – testimonia in maniera inequivocabile il *mainstreaming* e quindi l'efficacia delle sperimentazioni realizzate, nonché il loro valore per le misure di inclusione che saranno finanziate nella nuova Programmazione.

<sup>12</sup> Cfr. dati aggiornati al gennaio 2007 (rilevazione telematica del monitoraggio qualitativo).

<sup>13</sup> Nella prima fase si è parlato di "Gruppi Tematici Europei", cfr. Equal - *Raccomandazioni di policy*, 2004, e, nella seconda, di "Network tematici", di cui la piattaforma Equal per l'inclusione dei soggetti in esecuzione penale costituisce un esempio.

## 1.2 LA FISIONOMIA DELLE RETI PER L'INCLUSIONE

**D**urante gli otto anni di sperimentazione di Equal l'Italia si è distinta a livello europeo per il numero di progetti dedicati a promuovere l'integrazione sociale e lavorativa delle persone autrici di reato, dimostrando una notevole sensibilità sul tema e una vivacità progettuale di associazioni, Enti locali, istituti scolastici, agenzie formative, amministrazione penitenziaria (Ministero della Giustizia – DAP Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Dipartimento per la Giustizia Minorile, i PRAP – Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria) e mondo imprenditoriale (Camere di commercio, associazioni datoriali, imprese a vario titolo impegnate nelle sperimentazioni).

Il forte interesse sul tema e l'incremento del numero dei partenariati finanziati rispetto alla prima fase è in linea con quanto avvenuto a livello europeo.

Il numero degli Stati membri che hanno avuto almeno una PS attiva sul tema, anche se con un focus non esclusivo, è passato da 12 a 19, inclusi 7 Stati del blocco dei 10 entrati nella Ue nel 2004. In seconda fase vi sono stati 66 partenariati contro i 45 della prima e 15 Accordi di cooperazione transnazionale (ACT) hanno riguardato il tema dell'area penale adulti e minori.

L'analisi che segue verte in modo specifico sui progetti finanziati nella seconda fase, anche in considerazione dell'approfondimento tematico svolto dalla SNS Equal e della priorità che l'Autorità di gestione italiana ha riconosciuto al gruppo target nell'ambito del secondo round dell'Iniziativa.

Tuttavia si ritiene importante segnalare un'esperienza finanziata nella prima fase – il progetto piemontese Car.Te.S.I.O. – riconosciuta di particolare valore dalla Commissione europea nell'ambito degli eventi internazionali organizzati sul tema.

## L'INTEGRAZIONE DEI SERVIZI E LA PROGRAMMAZIONE PARTENARIALE DEGLI INTERVENTI<sup>1</sup>

CAR.Te.S.I.O. ha affrontato i problemi di discriminazione di detenuti ed ex detenuti in Piemonte attraverso la sperimentazione di strumenti per il loro reinserimento socio lavorativo all'esterno del carcere e lo sviluppo di iniziative di lavoro all'interno degli istituti penitenziari.

Il coinvolgimento di enti pubblici e organizzazioni datoriali nel partenariato ha permesso agli addetti ai lavori di comprendere che la politica del reinserimento sociale non può prescindere dalle imprese *for profit*, che possono contribuire a superare la logica assistenzialista finora adottata.

L'azione progettuale si è avvalsa della rete territoriale di servizi già esistente, costituita dai Gruppi Operativi Locali (G.O.L.), servizi pubblici che agiscono in questo settore, coordinati dalle Province e dai Comuni del Piemonte; la collaborazione ha consentito di definire microprogetti il cui obiettivo è stato trasferire, a livello locale, le competenze di progettazione, attivazione e monitoraggio delle azioni, riservando al livello centrale programmazione, amministrazione e coordinamento.

Grazie ad una forte azione di sensibilizzazione di tutti i partner (Cfpp-Casa di Carità, Prap, Confcooperative Piemonte, G.O.L., Enti locali, servizi territoriali socio-sanitari) è stato possibile condividere i criteri per la segnalazione dei beneficiari alle aziende. Determinante è stato anche il coinvolgimento attivo delle imprese sociali, che hanno gestito lo sportello creato finalizzato all'incrocio domanda-offerta di lavoro.

Per promuovere la partecipazione attiva del gruppo target sono stati utilizzati due modelli organizzativi già sperimentati in Francia e adattati al contesto normativo e sociale italiano, la *structure d'insertion* e l'*entreprise d'insertion*, il cui scopo è spostare il focus dell'inserimento lavorativo dalle cooperative sociali alle imprese *for profit*.

<sup>1</sup> Il box, tratto dalla pubblicazione "Equal: idee, esperienze e strumenti nelle buone pratiche dei Partenariati di Sviluppo", 2006, è stato redatto da Cristina Duranti.



*Grazie all'assunzione  
di responsabilità i detenuti ,  
con le proprie storie personali  
e sistemi di relazione,  
sono diventati protagonisti  
del loro successo*

[Operatore del progetto Car.Te.S.I.O.]

Per raggiungere questo obiettivo è stato realizzato un percorso di coinvolgimento dei beneficiari finali denominato “Preludio Etico all’Agire Responsabile (PEAR)”, basato sul riconoscimento concertato di valori e principi su cui impostare i percorsi di tirocinio e di inserimento.

Il PEAR ha previsto un’attività di bilancio di responsabilità (BDR) che consiste nell’esplicitazione di obiettivi, finalità e risultati che si intende raggiungere attraverso l’inserimento e nella definizione di un contratto etico allargato (CEA) tra beneficiari, contesto lavorativo nelle sue varie forme, referenti istituzionali e professionisti delle attività di orientamento, formazione e supporto.

Grazie al CEA i beneficiari hanno sottoscritto, in maniera chiara ed esplicita, una serie di impegni personali in sintonia con il progetto di costruzione professionale, con l’obiettivo di vivere le esperienze progettuali come occasioni di crescita personale.

Per quanto riguarda l’inserimento lavorativo al di fuori del carcere, grazie a CAR.Te.S.I.O è stato elaborato, per la prima volta dall’approvazione della legge che ha istituito i G.O.L. in Piemonte, un modello condiviso tra i diversi soggetti coinvolti nell’inserimento socio lavorativo di detenuti ed ex-detenuti.

Il modello permette di realizzare in modo più efficace e mirato l’incontro tra domanda e offerta di lavoro, sulla base di una scheda di segnalazione condivisa tra tutti i servizi interessati che partecipano ai G.O.L., in cui vengono descritti profilo e competenze del beneficiario in cerca di lavoro.

Il progetto ha impiegato risorse significative anche per offrire sostegno abitativo ai beneficiari, e, sulla base delle informazioni ottenute dall’analisi del loro profilo, sono state impegnate anche risorse provenienti da altri finanziamenti locali, che hanno consentito di sottoscrivere una convenzione abitativa specifica.

Il modello della PS è stato recepito nel quadro di un nuovo accordo tra il Dip.to dell’Amm.ne Penitenziaria e la Regione Piemonte; nel 2005 la Regione ha infatti approvato una nuova normativa che riconosce i G.O.L. e regola le loro attività, per cui qualsiasi iniziativa locale rivolta a questo *target group* dovrà essere proposta, definita e validata attraverso il G.O.L. d’area.

<b>Titolo del progetto</b>	<i>Car.Te.S.I.O. – Carcere e Territorio, Sistemi Integrati Operativi</i>
<b>Referente PS</b>	C.F.P.P. – Casa di Carità Onlus, Torino
<b>Tel.</b>	011 3827010
<b>E-mail</b>	ente@cfpp.it
<b>Sito web</b>	www.casadicarita.it

### Assi di finanziamento degli interventi

La tabella 1 presenta il numero complessivo di PS finanziate per Asse di Equal; le tabelle 2 e 3 riportano i dati identificativi dei partenariati finanziati rispettivamente in prima e seconda fase, indicando anche il finanziamento approvato per ciascun intervento.

Tabella 1

Progetti finanziati per Asse (I e II Fase)	
<b>Occupabilità</b>	18
<b>Imprenditorialità</b>	4
<b>Adattabilità</b>	2
<b>Pari Opportunità</b>	0



*Lavorare in "Gattabuia",  
ristorante piemontese  
che impiega  
ex-detenuti*

Tabella 2

Equal I Fase (2001 – 2004) progetti che sono intervenuti a favore dell'inserimento lavorativo di persone autrici di reato				
Titolo del progetto	Regione d'intervento	Asse	Soggetto referente	Finanziamento erogato*
Re.La.I.S. Reti per il Lavoro e l'Inclusione Sociale	Abruzzo	Occupabilità	Provincia di Pescara	€ 1.085.245,10
STREETS Sistema Territoriale per il Reinserimento E la Tutela Sociale	Abruzzo	Occupabilità	Comune di Pescara	€ 1.569.524,16
Araba Fenice. Dal carcere a nuova vita	Calabria	Imprenditorialità	Gruppo Promidea – Consorzio per la promozione dello sviluppo locale s.c.r.l. – Catanzaro	€ 1.046.434,33
POINT Possible Integration	Lazio	Occupabilità	Associazione Point – Roma	€ 2.573.556,37
TESI	Lombardia	Occupabilità	Assoc.ne Temporanea di Scopo TESI - Milano	€ 1.774.236,03
Car.Te.S.I.O. Carcere e Territorio, Sistemi Integrati Operativi	Piemonte	Occupabilità	C.F.P.P. – Casa di Carità Onlus – Torino	€ 961.377,83

\*La somma riportata si riferisce all'ammontare complessivo erogato. La maggioranza dei progetti citati è intervenuta a favore dei detenuti all'interno di un intervento più ampio verso altre categorie di soggetti svantaggiati. Non è disponibile il dato finanziario inerente gli interventi rivolti solo ai detenuti.

RA.S.P.U.T.IN. Rafforzare economia Sociale Per Un Territorio Innovato-innovativo	Sardegna	Imprenditorialità	Solidarietà Consorzio di Cooperative Sociali a r.l. – Cagliari	€ 785.428,57
Coast Revitalization	Toscana	Occupabilità	Provincia di Livorno	€ 2.575.441,45
Progetto INTESA Reti territoriali per lo sviluppo dell'occupazione	Valle d'Aosta	Occupabilità	Progetto Formazione s.c.r.l. Saint Christophe (AO)	€ 992.407,39
				€ 13.363.651,23

Fonte: rielaborazione ISFOL – SNS Equal su dati del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

Tabella 3

Equal II Fase (2005 – 2008) progetti che sono intervenuti a favore dell'inserimento lavorativo di persone autrici di reato				
Titolo del progetto	Regione d'intervento	Asse	Soggetto referente	Finanziamento erogato*
S.CO.O.P. (Sistema di Cooperazione, Organizzata e Partecipata)	Abruzzo	Imprenditorialità	Comune di Pescara	€ 692.708,94
SALIS – Servizi per l'Autonomia, il Lavoro e l'Inclusione Sociale	Abruzzo	Occupabilità	Provincia di Pescara	€ 550.528,00
InTra – Azioni integrate per la transizione al lavoro di detenuti/ex-detenuti	Abruzzo	Occupabilità	IAL – CISL Abruzzo – Pescara	€ 672.410,63
Couveuse – Modello per la creazione di impresa sociale	Calabria	Imprenditorialità	Promidea - Consorzio per la promozione dello sviluppo locale. Soc. coop. – Catanzaro	€ 541.250,00
Potamos	Calabria	Occupabilità	Cooperativa Valle del Bonamico a r.l. – Locri (RC)	€ 500.000,00
Progetto COS: Concrete Opportunità e Servizi per detenuti ed ex-detenuti	Campania	Occupabilità	ENOF – Ente Nazionale Orientamento e Formazione	€ 550.000,00

\*La somma riportata si riferisce all'ammontare complessivo erogato. La maggioranza dei progetti citati è intervenuta a favore dei detenuti nell'ambito di un intervento più ampio verso altre categorie di soggetti svantaggiati. Non è disponibile il dato finanziario inerente gli interventi specificamente rivolti solo alle persone in esecuzione penale.

Oltre la linea d'ombra	Campania	Occupabilità	ARCI Nuova Associazione Campania – Napoli	€ 550.000,00
PEGASO: processi plurali di rete per l'inclusione dei detenuti	Emilia-Romagna	Occupabilità	TECHNE – Consorzio per la Formazione Professionale di Forlì-Cesena - Cesena	€ 692.708,94
LABORIS LABORatorio per l'Orientamento e l'Inserimento Sociale	Sardegna	Occupabilità	SOS S.r.l – Servizi all'Occupazione e allo Sviluppo – Cagliari	€ 692.708,94
On stage	Sicilia	Adattabilità	Associazione Euro – Palermo	€ 806.901,06
Johnatan – percorsi di inserimento lavorativo per giovani a rischio di esclusione	Toscana	Occupabilità	Comune di Firenze – Assessorato Pubblica Istruzione – Firenze	€ 968.011,85
PARI - Plans d'action pour réaliser l'insertion	Valle d'Aosta	Occupabilità	Project Formation S.c. a r.l. - Saint Christophe (AO)	€ 1.151.470,00
R.J.USC.I.RE – Riqualificarsi on the Job per riUSCire in un Inserimento Regolare	Veneto	Occupabilità	Istituto Istruzione Superiore Ruzza Pendola – Padova	€ 744.015,18
I.P.M. DI SCENA	Settoriale	Adattabilità	Associazione Euro – Palermo	€ 768.750,00
Ipotesi di lavoro	Settoriale	Occupabilità	Istituto Don Calabria – Verona	€ 1.582.500,00

Fonte: rielaborazione ISFOL – SNS Equal su dati del Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali.

In relazione agli Assi, gli interventi sono stati inseriti principalmente nell'ambito dell'Asse Occupabilità (18 progetti), specificamente dedicato a mettere in campo azioni tese ad agevolare l'accesso al lavoro di quanti incontrano difficoltà ad integrarsi o a reintegrarsi in un mercato che deve essere aperto a tutti. Obiettivo comune a tutti gli interventi è stato quello di incrementare l'occupabilità dei soggetti attraverso specifici percorsi orientati sia al lavoro dipendente che a quello svolto in forma autonoma, nella consapevolezza che l'elemento prioritario su cui investire per accrescere la possibilità d'inserimento lavorativo è l'occupabilità della persona, piuttosto che sugli incentivi alle imprese che costituiscono in ogni caso un fattore che attrae l'interesse delle stesse.

Attività tradizionali sono quelle legate all'offerta di orientamento e formazione per accrescere il livello di occupabilità dei soggetti e le competenze spendibili nel mercato del lavoro, valorizzandone le esperienze acquisite in ambienti formali, informali e non formali, precedentemente all'esecuzione della pena; nonché lo sviluppo di metodologie di orientamento e formazione, anche attraverso l'affiancamento di figure di accompagnamento (*mentor, coaching e tutoring*), presentate diffusamente nella sezione di approfondimento.

Contestualmente, gli interventi si sono rivolti agli attori del sistema mirando all'integrazione ed al coordinamento delle politiche e dei servizi per l'inclusione sociale, presenti territorialmente. Ciò è avvenuto attraverso azioni che hanno portato alla sottoscrizione di accordi di cooperazione tra gli organismi coinvolti, declinati in tavoli tecnici e di coordinamento in cui ogni organismo ha visto valorizzato il proprio bagaglio di esperienze e competenze istituzionali. Ciò ha permesso lo sviluppo di sinergie derivanti dall'interazione tra gli organismi stessi, che in molti casi, sono stati messi a sistema al termine della sperimentazione Equal.

Il tema della rete è stato sempre centrale negli interventi poiché si è raggiunta la consapevolezza che:

- le politiche attive del lavoro e la *governance* come processi partecipati e condivisi rendono la comunità territoriale sempre più responsabile e titolare dei processi di inclusione sociale e lavorativa;
- la multifattorialità dei problemi richiede un approccio globale e integrato che garantisca maggiore incisività;
- l'utilizzo economico delle risorse inteso sia come concorso di una pluralità di fonti sia come capacità di ridurre le duplicazioni e dispersioni si rende sempre più necessario.

Nell'ambito dell'asse Imprenditorialità, quattro partenariati si sono rivolti al tema del rafforzamento delle imprese e delle reti create nell'ambito dell'economia sociale e a quello della loro qualità con riferimen-

to ai posti di lavoro e ai servizi erogati all'esterno hanno incluso anche azioni a favore di persone in esecuzione penale.

L'asse Adattabilità ha visto due progetti finanziati nella seconda fase, uno geografico e l'altro settoriale, entrambi rivolti ai minori. Quanto ai beneficiari di Equal, poiché soprattutto in prima fase le PS hanno incluso tra i beneficiari anche soggetti non sottoposti a provvedimenti giudiziari, non è possibile individuare con esattezza l'ammontare finanziario destinato loro.

Nei successivi paragrafi si darà conto invece dei beneficiari realmente coinvolti dai partenariati che si sono occupati del nostro tema.

Al di là delle cifre, diversi progetti – in Valle d'Aosta, in Abruzzo ed in Calabria – sono intervenuti su questo gruppo target in entrambe le fasi dell'Iniziativa. In Valle d'Aosta al Progetto INTESA – Reti territoriali per lo sviluppo dell'occupazione, è seguito nella seconda fase il progetto PARI - *Plans d'action pour réaliser l'insertion*, che sviluppa l'eredità di Equal INTESA cercando di portare a sintesi il percorso intrapreso per implementare e rendere sostenibile il sistema di accompagnamento delle persone "fragili" verso il mercato del lavoro.

L'abruzzese SALIS – Servizi per l'Autonomia, il Lavoro e l'Inclusione Sociale, ha preso l'avvio da una valutazione positiva del partenariato Re.La.I.S. (Reti per il Lavoro e l'Inclusione Sociale) di prima fase; in entrambi i casi la Provincia di Pescara ha svolto il ruolo di soggetto referente. Mentre il primo intervento – rivolto ai detenuti in fase finale di pena – ha sperimentato percorsi d'inserimento lavorativo dipendente, SALIS ha provato ad affrontare anche forme di incentivo e supporto all'auto-imprenditorialità, pur mantenendo l'attenzione verso le competenze di base per forme di lavoro dipendente.

Il gruppo calabrese Promidea ha coordinato un primo intervento – Araba Fenice – dal carcere a nuova vita, specificamente dedicato alle persone in esecuzione penale; il progetto Couveuse – Modello per la creazione di impresa sociale, ha proseguito le attività avviate investendo in una tipologia più ampia di gruppo target.

### **Composizione dei partenariati**

Si presenta una lettura della composizione dei 24 partenariati Equal rivolti ai soggetti in esecuzione penale, analizzati rispetto alla natura giuridica degli enti partner – pubblica, privata e del privato sociale – e al loro mandato societario e/o istituzionale (Enti locali, organismi dell'area penale e giudiziaria,

Università, agenzie formative e istituti d'istruzione, area del Terzo settore, servizi socio-sanitari).

Per le sole PS di seconda fase è stato preso in considerazione, inoltre, il contributo fornito dalle reti create a sostegno degli interventi, soggetti collettivi non previsti nel triennio 2001-2004, che hanno condiviso l'esperienza progettuale in termini di ricadute e sostenibilità, senza tuttavia disporre di un budget specifico.

In molti casi è emerso che l'investimento progettuale sulla rete territoriale ha rappresentato un fattore di successo; ad esempio, la presenza nelle reti di soggetti quali le Direzioni degli istituti penitenziari, i Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria (PRAP), gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna ed, a volte, anche dei Tribunali di Sorveglianza, ha rappresentato più volte il fattore principale che ha agevolato i processi di integrazione, trasferibilità e sostenibilità, il cosiddetto *mainstreaming*, delle pratiche maturate.

Gli organismi partner complessivamente coinvolti nell'Iniziativa ammontano a 303, con una significativa riduzione – pari quasi al 50% – tra prima e seconda fase: si passa infatti da 204 a 99 soggetti, un dato che testimonia l'attenzione alle raccomandazioni formulate all'avvio del secondo triennio di sperimentazione in merito alla necessità di privilegiare la pertinenza – piuttosto che la numerosità – dei partner rispetto agli obiettivi dell'intervento.

In ragione delle difficoltà gestionali incontrate da PS numericamente ampie (fino a 94 partner), la scelta si è infatti indirizzata verso la costituzione di partenariati più snelli, in grado di coniugare le dinamiche di gestione con il rispetto delle finalità progettuali, utilizzando, parallelamente, la possibilità di attivare reti territoriali – 300 quelle formalizzate attraverso appositi protocolli – in cui comprendere i soggetti rimasti esterni alla PS.

Per quanto concerne la natura giuridica dei partner delle nove PS della prima fase (Tab. 4 e 5) – di cui sette localizzate nel Centro nord – il privato sociale rappresenta la quota numericamente più consistente, pari al 38%, seguita da soggetti privati (36%) e dagli enti di diritto pubblico, che si attestano al 26%. La rilevanza del Terzo settore è riconducibile alla *mission* istituzionale degli organismi rappresentati in quest'area, identificabili in imprese *non profit*, cooperative sociali e associazioni di volontariato; le prime, impegnate in attività – agricole, industriali, di servizio – volte a favorire l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, tra cui quelle sottoposte a provvedimenti giudiziari; le seconde, deputate a fornire loro assistenza per facilitarne il reinserimento sociale. Denominatore comune è quindi l'assenza di finalità di lucro e il focus sulla dimensione solidaristica, nell'ottica di rispondere a bisogni ed esigenze inerenti sia gli aspetti occupazionali – attraverso esperienze in cooperative “protette” o di transizione – sia il diritto di essere parte attiva nella società.

Il settore privato riunisce, per contro, un insieme di enti contraddistinti da un'ampia eterogeneità di tipologia e funzioni, comprensivo di organizzazioni tradizionalmente impegnate nella progettazione e realizzazione di interventi di inclusione socio-lavorativa, organismi a supporto delle fasce svantaggiate, parti sociali, associazioni di categoria e in misura ridotta, agenzie formative.

I soggetti pubblici sono infine prevalentemente rappresentati da Enti locali (il 12% del totale dei partner) e, a distanza, per l'8%, dai soggetti dell'area giudiziaria (Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Dipartimento di Giustizia Minorile, Centri di Giustizia minorile, Provveditorato Regionale dell'Amm.ne Penitenziaria, ecc.), e da ASL con i Ser.t e i servizi sociali, che si attestano al 4%.

Se questo nucleo ha più degli altri orientato gli interventi verso una logica di programmazione integrata, è in generale l'approccio di partnership ad aver favorito un'integrazione culturale e insieme operativa tra soggetti e mandati diversi, coniugando l'ambito giuridico (relativo, ad esempio alle modalità di esecuzione della pena e alle esigenze correlate) con la dimensione lavorativa, sociale (ricerca abitativa, sostegno alla famiglia, ecc.) e, in alcuni casi, sanitaria (prevenzione o cura di patologie specifiche).

Tabella 4

Natura giuridica partner PS prima fase				
	Pubblico	Privato	Privato sociale	TOT
IT-G-ABR-007	2	4	-	<b>6</b>
IT-G-ABR-046	5	5	9	<b>19</b>
IT-G-CAL-051	3	1	2	<b>6</b>
IT-G-LAZ-039	1	13	7	<b>21</b>
IT-G-PIE-007	1	1	1	<b>3</b>
IT-G-SAR-051	6	4	9	<b>19</b>
IT-G-TOS-016	29	26	39	<b>94</b>
IT-G-VAL-003	4	11	6	<b>21</b>
IT-G-LOM-015	2	9	4	<b>15</b>
	<b>53</b>	<b>74</b>	<b>77</b>	<b>204</b>

Tabella 5

Tipologia partner PS prima fase							
	EELL	Organismi area penale giudiziaria	Università, Agenzie formative, scuole	Consorzi, imprese, associazioni datoriali	Imprese sociali, organismi non profit, organismi di volontariato	Servizi socio sanitari	TOT
IT-G-ABR-007	1	1	2	2	–	–	<b>6</b>
IT-G-ABR-046	3	–	3	4	9	–	<b>19</b>
IT-G-CAL-051	2	1	–	1	2	–	<b>6</b>
IT-G-LAZ-039	–	–	3	10	7	1	<b>21</b>
IT-G-PIE-007	–	1	–	1	1	–	<b>3</b>
IT-G-SAR-051	4	2	–	4	9	–	<b>19</b>
IT-G-TOS-016	11	11	3	24	39	6	<b>94</b>
IT-G-VAL-003	2	1	2	9	6	1	<b>21</b>
IT-G-LOM-015	2	–	1	8	4	–	<b>15</b>
	<b>25</b>	<b>17</b>	<b>14</b>	<b>63</b>	<b>77</b>	<b>8</b>	<b>204</b>

I partenariati dei 15 progetti finanziati nella seconda fase di Equal (Tab. 6 e 7) presentano una prevalenza degli organismi di diritto privato, pari al 44%, cui seguono quelli del Terzo settore (28,5%) e, con una distanza minima, i soggetti di diritto pubblico (27,5%).

Tra questi, gli Enti locali rappresentano il 14% e gli organismi dell'area giudiziaria l'11%; sono inoltre presenti un istituto tecnico e un'università, mentre non si è rilevata la presenza dei servizi socio-sanitari, attivi per contro nelle reti territoriali.

Il dato disaggregato consente di individuare tra i privati una quota significativa di imprese, società e associazioni datoriali, che rappresentano più di un quarto del totale partner e, in misura minore, di strutture formative, pari al 20%.

Accanto a queste ultime, che forniscono tradizionalmente risorse e know how al territorio per la progettazione di un'offerta che si configura sempre più come integrata nelle proposte, e specialistica

rispetto al gruppo target, diverse sono le associazioni di categoria, a testimonianza di una maggiore attenzione – in linea con le raccomandazioni espresse in merito nel DOCUP II fase<sup>15</sup> – alla necessità di coinvolgere attivamente la parte datoriale nella creazione di opportunità di reinserimento delle persone in esecuzione penale, rilevando “direttamente” il fabbisogno professionale del territorio.

Tabella 6

Natura giuridica partner PS seconda fase				
	Pubblico	Privato	Privato sociale	TOT
IT-S2-MDL-290	4	3	2	<b>9</b>
IT-S2-MDL-293	3	3	2	<b>8</b>
IT-G2-ABR-025	1	5	1	<b>7</b>
IT-G2-ABR-038	2	4	–	<b>6</b>
IT-G2-ABR-084	4	4	–	<b>8</b>
IT-G2-CAL-012	–	2	2	<b>4</b>
IT-G2-CAL-081	–	2	2	<b>4</b>
IT-G2-CAM-118	–	3	1	<b>4</b>
IT-G2-CAM-123	1	–	4	<b>5</b>
IT-G2-EMI-020	4	4	1	<b>9</b>
IT-G2-SAR-040	–	4	2	<b>6</b>
IT-G2-SIC-086	3	5	–	<b>8</b>
IT-G2-TOS-046	3	1	6	<b>10</b>
IT-G2-VEN-008	2	–	4	<b>6</b>
IT-G2-VAL-001	–	4	1	<b>5</b>
	<b>27</b>	<b>44</b>	<b>28</b>	<b>99</b>

<sup>15</sup> Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Ufficio Centrale O.F.P.L., *Programma di Iniziativa comunitaria EQUAL*, 2003, p. 47.

Tabella 7

Tipologia partner PS seconda fase						
	EELL	Organismi area penale giudiziaria	Università, Agenzie formative, scuole	Consorzi, imprese, associazioni datoriali	Imprese sociali, organismi non profit, organismi di volontariato	TOT
IT-S2-MDL-290	–	4	2	1	2	9
IT-S2-MDL-293	1	2	3	–	2	8
IT-G2-ABR-025	1	–	–	5	1	7
IT-G2-ABR-038	1	1	1	3	–	6
IT-G2-ABR-084	3	1	2	2	–	8
IT-G2-CAL-012	–	–	1	1	2	4
IT-G2-CAL-081	–	–	1	1	2	4
IT-G2-CAM-118	–	–	1	2	1	4
IT-G2-CAM-123	1	–	–	–	4	5
IT-G2-EMI-020	3	–	4	1	1	9
IT-G2-SAR-040	–	–	1	3	2	6
IT-G2-SIC-086	–	3	–	5	–	8
IT-G2-TOS-046	3	–	–	1	6	10
IT-G2-VEN-008	1	–	1	–	4	6
IT-G2-VAL-001	–	–	3	1	1	5
	<b>14</b>	<b>11</b>	<b>20</b>	<b>26</b>	<b>28</b>	<b>99</b>

In generale, se l'imprenditoria del Terzo settore si conferma come strumento privilegiato e specialistico per l'inclusione dei soggetti in esecuzione penale anche in una prospettiva di promozione dei diritti secondo il principio della cittadinanza attiva, la presenza più ridotta – in entrambe le fasi – degli Enti locali, viene bilanciata dalla loro diffusa partecipazione alle reti territoriali.

A partire da un sistema di relazioni spesso informali tra gli operatori dei servizi di *welfare*, i rapporti si consolidano e strutturano attraverso la sottoscrizione di protocolli che impegnano gli attori dello sviluppo a coordinarsi in azioni sinergiche, con l'obiettivo di promuovere impatto e sostenibilità delle speri-

mentazioni partenariali. La coerenza con le finalità progettuali, soprattutto in network ampi ed eterogenei, è stata assicurata dal coinvolgimento di organismi già presenti nelle PS. È il caso, per le associazioni di volontariato, delle attività svolte dalle strutture decentrate di organizzazioni nazionali, che operano, grazie alle reti, in maniera più fluida e capillare nelle specifiche aree di intervento, senza ricorrere alle “formalità” gestionali che il partenariato di sviluppo richiede.

Un esempio è quello delle Caritas diocesane in Abruzzo e in alcune aree Obiettivo 1, le cui funzioni di accoglienza e segretariato sociale vengono potenziate, in una più ampia ottica di promozione del benessere sociale, dall'azione svolta dalle strutture socio-sanitarie e attraverso i servizi per le tossicodipendenze o i presidi riabilitativi.

Infine, un ridotto numero di reti si è avvalso del contributo dei servizi per l'impiego, che, assenti nelle compagini partenariali, hanno supportato le PS nella rilevazione dei fabbisogni del territorio, nell'individuazione dei beneficiari e nella progettazione dei percorsi di presa in carico globali, garantendo il necessario collegamento con le realtà imprenditoriali di riferimento.

### 1.3 I BENEFICIARI COINVOLTI E I RISULTATI RAGGIUNTI

La SNS Equal Isfol ha somministrato, nel primo trimestre del 2008, un questionario ai 15 partenariati finalizzato a rilevare dati relativi ai beneficiari coinvolti, alle attività svolte, ai risultati raggiunti e ai prodotti realizzati. Sono state altresì indagati gli elementi di innovatività e sostenibilità delle sperimentazioni e il contributo delle reti. L'analisi dei dati restituiti, relativi a 14 progetti, ha permesso di delineare in modo accurato fisionomia e peculiarità degli interventi realizzati a livello nazionale, di cui si riporta di seguito una lettura.

#### **Beneficiari finali**

Sono stati coinvolti nelle attività progettuali 1337 beneficiari tra detenuti ed ex-detenuti. Interessante il rapporto tra i generi: si evidenzia una netta prevalenza di beneficiari maschi, che ammontano in totale a 1190. Una PS non ha rivolto attività a beneficiari finali perché a seguito dell'indulto non è stato possibile coinvolgere persone detenute in attività formativa e lavorativa, che si prevedeva di realizzare nel-

l'ambito di un servizio alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria.

Quanto alla nazionalità, solo tre partenariati hanno coinvolto esclusivamente soggetti italiani, mentre nella maggioranza dei casi si sono rivolti a beneficiari di nazionalità eterogenea, soprattutto ai cittadini europei provenienti dai paesi dell'est, cui seguono cittadini africani, in particolare dell'area maghrebina. Quasi tutti i partenariati hanno rivolto la propria attività sia ai detenuti con diversa posizione giuridica sia agli ex-detenuti. Una sola PS ha orientato il suo intervento esclusivamente all'integrazione di ex-detenuti. Otto PS hanno coinvolto soggetti sottoposti a misure alternative al carcere (es. affidamento in prova ai servizi sociali, arresti domiciliari, ecc.) con l'intento di rafforzare le potenzialità di risocializzazione insite in questo istituto giuridico.

### **Risultati raggiunti**

Al fine di offrire una lettura immediata dei dati raccolti con i questionari, le informazioni sui risultati raggiunti dalle sperimentazioni sono state raggruppate in quattro macro aree: Orientamento, Formazione, Inserimento lavorativo, Azioni di sistema<sup>16</sup>, ognuna delle quali è stata declinata in una serie di risultati specifici presentati nella Tabella Risultati. Di seguito sono commentati i dati quantitativi raccolti.

---

<sup>16</sup> Le quattro macro-aree citate fanno riferimento a quelle adottate nelle rilevazioni telematiche di monitoraggio che la SNS Equal ISFOL ha condotto durante tutta l'Iniziativa.

Tabella risultati

<b>Orientamento</b>	
bilanci di competenze effettuati	492
beneficiari finali raggiunti da servizi di orientamento informativo, motivazionale e professionale	1120
<b>Formazione</b>	
beneficiari coinvolti in formazione	452
certificazione di competenze	82
percorsi formativi individuali realizzati	124
<b>Inserimento lavorativo</b>	
nuovi contratti di lavoro stipulati	73
beneficiari coinvolti in <i>work experience</i>	93
imprese <i>profit/non profit</i> create	8
imprese/enti coinvolti in forme di sperimentazione per l'inserimento di beneficiari	622
<b>Azioni di sistema</b>	
reti attivate pubblico/privato	53
protocolli d'intesa e accordi stipulati	38
beneficiari intermedi raggiunti da attività di informazione, orientamento, assistenza	429
centri servizi/informativi/orientamento/formativi creati	12
servizi del lavoro integrati	4
servizi di supporto alle persone creati/innovati/integrati	9
bilanci sociali effettuati	1

**Orientamento**

L'orientamento rivolto agli autori di reato rappresenta l'area con il maggior numero di soggetti coinvolti (1120 tra detenuti ed ex-detenuti su un totale di 1337 beneficiari finali coinvolti); ciò può trovare una spiegazione innanzitutto nella natura propedeutica dell'attività di orientamento che accompagna l'autore di reato nella scelta di intraprendere un determinato percorso di cambiamento, che sia condiviso e quindi orientato al successo, rispetto agli altri step previsti dai processi di inclusione integrati. La consulenza motivazionale, il sostegno psicologico, la mediazione sociale risultano fondamentali per pro-

porre interventi di recupero per quanti sono spesso portatori di bisogni complessi e disagi correlati alle dipendenze, a problemi comportamentali, sanitari e psicologici, alla condizione di straniero, e, infine, ad un contesto socio-familiare caratterizzato in molti casi da deprivazione materiale, culturale ed emarginazione. Grazie ad Equal sono stati proposti interventi di reintegrazione ispirati all'approccio olistico che, con il contributo di attori diversi, agiscono su tutti quegli aspetti che concorrono a una efficace inclusione post-rilascio, proponendo soluzioni ai problemi alloggiativi, sanitari, finanziari, di relazione con le famiglie e la società, e che riducono il rischio di ricadere in situazioni di illegalità.

### **Formazione**

Equal ha rappresentato l'occasione per le persone sottoposte a procedimenti giudiziari e agli ex-detenuti di accedere ad opportunità di formazione e istruzione finalizzata ad incrementare l'occupabilità e le potenzialità di riabilitazione sociale, *l'empowerment*, l'accettazione delle regole e l'adesione al principio di cittadinanza responsabile. Sono numerosi infatti i beneficiari finali, se ne contano 452, coinvolti in attività di formazione e di reinserimento nei circuiti scolastici, cui è stata offerta l'opportunità di recuperare competenze sociali, di base, professionali. Si tratta, in molti casi, di interventi formativi non convenzionali, erogati attraverso laboratori alternati a momenti di *work experience* legati ad esempio ai mestieri del teatro, utilizzando la potenzialità educativa e terapeutica del teatro agito; laboratori sartoriali per la produzione di abiti destinati a rappresentazioni teatrali; la formazione *on the job* con *mentoring* nei settori della bioedilizia, informatica, gestione del verde ed artigianato artistico; il "cantiere scuola" per l'alternanza formazione lavoro. In altri casi, è stata erogata una formazione più tradizionale per il conseguimento, ad esempio, della patente europea del computer che ha consentito l'introduzione di Internet nella struttura detentiva, corsi per il conseguimento della qualifica di operatore socio assistenziale, ecc. L'offerta formativa, finalizzata in alcuni casi all'acquisizione di competenze certificate, è stata erogata all'interno delle strutture detentive, ma si contano anche esperienze in ambito extramurario in applicazione dei benefici contemplati dall'art. 21.



*Progetto SALIS:  
esperienza lavorativa  
in falegnameria*

## **Inserimento lavorativo**

Data l'estrema importanza rivestita dal lavoro in termini riabilitativi e di relazioni significative, nonché di riduzione del tasso di recidiva, molti partenariati si sono impegnati per offrire opportunità di inserimento, per coinvolgere i datori di lavoro ed esplorare nuove forme di occupazione. Risultati interessanti sono stati raggiunti in termini di accompagnamento al lavoro, anche con il supporto di tutor psicossociale e del tutor aziendale, e con il ricorso all'apprendistato e a strumenti di *work experience* e di sostegno all'imprenditorialità. Si contano 93 autori di reato che hanno usufruito di strumenti di promozione dell'inserimento nelle organizzazioni lavorative, tra cui tirocini aziendali di cui hanno beneficiato i soggetti in esecuzione penale che in applicazione dell'art. 21 godono dell'ammissione al lavoro esterno. Inoltre, sono stati stipulati 73 contratti di lavoro, 23 nell'ambito di una sola sperimentazione a fronte di 32 match tra domanda e offerta di lavoro. Si segnalano casi interessanti di ingresso delle imprese nel carcere come l'inserimento all'interno di una Casa Circondariale di una cooperativa sociale già esistente per la gestione dell'attività di lavanderia rivolta a clienti esterni, e la creazione di otto imprese di cui cinque, nell'ambito di un unico progetto, nel settore agricolo. Tra gli interventi che si sono preoccupati della sostenibilità delle imprese create si riporta il caso di una PS che ha stipulato un protocollo di intesa con la cooperativa sociale avviata per assicurarle commesse future sul mercato. Interessante il dato sulla capacità dei partenariati di catalizzare imprese e enti sul tema dell'inserimento lavorativo dei detenuti/ex-detenuti, che ha permesso di conseguire un risultato importante con 622 organizzazioni coinvolte. Tale livello di coinvolgimento è stato raggiunto grazie all'attività di informazione e sensibilizzazione che la maggior parte dei partenariati ha rivolto al mondo produttivo e istituzionale attraverso convegni, seminari e avvalendosi dei diversi mezzi di comunicazione, in particolare la stampa e il web.

## **Azioni di sistema**

In merito alle azioni finalizzate all'innalzamento dell'efficacia e della qualità dei servizi offerti e la programmazione di interventi integrati afferenti ai sistemi della giustizia, della formazione e della scuola, del lavoro, della sanità, i risultati raggiunti dai partenariati si sostanziano essenzialmente nelle numerose reti attivate tra enti pubblici e privati, se ne contano 53, e nella stipula di 38 tra protocolli e accordi. Molto si è realizzato in termini di consulenza, formazione, sensibilizzazione dei referenti del sistema peniten-

ziario, socio-assistenziale, della formazione e dell'istruzione, del mondo delle imprese, del sindacato, dell'associazionismo, del terzo settore, per un totale di 429 soggetti coinvolti. Sebbene si tratti di un solo caso, merita menzione la realizzazione di un bilancio sociale.

Al fine di promuovere il cambiamento culturale e l'innovazione in una istituzione, il carcere, caratterizzata per natura da rigidità e chiusura verso l'esterno, i partenariati, grazie anche allo strumento della rete promosso da Equal, hanno svolto un intenso lavoro di composizione di rapporti e di creazione di sinergie operative sui territori con la conseguente riduzione della frammentazione degli interventi. Nei diversi territori che hanno ospitato le sperimentazioni i partenariati hanno inoltre promosso la creazione, innovazione, integrazione di servizi, in particolare di quelli informativi, di orientamento, formativi, del lavoro, di supporto alle persone. I servizi coinvolti, deputati a migliorare le condizioni di occupabilità e di reintegrazione sociale delle persone in esecuzione penale e degli ex-detenuti, attraverso la costruzione di percorsi di vita e il rafforzamento dell'autonomia personale e professionale, hanno avuto l'opportunità di trarre beneficio dalle sperimentazioni in termini di efficienza interna ed efficacia operativa.

## 1.4 AREE D'INTERVENTO

**D**all'esame dei questionari compilati sono state individuate tre principali aree d'intervento che hanno caratterizzato in maniera preponderante le attività svolte dai partenariati. Di seguito si offre una trattazione di tali aree e *focus* specifici su alcuni progetti, nonché un approfondimento sugli interventi che hanno coinvolto minori autori di reato.

### Informazione e sensibilizzazione

Caratteristica comune a tutti gli interventi Equal rivolti ai soggetti in esecuzione penale è stato il forte investimento di risorse in azioni di comunicazione sul contesto territoriale di riferimento.

I partenariati hanno constatato la delicatezza degli interventi rivolti a soggetti percepiti dall'opinione pubblica come coloro che dovrebbero essere tenuti ai margini della società. Il divario tra la percezione

dell'opinione pubblica su questo tema e i principi riabilitativi affermati nel dettato costituzionale è il termometro di un potenziale rischio di fallimento di tutti gli interventi finanziati nell'area penale.

L'approvazione della legge n. 241 del 31 luglio 2006 "Concessione di indulto", avvenuta nel pieno svolgimento dei progetti Equal, ha rappresentato una grossa sfida per tutti i partenariati i quali, oltre ad affrontare le ordinarie difficoltà, dettate anche dalla mancanza di coordinamento degli Enti locali soprattutto in pieno periodo estivo, si sono trovati di fronte ad un'opinione pubblica non preparata per accogliere un così alto numero di persone in uscita dalle carceri. Questo ha richiesto un ulteriore investimento in azioni di comunicazione e sensibilizzazione rivolte alla società civile ed, in particolare, agli attori del processo di reinserimento nella società.

A queste considerazioni vanno aggiunte anche le attuali difficoltà che il Progetto di Unione europea sta attraversando in molti degli Stati membri di fronte a un'opinione pubblica sempre più diffidente e scettica. L'Unione con gli ingenti fondi stanziati sta dimostrando che è possibile intervenire nei confronti di tanti soggetti svantaggiati con adeguate politiche nazionali del lavoro e di *welfare*. Uno dei punti più critici dell'intera gamma di interventi per i soggetti in esecuzione penale è spesso rappresentato dalla comunicazione sull'importanza delle attività finanziate in loro favore, che dovrebbe puntare sul ritorno in termini di sicurezza delle spese realizzate. "Comunicare l'Europa" non è semplice ma è un investimento indispensabile senza il quale si corre il rischio di precludere l'efficacia degli interventi.

Le *Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria* adottate dalla Commissione Nazionale Consultiva e di coordinamento per i rapporti con le Regioni, gli Enti locali ed il volontariato, e pubblicate il 19 marzo 2008 prevedono tra gli aspetti più salienti di ogni intervento territoriale proprio le azioni di sensibilizzazione. Nell'ambito del Patto politico tra Stato, Regioni, Enti locali, comunità civile, volontariato e settore produttivo, che viene proposto come strumento per lo sviluppo di una rete integrata di percorsi per l'inclusione sociale le prime azioni specifiche previste riguardano proprio la sensibilizzazione della collettività. Riportiamo di seguito un estratto:

*Azioni di sensibilizzazione della collettività sulle tematiche della legalità, della mediazione dei conflitti, della sicurezza sociale, tese a sviluppare una cultura dell'inclusione, della comprensione e dell'accoglienza, con particolare riferimento alle misure alternative alla detenzione. È proprio nel*

*territorio che dobbiamo provare a fare stime di esperienze di successi e fallimenti, di pensare un rimodellamento di orientamento che non riproduca lo schema repressione-punizione-cura, ridando un senso all'approccio locale attraverso un'assunzione di responsabilità di tutti gli attori del processo agendo sull'esclusione sociale, in un'ottica culturale prima ancora che penale; nelle dinamiche locali dobbiamo favorire la rappresentazione sociale della norma, del crimine, dell'autore di reato, attraverso processi di conoscenza che mettano insieme le agenzie formative ed educative dei territori: dalla scuola alla famiglia, a tutti i luoghi di aggregazione sociale. I programmi di informazione e formazione (locali, regionali e nazionali) devono essere rivolti a tutta la popolazione, con particolare riguardo a quella in età scolastica. La realizzazione di questi programmi può essere effettuata utilizzando tutti i mezzi di informazione e comunicazione, ivi comprese le forme di pubblicità progressiva, non ancora utilizzate per le problematiche in questione. L'individuazione di specifiche figure a livello locale e regionale adeguatamente formate in tema di comunicazione pubblica e istituzionale e l'organizzazione di uffici per le relazioni con il pubblico e per i rapporti con la stampa, costituiscono i presupposti operativi per una comunicazione trasparente e non episodica verso il territorio.<sup>17</sup>*

I progetti Equal hanno anticipato con le loro attività la rilevanza di tale linea d'intervento.

Più nel dettaglio, le attività di comunicazione si sono rivolte a tre categorie quali: la società civile nel suo complesso; gli operatori di organismi pubblici, del Terzo settore, del volontariato; il mondo delle imprese.

Nell'ambito delle attività rivolte all'opinione pubblica i partenariati hanno predisposto materiale informativo da diffondere, sia sugli obiettivi progettuali che sulla tematica dell'esecuzione penale. Brochure, opuscoli informativi e poster sono i classici strumenti adottati. Alcuni progetti hanno adottato differenti strategie per raggiungere il largo pubblico attraverso il circuito religioso, ad esempio con incontri presso parrocchie, e il mondo giovanile, tramite gli Uffici Informagiovani comunali e i servizi sociali territoria-

---

<sup>17</sup> Le Linee Guida sono state elaborate dalla Commissione Nazionale Consultiva e di Coordinamento per i rapporti con le regioni, gli enti locali ed il volontariato istituita presso il Ministero della Giustizia. Alla Commissione prendono parte, oltre al dicastero della Giustizia, quello dell'Interno, dell'Istruzione, del Lavoro della Salute e della Solidarietà Sociale, degli Affari Regionali, le Regioni, le due Province autonome, l'UPI, l'ANCI e la Conferenza nazionale volontariato giustizia. La Commissione ha ripreso i suoi lavori nel novembre del 2006 dopo un periodo di interruzione durato oltre quattro anni.

li. In alcuni casi, emittenti radio-televisive nazionali, quali Rai 3, e locali hanno ospitato testimonianze sui progetti durante programmi televisivi dedicati alle tematiche sociali.

Il coinvolgimento attivo degli organismi del Terzo settore, del volontariato e delle rappresentanze sindacali nelle loro emanazioni locali ha garantito, nella maggioranza degli interventi, un'efficace azione di sensibilizzazione rivolta all'opinione pubblica, organizzando conferenze, manifestazioni e dibattiti a livello locale e nazionale.

Un progetto calabrese ha previsto azioni di animazione territoriale, volte a promuovere la creazione e il sostegno dell'impresa sociale evidenziandone il ruolo e le opportunità che essa offre nei confronti dei soggetti a rischio di esclusione socio-professionale.

Tutti i partenariati hanno organizzato conferenze finali di chiusura dei progetti come momento di restituzione alla cittadinanza e alle istituzioni locali dei risultati raggiunti e di presentazione delle principali ricerche e prodotti realizzati.

Un progetto emiliano ha adottato la formula del bilancio sociale per la presentazione delle attività svolte ed una valutazione del loro impatto sociale e territoriale.

### LA COMUNICAZIONE DEI PROGETTI NELLE POLITICHE DI WELFARE: IL BILANCIO SOCIALE DI EQUAL PEGASO<sup>18</sup>

Negli interventi che afferiscono all'area del *welfare* sempre più spesso alla rendicontazione economica viene fatto accompagnare un documento che declina il valore che le azioni svolte rappresentano per il territorio ed i suoi attori, soprattutto per le persone cui esso si è rivolto. Il bilancio sociale rappresenta lo strumento più rilevante per certificare il profilo etico di un intervento, di un'azione, di un progetto svolto da un soggetto sia esso privato o pubblico, per restituire alla comunità territoriale il capitale sociale generato; un momento quindi per enfatizzare il proprio legame con il territorio.

<sup>18</sup> Rielaborazione di documenti della PS Equal Pegaso e del testo di E. Vergani, *Il Bilancio Sociale*.

Il progetto emiliano Pegaso ha adottato il modello del bilancio sociale quale principale strumento funzionale, da un lato, al monitoraggio e alla valutazione delle attività svolte dal partenariato e dall'altro, al *mainstreaming*, inteso come restituzione dei risultati raggiunti e delle possibili azioni di continuità.

La compagine partenariale, rivolgendosi a tutti gli attori chiave del territorio, ha promosso momenti partecipati di confronto valutativo sulle iniziative che la PS ha messo in campo nelle aree tematiche affrontate.

La costruzione del bilancio sociale si è quindi incentrata sulle seguenti tappe:

- illustrazione del profilo organizzativo, del modello di *governance* e della visione dell'organizzazione del progetto;
- presentazione della *mission*, articolata in una declinazione degli obiettivi strategici dell'organizzazione;
- mappatura degli *stakeholder*;
- adozione di un sistema strutturato di indicatori ed esplicitazione delle fonti di dati;
- analisi qualitativa delle azioni principali;
- rilevazione delle esperienze degli *stakeholder*.

Il bilancio, grazie all'azione di un valutatore appositamente incaricato, analizza criticamente se e in che misura il progetto Pegaso abbia rispettato i tre criteri valutativi prescelti – coerenza, efficacia, sostenibilità – e se abbia raggiunto risultati rilevanti rispetto agli obiettivi prefissati. Infine, il bilancio affronta l'aspetto forse più significativo del momento valutativo: gli apprendimenti che il progetto ha generato – soprattutto verso i partner – e l'opportunità concreta di disseminare in ambito regionale tali apprendimenti (in termini di strategie e buone pratiche) verso decisori istituzionali e *stakeholder*.

**Titolo del progetto** *Pegaso: processi plurali di rete per l'inclusione dei detenuti*

**Referente PS** TECHNE – Consorzio per la Formazione Professionale di Forlì-Cesena – Cesena

**Tel** 0543 410711

**E-mail** [coordinatori.fo@mailtechne.org](mailto:coordinatori.fo@mailtechne.org)

**Sito web** [www.techne.org](http://www.techne.org)

Risulta di particolare rilievo l'attenzione rivolta agli istituti scolastici per la formazione alla legalità e l'informazione sulla realtà penitenziaria.

Ad esempio, il progetto emiliano Pegaso con l'Agenzia di Comunicazione Sociale (vedi box "Comunicare tra carcere e territorio") nelle attività di sensibilizzazione ha coinvolto complessivamente, più di 1000 studenti, cui si sono aggiunti 26 insegnanti, 120 detenuti e 21 volontari. Tra queste ha ricoperto un ruolo centrale l'indagine rivolta a studenti e detenuti sul tema della legalità e della prevenzione che ha visto coinvolto più di 900 persone. Le attività hanno riguardato studenti dalle scuole elementari alle scuole secondarie.

### COMUNICARE TRA CARCERE E TERRITORIO<sup>19</sup>

La partnership di sviluppo Pegaso ha lavorato su tre aree peculiari del processo di inclusione delle persone in esecuzione penale:

- il valore della *governance*, con azioni di sostegno alle reti interistituzionali di coordinamento territoriale;
- l'accesso al lavoro e all'impresa, favorendo misure d'integrazione tra imprese, cooperazione sociale, sindacati, sia all'interno che all'esterno del carcere;
- ed infine, unico caso tra i progetti italiani, sul tema della comunicazione sociale, realizzando presidi territoriali per favorire lo sviluppo di un dialogo tra persone detenute e cittadini liberi, con una attenzione particolare ai giovani e ai temi della legalità e della prevenzione.

Pegaso ha creato una Agenzia di comunicazione sociale interprovinciale sulle problematiche del carcere e ha realizzato una campagna di comunicazione integrata rispetto agli eventi in atto sui territori e al progetto nel suo complesso.

Obiettivo del servizio è stato sensibilizzare la collettività sul tema dell'esecuzione penale attraverso interventi di comunicazione rivolti a partner del progetto, *stakeholder*, media locali. Principale strumento dell'attività è stato il portale [www.equalpegaso.it](http://www.equalpegaso.it).

<sup>19</sup> Rielaborazione di documenti della PS Equal Pegaso e del testo di E. Vergani, *Il Bilancio Sociale*.

so.net, concepito sia come spazio di informazione rivolto agli attori chiave, sia come strumento a disposizione dei partner per il coordinamento delle attività.

In raccordo con l'Agencia sono stati inoltre organizzati laboratori locali di comunicazione a Forlì-Cesena, Ferrara e Bologna, all'interno o all'esterno delle carceri, composti da gruppi di volontari, detenuti e operatori impegnati in iniziative di comunicazione sociale e creativa da e sul carcere in collaborazione con istituti scolastici e Enti locali. In ogni laboratorio è stata organizzata una sede attrezzata (interna o esterna al carcere), che ha visto la realizzazione, attraverso il coordinamento di gruppi di lavoro, di interventi sui media locali (stampa/radio/TV), di incontri con le scuole del territorio e di attività di giornalismo sociale.

La strategia dei Laboratori si è articolata in una duplice modalità di intervento: una, volta a trasmettere ai detenuti degli istituti penitenziari nozioni elementari relative ai diritti soggettivi e ai limiti della loro esigibilità nella condizione detentiva; l'altra, in direzione "interno-esterno", rivolta agli studenti delle scuole superiori e ai giovani impegnati nel volontariato, con il fine di fornire loro una panoramica approfondita delle problematiche della detenzione e dell'inclusione sociale nonché un contatto diretto con la realtà carceraria.

**Titolo del progetto** *Pegaso: processi plurali di rete per l'inclusione dei detenuti*  
**Referente PS** TECHNE – Consorzio per la Formazione Professionale di Forlì-Cesena – Cesena  
**Tel** 0543 410711  
**E-mail** [coordinatori.fo@mailtechne.org](mailto:coordinatori.fo@mailtechne.org)  
**Sito web** [www.techne.org](http://www.techne.org)

Due progetti a favore dei minori hanno allestito spettacoli teatrali e un festival del teatro in Istituti Penali Minorili realizzati dagli stessi beneficiari con l'aiuto di associazioni e cooperative.

Le tecnologie informatiche legate alla rete, i siti Internet dei progetti, l'inserimento del *link* al progetto in siti *web* tematici, la diffusione attraverso attività di *mailing* di *newsletter* periodiche sono state le forme

più adottate dai partneriati. La maggior parte delle PS ha previsto, nell'ambito di veri e propri piani di comunicazione, la creazione di siti Internet progettuali, in cui oltre alla descrizione degli obiettivi dell'intervento delle strategie adottate, dei partner e soggetti della rete coinvolti, sono stati presentati i principali risultati raggiunti e prodotti realizzati. Nel box che segue viene riportata la lista dei siti Internet attivi alla data di stesura di questa pubblicazione.

### **Siti internet predisposti dai partneriati**

Scoop (Abruzzo) [www.equalcoop-comunepescara.it](http://www.equalcoop-comunepescara.it)

SALIS (Abruzzo) [www.equal-salis.it](http://www.equal-salis.it)

Intra (Abruzzo) [www.equalintra.org](http://www.equalintra.org)

Pegaso (Emilia Romagna) [www.equalpegaso.net](http://www.equalpegaso.net)

COS (Campania) [www.equalcos.it/home.html](http://www.equalcos.it/home.html)

Oltre la linea d'ombra (Campania) [www.oltrelineadombra.it](http://www.oltrelineadombra.it)

Laboris (Sardegna) [www.laboris.it/equal.php](http://www.laboris.it/equal.php)

Jonathan (Toscana) [www.comune.firenze.it/progetto\\_jonathan](http://www.comune.firenze.it/progetto_jonathan)

Rjuscire (Veneto) [www.rjuscire.org](http://www.rjuscire.org)

Rete EQUAL Azione 3 OPEN [www.reteopen.it](http://www.reteopen.it)

Le azioni rivolte agli operatori del settore hanno mirato ad incrementare la sensibilizzazione degli stessi, cui si sono successivamente aggiunte le azioni mirate di formazione. La formula del seminario è stata quella più utilizzata.

Un progetto calabrese ha redatto un opuscolo informativo dal titolo "I compiti istituzionali degli Uffici Locali di Esecuzione Penale Esterna" destinato alle persone in esecuzione penale, alle Istituzioni e alle stesse comunità locali ed è volto a promuovere e a diffondere le politiche di inclusione socio-professionale dei soggetti provenienti da percorsi penali.

Tutti gli interventi hanno parallelamente investito per incrementare il livello di sensibilità degli operatori



*Costumi di scena  
creati dalle ragazze  
del carcere della Giudecca  
di Venezia*

degli organismi coinvolti nella rete di progetto.

Nei confronti del mondo imprenditoriale si sono adottate principalmente forme di coinvolgimento attivo delle associazioni di categorie mirate a sensibilizzare i datori di lavoro, spesso piccole e media imprese, sulle normative in vigore in merito all'assunzione di soggetti in esecuzione penale o in uscita dal circuito carcerario, attraverso l'organizzazione di conferenze e *workshop* specifici, e la distribuzione di materiale informativo dedicato.

Il progetto abruzzese SALIS ha attivato un tavolo di cooperazione finalizzato alla sensibilizzazione delle imprese, cui hanno partecipato gli uffici locali della CNA, della Confesercenti, dell'Unione dei Giovani industriali e della Confederazione italiana Agricoltori. I lavori di questo tavolo hanno permesso di realizzare eventi di sensibilizzazione a cui sono state invitate le imprese associate, consentendo, ad esempio, di acquisire la disponibilità da parte di alcuni imprenditori ad ospitare i beneficiari durante le fasi di *work experience*.

Tra le attività rivolte agli operatori e al mondo delle imprese si devono menzionare le quattro miniguide per l'inserimento socio-lavorativo di adulti e minori autori di reato realizzate dai nove partenariati della cordata di PS Equal OPEN:

1. le opportunità ed i vantaggi per le imprese nell'inserimento lavorativo delle persone detenute ed ex-detenute;
2. le funzioni di accompagnamento nei percorsi di inserimento al lavoro delle persone detenute ed ex-detenute;
3. lavorare dentro e fuori dal carcere;
4. percorsi e strumenti per i minorenni autori di reato.

Si tratta di opuscoli informativi dedicati a destinatari differenti, quali gli stessi detenuti, i volontari, gli operatori e gli imprenditori.

L'approccio adottato è quello della funzionalità legata all'erogazione di informazioni semplici e facilmente fruibili per il lettore, sia esso il detenuto che deve informarsi sulle possibilità di lavoro all'interno o all'esterno del carcere, sia il datore di lavoro che deve approcciarsi alle norme e alle procedure per fornire lavoro a persone in esecuzione penale.

Le guide sono state diffuse su tutto il territorio nazionale, nell'ambito del bacino d'intervento delle PS della cordata e delle reti collegate.

(G.C.)

## Percorsi integrati

L'offerta di misure integrate per soggetti autori di reato rappresenta la declinazione operativa che, in una logica di approccio globale al problema dell'inclusione, ha più contribuito ad uno dei principali obiettivi del Programma: l'integrazione stabile tra politiche del lavoro e politiche sociali.

Superare la segmentazione degli ambiti di competenza attraverso l'identificazione di strategie e finalità comuni è stato infatti l'obiettivo sfidante per quasi la totalità dei progetti, che hanno sperimentato un mix di azioni diversificate volte a rispondere alla molteplicità dei bisogni espressi da questo gruppo di beneficiari. L'azione formativa, condotta prevalentemente all'interno delle strutture penitenziarie, è stata la tappa principale di un più ampio processo di re-inserimento lavorativo e insieme sociale, che ha coniugato il mandato di Equal - inclusione attraverso il miglioramento delle opportunità di accesso al mercato – con i dettami dell'Ordinamento penitenziario, che individua nella formazione professionale e nel lavoro una parte integrante del trattamento penitenziario, di cui costituisce una componente fondamentale ai fini del percorso di rieducazione e reinserimento sociale del condannato<sup>20</sup>.

### CARCERE E TERRITORIO: ORIENTARE PER REINSERIRE

*Empowerment* e sviluppo delle capacità creative rappresentano le linee strategiche adottate dalla PS R.J.USC.I.RE per facilitare il reinserimento delle detenute dell'istituto della Giudecca di Venezia al termine del periodo di detenzione.

L'attività formativa svolta in carcere, finalizzata ad acquisire competenze in un ambito specialistico ma con un forte potenziale di sviluppo – i costumi d'arte – ha costituito la principale attività del progetto, che ha coinvolto 35 donne italiane e straniere in un percorso professionalizzante centrato sulla riappropriazione della motivazione e dell'autostima.

Per alcune è stato possibile certificare le proprie competenze attraverso esami di ido-

<sup>20</sup> Il lavoro, in particolare, è l'unico elemento del trattamento ad essere definito obbligatorio (per i condannati) dall'Ordinamento penitenziario. L'amministrazione penitenziaria, di conseguenza, è tenuta ad attivare tutte le politiche e gli interventi atti a favorire il maggior numero di possibilità formative ed occupazionali ai soggetti ristretti negli istituti penitenziari.

neità, di qualifica e di conseguimento del diploma e fondamentale è stato il ricorso alle nuove tecnologie, utilizzando Internet nelle esercitazioni per la patente europea del computer (ECDL) e il software CAD per l'elaborazione dei costumi teatrali.

Il manuale "Orientarsi tra ago e filo", realizzato dalla PS a seguito degli incontri con rappresentanti di piccole e medie imprese e realtà artigianali del tessile delle Province di Padova e di Venezia, costituisce un importante risultato delle attività svolte.

Il confronto con gli esperti del settore ha permesso di ricostruire un quadro delle competenze professionali e trasversali richieste per ciascun profilo (modellista, sarto su misura, costumista, stilista), con una duplice finalità: da un lato, supportare le beneficiarie nella conoscenza della filiera di produzione del tessile, delle modalità di svolgimento del lavoro e delle *skill* richieste e, dall'altro, agevolare la realizzazione di un'attività di impresa formativa simulata in laboratorio, la modalità individuata dalla PS per consentire alle ragazze di operare in carcere come se fossero in azienda.

Il progetto ha inoltre investito sulla formazione di 19 operatori tra docenti, educatori e agenti di polizia penitenziaria e assistenti sociali del Ministero della Giustizia, focalizzando l'attenzione sulle competenze indispensabili all'attività di docenza all'interno di un istituto carcerario, quali, ad esempio: capacità di adeguare le modalità di insegnamento alla specificità dei destinatari (detenute) e di gestire il gruppo e le dinamiche che lo caratterizzano; o favorire, attraverso il ricorso a strategie motivazionali, il riconoscimento delle risorse personali e l'acquisizione e/o il rafforzamento delle competenze trasversali utili all'accompagnamento delle detenute nel percorso formativo e di inserimento lavorativo.

Di rilievo, in merito, il Vademecum sull'attività di *coaching*, una metodologia basata su un rapporto di partnership tra *coach* e cliente e volta ad aiutare quest'ultimo a raggiungere specifici obiettivi in ambito sia personale, sia professionale e a favorire il potenziamento e il mantenimento nel tempo delle capacità e del livello di *performance*. Nell'ambito del percorso professionalizzante il *coach* è stato il facilitatore che, affiancandosi alla detenuta, ne ha favorito l'emergere delle principali difficoltà, individuando insieme a lei risultati da raggiungere e le modalità da adottare allo scopo. In particolare, il lavoro si è concentrato sulla riappropriazione dell'identità sociale e professionale delle ragazze, promuovendone competenze di autoanalisi e di sviluppo

dell'autostima, di sviluppo di strategie di *coping*, e l'acquisizione di un comportamento "sicuro" e consapevole.

**Titolo del progetto** *R.J.USC.I.RE, Riqualificarsi on the Job per riUSCire*  
in un Inserimento Regolare

**Referente PS** Istituto Istruzione Superiore "E.U. Ruzza"

**Tel** 049 657287

**E-mail** [info@ruzzapendolapadova.it](mailto:info@ruzzapendolapadova.it)

**Sito web** [www.ruzzapendolapadova.it](http://www.ruzzapendolapadova.it)

Le attività professionalizzanti, basate prevalentemente sulla formazione d'aula e sul *training on the job* in laboratori protetti e in contesti lavorativi aperti (aziende e imprese artigiane), sono state finalizzate allo sviluppo di competenze di base, tra cui moduli di alfabetizzazione per stranieri volti a favorire una familiarizzazione ambientale e informatiche e specialistiche, ad esempio nei settori della bioedilizia, giardinaggio e sartoria.

In alcuni casi ciò ha significato la possibilità di certificare i saperi acquisiti, attraverso esami di idoneità o di qualifica o il conseguimento del diploma.

Alcune PS hanno inoltre lavorato sull'acquisizione di capacità di riflessione e autovalutazione, utili a fronteggiare le situazioni di transitorietà e di cambiamento vissute dalle persone autrici di reato in occasione dei frequenti trasferimenti all'interno degli istituti carcerari o dell'inserimento in comunità di accoglienza o in strutture di transizione.

Interessante, infine, un'esperienza di formazione per lo sviluppo di capacità imprenditoriali, che ha consentito la costituzione, ad opera dei *mentor* (beneficiari intermedi) e dei beneficiari finali del progetto, di una cooperativa sociale di tipo b; e la sperimentazione di un percorso formativo per la figura di operatore socio assistenziale, già riconosciuta a livello regionale ma per la prima volta "applicata" a persone in esecuzione penale; un gruppo di allieve ristrette, appositamente formate, ha avuto infatti la possibilità, durante il percorso di tirocinio, di operare con questa funzione presso soggetti privati individuati dalla Caritas locale.

## DALLA DETENZIONE ALL'OCCUPABILITÀ ATTRAVERSO UN PERCORSO INTEGRATO

Il Progetto abruzzese SALIS ha promosso l'accesso al mercato di detenuti, ex-detenuti e soggetti in esecuzione penale esterna attraverso la sperimentazione di azioni di accompagnamento sia verso il lavoro dipendente, sia favorendo forme di lavoro autonomo.

Grazie ad un partenariato specificamente incentrato su organismi ed istituzioni locali sia private che pubbliche, è stato sperimentato un modello di accompagnamento specialistico finalizzato ad incrementare l'occupabilità dei destinatari e a soddisfare bisogni connessi con l'inclusione sociale, quale quello della ricerca di un alloggio temporaneo.

Lo sviluppo di un'azione sinergica ed integrata tra i Servizi territoriali, che a diverso titolo si occupano del *target* di riferimento, ed alcune Associazioni datoriali operanti nell'area di intervento ha permesso di attivare, integrare ed armonizzare il modello citato.

Il modello di inserimento lavorativo e sociale si articola nelle seguenti tappe:

1. accoglienza e informazione sulle attività del progetto
2. valutazione/selezione
3. eventuale accesso all'alloggio di transizione
4. supporto nell'erogazione dei servizi per l'occupabilità
5. invio agli altri servizi del territorio per soddisfazione di altri bisogni
6. sensibilizzazione, promozione ed acquisizione disponibilità delle aziende
7. definizione e dettaglio del fabbisogno d'impresa
8. *matching* utente-azienda
9. formazione *on the job*
10. accompagnamento nella *work experience* - borsa lavoro
11. stabilizzazione utente.

A seguito di una fase iniziale di selezione, orientamento e breve formazione mirata all'inserimento in una specifica struttura produttiva, gli utenti sono stati inclusi in percorsi formativi *on the job*. L'inserimento in azienda, della durata indicativa di sei mesi, è stato supportato dall'erogazione agli utenti di una borsa lavoro di circa € 400 mensili a titolo di rimborso spese, in modo da offrire alle persone una minima sicurezza economica; inoltre è stata prevista la disponibilità di alloggi di transizione gratuiti per il periodo di presa in carico da parte del progetto.

L'intera fase di inserimento/re-inserimento degli utenti è stata supportata da una specifica équipe multidisciplinare, formata ad hoc, che ha fornito sostegno sia agli utenti che ai datori di lavoro coinvolti nella sperimentazione.

Nell'ultima fase, di durata media di 6/8 mesi, l'utente è stato accompagnato in un percorso di stabilizzazione lavorativa di lavoro dipendente ed autonomo. In quest'ultimo caso gli utenti hanno avuto accesso ai servizi di consulenza tecnica erogati dal Centro Integrato Servizi (C.I.S.) per la creazione di impresa e tutto quanto concerne la sfera del lavoro autonomo.

Nel caso di lavoro dipendente le aziende interessate ad assumere gli utenti hanno contattato i servizi di consulenza tecnica erogati dal C.I.S. in modo particolare rispetto agli incentivi e agli sgravi contributivi e fiscali previsti dalla normativa vigente.

**Titolo del progetto** *SALIS – Servizi per l'Autonomia, il Lavoro e l'Inclusione Sociale*  
**Referente PS** Provincia di Pescara  
**Tel** 085 724238  
**E-mail** presidenza@provincia.pescara.it  
**Sito web** www.equal-salis.it

(G.C.)

Per ogni PS il ricorso diffuso a programmi personalizzati di apprendimento, modulati in funzione delle esigenze e delle capacità dei singoli, è stato preceduto da azioni di *counselling* e orientamento, soprattutto attraverso metodologie di *empowerment* e di bilancio di competenze, finalizzate a stimolare nei beneficiari la definizione attiva e partecipe di un personale progetto di sviluppo formativo/professionale.

Misure di accompagnamento hanno caratterizzato anche la fase dell'inserimento lavorativo, centrata soprattutto su tirocini svolti in imprese del territorio con il supporto di figure tutoriali. Alcuni progetti hanno utilizzato équipes multidisciplinari e, accanto alle tradizionali funzioni di accoglienza e familiarizzazione rispetto al contesto lavorativo, in alcuni casi è stato fornito da *coach* e facilitatori un sostegno di tipo psico-sociale.

## LE FIGURE TUTORIALI NEI PERCORSI DI INCLUSIONE

Il progetto sardo Laboris – Laboratorio per l'Orientamento e l'Inserimento Sociale – ha affrontato in modo unitario e coordinato il problema dell'inclusione sociale dei soggetti sottoposti a misure penali (ristretti all'interno degli istituti di pena oppure ammessi alle misure alternative) o che, fuoriusciti dal circuito carcerario, sono a rischio di recidiva.

Il modello di intervento ha valorizzato una strategia di inserimento lavorativo stabile, puntando ad incrementare i livelli di professionalizzazione dei soggetti target, la consapevolezza delle proprie potenzialità, e, contestualmente, a favorire nelle imprese il clima necessario per la permanenza in azienda.

Il percorso sperimentato ha previsto una fase di orientamento e la contestuale ricerca di una azienda dove svolgere il tirocinio, una fase di formazione (costruita sulla base delle caratteristiche del soggetto e del ruolo che avrebbe ricoperto in azienda) e una di tirocinio.

Al termine del percorso molte aziende hanno deciso di confermare i tirocinanti, poiché soddisfatte della loro produttività e del livello di integrazione nel sistema dell'organizzazione aziendale. Due le figure professionali indispensabili per il successo dell'iniziativa: il tutor aziendale e quello psicosociale.

### **Il tutor aziendale**

Il tutor aziendale è il punto di riferimento, sotto il profilo tecnico, del beneficiario; è colui che gli insegna il mestiere e gli fornisce i consigli necessari per eseguire corret-

tamente il proprio lavoro ed integrarsi nell'organizzazione aziendale, cui appartiene. Il suo ruolo è quello di guida e facilitatore nel percorso di inserimento e di apprendimento di competenze trasversali e di formatore per l'apprendimento di competenze tecniche. Si rapporta spesso con il tutor psicosociale (o tutor pedagogico) per facilitare l'integrazione della persona in azienda e completarne il percorso formativo. Nella PS Laboris ha ricoperto tale funzione un lavoratore dell'azienda in possesso di determinate caratteristiche (relazionali, comunicative e tecniche) e che da tempo lavorava nell'azienda.

### **Il tutor psicosociale**

Il partenariato ha affiancato alla sperimentazione del tutor aziendale quella del tutor psicosociale, che ha un ruolo fondamentale per l'esito degli inserimenti lavorativi dei soggetti target, svolgendo una funzione di "cuscinetto" nei momenti più critici del processo. A differenza del tutor tecnico, quello pedagogico conosce approfonditamente le caratteristiche personali del beneficiario, la sua storia e le sue problematiche, ma anche le sue potenzialità e desideri. Per tale motivo l'intero percorso di inserimento viene svolto sotto la supervisione dei due tutor, che dialogano e cercano di impostare una strategia di intervento ed operatività centrata sulle caratteristiche del singolo beneficiario.

La funzione del tutor psicosociale viene attivata sin dalla fase di orientamento e ricerca dell'azienda, che costituisce il primo momento di conoscenza del soggetto in relazione a esperienze lavorative pregresse, trascorsi formativi, attitudini e aspirazioni. Durante l'iter formativo svolge una funzione di supporto al beneficiario nell'apprendimento delle competenze trasversali, mentre durante l'inserimento in azienda lo sostiene lavorando da un lato, con il beneficiario e, dall'altro, con l'impresa.

Nell'attuale sistema dei servizi per l'impiego, e specificamente nel contesto del territorio sardo, entrambe le figure non sono previste. Esistono esperti in percorsi di inclusione dei soggetti svantaggiati (che operano nei Centri Servizi per il Lavoro) che però per la mole di lavoro svolta, per le ampie caratteristiche del target gestito (disabili, detenuti ed ex-detenuti, ragazze madri e tossicodipendenti, ecc.) e per la tipolo-

gia di organizzazione delle strutture non forniscono i servizi, indicati in precedenza, indispensabili per un processo di inserimento lavorativo stabile.

**Titolo del progetto** *Laboris – Laboratorio per l'Orientamento  
e l'Inserimento Sociale*

**Referente PS** SOS S.r.l – Servizi all'Occupazione e allo Sviluppo – Cagliari

**Tel** 070 673042

**E-mail** fabfloris@tiscali.it

(G.C.)

Il modello dei percorsi integrati, in cui rimane centrale l'investimento sull'offerta formativa, ha compreso in un numero ridotto di interventi alcune misure parallele quali il supporto alla ricerca abitativa, il sostegno al reddito e azioni rivolte alle famiglie degli autori di reato, nell'ottica di offrire una copertura "globale" alle esigenze dei beneficiari durante o al termine del periodo di detenzione, sottraendoli in tal modo al pericolo di devianze della criminalità.

### **Azioni volte al rafforzamento delle strutture e dei sistemi**

Affinché gli approcci integrati per l'inserimento nel mercato del lavoro e nella società proposti agli autori di reato si possano configurare come modelli efficaci è necessario che all'interno dei sistemi e delle strutture deputate alla loro elaborazione e attuazione (formazione e istruzione, lavoro, giustizia, sanità) siano presenti spinte verso i cambiamenti culturali, organizzativi e gestionali.

Ciò è maggiormente vero se il sistema di riferimento è quello carcerario, rigidamente strutturato e tendenzialmente chiuso verso l'esterno. Il Programma Equal ha promosso l'innovazione, il rafforzamento della qualità e il miglioramento delle relazioni tra sistemi e ha puntato molto sulla loro interconnessione. I partenariati che hanno risposto alla sfida di rafforzare la capacità dei sistemi di rispondere ai bisogni dei gruppi sociali vulnerabili, si sono impegnati, non sempre riportando successi, in progetti ambi-

ziosi volti a scardinare resistenze, mettere in discussione metodologie di lavoro e procedure consolidate, linguaggi e competenze degli attori pubblici e privati. Sono questi i cambiamenti più innovativi che hanno provocato gli interventi. Laddove i progetti hanno sostenuto azioni di *capacity building* e dato attuazione con successo al principio di partenariato e di rete, sono stati raggiunti risultati sostenibili nel tempo.

## IL TERRITORIO PER LA CONCERTAZIONE DELLE RISORSE

Con l'obiettivo di promuovere l'occupabilità degli autori di reato, il progetto *INTRA* ha raccolto l'adesione di partner istituzionali ed economici che, nel territorio abruzzese, sono responsabili della riabilitazione di questo gruppo target o che, per le finalità perseguite, possono contribuire a facilitare tale processo.

Tre amministrazioni provinciali, il PRAP Abruzzo e Molise, enti di formazione, associazioni datoriali e una rete formata da Comuni e dalle articolazioni territoriali dei partner (Istituti penitenziari, UEPE, Centri per l'impiego), che rimane a patrimonio dei territori coinvolti oltre il finanziamento Equal, hanno operato per creare un forte e stabile collegamento tra i sistemi della giustizia e del lavoro.

Per raggiungere tale obiettivo la PS ha progettato e sperimentato un modello operativo per il consolidamento della rete di attori del territorio orientata all'offerta di servizi integrati per i detenuti. Alla base del modello vi è lo scambio di conoscenze ed esperienze fra organizzazioni che cooperano nelle prese in carico degli autori di reato. Pertanto, i referenti e gli operatori dei servizi partecipanti alla rete sono stati periodicamente coinvolti in interventi di tipo informativo e formativo, volti alla reciproca conoscenza delle organizzazioni e delle prassi di lavoro e allo sviluppo di strumenti e modalità comuni di intervento. È stato così offerto, a supporto degli operatori dei servizi dedicati agli autori di reato, un repertorio condiviso di approcci metodologici e procedure come risultato dello sviluppo e dell'applicazione di guide procedurali e strumenti operativi per la preparazione, l'erogazione ed il controllo delle principali tipologie di servizi offerti (informativi e di orientamento, formativi, e di supporto all'inserimento lavorativo).

Un risultato rilevante in termini di messa in comune di risorse è l'attivazione di sportelli di orientamento, gestiti dai Centri per l'Impiego, all'interno delle strutture detentive. Sul versante dei servizi formativi, nei bacini territoriali coinvolti l'offerta formativa è stata definita in accordo tra la Provincia competente e l'amministrazione penitenziaria e i diversi attori che si occupano del gruppo target. Tale modalità ha sancito il ruolo programmatico delle Province in materia e ha avviato la pratica della concertazione con gli altri attori del territorio; ha permesso di erogare formazione in linea con le esigenze dello sviluppo locale e con le competenze pregresse dei detenuti, ai quali è stata concessa la possibilità di trasferirsi presso la sede detentiva dove veniva erogato il corso di interesse.

La formazione è stata parte dei percorsi integrati di presa in carico alla cui attivazione hanno concorso tutte le organizzazioni competenti sulla base di procedure condivise per il monitoraggio degli interventi. Il modello sperimentato ha così contribuito a migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi erogati, ridurre gli errori, le sovrapposizioni e i costi, incrementare i risultati di successo. Lo strumento di cui il partenariato si è dotato a garanzia della partecipazione attiva dei suoi componenti che rappresentano i principali responsabili delle politiche d'inclusione per gli autori di reato è il "Tavolo Provinciale Carcere-Territorio", istituito in ogni Provincia partner (L'Aquila, Teramo, Chieti). Questo, che si configura come luogo di concertazione di interventi in materia di politiche per l'occupabilità, ha il compito di formulare raccomandazioni per il programmatore e definire attività per gli utenti, ed è dotato di un atto costitutivo (il protocollo di rete) e di un regolamento interno che ne disciplina l'operato. Le Amministrazioni locali si sono impegnate a recepire a livello procedurale e/o normativo le modalità di concertazione previste dal modello (Tavoli Provinciali) e a stabilizzare i servizi attivati con la sperimentazione (Sportelli Cpl all'interno degli Istituti di Pena).

**Titolo del progetto** *INTRA*  
**Referente PS** IAL CISL Abruzzo  
**Tel.** 085 432161  
**E- mail** info@ial.abruzzo.it  
**Sito web** www.equalintra.org

Il rafforzamento dei sistemi e dei servizi collegati è stato perseguito dai partenariati Equal che si sono impegnati nella riabilitazione di persone con percorsi di esecuzione di pena attraverso tre tipologie di attività:

- rafforzamento delle competenze degli operatori attraverso interventi formativi, di orientamento, consulenza, ecc.;
- creazione di sinergie tra gli attori chiave dello sviluppo socio-economico attraverso la stipula di patti e accordi e l'istituzionalizzazione di reti operative, che si sono trasformati in forme di collaborazione stabile;
- creazione di nuovi servizi e innovazione/integrazione di quelli esistenti.

### SERVIZI PER IL LAVORO: LO SPORTELLO C.I.S.

Il (C.I.S.) Centro Integrato Servizi, istituito dal progetto *SALIS* presso i partner CNA e Confesercenti, offre consulenza e assistenza tecnica per utenti svantaggiati che intendono avviare progetti di lavoro autonomo in ambito artigianale e commerciale e di inserimento nel mercato del lavoro.

Durante lo svolgimento delle attività progettuali il servizio ha offerto nello specifico:

- supporto per l'accesso al credito e per la creazione d'impresa;
- supporto all'inserimento dell'utenza in azienda;
- supporto per l'assegnazione di alloggi transitori;
- sensibilizzazione delle imprese e acquisizione delle disponibilità all'assunzione.

Il C.I.S. è gestito da CNA e Confesercenti, associazioni datoriali con competenze ed esperienze consolidate nell'erogazione dei servizi summenzionati che sono stati rimodulati sulla base delle esigenze particolari espresse dall'utenza svantaggiata. Gli utenti del Centro hanno sottoscritto un patto contenete specifiche disposizioni rispetto ai reciproci impegni, i servizi disponibili e le relative modalità di accesso. La richiesta di consulenza per l'accesso al credito e la creazione di impresa ha rappresentato la tipologia di servizio maggiormente richiesta.

Nell'ambito dell'assistenza erogata si è proceduto alla verifica dei presupposti per

intraprendere percorsi verso l'imprenditorialità, e, in molti casi, è stato necessario ridimensionare le aspettative degli utenti per mancanza di requisiti minimi di tipo personale e professionale; anche laddove si evidenziava un'idea imprenditoriale interessante, questa è stata penalizzata dall'assenza di finanziatori e dalle rigide disposizioni normative.

Per ovviare a tale problema, il Cna di Pescara intende sollecitare il sistema bancario per la creazione di un fondo di garanzia ad hoc.

Il C.I.S. ha erogato efficientemente i servizi di inserimento in azienda per la *work experience*, in collaborazione con l'équipe professionale di inserimento, che ha svolto il ruolo di facilitatore di inclusione sociale.

La possibilità di accedere ad alloggi transitori, risolvendo così i problemi abitativi grazie al servizio dedicato, è stata indispensabile per i beneficiari in *work experience*, per i quali sono state rese disponibili cinque strutture ricettive.

L'erogazione dei servizi volti alla definizione di rapporti con le imprese è dipesa dai risultati ottenuti dall'azione di sensibilizzazione dei datori di lavoro rispetto ai temi dell'inclusione. Molto impegnativa è risultata l'azione per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro.

I servizi citati hanno superato la fase sperimentale ed ormai sono stati acquisiti come parte integrante all'interno dei servizi che le due associazioni datoriali offrono ordinariamente in attuazione del loro mandato. Gli operatori hanno dovuto necessariamente adeguare le loro competenze per relazionarsi in maniera efficace con il gruppo target.

<b>Titolo del progetto</b>	<i>SALIS – Servizi per l'Autonomia, il Lavoro e l'Inclusione Sociale</i>
<b>Referente PS</b>	Provincia di Pescara
<b>Tel.</b>	085 724238
<b>E-mail</b>	presidenza@provincia.pescara.it
<b>Sito web</b>	www.equal-salis.it

Numerose PS hanno operato per aggiornare e specializzare le competenze degli operatori. Come si

evince dalla Tabella risultati, sono state coinvolte 429 soggetti tra personale dedicato all'attività trattamentale, operatori dell'amministrazione penitenziaria, educatori, formatori, operatori dei servizi per l'impiego, operatori socio-sanitari, religiosi, imprenditori, ecc.

Come esempio si cita la creazione di una "Équipe Professionale di inserimento con il ruolo di facilitatore di inclusione sociale area penale" e il corso di formazione su "Consulenza orientativa e accompagnamento al lavoro per persone limitate nella libertà". Inoltre gli operatori sono stati dotati di una serie di strumenti di supporto quali vademecum sul *coaching*, carta dei servizi del territorio, schede utenti, glossari, ecc.

Altra attività molto diffusa è stata l'integrazione di risorse istituzionali e sociali che ha permesso di accreditare numerosi enti privati all'interno delle istituzioni e di riconoscerne il ruolo di interlocutori, contribuendo a contrastare l'autoreferenzialità che ha caratterizzato il carcere specialmente in passato.

### SEDI ISITITUZIONALI E RETI LOCALI PER LA RIABILITAZIONE DEGLI AUTORI DI REATO <sup>21</sup>

Il progetto Pegaso è intervenuto sui comitati locali per l'area dell'esecuzione penale adulti attivati presso i Comuni di Bologna, Forlì-Cesena e Ferrara e, parallelamente, sulle reti locali, nell'ottica di offrire un supporto alla *governance* dei gruppi interistituzionali di coordinamento di iniziative e attività in materia.

I comitati locali sono nati sulla base di disposizioni normative nazionali e di un Protocollo d'Intesa tra Regione Emilia Romagna e Ministero della Giustizia, quali luoghi di promozione della concertazione interistituzionale e di raccordo delle risorse sulle questioni relative all'esecuzione di pena.

La composizione del comitato è legata alle peculiarità del territorio di riferimento, e, in linea generale, vi partecipano: assessori comunali e provinciali competenti, direttori degli istituti di pena, direttore del UEPE, referente ASL, garante dei diritti dei detenuti, ecc. La partecipazione ai lavori è aperta agli enti del privato sociale ed è previ-

<sup>21</sup> Rielaborazione di documenti della PS Equal Pegaso e del testo di E. Vergani, *Il Bilancio Sociale*.

sta l'integrazione con i tavoli programmatici dei Piani sociali di zona (L. 328/2000). Con l'obiettivo di dare valore alla *governance* e offrire assistenza alle reti locali e ai comitati locali è stata avviata nei tre Comuni coinvolti una ricerca-azione, partecipata e orientata all'apprendimento, che ha permesso di rilevare i bisogni e le criticità delle reti attive nell'area in oggetto e promuovere quindi strumenti di pianificazione strategica di indirizzo e *governance*.

Sono stati analizzati il livello di partecipazione e le relazioni tra i membri del comitato locale, le interconnessioni con i Piani di zona, le sedi di confronto e concertazione sul tema e le reti del territorio, e sono state formulate proposte migliorative in merito agli aspetti partecipativi, alla ridefinizione delle funzioni del comitato in ambito programmatico, alla costituzione di commissioni tematico-disciplinari, alla continuità tra l'attività del comitato e quella dei Piani di zona, al consolidamento della rete carcere, alla rappresentanza del Terzo settore nella programmazione delle attività, ecc.

Le proposte di sviluppo, contenute nel rapporto di ricerca, hanno guidato l'azione trasversale di assistenza ai comitati locali e alle reti locali in merito alla riorganizzazione e pianificazione strategica di indirizzo e *governance*, nonché a modalità innovative di integrazione con i Piani sociali di zona.

Sono stati stipulati accordi e protocolli tra Istituzioni, reti del mondo del lavoro e del privato sociale, finalizzati a promuovere l'inclusione, attraverso la valorizzazione di risorse e competenze.

Sono state infine formulate alcune piste di lavoro su cui innestare futuri interventi migliorativi e intraprese azioni per garantire la sostenibilità dell'intervento.

**Titolo del progetto** *PEGASO: processi plurali di rete per l'inclusione dei detenuti*  
**Referente PS** TECHNE – Consorzio per la Formazione Professionale di Forlì-Cesena – Cesena  
**Tel.** 0543 410711  
**E-mail** [coordinatori.fo@mailtechne.org](mailto:coordinatori.fo@mailtechne.org)  
**Sito web** [www.techne.org](http://www.techne.org)

Tra gli strumenti che hanno istituzionalizzato la collaborazione tra carcere e territorio si citano patti e protocolli di intesa finalizzati alla formazione e all'inserimento socio-lavorativo, protocolli metodologici e procedurali per il supporto ai processi di inclusione in una prospettiva di rete per l'occupazione, tavoli tematici, tavoli di concertazione, ecc.

Tra i servizi si citano: i servizi di supporto alla creazione d'impresa, centri servizi multifunzionali, incubatori sociali, che in molti casi si qualificano come elementi di innovatività nei territori interessati perché caratterizzati da carenze e, in molti casi, da assenze di tali risorse.

(L.C.)

### **IL CENTRO SERVIZI CALABRESE POTAMOS, UN'ESPERIENZA INNOVATIVA IN UN TERRITORIO DIFFICILE**

Dal costante rapporto con ex-detenuti e loro familiari il progetto calabrese POTAMOS ha realizzato percorsi di recupero sociale attraverso un loro costante impegno imprenditoriale. È stato utilizzato un percorso già collaudato dall'esperienza della cooperativa Valle del Bonamico nell'ambito della produzione frutticola, applicandola anche alla coltivazione vitivinicola ed all'allevamento del maiale nero allo stato brado. In un contesto quale quello calabrese, ed in particolare della zona della Locride, si è voluto costituire aziende "sane" che potessero rappresentare il volano per lo sviluppo e l'integrazione in un territorio fortemente caratterizzato dalla presenza di organizzazioni criminali.

Per riuscire al meglio ad offrire servizi efficaci a questi nuovi imprenditori è stato avviato un centro servizi per il sostegno e l'accompagnamento in tutte le fasi di creazione d'impresa: elaborazione dell'idea progettuale, studio di fattibilità, eventuale reperimento di fondi economici. Il centro servizi sta proseguendo le sue attività con azioni più specificamente tecniche, come la commercializzazione dei prodotti e l'acquisizione di fette di mercato. Il Centro si rivolge agli ex-detenuti ed ai loro familiari attraverso un approccio integrato basato su ricerca, orientamento, consulenza e successiva formazione.

Tra i servizi forniti dagli operatori si citano: l'orientamento di mercato ed alle forme d'impresa; l'aggiornamento professionale; informazioni sulla responsabilità aziendale ed amministrativa, sugli oneri previdenziali e la normativa in materia; consulenza fiscale e del lavoro.

**Titolo del progetto** POTAMOS  
**Referente PS** Cooperativa Valle del Bonamico – Locri (RC)  
**Tel.** 0964 20948  
**E-mail** bonamico@micso.it

(G.C.)

### Interventi rivolti ai minori

Un gruppo ristretto di interventi Equal per i soggetti in esecuzione penale si è concentrato sull'area della devianza minorile, rivolgendosi esclusivamente ad un'utenza sopra i 14 anni, il termine anagrafico stabilito dal legislatore per applicare il concetto di imputabilità, ossia la capacità del minore di essere dichiarato responsabile di reato e quindi passibile di pena<sup>22</sup>.

La specificità del target, evidenziata da una normativa che prevede particolari forme di tutela, ha condotto le PS a definire risposte progettuali che, sebbene diversificate, convergono sulla necessità di attivare processi di crescita responsabilizzante volti a superare la condotta deviante e a recuperare il minore alla legalità e quindi alla società. Responsabilizzazione quindi come elemento chiave in un percorso che, con adeguato supporto, il ragazzo deve compiere in primo luogo verso se stesso, e, secondariamente, nei confronti della società, attraverso il rispetto di una serie di regole e l'acquisizione di un proprio ruolo sociale nel tessuto produttivo<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Cfr. art. 98 del Codice penale, che dichiara che "è imputabile chi, nel momento in cui ha commesso il fatto, aveva compiuti 14 anni ma non ancora i 18, se aveva capacità di intendere e di volere." Mentre per i maggiorenni la capacità di intendere e volere è presunta, per i minori dai 14 ai 18 anni deve essere accertata volta per volta, in relazione al reato compiuto.

<sup>23</sup> Cfr. Guide Open, *Percorsi e strumenti di inclusione per i minorenni autori di reato*.

## CREATIVITÀ PER L'INCLUSIONE SOCIALE

L'allestimento di spettacoli teatrali è stata per alcuni giovani l'occasione per ripensare il proprio vissuto e definire un nuovo progetto di vita, ripartendo dalla scena con la sola arma della creatività.

Gli interventi promossi tra il 2005 e il 2007 dall'Associazione Euro in due Istituti di Pena siciliani (Palermo e Catania) e nel carcere "Cesare Beccaria" di Milano e "Pietro Siciliani" di Bologna hanno infatti consentito a più di 100 ragazzi italiani slavi e maghrebini tra i 14 e i 21 anni di frequentare laboratori di scenografia, sartoria, tecnica del suono e dell'illuminazione, drammatizzazione e tecniche interpretative ai fini della messa in scena di un festival itinerante centrato sulla drammaturgia di Shakespeare.

Le attività, realizzate all'interno degli Istituti e volte all'acquisizione di competenze di carattere tecnico-professionale, hanno, nel caso del "Beccaria", contribuito al ripristino del Teatro interno all'Istituto penale e, nel carcere minorile di Catania Bicocca, alla creazione di un apposito spazio teatrale che ha ospitato l'inaugurazione di un "Romeo e Giulietta" in dialetto siciliano ridotto dagli stessi ragazzi; altre rappresentazioni si sono svolte al Teatro del Pratello, che a Bologna ospita il "Centro Teatrale Interculturale Adolescenti e Giustizia Minorile" e al "Fabbrica Teatro" di Milano.

Fondamentale è stato il contributo da un lato, dei centri di Giustizia minorile, della polizia penitenziaria e degli educatori (30 soggetti coinvolti), e, dall'altro, di associazioni e cooperative sociali (*Bloom cultura teatri*, *Coop. Dioniso*, *Ass. Puntozero*) che da tempo operano con e soprattutto nel 'pianeta carcere'.

Soci delle cooperative sono infatti registi teatrali che hanno allestito e gestito i laboratori lavorando sull'esperienza dei ragazzi e aiutandoli nella riappropriazione di un'identità spesso negata e quindi deviata. A partire dalla potenzialità educativa e terapeutica del teatro agito, il partenariato Equal tra i servizi del sistema giudiziario e il mondo dell'associazionismo *non profit* è quindi riuscito, con il sostegno di una capillare campagna informativa sui media nazionali e regionali, a realizzare processi 'attivi' di valorizzazione e rielaborazione di vissuti e competenze per l'occupabilità e il reinserimento sociale.

<b>Titolo del progetto</b>	<i>On stage – Di scena</i>
<b>Referente PS</b>	Associazione Euro, Palermo
<b>Tel.</b>	091 6379553
<b>E-mail</b>	info@associazioneeuro.org

I partenariati, che hanno operato in ambito sia sovraregionale (Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Trentino, Emilia-Romagna, Lazio, Abruzzo, Molise, Marche, Calabria, Basilicata, Sicilia) sia locale (Toscana e Sicilia), hanno riunito 35 organismi, così distribuiti: nove, tra Dipartimenti di Giustizia Minorile e Istituti Penali per i Minorenni, preposti all'esecuzione della misura cautelare detentiva e della pena e, parallelamente, ad un'azione educativa integrata con gli altri Servizi della giustizia minorile e del territorio; quattro Comuni, che, ai sensi della L. 328/00, sono stati chiamati a realizzare, attraverso i servizi sociali, interventi di prevenzione, recupero e risocializzazione dei minori durante la detenzione, nonché di assistenza a loro e alle loro famiglie durante le misure alternative e, infine, dieci strutture dell'area non profit, che hanno fornito spazi e operatori per lo svolgimento di tirocini e *work experience*. Tra i soggetti di diritto privato, si segnalano cinque tra agenzie formative e istituti d'istruzione.

Un ruolo strategico è inoltre stato svolto dalle reti territoriali, laddove la sinergia tra Enti locali – non solo Comuni, ma anche Regioni e Province e, in un caso, circoscrizioni cittadine – parti datoriali, organismi non profit e di volontariato accreditati dai sistemi territoriali della giustizia giovanile, ha consentito una più capillare sensibilizzazione del contesto di riferimento e l'individuazione dei beneficiari finali, supportando, in alcuni casi, la fase di inserimento in realtà di transizione o in imprese locali.

Di rilievo, in tal senso, la formalizzazione di collaborazioni con diversi servizi sociali dei Comuni per l'attivazione stabile di contributi incentivanti per tirocini formativi e l'ampia attività svolta con gli imprenditori e le associazioni di categoria: quest'ultima, in particolare, è stata finalizzata ad ampliare la rete aziendale a disposizione dei minori, con particolare attenzione alle zone periferiche delle città, e ad avviare tirocini per giovani segnalati dall'Ufficio Servizi Sociali Minorenni.



*Rieducare attraverso  
la creatività – Il Festival  
del Teatro allestito  
negli Istituti di Pena  
Minorili.*

## IL TERRITORIO PER L'INCLUSIONE TRA SISTEMI E SINERGIE<sup>24</sup>

Fondato su un ampio partenariato nazionale che ha riunito i principali attori operanti nel settore della giustizia minorile, il progetto *Ipotesi di lavoro* ha agito su contesti e sistemi centrali e locali, rafforzando i legami tra politiche giudiziarie, sociali e del lavoro e individuando nuovi spazi occupazionali per l'inserimento di giovani del penale minorile.

L'intervento, che ha coinvolto 260 ragazzi di età compresa tra 14 e 21 anni di diverse nazionalità (Italia, Romania, Marocco ed ex-Jugoslavia) e circa 1000 beneficiari intermedi appartenenti ad ASL, Comuni, Province, Associazioni di categoria, cooperative, Centri per la Giustizia Minorile e Dipartimento di Giustizia Minorile, si è articolato in piani operativi territoriali, che ciascun partner ha definito in una logica di sinergia e complementarità con misure già attive nei territori.

Tre le principali tipologie di attività realizzate:

- Azioni di informazione e diffusione: la rete e tutti i soggetti coinvolti sono stati sensibilizzati ed informati in relazione al progetto attraverso: incontri organizzati dagli stessi partner progettuali a livello centrale e con organizzazioni di supporto, con il coinvolgimento diretto sia dei livelli politici, sia di quelli tecnico/operativi; creazione di basi allargate nelle Regioni interessate in favore di uno scambio e di una ricognizione dei bisogni; ed eventi di diffusione cui hanno partecipato quanti hanno collaborato nelle azioni e i soggetti istituzionali e non, operanti nel settore dell'inclusione sociale e lavorativa dei minorenni e giovani.
- Misure formative: attivazione di moduli e percorsi integrati di istruzione/formazione in un istituto penitenziario, azioni di orientamento, consulenza ed accompagnamento al rientro nel circuito scolastico o al lavoro attraverso l'istituto dell'apprendistato e progettazione di percorsi formativi in grado di portare gli allievi, nei tempi di frequenza vincolati dalla durata della permanenza all'interno dell'istituto penale, ad acquisire un set di competenze certificabili secondo i repertori nazionali e/o regio-

<sup>24</sup> Il progetto *Ipotesi di Lavoro* è inoltre oggetto di analisi nel paragrafo "La giustizia per i minori: strategie e linee di azione negli interventi del Dipartimento per la Giustizia Minorile".

nali di competenze di base (ad esempio, standard minimi competenze di base secondo l'Accordo Stato-Regioni 15/1/2004) e di competenze tecnico professionali certificate in sede di esame dei percorsi triennali sperimentali.

- Attività svolte con gli organismi coinvolti nella rete di progetto: tavoli di concertazione, azioni di sensibilizzazione sul progetto e sulle tematiche dell'occupabilità e dell'inclusione socio-lavorativa dei minori e giovani.

Facendo leva sul principio della responsabilità sociale di impresa, il progetto ha inoltre ottenuto il supporto finanziario di alcuni enti per proseguire le azioni di inserimento socio-lavorativo a favore dei beneficiari finali anche dopo la conclusione delle attività progettuali, contribuendo a migliorare il raccordo tra istituzioni, giovani ed imprese e tra reti dei servizi alla persona e mondo del lavoro.

**Titolo del progetto** *Ipotesi di lavoro*

**Referente PS** Istituto Don Calabria Comunità San Benedetto, Verona

**Tel.** 045 8033698

**E-mail** mediazione@doncalabria.it

Complementarità tra i servizi quindi come presupposto per un'operatività integrata che ha consentito di raggiungere complessivamente più di 400 ragazzi, di sesso prevalentemente maschile, tra i 14 e i 21 anni<sup>25</sup>, italiani e stranieri, prevalentemente condannati – anche in esecuzione penale esterna – per reati contro il patrimonio o lo spaccio di sostanze stupefacenti. In linea con il corpo normativo e regolamentare dell'Ordinamento penitenziario, che tutela il diritto del condannato all'istruzione e alla formazione e prevede l'attivazione, all'interno degli istituti penitenziari, di corsi di istruzione di vario ordine e grado<sup>26</sup>, le sperimentazioni hanno inteso garantire soprattutto il diritto alla continuità del processo educativo – scolastico o di formazione – al momento della fuoriuscita dal circuito penale. A questo scopo sono stati privilegiati percorsi che,

<sup>25</sup> Gli Istituti Penali per i Minorenni ospitano minorenni o ultradiciottenni (fino agli anni 21, nel caso in cui il reato a cui è riferita la misura sia stato commesso prima del compimento della maggiore età).

<sup>26</sup> Cfr. D.P.R. 230/2000, Regolamento recante norme sull'ordinamento penitenziario e sulle misure privative e limitative della libertà, art. 41 e sgg.

grazie a preliminari azioni di *counselling* e orientamento, hanno consentito di individualizzare gli apprendimenti dei beneficiari rispetto alla personalità ed alle esigenze educative dei minori, nonché alla durata del periodo detentivo. L'attenta valutazione delle competenze pregresse e il lavoro sulla motivazione all'apprendimento e alla costruzione di relazioni di fiducia hanno valorizzato la centralità della dimensione educativa, che ha supportato il sostegno affettivo-relazionale necessario durante l'esecuzione penale. Oltre a settori "tradizionali" quali ad esempio, meccanica e ristorazione, i progetti hanno proposto azioni formative nel campo dell'agricoltura biologica – in collaborazione con l'Associazione Libera che gestisce aziende agricole requisite a soggetti condannati per associazione a delinquere di stampo mafioso – o dei mestieri legati alla produzione di spettacoli teatrali. L'accompagnamento al rientro nei circuiti formativi o all'inserimento lavorativo in azienda tramite borse lavoro, apprendistati o tirocini ha richiesto parallelamente un investimento sulle figure volte a sostenere i ragazzi nel percorso lavorativo o di integrazione sociale. A questo scopo sono stati realizzati, nell'ambito di percorsi di ricerca-azione, focus tematici volti ad approfondire aspetti quali le condizioni di efficacia del lavoro tra operatori di servizi diversi o i fattori influenti sul rapporto con le famiglie e sono stati realizzati seminari per gli operatori di comunità finalizzati alla formazione di "animatori della legalità", deputati a sostenere l'inserimento dei giovani svantaggiati attraverso percorsi di legalità e cittadinanza.

## 1.5 OPEN: LA RETE NAZIONALE DEI PROGETTI EQUAL

**N**ell'ambito dell'Azione di Equal dedicata al *mainstreaming*, il Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali in qualità di Autorità di gestione ha invitato i progetti operanti nell'ambito dell'area penale a costituire una cordata specifica sul tema.

Nove partenariati<sup>27</sup> – otto geografici e un settoriale – hanno così dato vita alla cordata OPEN, che ha quindi visto lavorare insieme ben 57 organismi partner dei diversi progetti.

Le PS che vi hanno preso parte hanno avuto come obiettivo comune lo sviluppo ed il miglioramento –

---

<sup>27</sup> Questi i progetti coinvolti: due abruzzesi - IN.TRA. e SALIS – uno calabrese – POTAMOS, due campani - OLTRE LA LINEA D'OMBRA e COS, uno sardo - LABORIS – uno veneto - R.J.USC.I.RE – e uno emiliano PEGASO. A questi si è aggiunto il partenariato settoriale Ipotesi di lavoro che ha svolto anche il ruolo di capofila e soggetto referente.

internamente negli istituti penali ed esternamente nella comunità – di metodi e sistemi per favorire l’inserimento/reinserimento socio-lavorativo per ex-autori di reato sia adulti che minori.

Tale collaborazione ha visto la creazione di un network che mira a diventare una rete di riferimento permanente a livello nazionale, collegata con altri network a livello europeo, configurandosi come un soggetto capace di incidere sulle attività programmatiche, rappresentando le istanze dei beneficiari finali, dei territori, del sistema della giustizia in una logica sussidiaria e non meramente sommativa. Il network sviluppa approcci e capacità di coinvolgimento delle parti sociali, datoriali, istituzionali, ecc. per raggiungere un riassetto sociale che includa reinserimento socio-lavorativo di ex-autori di reato, integrando le politiche del lavoro, sociali, educative e della formazione.

Tra i prodotti realizzati congiuntamente dalle varie partnership vi sono le quattro miniguide operative sull’inserimento lavorativo dei destinatari finali, già precedentemente citate.

L’approccio adottato da OPEN é stato orientato a incrementare l’occupabilità degli ex autori di reato e, proprio a tal fine, le guide sono state progettate per rivolgersi a target diversi quali imprenditori, consulenti del lavoro, commercialisti, operatori dell’inserimento lavorativo, destinatari finali adulti e l’intero sistema che opera con minori autori di reato.

Alle guide si è aggiunto un libretto in cui sono illustrate tutte le prassi d’intervento adottate dai partner membri di OPEN.

La cordata ha dato vita a due tavoli tematici, rispettivamente per minori e per adulti (autori ed ex autori di reato) con sessioni di lavoro comuni e specifiche.

I tavoli hanno rappresentato un potenziale punto di raccordo delle reti pubbliche e private esistenti e un primo passo per la costruzione di una rete nazionale permanente.

Nel tavolo sugli adulti sono stati analizzati temi quali lo sviluppo delle competenze di base e professionali negli ex-detenuiti; la legislazione sull’accesso ai diritti con un’attenzione alla lettura delle varie applicazioni previste dall’ordinamento (misure alternative, permessi di soggiorno, salute, ecc.).

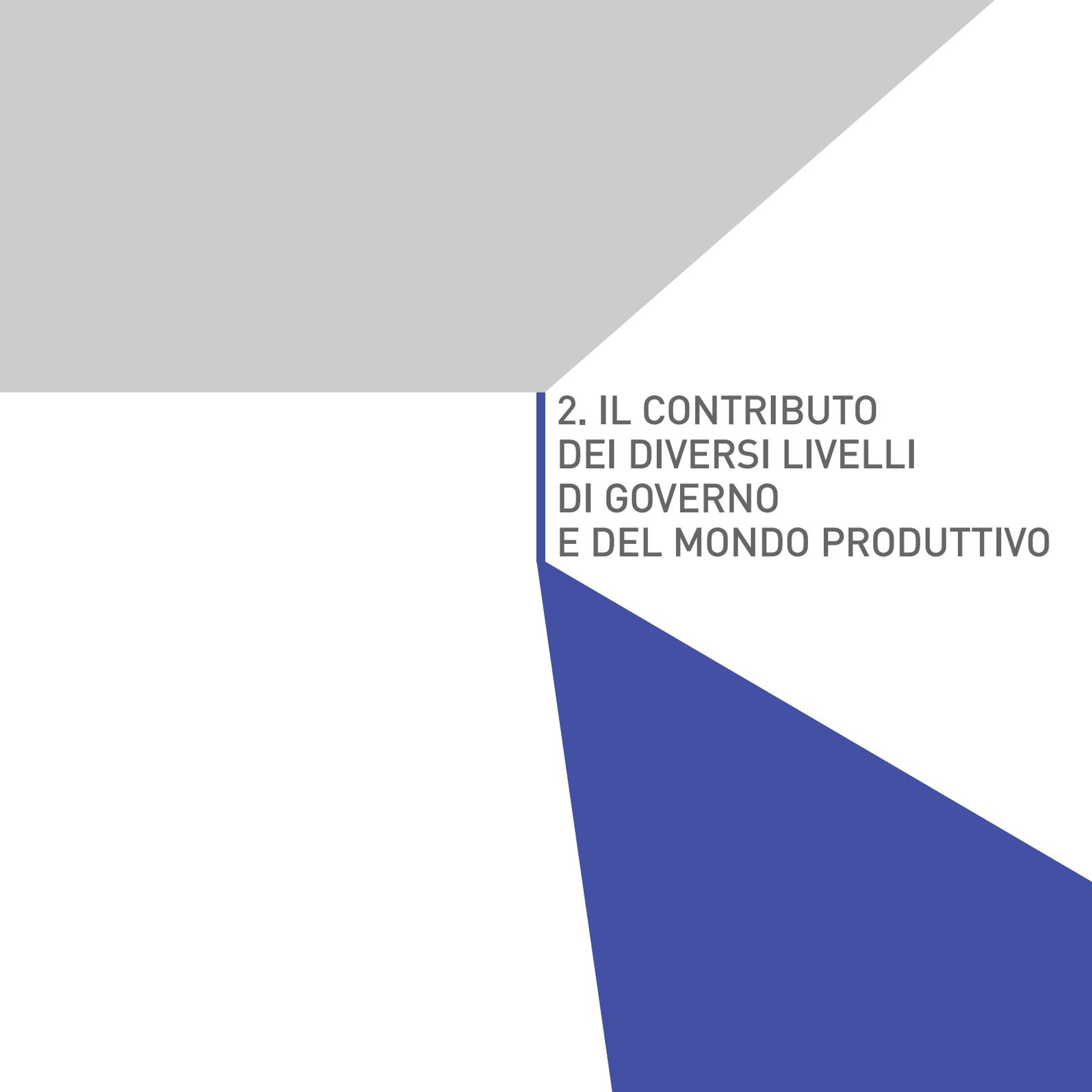
Nel tavolo sui minori, oltre all’aspetto del passaggio di competenze dal Dipartimento per la Giustizia Minorile al Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria per i giovani dai 19 ai 22 anni, si è affrontato il Progetto Educativo Individualizzato ed il diritto/dovere alla formazione, la questione del miglioramento delle misure e degli istituti giuridici del penale esterno con particolare riguardo a situazioni di maggiori discriminazione relative ad esempio ai minori stranieri.

Entrambi i gruppi hanno sviluppato percorsi per la transizione dalla situazione di detenzione al reinse-

rimento socio-lavorativo (“dal dentro al fuori”); la collaborazione inter-istituzionale, tra cui l’integrazione tra i servizi alla persona all’interno di una logica di politiche di *welfare*; il coinvolgimento degli imprenditori; il ruolo del volontariato e del terzo settore nel sistema penale; l’affidamento in comunità, la promozione dello scambio di attori chiave e testimoni privilegiati.

Inoltre, OPEN ha posto le basi per configurarsi come riferimento sia per il Ministero del Lavoro sia per il Ministero della Giustizia, arrivando a costituire non tanto una rete strumentale alla presentazione di un progetto, ma una rete di attori accreditati e riconosciuti istituzionalmente dai Ministeri competenti (*Welfare*, Giustizia, Interno). È stato infine avviato il collegamento con le reti tematiche sull’area penale *NEON* di Olanda, Gran Bretagna e Germania.

Il valore aggiunto che il lavoro in cordata ha garantito alla strategia ed ai risultati attesi appare sostanzialmente riconducibile all’integrazione di politiche per l’impiego con le strategie a sostegno dell’inclusione sociale, favorendo l’inserimento lavorativo attraverso percorsi educativi di soggetti ex-autori di reato; ed all’elaborazione di approcci, metodologie e strumenti innovativi, che consentano di sviluppare percorsi di programmazione negoziata per lo sviluppo del *welfare mix*. Infine non è da sottovalutare l’importante valore di capitale sociale e relazionale che la cordata ha rappresentato per ogni partecipante. È stata inoltre una formula che ha sicuramente fornito ai 57 organismi partecipanti potenziali basi per una futura cooperazione in interventi tematici sia a livello nazionale che europeo.



**2. IL CONTRIBUTO  
DEI DIVERSI LIVELLI  
DI GOVERNO  
E DEL MONDO PRODUTTIVO**

## 2.1 IL RUOLO DELLE AMMINISTRAZIONI CENTRALI E LOCALI E IL RACCORDO CON LE RISORSE SOCIALI ED ECONOMICHE

**S**e allo Stato compete l'amministrazione della giustizia e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali per tutti i cittadini, le Regioni, le Province e i Comuni, in base al principio di sussidiarietà, concorrono a creare quelle condizioni tali da consentire il godimento dei diritti fondamentali della persona sanciti dalla Carta Costituzionale e, quindi, anche di coloro che, compatibilmente con il proprio status, sono sottoposti a provvedimenti giudiziari. Nel caso delle persone in esecuzione penale il godimento di tali diritti avviene attraverso le cosiddette attività trattamentali: l'istruzione e il lavoro, le attività culturali, sportive e religiose, i contatti con l'esterno e la famiglia, opportunità queste che dovrebbero consentire al detenuto di intraprendere percorsi di vita legali e quindi di vivere la pena con una funzione rieducativa e di preparazione al reinserimento sociale.

Le Regioni e gli altri enti di governo dei territori che con il decentramento di alcune funzioni dello Stato sono investiti di poteri programmatori, di coordinamento e attuazione delle politiche sociali<sup>28</sup>, nel dare esecuzione al proprio mandato si avvalgono stabilmente di risorse consolidate appartenenti al Terzo settore, con cui si integrano e si coordinano. Cooperative sociali e associazioni di volontariato consentono di colmare le lacune dovute a carenze istituzionali di tipo organizzativo e strutturale e di intervenire nelle sacche dell'emarginazione con azioni integrate che vanno dalla prevenzione al reinserimento, e favorire così la parità nelle condizioni di accesso ai diritti, alle risorse, ai beni e ai servizi. Tuttavia il livello di attuazione della legge 328/2000 che definisce l'assetto del sistema integrato di interventi e servizi sociali non si presenta uniforme sul territorio italiano. Da una parte, lo Stato non ha ancora definito i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti sociali e civili su scala nazionale; dall'altra, sebbene

---

<sup>28</sup> D.lgs. 112/98, L. 328/2000 e L. Costituzionale 3/01.

molte Regioni abbiano ormai recepito la legge quadro, e in alcuni casi abbiano anche provveduto a riformare il *welfare* locale, si riscontrano numerose criticità negli interventi a favore dei segmenti più svantaggiati della popolazione, tra cui ex-detenuiti, soggetti in stato di detenzione o condannati alle misure alternative alla pena detentiva.

Nel contesto nazionale non mancano, tuttavia, i casi di eccellenza e le buone pratiche in cui sono protagonisti le Regioni e gli Enti locali con le loro articolazioni territoriali (servizi per l'impiego e servizi socio-sanitari) e le diverse componenti sociali ed economiche della società che hanno avviato forme di efficiente cooperazione. Il livello di interazione tra gli enti territoriali e l'amministrazione penitenziaria varia in base alle aree geografiche del Paese e agli strumenti di cui ogni territorio si è dotato. In Piemonte, ad esempio, la Regione collabora con il sistema carcerario grazie alla presenza dei G.O.L. (Gruppi Operativi Locali con compiti di coordinamento interistituzionali)<sup>29</sup>. La Provincia di Torino ha istituito una rete tra referenti del carcere, enti che svolgono le funzioni socio-assistenziali e Centri per l'impiego, aperta alle agenzie formative, culturali e sportive e al Terzo settore. La collaborazione interistituzionale tra Provincia e Comune a Roma ha portato all'integrazione dei servizi e degli strumenti di lavoro di cui si avvalgono gli operatori per lo svolgimento delle loro funzioni di accoglienza fino all'inserimento lavorativo. A livello di servizi, nel carcere di Bologna è ospitato lo sportello di informazione e orientamento al lavoro del Centro per l'impiego. A Milano i servizi sociali e del lavoro sono stati strutturati sulla base dei bisogni specifici degli autori di reato. Il Comune di Roma si avvale del C.O.L. Carceri, per offrire servizi di orientamento al lavoro ai detenuti ed ex-detenuiti, basati su una rete che riunisce gli attori del territorio. Il Comune di Firenze ha istituito l'ufficio Area Carcere che si occupa degli interventi a favore dei detenuti dalla fase di programmazione al monitoraggio delle attività realizzate. In alcuni Comuni è stato inoltre istituito l'Ufficio del Garante delle persone private della libertà personale, con il compito di promuovere diritti e pari opportunità di partecipazione alla vita civile e di fruizione dei servizi dedicati.

Il raccordo tra i referenti delle politiche per l'esecuzione penale e le politiche socio-assistenziali, della formazione, istruzione e del lavoro, già prefigurato nella legge di riforma n. 354/75, rappresenta il pre-requisito per gli interventi di inclusione dei soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari. La spinta alla compartecipazione nelle politiche per l'esecuzione penale tra il dicastero competente e gli organismi pubblici e privati titolati in materia di inclusione ha il suo motore nella Commissione nazionale consulti-

---

<sup>29</sup> Cfr. box Cartesio, pag. 17

va e di coordinamento per i rapporti con le Regioni, gli EE.LL. e il volontariato, istituita presso il Ministero della Giustizia, alla quale prendono parte i Ministeri responsabili delle materie relative all'istruzione, al lavoro e alla solidarietà sociale, ma anche le Regioni, gli organismi di rappresentanza di Comuni e Province, e la Conferenza nazionale volontariato e giustizia. Tale Commissione, nei primi mesi del 2008, ha proposto linee di indirizzo per l'inclusione sociale sostenendo la cooperazione tra i diversi livelli di governo, le diverse espressioni della società civile e il mondo delle imprese. Inoltre, ha elaborato delle Linee guida ad hoc in materia di formazione professionale e lavoro, per adulti e minori soggetti a provvedimenti restrittivi della libertà personale<sup>30</sup>, dove, in riferimento agli adulti, si indicano tra le azioni prioritarie da intraprendere da parte degli attori pubblici e privati:

*in ambito formativo:*

- la formazione di base (alfabetizzazione, cultura della legalità, istruzione, ecc.);
- l'orientamento formativo;
- la formazione professionale mirata, in linea con i fabbisogni delle imprese e le competenze pregresse;
- il raccordo tra formazione professionale e il lavoro penitenziario, in rapporto alle esigenze del mercato;
- la stipula di accordi locali per il *matching* domanda e offerta di formazione e per sensibilizzare le imprese;
- la predisposizione del Libretto formativo per ogni detenuto.

*in ambito lavorativo:*

- la sperimentazione, all'interno di strutture detentive pilota create ad hoc, di un modello centrato sulla produzione industriale e la formazione correlata;
- l'apertura degli istituti penitenziari alle aziende e alla cooperazione sociale;
- l'affidamento delle attività lavorative del carcere a imprese e cooperative sociali con l'obbligo di assunzione di detenuti;
- la sensibilizzazione dei soggetti produttivi per assicurare commesse agli istituti penitenziari;
- la facilitazione del lavoro esterno;
- l'introduzione di figure professionali per la transizione.

---

<sup>30</sup> Tali Linee Guida in materia di formazione professionale e lavoro, per le persone soggette a provvedimenti restrittivi della libertà personale, sono attualmente in corso di approvazione.

Tali indicazioni, affinché possano diventare operative, richiedono l'impegno dell'Amministrazione penitenziaria perché intervenga per adeguare le strutture detentive per la fruizione di spazi ad uso polivalente, facilitare l'accesso al lavoro esterno, facilitare i rapporti tra gli operatori delle istituzioni interessate in termini di accessi in istituto e prassi operative, ecc. Si richiede l'intervento di Regioni e EE.LL. per affidare commesse agli istituti di pena (manutenzione del verde, stampati, ecc.), promuovere la formazione *on the job*, utilizzare i crediti formativi all'esterno, ricorrere a tirocini e borse lavoro per agevolare le assunzioni all'esterno, ecc.

Rispetto all'area penale minorile, il documento sostiene l'erogazione di percorsi formativi diversificati, flessibili, e personalizzati per tenere conto della specificità dell'utenza. Si promuove l'utilizzo di strumenti di orientamento quali il bilancio di competenze e l'attivazione di contratti di apprendistato e di borse lavoro per favorire l'occupazione. Tra gli strumenti per l'attuazione delle Linee guida si indica l'attivazione di un Tavolo di lavoro permanente interistituzionale che coinvolga anche le organizzazioni private interessate, la costruzione di una rete di servizi di orientamento e inserimento al lavoro, la collaborazione permanente con i Centri per l'impiego, la concessione di commesse da parte delle autonomie locali e delle imprese a favore dei minori, ecc.

La Commissione ha inoltre pubblicato nel marzo 2008 alcune linee di indirizzo contenute nel "Patto di inclusione sociale", dove vengono indicate le azioni strategiche da attuare negli interventi per gli autori di reato:

- sensibilizzazione della collettività in materia di legalità, mediazione dei conflitti e sicurezza sociale;
- miglioramento della qualità della vita in carcere;
- sostegno all'accompagnamento all'inserimento socio-lavorativo;
- sostegno per l'esecuzione penale esterna;
- sostegno per la popolazione minorile e per gli stranieri adulti e minori;
- formazione congiunta degli operatori<sup>31</sup>.

Nella pianificazione e realizzazione di tali interventi, a livello locale la Commissione indica la necessità

---

<sup>31</sup> In merito alla formazione degli operatori la Commissione consultiva ha predisposto uno specifico documento di indirizzo "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".

di dotarsi di sistemi informativi e di avvalersi di metodologie di progettazione partecipata, accordi di programma, strumenti di co-progettazione e coordinamento quali tavoli, commissioni, conferenze di servizio, ecc.

Le Linee guida e le iniziative proposte dalla Commissione consultiva, che dovranno essere recepite nella programmazione e attuazione degli interventi, trovano grande rispondenza con numerosi elementi su cui si è basata la progettualità finanziata da Equal in questi anni: il principio di partenariato, l'integrazione delle politiche, la sperimentazione di modelli innovativi per creare condizioni di pari opportunità e inclusione e innovare le pratiche del sistema carcere. Pertanto le sperimentazioni Equal rappresentano preziose risorse progettuali per quanti vogliono proporre interventi di inclusione attraverso la programmazione Fse 2007-2013<sup>32</sup>.

## 2.2 GLI INTERVENTI DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA NELL'AMBITO DELL'FSE\*

### Le attività del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria

In questo paragrafo, dopo un cenno alle priorità politiche e alle principali aree di intervento nella Programmazione 2007-2013, si presentano gli elementi innovativi individuati nell'ambito delle sperimentazioni Equal cui il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria - DAP ha partecipato, con una particolare attenzione alle lezioni e ai risultati acquisiti, nonché all'effetto di *mainstreaming* generato all'interno dell'Amministrazione.

---

<sup>32</sup> La Commissione consultiva del Ministero della Giustizia raccomanda nel "Patto per l'inclusione" di accedere ai finanziamenti dei Programmi Operativi Regionali, così come di utilizzare i tavoli di zona e i PIT quali luoghi della concertazione già attivi a livello locale.

\*Di Luigia Mariotti Culla, Coordinatore del Nucleo Permanente Progetti Fse, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Ministero della Giustizia.

Le indicazioni espresse dall'Unione europea in materia di utilizzo dei Fondi strutturali, che mirano alla realizzazione della coesione economica e sociale dei Paesi membri ed al superamento delle disuguaglianze nel mercato del lavoro, sono state recepite dall'Amministrazione penitenziaria nell'istituzione al suo interno di un'apposita struttura organizzativa denominata "Nucleo permanente Progetti Fondo sociale europeo".

La Struttura, creata nel 1997, fa parte degli Uffici di Staff del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e ha compiti di promozione, gestione, coordinamento e monitoraggio delle iniziative progettuali cofinanziate dai fondi comunitari che interessano l'Amministrazione penitenziaria sia a livello centrale che periferico.

Rientrano tra le sue funzioni principali il coordinamento a livello centrale delle diverse iniziative esistenti sul territorio nazionale e la sollecitazione di forme d'intervento nei settori in cui queste dovessero risultare carenti, la cura delle relazioni esterne con il Ministero del Lavoro e della Salute e delle Politiche Sociali, con l'ISFOL e gli altri organismi, sia nazionali sia comunitari, deputati alla valutazione dei progetti e alla gestione dei fondi dell'Ue.

Il Nucleo offre, inoltre, consulenza tecnica nei settori di propria competenza alle associazioni, alle Università, alle imprese, agli istituti di ricerca, agli enti pubblici e privati interessati alla progettazione di interventi volti al reinserimento sociale di detenuti e/o allo sviluppo professionale dei dirigenti, funzionari e operatori dell'Amministrazione penitenziaria.

Nello stesso periodo (1997), presso i Provveditorati Regionali dell'Amministrazione penitenziaria, sono stati istituiti i Nuclei regionali permanenti Fse, al fine di realizzare una più equa distribuzione di interventi a livello territoriale e sviluppare un coordinamento sulle proposte e progetti finanziabili con i fondi comunitari.

In un'ottica di decentramento delle funzioni, i Nuclei regionali Fse costituiscono la sede idonea per seguire lo svolgimento dei progetti sia nella fase di progettazione che in quella di realizzazione.

Dal punto di vista operativo, l'organizzazione ha assunto le caratteristiche tipiche del lavoro in rete, in cui il Nucleo permanente Progetti Fse rappresenta il nodo centrale attorno al quale sono stati progressivamente attivati ulteriori terminali periferici per le iniziative da adottare sul territorio (Nuclei regionali Fse, tavoli di concertazione, centri di orientamento per detenuti ed ex-detenuti, ecc.).

Nell'arco di un decennio il Nucleo ha promosso e gestito numerosi progetti europei, che hanno visto quali destinatari sia gli operatori penitenziari sia i soggetti condannati e detenuti.

Giova ricordare a tal proposito come sia stata sviluppata la cooperazione transnazionale, che costituisce l'elemento essenziale e innovativo delle iniziative progettuali cui il Nucleo ha preso parte, rappre-

sentandone il valore aggiunto ai fini dello scambio di buone prassi e della realizzazione della coesione economica e sociale tra gli Stati membri. Nell'ambito dell'attività transnazionale realizzata mediante i progetti menzionati, il Nucleo Fse ha organizzato con i partner europei numerosi convegni e seminari che hanno visto la partecipazione di oltre 100 tra funzionari e dirigenti dell'Amministrazione penitenziaria centrale e periferica.

In relazione al periodo di programmazione dei Fondi comunitari 2000-2006, il Nucleo è stato impegnato principalmente nell'attuazione del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo del Mezzogiorno d'Italia", nella partecipazione all'Iniziativa comunitaria Equal e nella presentazione e gestione di progetti nel settore della cooperazione giudiziaria.

Per quanto riguarda il PON Sicurezza, l'Amministrazione penitenziaria ha avviato, a partire dalla programmazione 1994/1999, un consolidato partenariato istituzionale con il Ministero dell'Interno.

Il Programma ha permesso di avviare azioni e realizzare strutture sul territorio per la sensibilizzazione contro la criminalità. In particolare è stata edificata, grazie ai cofinanziamenti comunitari, una Scuola di polizia penitenziaria nella Regione Siciliana e, in collaborazione con la Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati, è stato realizzato il Progetto di Teledidattica per la sicurezza per la formazione a distanza del personale del Ministero della Giustizia. L'Amministrazione Penitenziaria partecipa alla Programmazione 2007/2013 del Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo", volta al raggiungimento di una delle priorità fondamentali del Quadro Strategico Nazionale, vale a dire l'inclusione sociale dei soggetti svantaggiati.

Il Programma Operativo Nazionale "Sicurezza per lo Sviluppo" 2007-2013 persegue, infatti, l'obiettivo generale di migliorare le condizioni di sicurezza e legalità delle Regioni dell'Obiettivo Convergenza (Campania, Calabria, Puglia, Sicilia) al fine di contribuire allo sviluppo socio-economico del territorio.

L'Amministrazione, pertanto, sottoporrà al vaglio dell'Autorità di gestione proposte progettuali volte a realizzare interventi strutturali nell'ambito degli istituti penitenziari delle Regioni Obiettivo Convergenza, per potenziare i servizi trattamentali, nonché per utilizzare i beni confiscati alla criminalità organizzata per l'inserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale.

In ordine all'Iniziativa comunitaria Equal I Fase, l'Amministrazione Penitenziaria ha assunto un ruolo attivo essendo presente sul territorio nazionale attraverso le proprie strutture periferiche, in dodici progetti ammessi a finanziamento.

Tali progetti, cui è dedicata all'interno del sito internet [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) l'apposita sezione "Progetti Equal", hanno visto impegnate le strutture periferiche dell'Amministrazione penitenziaria in qualità di

partner di progetto in azioni dirette alla sperimentazione di misure di reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati.

Il tema del reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione di pena è stato da sempre al centro dell'attenzione del Nucleo Progetti Fse che, sin dalle sue origini, ha progettato iniziative transnazionali, tra le quali il progetto POLARIS ha costituito un esempio di eccellenza. Esso ha introdotto una nuova modalità di approccio al problema del reinserimento lavorativo dei condannati detenuti ed in misura alternativa, puntando direttamente su due obiettivi strategicamente decisivi: la formazione degli operatori e la realizzazione di servizi locali per l'orientamento e l'occupazione. Questi ultimi, resi possibile attraverso lo strumento della progettazione e la creazione degli osservatori regionali per l'occupazione presso ogni Provveditorato Regionale dell'Amministrazione penitenziaria.

Fondamentale è risultata la scelta operativa di costituire, rafforzare e, quindi, migliorare la rete di collegamento tra Amministrazione penitenziaria, Enti locali e privato sociale. Questa scelta si è dimostrata vincente perché ha creato nuovi canali di comunicazione e la nascita di una proficua progettualità tra i diversi attori sociali, coinvolti nella ricerca di soluzioni per individuare percorsi di reinserimento stabile nel mondo del lavoro per i soggetti condannati.

Il coinvolgimento di tutte le Regioni nella realizzazione del Progetto POLARIS ha consentito all'Amministrazione penitenziaria di disporre di una *task force* operativa su tutto il territorio nazionale, potendo contare su una rete di riferimento regionale presso i Provveditorati composta da 49 valutatori di sistema (*System Assessor*) e su 539 operatori in sede locale (*Career Counsellor*) con competenze afferenti alla consulenza e all'orientamento al lavoro.

In seguito, grazie alla Fase II dell'Iniziativa comunitaria Equal, l'Amministrazione penitenziaria ha potuto sperimentare ancora nuovi percorsi per l'inserimento lavorativo degli autori di reato: ne è testimonianza la varietà dei progetti Equal approvati e finanziati in questo settore.

In Equal l'Amministrazione penitenziaria è stata coinvolta sia come partner di sviluppo sia come partner di rete. Le regioni italiane nelle quali si sono costituite le partnership di sviluppo sono: Abruzzo e Molise, Piemonte e Val d'Aosta, Campania, Triveneto, Emilia Romagna e Sardegna.

Si tratta in gran parte di attività innovative che privilegiano la creazione di reti sistematiche ed interistituzionali sul territorio nonché di sostegni e supporti formali a coloro che escono dal circuito penale. Questo è da ritenersi un segnale forte che evidenzia come, piuttosto che creare nuovi servizi e nuovi modelli, occorre mettere in rete ed in collegamento quelli già esistenti. Significa dunque intervenire per modificare il "come si lavora" piuttosto che gli strumenti di lavoro.



*“...Le pene non possono  
consistere in trattamenti contrari  
al senso di umanità e devono tendere  
alla rieducazione del condannato...”*

[art. 27 Costituzione della Repubblica Italiana]

Queste ed altre esperienze lavorative, hanno spesso dato luogo alla creazione di nuovi modelli di collaborazione con le altre amministrazioni e con soggetti privati. Si sono creati infatti, accanto a reti istituzionali composte da attori del settore pubblico e del privato sociale, altre reti pubblico-privato composte da operatori che lavorano quotidianamente nel campo della lotta all'emarginazione, i quali hanno così per la prima volta avuto l'occasione di approfondire la propria conoscenza, di mettere in comune le proprie esperienze, di sviluppare un linguaggio comune, anche attraverso iniziative di formazione secondo il principio del *team-building*.

A tal proposito, occorre ricordare la recente approvazione, da parte della Commissione Nazionale Consultiva e di coordinamento per i rapporti con le Regioni, gli Enti locali e il volontariato, del Patto nazionale per l'inclusione sociale che prevede le linee guida nazionali in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria.

Queste sono ispirate agli obiettivi prioritari stabiliti dalla Programmazione comunitaria 2007-2013, contenuti negli Orientamenti Strategici Comunitari e nella Strategia Europea per l'Occupazione.

Le istituzioni ai vari livelli e la collettività nelle sue molteplici espressioni, ciascuno secondo le proprie prerogative, ma insieme e in modo integrato, hanno il compito di adottare azioni e comportamenti adeguati e mirati al superamento delle difficoltà che ostacolano l'esercizio dei diritti da parte delle persone in esecuzione penale adulti e minori e la loro inclusione sociale.

Ne consegue che l'esecuzione penale non è gestibile senza un'azione multilivello dalla prevenzione del disagio fino alla prospettiva del reinserimento socio-lavorativo, che investe tutte le componenti sociali, Stato, Regioni, Enti locali e società civile nelle sue forme organizzate (associazionismo, volontariato e cooperazione sociale).

Certo, non possono essere taciute le criticità che possono emergere nel corso della realizzazione di queste azioni e che in generale possono sintetizzarsi nella difficoltà a far dialogare e far convivere sistemi di gestione amministrativa dei settori pubblico e privato; nonché, in quest'ultimo, sistemi amministrativo-gestionali con gradi di sviluppo diversi. Ulteriore difficoltà è quella di realizzare una efficace comunicazione trasversale tra i due livelli di rete pubblico/privato-sociale attivati: quello istituzionale e quello operativo. Ad esempio, nella gestione della progettazione prevista da Equal II fase, sono emerse problematiche gestionali ad oggi non risolte che riguardano la impossibilità tecnica/giuridica per l'Amministrazione penitenziaria di introitare le assegnazioni dei fondi provenienti da enti pubblici territoriali e privati. Tale ostacolo ha escluso di fatto la partecipazione dell'Amministrazione in qualità di promotrice delle iniziative progettuali, senza limitarne la partecipazione, in qualità di partner di rete, alle numerose iniziative di associazioni private o di altri enti pubblici.

### **La giustizia per i minori: strategie e linee di azione negli interventi del Dipartimento per la Giustizia Minorile\***

Il progetto Ipotesi di lavoro, finanziato nell'ambito dell'Iniziativa comunitaria Equal, è stato realizzato dall'Istituto Don Calabria in collaborazione con il Dipartimento Giustizia Minorile, il Coordinamento Nazionale Comunità di Accoglienza, la Fondazione ENAIP Lombardia, il Consorzio Nazionale Cooperazione Sociale Matterelli e il Consorzio Sfera-Servizi Informativi che, in particolare, ha curato gli aspetti legati alla valutazione del progetto.

Già nel titolo s'è voluto sottolineare l'idea di un percorso di lavoro e di riflessione da validare così come lo sono le ipotesi in ambito scientifico, in corso d'opera. Ovviamente al centro dell'ipotesi le possibilità di sviluppare l'occupabilità di minori e giovani (di età compresa fra i 14 e i 25 anni) inseriti nel circuito penale, che risentono di condizioni di privazione dovute alle carenze socio-familiari, alla eventuale condizione di straniero o di clandestinità, alla bassa scolarità, all'appartenenza a gruppi emarginati e a contesti di illegalità, tutti elementi che determinano una fragilità occupazionale.

L'obiettivo generale del progetto era costituito dalla possibilità di sperimentare o valorizzare modalità di intervento idonee a promuovere l'inclusione socio-lavorativa di tali giovani, attraverso la promozione di una fattiva cooperazione fra enti ed organizzazioni pubbliche e private.

Fra i principali elementi innovativi introdotti dalla progettazione c'è senz'altro da annoverare la cooperazione fra i diversi tipi di beneficiari che è stato possibile attivare. Ipotesi di lavoro, infatti, si è caratterizzato per la presenza di diverse tipologie di beneficiari: prima di tutto i ragazzi inseriti nel circuito penale minorile interno ed esterno, ai quali il progetto è riuscito a trasferire capacità e competenze tramite azioni di orientamento, formazione mirata ed inserimento lavorativo. In secondo luogo, istituzioni ed Enti locali, che sono stati sollecitati ad attuare Patti per il lavoro e sociali votati all'inclusione dei giovani; in terzo luogo il Sistema dei servizi sociali pubblici e privati, fin dall'inizio coinvolto e sollecitato ad adottare strategie di rete e strumenti di intervento innovativi.

L'iniziativa nel suo complesso ha inoltre coinvolto in maniera diretta o indiretta un numero elevatissimo di enti ed associazioni (più di 500), ed ha consentito un interessante incontro tra le finalità rieducative del sistema penale minorile e le finalità delle politiche di inclusione e di *welfare*, che ha di fatto costituito una positiva e sostanziale innovazione. Attraverso il rinforzo del legame tra le politiche giudiziarie,

---

\* Di Isabella Mastropasqua e Elisabetta Ciuffo, Ufficio Studi, Ricerche, Attività Internazionali. Dipartimento per la Giustizia Minorile, Ministero della Giustizia.

sociali e quelle del lavoro, infatti, i “processi” della giustizia minorile sono stati “rinnovati” e strutturati all’interno del sistema sociale secondo logiche di sussidiarietà verticale ed orizzontale che costituiscono il focus centrale delle nuove politiche di *welfare* e di recepimento degli indirizzi comunitari.

La possibilità di implementare una rete strumentale che supporti le amministrazioni centrali e locali competenti del trattamento dei giovani autori di reato è di cruciale importanza al fine di fornire risposte alla devianza che contrastino il passaggio da atteggiamenti e comportamenti trasgressivi poco rilevanti a veri e propri atti delinquenti. D’altra parte la revisione del rapporto con le norme di comportamento e con i sistemi di valori che è parte integrante di ogni processo di crescita, comporta, da parte dei ragazzi, una profonda modifica della relazione con gli adulti, che ne sono i naturali rappresentanti, ed è proprio per questo che l’adeguatezza e la ricchezza della risposta adulta è di fondamentale importanza.

Alla luce di questo, il Dipartimento Giustizia Minorile ed i servizi del territorio ad esso collegati operano per fornire il proprio specifico contributo a livello di prevenzione generale (quella cioè finalizzata al potenziamento delle abilità e delle competenze individuali al fine di far fronte ai fattori di rischio insiti nei compiti evolutivi), speciale (orientata a fornire specifici supporti ai minori che crescono in situazioni riconosciute come criminogene) e specifica (diretta, cioè, al reinserimento o in alcuni casi inserimento sociale dei ragazzi autori di reato).

Le principali aree di intervento messe in atto dal sistema penale minorile riguardano:

- Una funzione *informativa/conoscitiva* finalizzata sia a fornire al giudice elementi di conoscenza psico-sociale del minore/famiglia/contesto (nonché di verifica del progetto educativo), sia a “guidare” il minore e la sua famiglia all’interno del processo penale, chiarendo il senso ed il significato delle attività, delle decisioni e delle misure adottate.
- Una funzione di *accoglienza fisica e psicologica* legata all’ingresso nel sistema penale che parte dalla risposta ai bisogni primari, qualora il ragazzo sia ospite di una struttura contenitiva, per diventare disponibilità all’ascolto, al dialogo, alla comunicazione, che si esprime anche attraverso l’assistenza in ogni stato e grado del procedimento prevista dalle norme ed intesa come sostegno e supporto suppletivo rispetto a quello assicurato dai genitori.
- Una *funzione di intervento-trattamento*, riferita alle attività connesse con la funzione responsabilizzante della misura, creando specifiche progettualità delimitate nelle grandi linee dalla misura giuridica e dai suoi tempi, nello specifico dalla soggettività di ogni storia di vita e dagli obiettivi di crescita e di sviluppo che al suo interno si possono attivare.

- Una funzione di *controllo*, ancorata alla dimensione negoziale del cosiddetto “patto educativo” stipulato tra operatore-ragazzo che consente di verificare il percorso effettuato, in una prospettiva di raggiungimento degli obiettivi prefissati più che di adeguamento e passivizzazione dei comportamenti. La regola di comportamento resa obbligatoria dall’autorità giudiziaria, dunque, diventa uno strumento di intervento responsabilizzante, in quanto rende necessario misurarsi con una richiesta che propone dei confini di comportamento e che limita nei processi di auto-determinazione; è importante che la regola venga formulata entro codici di significato comprensibili dal minore ed effettivamente attuabili, affinché l’adesione alla regola divenga, appunto, uno strumento di responsabilizzazione e non di adeguamento passivo alla autorità.
- Una *funzione promozionale-preventiva* anche in quelle azioni orientate a riconoscere le aree complessive di problematicità intorno a cui promuovere processi di conoscenza attraverso specifici studi, a facilitare coinvolgimenti e negoziazioni interistituzionali finalizzate ad avviare strategie territoriali di prevenzione del disagio, a diffondere complessivamente una cultura di attenzione ai diritti dei minori.

Nell’ambito di questo quadro generale è naturalmente importante fornire risposte diversificate rispetto a specifici problemi. Il Dipartimento sta infatti progettando la realizzazione di comunità di accoglienza differenziate in base all’età dei ragazzi e al tipo di reato commesso, nonché di comunità destinate ad accogliere i giovani di età compresa fra i 18 ed i 25 anni, evitando così loro un trasferimento negli Istituti di detenzione per adulti.

L’iter giudiziario, come in parte abbiamo già detto, può segnare una sorta di svolta esistenziale, di snodo cruciale funzionale a favorire, attraverso un percorso di contenimento emancipativo, lo svilupparsi di una progettualità altra (rispetto a quella precedentemente sperimentata dal ragazzo deviante), l’attivazione di una serie di risposte articolate e complesse all’evento reato.

È questo un cambiamento innovativo nel modo di concepire e configurare l’iter penale del minore ed il suo accompagnamento da parte dei servizi della giustizia; un cambiamento che prevede sia la presenza nell’attuale scenario di inedite strutture, (servizi polifunzionali, comunità, uffici di mediazione), sia l’assunzione per gli operatori di compiti diversi e specifici, in sintonia con i nuovi assetti organizzativi e con conseguenti profili di competenza e di capacità.

Si tratta della costruzione di un sistema che guarda quelle che il Prof. De Rita ha individuato come le quattro gambe del *welfare*: responsabilità individuale, collettiva, territoriale, statale, nel passaggio dal

*welfare* risarcitorio al *welfare* dello sviluppo fondato su una poliarchia di tipo concertativo. La legge di riforma dell'assistenza ridisegna un sistema di protezione sociale nell'ottica della promozione e del sostegno dello sviluppo umano, e non semplicemente della tutela. In tal senso iscrive la politica sociale nelle strategie di sviluppo locale, considerando il territorio-comunità la dimensione cruciale per la definizione e implementazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali.

La crescente affermazione di un lavoro sociale centrato su interventi coordinati e sinergici, la pluralizzazione degli attori sociali nella risposta ai bisogni delle persone e delle famiglie pone in evidenza la necessità della reticolarità dei servizi, mirata allo sviluppo di capacità di progettazione, di concertazione, manageriali, nonché di competenze nella ricerca sociale.

La transizione da un modello di assistenza incentrato sul paradigma individuo-domanda-emergenza, ad un modello promozionale che poggia sull'asse comunità-bisogni-sviluppo, richiede, infatti, non solo di orientare in modo nuovo l'intervento sociale, ma anche una riprogettazione organizzativa coerente all'ottica di rete, ovvero un sistema di servizi integrati, che vede la comunità "attore sociale" capace di farsi carico dei problemi che si aprono al suo interno, considerata quindi, al contempo, destinataria e produttrice di risorse.

Queste sono le linee di futuro investimento del Dipartimento; per perseguirle con continuità e competenza è stato di recente istituito un Servizio dedicato alla relazione con gli Enti locali per rinforzare la collaborazione e migliorare il coordinamento delle iniziative rivolte ai ragazzi dell'area penale esterna ed interna.

## INTERVISTA A CARMELA CAVALLO

Capo del Dipartimento per la Giustizia Minorile

• **Quali sono le cause della delinquenza giovanile in Italia al momento e soprattutto in relazione al contesto sociale odierno?**

- In merito alle cause, è importante sottolineare che se da una parte è dimostrabile un sostanziale calo del numero di minori che scontano una pena detentiva, dall'altra vi è un forte allarme sociale causato dalla crescita del fenomeno della devianza minorile, in presenza tuttavia di un decremento statistico rispetto al passato. La ragione di ciò potrebbe ascriversi all'abbassamento dell'età media dei giovani autori di reati e ad un costante aumento della violenza, dell'aggressività anche gratuita dei reati commessi, in genere aggravati da futili motivi e connessi a logiche derivanti dal consumismo sfrenato, la smania di arricchirsi rapidamente e inseguire modelli comportamentali proposti dai media e dai diffusi trend giovanili proposti dalla moda e dalle logiche di mercato.

I punti di riferimento tradizionali dell'educazione, quali la famiglia e la scuola, vanno via via perdendo il loro ruolo privilegiato nella formazione dei minori nel percorso verso l'età adulta. Esse hanno fallito nel confronto con i cambiamenti culturali in atto, infatti le tradizionali agenzie educative sono considerate da non pochi adolescenti come dei "parcheggi" per lo stazionamento fino al passaggio all'età adulta; fenomeno questo contrapposto a quello della permanenza in famiglia anche degli ultramaggiorenni, anch'esso dovuto alla fragilità e all'inconsistenza della personalità del giovane. Entrambi i fenomeni affondano radici nella disfunzionalità delle agenzie educative.

Spesso i crimini più efferati avvengono proprio all'interno dei nuclei familiari, confermando così il fallimento delle relazioni interpersonali e l'aggravarsi delle dinamiche conflittuali, per la crescita del divario culturale nel rapporto figli-genitori. Tale cambiamento, che gli adolescenti sentono come un abbandono, induce i ragazzi a frequentare gruppi di riferimento all'esterno della famiglia e della scuola, poiché anche i loro insegnanti sono spesso incapaci di promuovere aggregazione e sana competizione all'interno delle strutture scolastiche. I gruppi

così formati, privi di ogni riferimento di adulti positivamente orientati, violano le norme e commettono reati che spesso non riconoscono nemmeno come tali, e dei quali perciò non si sentono responsabili, ritenendosi autori di segmenti comportamentali e non della condotta reato nel suo unicum.

La fragilità psicologica dei giovani, derivante dall'assenza di regole, in particolare della mancanza figura paterna, tradizionalmente detentrica della regola stessa, e dalla carenza di messaggi educativi valoriali ovvero di presenza di messaggi contraddittori, non fa altro che rendere i ragazzi ancora più confusi e insicuri; infrangere la legge diventa così molto semplice, poiché non ci si rende più conto delle conseguenze del proprio comportamento criminale. Purtroppo, i progressi nel campo delle metodologie dell'istruzione, l'accesso alle nuove tecnologie, e la conseguente maggiore conoscenza e comprensione dei fenomeni, finora non sono andati di pari passo con il necessario livello di controllo sulle reazioni emotive. I minori agiscono spesso impulsivamente e senza tenere in considerazione la loro vita e quella degli altri.

• **Che ruolo giocano le strutture del suo Dipartimento nella riabilitazione di giovani che sono incorsi in provvedimenti di giustizia?**

- Per quanto riguarda la prevenzione primaria vale a dire la prevenzione rivolta a tutti i minori, il DGM gioca un ruolo chiave in qualità di promotore dei diritti sanciti dalle convenzioni internazionali. Il Dipartimento adempie a questo impegno partecipando attivamente e collaborando con gli altri Ministeri più direttamente coinvolti nelle strategie socio-educative. La complessità delle tematiche legate al percorso educativo dei minori in situazione di disagio, devianza e delinquenza inevitabilmente interessano le aree d'intervento di più amministrazioni, rendendo sempre più indispensabile il coordinamento di tutte le attività e il rafforzamento delle sinergie inter-ministeriali.

Per quanto riguarda la prevenzione secondaria e terziaria la prevenzione indirizzata ai ragazzi dai 14 ai 18 anni, che hanno violato la legge penale, il Dipartimento, poiché l'età minima in cui si diventa penalmente responsabili nel nostro ordinamento parte dai 14 anni, rivolge agli infra-quattordicenni - i quali, pur avendo commesso gravi crimini, non possono essere sottoposti a procedimento penale - un'attenzione particolare, sempre che essi siano destinatari di una misura di sicurezza. Infatti il tribunale per i minorenni, in sede penale, una volta accerta-

ta la pericolosità del minore può disporre il collocamento in comunità o la libertà vigilata. Se al minore infra-quattordicenne non è stata irrogata la misura di sicurezza, il tribunale per i minorenni, in sede civile può disporre nei suoi confronti esclusivamente misure educative. Pertanto le strutture territoriali del DGM vengono coinvolte soltanto quando si tratta di crimini commessi dai giovani nella fascia d'età tra i 14 e i 18 anni e, relativamente alla detenzione nelle carceri minorili, fino a 21 anni. Il nostro intervento mira principalmente a rendere il minore consapevole del reato commesso. La sua futura riabilitazione dipenderà in larga misura dalla presa di coscienza del danno arrecato alla vittima e all'intera comunità. Questa consapevolezza è indispensabile per ridurre la recidiva<sup>33</sup>, anche attraverso un progetto di messa alla prova che preveda un percorso di mediazione.

Il Dipartimento cerca di dare risposte differenti alle diverse situazioni personali; daremo a breve avvio alla sperimentazione di strutture che tengano conto della differenza di età e della gravità del reato e abbiamo lanciato un progetto pilota in cui sono previste strutture di detenzione più adeguatamente attrezzate per ragazzi ritenuti più o meno difficili.

• **Quali misure di supporto specifiche avete previsto per i minori stranieri?**

- Per quanto riguarda gli stranieri detenuti, viene dato primario rilievo all'integrazione culturale. È stata introdotta, e molto utilizzata, la figura del mediatore culturale. Sono convinta che il rispetto per la diversità passa attraverso il rispetto per le differenze di credo religioso, di abitudini alimentari, l'erogazione di istruzione di base, e soprattutto attraverso l'aiuto e il sostegno di un mediatore linguistico che, parlando la stessa lingua dei ragazzi, ne può conosce-

---

<sup>33</sup> Il Codice Penale dei Minori proibisce esplicitamente, sulla base del principio internazionale del "superiore interesse del fanciullo", l'interruzione del processo educativo dei giovani detenuti, sia nel corso dei procedimenti, che durante l'esecuzione della sentenza. Tale percorso educativo si sviluppa in 5 diversi punti: un valido supporto psicologico da parte degli educatori, poiché è difficile fare i conti con la detenzione specialmente all'interno di strutture sovraffollate; la ripresa, il rafforzamento e l'allargamento delle relazioni familiari per assicurare i legami affettivi dei giovani; la frequenza regolare della scuola per ottenere un titolo di studio, o per lo meno una buona istruzione; la formazione professionale per giovani al di sopra dei 16 anni e una preparazione che includa anche attività ricreative; lo sviluppo di abilità manuali che permettano al giovane di sviluppare competenze lavorative; una regolare attività sportiva che contribuisca al corretto sviluppo psico-fisico e a canalizzare l'energia in maniera sicura, evitando che venga utilizzata in forme violente e per arrecare danno a se stessi e agli altri.

re meglio il *background* culturale, evitando che vengano male interpretate le loro esigenze e i loro comportamenti.

- **Quali sono le principali misure da adottare per evitare la recidiva dei minori?**

- L'eccellente lavoro svolto dal nostro staff non porterebbe nessun risultato se al momento del rilascio dei minori non ci fosse una rete predisposta a supportarli, specialmente quando alle spalle del ragazzo vi è una famiglia che lo induce al crimine.

L'impiego di una strategia efficace post-rilascio è divenuta una priorità per il DGM. Al momento stiamo rinnovando le strutture in modo da permettere di ospitare i minori che hanno bisogno di un alloggio e di un lavoro immediatamente dopo il rilascio. In genere iniziano con i pochi soldi che hanno guadagnato durante il periodo detentivo, ma è una situazione che può andare avanti solo poche settimane, durante le quali li sosteniamo con un programma di post-rilascio attuato per mezzo dei servizi minorili del Dipartimento stesso e dei servizi sociali territoriali coinvolti nel percorso di socializzazione del giovane in via di dimissioni. Dopo il rilascio le competenze personali e lavorative acquisite durante la detenzione diventano un elemento fondamentale su cui costruire la reintegrazione nella comunità. E' implicito che le opportunità di lavoro devono essere compatibili con la richiesta del mercato. Sarebbe, pertanto, inutile incoraggiare l'apprendimento di competenze che non possono poi essere utilizzate una volta in libertà.

- **Come garantite l'interazione con gli altri organismi e gli Enti locali?**

- Nei nostri centri è garantita l'interazione con il mondo esterno attraverso una serie di protocolli d'intesa e accordi stipulati con i governi locali quali Regioni, Province e Comuni. Ad esempio poiché il nostro Paese è circondato dal mare molti programmi riabilitativi includono la vela e la navigazione; la nostra famosa tradizione culinaria ci ha dato modo di attivare *workshop* specifici di cucina e un certo numero di giovani hanno poi trovato lavoro all'interno di strutture di ristorazione. Anche il mondo dei media, così seducente per i nostri giovani, ha organizzato dei *workshop* e ha, infine, permesso ai ragazzi di partecipare a degli stage come tecnici del suono o delle luci a seguito del loro rilascio.

Per rafforzare l'interazione tra "la risposta giudiziaria" e l'intervento della comunità, abbiamo predisposto un servizio ad hoc per le relazioni con le autorità locali. Ciò favorirà certamente il

coordinamento di iniziative così come l'offerta di corsi di orientamento per i nostri giovani, non solo per quelli che sono nei centri di detenzione, ma anche quelli che sono sottoposti a misure alternative o ospitati presso comunità. Un ulteriore sforzo viene fatto per diffondere e rafforzare la cultura della mediazione penale praticata spesso in Italia nell'ambito del progetto di messa alla prova, in quanto il legislatore non ha ancora regolamentato l'istituto. Infine desidero sottolineare che ogni progetto implementato dagli operatori sociali, insegnanti, psicologi e dai centri di detenzione è disegnato sulla base delle esigenze individuali di ogni singolo minore. Proprio per questo può essere migliorato in qualsiasi fase della sua attuazione. In questo tipo di attività è indispensabile un approccio olistico e per questo motivo lo staff e le strutture coinvolte devono coordinarsi e condividere le esperienze pregresse e quelle attuali.

- **Qual è la sua impressione dell'esperienza maturata grazie ai progetti finanziati da Equal?**
  - Credo fermamente che investire nella prevenzione dei fenomeni di devianza e delinquenza minorile significhi ridurre anche la delinquenza adulta degli anni a venire. Equal è stato sicuramente d'aiuto al Dipartimento con il suo lavoro e con il dibattito che ha sviluppato e animato sul tema. Ci tengo a ribadire la convinzione del Dipartimento che la consapevolezza del danno prodotto alla vittima e alla società e la conseguente responsabilizzazione sono le premesse di una piena ri-socializzazione, obiettivo ultimo della strategia trattamentale e prodromo della strategia post-detentiva. E' questa metodologia l'unico percorso per ridurre il rischio di recidiva e a questo fine è indispensabile organizzare un rafforzamento della cooperazione tra agenzie ed amministrazioni ai diversi livelli. Perciò il *network* europeo, avviato grazie al fattivo coinvolgimento di alcuni Stati membri in Equal, potrebbe favorire l'avvio, e di fatto l'ha già favorita, di un'efficace collaborazione anche nel nostro Paese.

## 2.3 IL RUOLO DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI

### L'esperienza della Regione Emilia Romagna\*

I tema degli interventi negli Istituti penitenziari del territorio regionale e a favore delle persone sottoposte a provvedimenti giudiziari è ormai da alcuni anni nell'agenda delle priorità degli interventi in ambito sociale promossi dalla Regione Emilia-Romagna.

L'impegno su questi temi e il grande livello di collaborazione con le Amministrazioni statali è testimoniato dal Protocollo d'Intesa siglato con il Ministero della Giustizia già nel 1987, aggiornato nel 1998 e successivamente ribadito con gli specifici protocolli di collaborazione per il coordinamento degli interventi rivolti ai minori imputati di reato e sul tema del volontariato in carcere.

I protocolli individuano a livello territoriale una comune strategia di politiche di integrazione sociale dei detenuti, sia per i minori imputati di reato che per gli adulti sottoposti a misure penali restrittive della libertà. Sono inseriti anche i temi della mediazione culturale per i detenuti immigrati, l'assistenza alle donne detenute e ai loro figli, l'area penale esterna, le attività trattamentali nei settori educativo, ricreativo, sportivo, la formazione professionale e l'inserimento nel mondo lavorativo, nonché, la formazione congiunta del personale penitenziario, di quello sociosanitario e del volontariato giustizia.

Tali intese, oltre a produrre un insieme di progetti ampiamente discussi e condivisi, hanno favorito il coordinamento territoriale delle attività e l'individuazione di luoghi deputati alla condivisione e messa in rete degli interventi per la re-inclusione sociale dei detenuti quali i Comitati Locali per l'Area Penale Adulti e i tavoli programmatici dei Piani sociali di zona (derivati dalla legge 328/2000).

La collaborazione si è ampiamente concretizzata anche nella programmazione di interventi a favore della re-inclusione lavorativa di persone in esecuzione penale o ex detenute, con la programmazione di interventi finanziati con le risorse regionali e del Fse già a partire dal 2000. Le attività promosse, oltre

---

\*Di Serenella Sandri, Servizio Programmazione e Valutazione Progetti P.O. Coordinamento interistituzionale per la programmazione del Fse Ob 3 - Regione Emilia Romagna.

a realizzare interventi per la qualificazione professionale delle persone, sono andate nella direzione dell'implementazione di azioni di sistema per migliorare complessivamente l'azione di recupero sociale sviluppata dentro e fuori gli istituti di pena, attraverso la qualificazione degli operatori e il sostegno al lavoro integrato delle diverse figure professionali coinvolte: figure dell'amministrazione penitenziaria ma anche insegnanti, educatori professionali, operatori degli Enti locali, mediatori culturali, formatori, volontari e operatori del Terzo settore.

In questo quadro il progetto Equal *Pegaso*, approvato nella seconda fase di attuazione dell'Iniziativa comunitaria Equal e realizzato nei territori di Bologna, Forlì-Cesena, Ferrara, ha rappresentato un'occasione di sistematizzazione dei diversi dispositivi sperimentali messi a punto nel periodo precedente e di *mainstreaming* delle buone pratiche su tutto il territorio regionale.

Il progetto offriva, infatti, l'opportunità sia di verificare e migliorare le reti che a livello locale possono sostenere gli interventi a favore dei detenuti e delle persone in esecuzione penale, sia di sperimentare nuove e diverse modalità di inserimento lavorativo con il coinvolgimento attivo del mondo imprenditoriale, fattore strategico per determinare non solo il livello di successo dell'inserimento lavorativo, ma anche la sostenibilità degli interventi nel tempo.

La strategia proposta prevedeva tre livelli di intervento:

- migliorare i processi di inclusione, mobilitando nuove azioni di raccordo e nuovi punti di riferimento per gli operatori, capaci di produrre interventi di rete efficienti e risultati quantificabili;
- introdurre nuove modalità di accesso al lavoro dentro e fuori gli Istituti di pena, attraverso la costituzione di unità produttive intramurarie o tramite l'attivazione di tirocini coniugati con azioni individualizzate di *counselling* e di accompagnamento, in particolare sostenendo la qualità del lavoro proposto e l'elemento produttività, anche al fine di dare al lavoro il legittimo ruolo di strumento di riscatto sociale che non sempre ricopre negli interventi rivolti a questa fascia di popolazione;
- promuovere conoscenza e consapevolezza della comunità locale rispetto alla popolazione detenuta, anche per favorire apertura e disponibilità del mondo del lavoro all'accoglienza e all'inserimento professionale.

Gli esiti del progetto, anche se a pochi mesi dalla conclusione, possono già definirsi positivi, sia per i risultati direttamente conseguiti nelle sperimentazioni, sia per le relazioni e lo sviluppo di ulteriore lavoro congiunto che su questi temi si sta sviluppando nel territorio regionale.

Pegaso ha introdotto delle ricadute strategiche agendo direttamente – grazie alle proprie azioni – o indirettamente – per le relazioni avviate e i processi attivati, su alcuni fattori rilevanti per tre ambiti strategici: la *governance* interistituzionale, le opportunità di lavoro, la comunicazione sociale.

Rispetto al tema delle politiche, il lavoro con i Comitati Locali per l'area Esecuzione Penale Adulti ha promosso strumenti di pianificazione strategica di indirizzo e *governance*, favorendone la riorganizzazione e l'integrazione con i Piani Sociali di zona, anche in termini di pianificazione di accordi/progetti tra le istituzioni e le reti territoriali.

L'azione ha implementato la spinta dei partner locali dei territori coinvolti ad avviare attività concrete di riorganizzazione e valorizzazione della *governance* di ogni singolo comitato.

Il tema dell'inserimento lavorativo è stato affrontato a partire da un modello che prevedeva il coinvolgimento di diversi soggetti: gli istituti di detenzione, le imprese profit come committenti, le imprese sociali come responsabili del lavoro e del percorso di inserimento o tirocinio, la pubblica amministrazione come partner di garanzia e di sostegno fattivo al percorso.

L'elemento di positività non è dato solo dall'oggettivo inserimento lavorativo di detenuti ma anche dal riconoscimento, da parte degli imprenditori coinvolti, che il modello sperimentato funziona sotto il profilo sociale ma anche sotto quello economico-aziendale. Ciò significa che l'impegno sociale non ha penalizzato la dimensione imprenditoriale, un fattore decisivo per l'ulteriore coinvolgimento del mondo profit.

Gli imprenditori hanno potuto verificare come sia possibile una pratica di responsabilità sociale senza costi in termini di risultati aziendali ma, al contrario, ampliando il proprio mandato e l'amministrazione penitenziaria ha sperimentato la risposta del territorio rispetto alle esperienze di inclusione lavorativa.

Le esperienze di inserimento lavorativo sperimentate all'interno degli Istituti penitenziari hanno avuto il merito non solo di coinvolgere le imprese profit ma anche di disegnare un percorso che, attraverso l'impegno di mediazione della cooperativa sociale, accompagna il detenuto verso un inserimento esterno nel mondo del lavoro, creando quindi un ponte che consente di non vanificare le esperienze che il detenuto fa nel periodo di detenzione.

Di importanza strategica è stato anche l'intervento sulla comunicazione sociale, finalizzato a determinare un nuovo approccio al fenomeno carcere e alla dimensione esistenziale dei detenuti promuovendo cono-

scienza e consapevolezza in vari ambiti della comunità locale e, in particolare, tra le giovani generazioni.

Le esperienze e i confronti realizzati in questo ambito hanno permesso di evidenziare alcuni elementi chiave che possono costituire anche una strategia per proseguire nell'opera di sensibilizzazione:

- rendere coscienti gli addetti ai lavori del loro ruolo di fonte esperta, valorizzandone l'iniziativa e incentivando il mutuo scambio informativo;
- promuovere un rapporto culturale più diretto e frequente con i media locali, avendo cura di diffondere una informazione corretta, semplice e incisiva verso la cittadinanza;
- promuovere il coinvolgimento attivo dei beneficiari finali, quali le persone in esecuzione penale, incentivando anche la messa in relazione degli stessi con le vittime di reato;
- favorire il rapporto degli istituti di pena con l'esterno tramite l'organizzazione di laboratori interni ed esterni alle carceri, eventi e incontri di sensibilizzazione sociale.

In sintesi, quindi, si può dire che il progetto abbia raggiunto esiti positivi sia intrinsecamente, attraverso la realizzazione di sperimentali che hanno ottenuto risultati positivi e si sono caratterizzate per la loro sostenibilità nel futuro, sia in relazione al più ampio tema del rapporto tra carcere e territorio e per delineare future linee di intervento in questo ambito.

Nell'immediato la Regione Emilia-Romagna ha varato una legge regionale, "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Emilia-Romagna", del febbraio 2008, che, tra l'altro, rafforzando la metodologia di intervento integrato dei vari soggetti istituzionali coinvolti, ribadisce con apposito articolo la necessità di promuovere il diritto di accesso ai percorsi di alfabetizzazione, di istruzione e formazione professionale, sia all'interno degli Istituti penitenziari che all'esterno.

Nel POR Fse 2007-2013, si ribadisce la necessità di focalizzare l'intervento regionale per favorire l'inserimento delle persone in condizione di svantaggio nel mercato del lavoro di alcune categorie tra le quali si individuano anche detenuti ed ex-detenuti e per mantenere e potenziare la rete dei servizi che in questi anni sono stati creati a favore delle categorie svantaggiate.

Gli interventi si caratterizzeranno secondo il principio trasversale di integrazione con le politiche sociali e l'individuazione dei Piani di zona come ambito di programmazione più adatto allo sviluppo delle necessarie modalità di integrazione tra politiche attive del lavoro e politiche sociali.

**Una modalità di lavoro innovativa:  
la Consulta Penitenziaria del Comune di Roma e il Piano Carcere\***

Com'è noto la legge 328/2000 afferma nell'art. 2 che ai servizi e alle prestazioni accedano prioritariamente soggetti in condizioni di povertà, con incapacità parziale o totale di provvedere a se stessi, con difficoltà di inserimento sociale e lavorativo, e coloro che sono sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

Il Consiglio comunale di Roma - partendo dalla considerazione che, al di là delle differenze ideologiche e di collocazione politica, il compito di sviluppare una sensibile e costruttiva politica carceraria fosse non solo improrogabile, ma anche legittimo e doveroso - ha istituito la Consulta Penitenziaria del Comune di Roma con la delibera n. 157 del luglio 1997 uno strumento di consultazione con il ruolo di analisi, proposta, controllo, salvaguardia dei diritti dei cittadini detenuti.

Da un nucleo iniziale di poche, anche se importanti associazioni, la Consulta è oggi composta da 85 organizzazioni del volontariato e della cooperazione, molte delle quali costituite e gestite da persone che hanno avuto esperienza di detenzione e che ora si occupano del reinserimento lavorativo e sociale di altri detenuti.

Una rete sociale ed economica vasta che, attraversando orizzontalmente la sfera dei servizi e dell'assistenza alle molteplici condizioni della vita umana, in carcere e fuori dal carcere, interviene nel tentativo del reinserimento sociale di migliaia di detenuti ed ex-detenuti - con la consapevolezza della necessità di dare accesso alle nuove figure sociali e umane che reclamano spazi democratici nei quali esercitare diritti e partecipazione.

Cresciuta come una scommessa, la Consulta è stata la prima e unica istituzione comunale ad occuparsi di una parte della città dimenticata ed oggi si configura come referente tra l'istituzione carcere e l'ente locale, in grado di valutare senza preconcetti né pregiudizi, quanto avviene in ambito penitenziario (al punto di trovarsi a volte, per dinamiche legate a più interessi, sovresposta).

Le richieste di intervento che quotidianamente giungono dai detenuti, dalle famiglie, dalle istituzioni, hanno portato la Consulta ad agire non solo come organismo di mediazione sociale, ma anche come servizio a cui viene chiesto di intervenire, orientare e possibilmente risolvere situazioni particolarmente drammatiche.

La professionalità, la partecipazione, l'impegno, hanno permesso ai componenti di questo organismo di

---

\* Di Luigi Di Mauro - Presidente Consulta permanente cittadini problemi penitenziari del Comune di Roma.



*Preparazione degli affreschi  
nell'ala museale  
Romanae Antiquitates  
nel carcere romano  
di Rebibbia*





*Allievi del corso  
per operai specializzati  
in scavo archeologico  
nel carcere romano  
di Rebibbia*

ritagliarsi uno spazio visibile ed essere più influenti nelle decisioni degli Enti locali e delle istituzioni. Il modello, trasferito in altri importanti Comuni italiani come Milano, Padova, Torino, interpreta la politica per tracciare i percorsi nei quali si può migliorare la qualità della vita. Un modello che ha delineato nuove mappe dei diritti e della democrazia e che offre strumenti sul terreno della rieducazione e del reinserimento.

La Consulta è stata - insieme ad altre importanti realtà sindacali e degli Enti locali - promotrice e strenua sostenitrice di leggi come quella per il riordino della medicina penitenziaria, della petizione popolare per bloccare la riforma sulla Giustizia Minorile del Ministro Castelli, e di quella a sostegno di modifiche di legge affinché nessun bambino varchi più la soglia di un carcere, del Forum nazionale sul disagio minorile, del Forum nazionale per la tutela della salute dei detenuti, e diverse altre azioni.

Tuttavia, ciò che in questi anni la Consulta ha cercato di affrontare maggiormente è individuare le modalità affinché il volontariato e il privato sociale, le istituzioni, i singoli operatori potessero affrontare il problema della pena tenendo sempre presente i diritti inalienabili della persona.

L'obiettivo è stato perseguito attraverso la realizzazione di un workshop sul carcere svolto a Rebibbia, per il Piano Regolatore sociale del Comune di Roma, cui hanno partecipato rappresentanti delle istituzioni, dei municipi e del Terzo settore. Da questo incontro seminariale è emersa chiaramente la persistenza di una realtà di iniziative rivolte ai detenuti non coordinate e una parzialità di interventi che segmentavano l'identità della persona detenuta in altrettante identità ed in altri bisogni correlati, da quello del lavoro a quello affettivo, dall'assistenza sanitaria a quella economica.

L'Amministrazione Comunale di Roma nella seduta di Consiglio presso la Casa Circondariale Maschile Rebibbia Nuovo Complesso ha nominato simbolicamente il carcere "XXI Municipio della città", impegnandosi a garantire ai cittadini detenuti gli stessi interventi e servizi previsti per i cittadini liberi ed a promuovere un percorso di lavoro che ponesse al centro una lettura delle problematiche riguardanti la popolazione detenuta e di quella ex detenuta. Un percorso che, grazie alle proposte della Consulta, si è concretizzato nel Piano Permanente Cittadino per il Carcere del Comune di Roma, al quale partecipano attualmente tutte le figure istituzionali e sociali.

Al Piano Cittadino sul Carcere hanno aderito il Dipartimento della Amministrazione Penitenziaria, gli Assessorati Competenti del Comune e della Provincia di Roma, della Regione Lazio, la Direzione per i rapporti con l'Ente locale del Ministero della Giustizia, l'Istituto Superiore di Formazione del Ministero della Giustizia, l'Ufficio IV del DAP, il Provveditorato Regionale del Lazio, il Ministero della Giustizia, il CSSA Roma Ministero della Giustizia, Dipartimento Giustizia Minorile, il Centro Interregionale per la Giustizia Minorile Lazio e Abruzzo, il CPA e il Servizio Sociali Minori del Ministero della Giustizia, le

Direzioni degli Istituti di pena di Roma e Provincia, le ASL, le Direzioni Sanitarie degli Istituti, i Delegati del sindaco nelle ASL, la Consulta Permanente Cittadina del Comune di Roma per i problemi penitenziari, le organizzazioni del volontariato e della cooperazione sociale che operano in ambito penitenziario, la Consulta Permanente Cittadina del Comune di Roma per la salute mentale, le imprese, i sindacati e i detenuti.

I lavori del Piano Cittadino sono svolti da Commissioni Tecniche inerenti i seguenti temi:

- formazione e lavoro;
- salute e servizi sociali;
- pari opportunità;
- cultura e spettacolo;
- minori;

composte dai 200 delegati dei Dipartimenti e uffici delle istituzioni ed enti competenti, del Terzo settore e delle organizzazioni e rappresentanze dei detenuti.

Nei primi due anni (2004-2005) si è data priorità alla sottoscrizione dei protocolli d'intesa, all'organizzazione e realizzazione degli interventi intra ed extra moenia programmati, mentre il 2006 è stato dedicato alla sistematizzazione degli interventi.

Vengono abitualmente previste l'organizzazione di tavoli assessorili per l'elaborazione di modalità di attuazione delle linee indicate nel Piano, la promozione di azioni utili alla sottoscrizione dei protocolli d'intesa e l'individuare delle priorità.

Il Piano Permanente prevede riunioni periodiche delle Commissioni per l'aggiornamento dei dati, il rilevamento del bisogno, la valutazione della qualità e del buon esito dei servizi offerti, i risultati conseguiti e le concrete ricadute sui detenuti. Ma anche per organizzare, in collaborazione con gli Assessorati e le Istituzioni interessate, iniziative pubbliche di sensibilizzazione, divulgazione e studio.

Il Piano ha elaborato per il triennio 2004 - 2006 linee d'intervento sia per il miglioramento della vita carceraria, che per la vita fuori dal carcere per offrire pari opportunità di inserimento sociale alle persone ex detenute evitando dispersione di energie e risorse. Si tratta, quindi, di un Tavolo permanente ed aperto al contributo e alla partecipazione, che valuta priorità, esigenze, modalità e stabilisce quali possibilità di reinserimento siano percorribili con una popolazione detenuta che in questi ultimi anni è cambiata radicalmente.

I dati rilevano, infatti, che il carcere è un arcipelago di microcriminalità, il 64% dei ristretti si colloca, quanto a grado di istruzione, tra l'analfabetismo e la licenza media inferiore; una grandissima parte non dispone di reddito e non ha possibilità di affrontare le spese necessarie per una difesa legale efficace; oltre il 35% dei detenuti è di origine extracomunitaria (contro l'8% del 1990).

E' parso opportuno, in questo processo, prestare attenzione alle ricadute degli interventi soffermandosi non solo sulle risposte ai detenuti in quanto destinatari che ne fruiscono, ma anche sugli operatori penitenziari in quanto attori che ne devono curare l'esecuzione. La dimostrazione dell'importanza strategica dell'approccio verso gli operatori è dimostrata dalla presenza alle commissioni del Piano dei rappresentanti di alcune importanti sigle sindacali come la Cgil-fp, la Cisl, la Uil e il Sappe per condividere insieme la realizzazione di interventi all'interno del carcere che spesso si traducono in una serie di iniziative difficili da gestire.

Si citano alcuni esempi di attività programmate ed inserite nel Piano: la realizzazione del giardino nella sezione nido del complesso di Rebibbia per i bimbi detenuti con le madri o la ludoteca realizzata al carcere Regina Coeli per i figli dei detenuti che si recano in visita, grazie all'Assessorato ai servizi sociali; la realizzazione di una struttura analoga a Rebibbia femminile grazie ad un'iniziativa dell'Assessorato alle politiche per la promozione dell'infanzia e della famiglia del Comune di Roma; l'azione dei COL Carcere dei Centri per l'Impiego della Provincia di Roma, la possibilità di riconoscere i figli legittimi; gli interventi socio sanitari verso le persone transessuali, il kit delle 48 ore, l'insegnamento delle lingua italiana e i tutor per gli stranieri, lo sport, la rete delle case di accoglienza.

Il Piano è passato da una fase di configurazione complessiva delle principali azioni e sperimentazione all'elaborazione di un Piano di sistema.

L'essere riusciti a far sedere intorno ad un tavolo attori provenienti da mondi diversi, con un interesse comune nei confronti del carcere, prelude indubbiamente ad una proficua capacità di ripensare gli interventi in un'ottica integrata e coordinata. Tuttavia, è una modalità che dà vita anche ad una delicata armonia di rapporti interistituzionali in cui il venir meno della disponibilità di alcuni attori cruciali potrebbe esporre al rischio di un arresto nella realizzazione del Piano. Allo stesso modo, le spinte autoreferenziali di alcuni soggetti potrebbero contagiare altri, dissolvendo la molteplicità in frammentazione. L'equilibrio raggiunto nella elaborazione del Piano tra adattabilità e consolidamento delle iniziative non può prescindere da una verifica continua e da un dialogo permanente tra i diversi soggetti, onde evitare che le azioni stesse, una volta istituzionalizzate, possano rendere difficoltosa la percezione di mutamenti nelle esigenze di quel cittadino-detenuto che deve rimanere al centro.

In questo si sostanzia il ruolo della Consulta. In un'idea del carcere come luogo di sofferenza da recu-

perare alla società, del detenuto come cittadino al quale ridare dignità e diritti.

I membri della Consulta non sono, ad oggi, in grado di valutare il cambiamento culturale e di approccio degli operatori anche nel modo di percepire la pena e la detenzione. In tal senso è difficile effettuare un bilancio. È un fatto però che il carcere è oggi considerato a Roma come una parte di vita della città, un quartiere nel quartiere, un luogo di trasformazioni continue che richiedono impegno e attenzione.

Un'attività quindi intensa, un impegno a tratti estenuante soprattutto a causa delle poche risorse economiche e di resistenze incontrate, ma grazie al Comune di Roma, alla Regione Lazio, alla Provincia di Roma, alle Direzioni del DAP, al Provveditorato del Lazio, della Giustizia Minorile, alle Direzioni degli istituti, ai garanti comunale e regionale, agli operatori penitenziari, ai sindacati CGIL, CISL, UIL, SAPPE, a tutti i delegati delle varie istituzioni e organizzazioni che costituiscono le Commissioni, è stato possibile tracciare un percorso e una modalità dai quali non si può più prescindere.

## 2.4 IL LAVORO COME STRUMENTO PRINCIPALE DI RISOCIALIZZAZIONE DEL CONDANNATO. IL RUOLO E LE RESPONSABILITÀ DELLE IMPRESE.

Il tema del lavoro come principale strumento di reinserimento del soggetto in esecuzione penale è da anni al centro delle attenzioni delle amministrazioni centrali e locali<sup>34</sup>. Come si è ricordato all'inizio di questo capitolo, tra i soggetti che devono svolgere un ruolo decisivo nel processo di recupero delle persone detenute vi è l'impresa nelle sue varie forme.

Considerare il carcere come luogo a protezione di una società che non è disponibile ad accogliere soggetti che hanno commesso reati non si coniuga con un approccio trattamentale per cui il detenuto deve utilizzare il periodo di detenzione per acquisire competenze utili a facilitarne il reinserimento.

I dati sul tasso di recidiva delle persone coinvolte in attività formative e di lavoro durante il periodo di detenzione, soprattutto nell'ambito di misure alternative, dimostrano ampiamente che, tra i fattori determinanti un reinserimento di successo, vi dev'essere il coinvolgimento attivo e responsabile delle imprese all'interno e all'esterno del carcere, del privato sociale e del volontariato nella loro funzione imprescindibile di supporto e di raccordo.

Sempre più le imprese sono protagoniste all'interno del carcere<sup>35</sup>, permettendo tra l'altro alle strutture di compensare la difficoltà finanziaria dell'Amministrazione che ha sempre meno risorse per assumere alle sue dipendenze detenuti per le attività di servizio ordinarie quali la manutenzione dei fabbricati e il

---

<sup>34</sup> L'art. 15 dell'Ordinamento Penitenziario (L. n. 375/75) definisce infatti il lavoro come elemento essenziale del trattamento rieducativo.

<sup>35</sup> Le principali norme che regolano il lavoro e l'assunzione di detenuti sono: l'art. 21 dell'O.P. che prevede le condizioni e le misure per l'ammissione al lavoro esterno; la L. 407/90 "Assunzione agevolata di cassintegrati e disoccupati di lungo periodo"; la L. 381/91 "Disciplina delle cooperative sociali"; la Legge Gozzini n. 629/93 e la Legge Smuraglia, n. 193/00 "Benefici per l'inserimento lavorativo dei detenuti".

servizio di pulizie. Al 31 dicembre 2007 i detenuti lavoratori erano 13.326, pari al solo 27,4% del totale dei presenti<sup>36</sup>.



Sono ormai consolidate le esperienze di attività lavorativa interna svolta da detenuti, che oltre ad un reddito, acquisendo specifiche competenze attraverso le attività di formazione professionale, si garantiscono successive possibilità di occupazione al momento dell'uscita.

L'attività di registrazione dei numeri di targa dei trasgressori del codice della strada per conto della

<sup>36</sup> Fonte: Ministero della Giustizia, DAP, Ufficio per lo sviluppo e la gestione del sistema informativo automatizzato - sezione statistica.

Società Autostrade per l'Italia Spa, attraverso una cooperativa sociale di Roma; l'inserimento di dati ed archiviazione ottica dei documenti realizzato in quasi tutte le carceri lombarde per clienti quali enti pubblici e cliniche dell'hinterland milanese; il servizio 1254 di Telecom Italia svolto presso il carcere di S. Vittore a Milano; e, infine, la trattazione integrata elettronica della corrispondenza e abbonamenti RAI svolta nelle carceri di Milano e Torino sono solo alcuni esempi di attività intramuraria che vedono come protagoniste grandi imprese nazionali che forniscono committenza interna al carcere.

A queste esperienze di coinvolgimento diretto delle imprese vanno aggiunti gli esempi di imprenditorialità realizzata in forma di cooperative interne ed esterne: *Codice a Sbarre* di Vercelli, che produce abiti ha depositato un marchio dando origine a due linee di prodotti; la *Cooperativa Pausa caffè* di Torino, che dispone di un locale intramurario per la torrefazione di caffè; la cooperativa *Made in Jail* di Rebibbia, che da anni produce e vende magliette, borse, mosaici, quadri e oggettistica esposte in manifestazioni e fiere.

Fuori dal carcere si hanno esempi di esperienze originali e dal nome singolare quali il bar *Arci* di Savona *Il miglio verde*, gestito da detenuti; e la cooperativa *Exodus* di Brescia, tra i più qualificati ed apprezzati fornitori di ante grigliate e chiuse semilavorate in legno.

In particolare, si presentano due esperienze di grandi imprese, una multinazionale e una *multiutility*, che hanno deciso di impegnarsi attivamente nella sperimentazione di percorsi per l'inserimento di detenuti. Una si rivolge a detenuti in misure alternative che hanno svolto tirocini formativi all'esterno, l'altra a detenuti impegnati internamente nella lavorazione di rifiuti ambientali.

È interessante analizzare il caso dell'emiliana HERA, che si distingue per la sua complessità in termini di processo di lavorazione del prodotto, di normativa specifica di riferimento, di procedure ad essa connesse, di adeguamenti necessari all'interno della struttura carceraria e, soprattutto, per tipologia e quantità di soggetti intervenuti.

### **L'esperienza del centro di ricerca della multinazionale Basell di Ferrara**

Il progetto ha preso spunto da un'analisi di contesto condotta in anni recenti che ha fatto emergere la disponibilità delle PMI a misurarsi su un terreno prettamente sociale, a fronte della disponibilità della cooperazione sociale a supportare tale progettualità.

La Basell si è posta l'obiettivo di sperimentare una forma di accompagnamento al lavoro di alcuni dete-

nuti per mezzo di tirocini formativi e attraverso la fruizione di misure alternative<sup>37</sup>, nella forma della semi-libertà<sup>38</sup>. E' stata un'esperienza di interazione e integrazione tra più soggetti quali le autorità penitenziarie (uffici dell'UEPE)<sup>39</sup>, il Tribunale di sorveglianza, la direzione della Casa Circondariale, un ente di formazione, gli Enti locali e la società Basell.

Basell Italia Polyolefins è parte della multinazionale LyondellBasell Industries, nata dalla recente fusione tra Basell e Lyondell Chemical Company. Il gruppo, che si compone di 16 mila dipendenti, di cui 1.020 nelle sole strutture di Ferrara, è leader mondiale nella tecnologia, produzione e vendita di poliolefine. E' la più importante società chimica presente nella Provincia di Ferrara e detiene inoltre una posizione primaria nel mercato del lavoro locale rappresentando un serbatoio importante per la ricerca, l'occupazione e l'avviamento al lavoro di giovani e adulti in tutta la zona.

Il coinvolgimento diretto dell'impresa ha riguardato fondamentalmente due azioni: l'erogazione della formazione di base ai tirocinanti e l'inserimento, in accordo con la direzione della Casa Circondariale, di persone nei diversi settori dell'azienda. I concetti di "responsabilità sociale e inclusione sociale" hanno sempre caratterizzato l'impresa.

Sono stati selezionati e inseriti dieci tirocinanti all'interno del centro ricerche, dei laboratori e degli impianti pilota, settori che non richiedevano un approfondito livello di competenze.

La selezione è stata rivolta a soggetti ristretti nel carcere di Ferrara con condanne compatibili con i requisiti richiesti dalle misure indicate<sup>40</sup>. Sono stati individuati alcuni detenuti sulla base dell'attività di osservazione e trattamento condotta in carcere.

La società non ha potuto definire espressamente particolari condizioni per la selezione del personale, tuttavia, grazie ad una proficua collaborazione con i responsabili penitenziari, è stato possibile presentare chiaramente la peculiarità dell'attività e del processo che i selezionati sarebbero andati a svolgere.

<sup>37</sup> Le misure alternative alla detenzione, introdotte dalla Riforma Penitenziaria del 1975 e da altri provvedimenti successivi, sono: la semilibertà, l'affidamento in prova ai servizi sociali, la detenzione domiciliare.

<sup>38</sup> Ex art. 48 O.P. è una modalità di esecuzione delle pena detentiva concessa dal tribunale di sorveglianza. Consiste nella possibilità di trascorrere parte del giorno fuori dell'istituto. Può essere concessa dopo l'espiazione di un periodo di pena che varia a seconda della gravità del reato o della posizione giuridica.

<sup>39</sup> Gli Uffici di esecuzione penale esterna (ex CSSA – Centro Servizio Sociale Adulti) sono stati istituiti con la legge di riforma penitenziaria n. 354/75. Sono uffici periferici del Ministero della Giustizia, DAP. Sono coordinati a livella regionale dai PRAP.

<sup>40</sup> Le misure alternative sono concesse sulla base dei requisiti oggettivi e soggettivi quali la posizione giuridica, il lavoro, la famiglia e la partecipazione al progetto trattamentale.

## **Il ruolo centrale svolto dall'Enaip di Ferrara**

L'Enaip di Ferrara è l'ente di formazione che si è occupato della preparazione iniziale prima dell'ingresso in azienda e del tutoraggio durante tutto il periodo di inserimento. Ha svolto quindi la figura centrale di collante tra tutti gli altri attori e soggetti coinvolti.

Onde garantire un successivo incontro domanda – offerta per i partecipanti al tirocinio formativo, Enaip ha curato preliminarmente un'attività d'indagine che ha permesso di riscontrare l'apertura del mercato locale a manodopera non qualificata in settori industriali del polo chimico esistente.

Il Protocollo firmato tra Enaip, Provincia, Comune di Ferrara, Casa Circondariale, UEPE, PRAP e Basell ha enucleato le indicazioni di massima per il percorso di inserimento di 10 persone, ed è stato seguito da uno specifico accordo Enaip – Basell per l'inserimento dei tirocinanti presso lo stabilimento petrolchimico.

Con ogni individuo si è svolto un incontro preliminare finalizzato a valutare le effettive potenzialità e motivazioni, cui hanno partecipato congiuntamente i responsabili del personale dell'azienda e gli operatori dell'ente formativo. Il tirocinio ha avuto la durata di un anno con avvisi scaglionati tra i vari partecipanti, dei quali due sono stati successivamente assunti in aziende esterne, anche grazie alle referenze fornite da Basell e due sono stati assunti a tempo determinato presso la stessa azienda.

E' stato possibile rispettare le norme penitenziarie inserendo le persone su due turni di lavoro, a dispetto della produzione continua adottata da Basell.

Durante tutto il progetto vi è sempre stata una presenza importante degli assistenti sociali della Casa Circondariale e del Comune, che frequentemente hanno visitato gli stabilimenti.

Secondo i dirigenti, la parte più complicata dell'avvio del percorso è stato il primo accesso nella struttura. La scelta di aggregare i nuovi colleghi in unità produttive già attive e strutturate ha agevolato l'integrazione. Nel caso particolare hanno affiancato i tirocinanti ai membri di squadre di lavoro che stavano effettuando un corso per l'inserimento di operatori clinici.

Molto importanti per il successo dell'iniziativa sono stati gli incontri assembleari di informazione e condivisione con i dipendenti e le associazioni sindacali, che hanno permesso di predisporre un ambiente idoneo ad ospitare persone autrici di reato. Si è reso necessario confutare l'idea dei sindacati secondo cui il minor costo del lavoro per i detenuti fosse alla base della scelta dell'azienda e incontri informali di illustrazione dell'esperienza hanno persuaso la maggioranza degli operai ad accogliere positivamente i detenuti e a vedere l'esperienza come un'importante forma di responsabilità sociale verso il territorio in cui la multinazionale opera.

Basell ha valutato con entusiasmo l'esperienza svolta e ritiene che la forma del tirocinio formativo sia la più adatta a permettere queste esperienze di transizione. In tal senso la multinazionale rappresenta per il soggetto svantaggiato un momento di acquisizione di esperienze e competenze specifiche da spendere in imprese esterne della zona.

L'azienda, che intende mantenere una quota parte dei posti interni a disposizione per ulteriori tirocini formativi rivolti a detenuti, garantendo così un flusso aperto, percepisce se stessa come un'impresa scuola e ciò è dimostrato dal fatto che nelle procedure di selezione l'esperienza acquisita in Basell viene sempre considerata privilegiata.

Nonostante la valutazione positiva i dirigenti di Basell hanno sempre ribadito come sia necessario:

- coinvolgere tutte le imprese del territorio per garantire continuità al processo di inserimento lavorativo a lungo termine. Il carico non può gravare solo sulla multinazionale poiché, qualora venissero saturate le posizioni interne, non vi sarebbero più opportunità di tirocinio. Basell svolge un'ordinaria attività di restituzione dei risultati, delle loro valutazioni e impressioni ai membri della Confindustria di Ferrara;
- riflettere sulla possibilità di inserire anche le persone con disagio sociale tra le categorie cui si applicano gli obblighi della legge n. 68/99. Nel loro caso, infatti, l'obbligo di assunzione di 7/8 persone con disabilità li pone in difficoltà nei confronti della normativa sulla sicurezza sul lavoro;
- investire sull'opinione pubblica declinando il concetto di responsabilità sociale d'impresa in esempi concreti, come quello dei detenuti della casa circondariale che, alla fine di questo percorso, hanno incrementato la loro occupabilità nel mercato del lavoro locale;
- ridurre le procedure burocratiche e normative previste, che scoraggiano l'impresa nell'impegnarsi nel reinserimento sociale. A tal fine, soprattutto per quelle a dimensione medio piccola, risulta indispensabile affiancare figure di accompagnamento e di vero e proprio tutoraggio;
- prevedere borse lavoro da fornire al momento del termine del tirocinio per le persone che non abbiano ancora un'offerta di lavoro, onde evitare di vanificare gli sforzi fatti.

## Il gruppo HERA e il Progetto RAEE in carcere

Il Gruppo HERA rappresenta una *multiutility* nata nel 2002 dall'aggregazione di 13 aziende di servizi pubblici operanti in Emilia Romagna. Il gruppo fornisce servizi energetici, idrici e ambientali in sei Province della Regione.

Fin dalla sua costituzione HERA redige il bilancio di sostenibilità, integrandolo con gli altri strumenti gestionali del gruppo. In riferimento ai valori e alla missione, il bilancio rendiconta sui risultati della gestione nelle tre prospettive della sostenibilità: economica, sociale e ambientale; e riporta gli obiettivi per gli anni futuri relativi alle varie categorie di interlocutori (*stakeholder*).

A seguito della disponibilità dell'azienda a collaborare con l'amministrazione penitenziaria su opportunità di lavoro in tema di RAEE – Recupero Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche, si è dato vita ad un progetto che ha visto la lavorazione di questi materiali all'interno delle carceri di Bologna e Ferrara e in un'unità operativa esterna al carcere di Forlì.

La complessità e specificità della normativa europea e nazionale in tema di RAEE domestici non pericolosi – che ha dato vita recentemente a nuove modalità di trattamento, raccolta e smaltimento differenziato per questi rifiuti - ha richiesto l'attivazione ed il coinvolgimento di numerosi uffici ed amministrazioni competenti a livello locale e regionale.

A seguito di indagini logistico-organizzative nelle carceri delle tre Province si sono programmate attività laboratoriali intramurarie, coinvolgendo imprese sociali o associazioni che hanno gestito direttamente lo *start-up* e sono quindi responsabili delle fasi di smontaggio che hanno reso necessarie modifiche alle strutture e agli impianti delle carceri.

Il gruppo ha individuato una società esterna che ha svolto funzioni di referente diretto dell'iniziativa ed è stata responsabile di compensare l'impresa sociale su una base tariffaria stabilita in base al quantitativo di materiale trattato. Questa società ha successivamente gestito ogni tappa del processo.

Il processo ha poi visto l'adempimento di procedure di autorizzazione interne al carcere svolte da uffici regionali, quali la dichiarazione urbanistica a carico delle Case Circondariali, l'elaborazione delle planimetrie dei lavori di adeguamento dei locali e la produzione di relazioni tecniche descrittive, fasi che hanno visto la consulenza operativa del Gruppo HERA e dell'impresa partecipata referente.

I numeri del progetto parlano di 25 interlocutori direttamente coinvolti (enti, aziende, associazioni); tre Province, Comuni e istituti penitenziari; di 15 detenuti inizialmente interessati dalla fase di sperimentazione; e di circa 1000 tonnellate di RAEE inizialmente lavorati nelle carceri.

Essendo l'obiettivo di HERA e del progetto RAEE la sostenibilità della lavorazione in carcere di questi prodotti, parallelamente alle procedure previste dalla normativa e agli studi di fattibilità si è posta un'attenzione primaria al coinvolgimento e alla condivisione del progetto tra tutti gli attori pubblici competenti del territorio. È stato quindi sottoscritto, a livello regionale, un accordo quadro territoriale e un programma operativo, formalizzato al termine dello studio di fattibilità e in concomitanza con l'avvio delle sperimentazioni. Oltre ai promotori del progetto e alle imprese coinvolte, sono stati firmatari gli Assessorati provinciali all'ambiente, e quelli alle politiche sociali referenti dei "Comitati Locali Area Esecuzione Penale Adulti".

L'accordo contiene le premesse affinché questa esperienza possa realmente coadiuvare ogni altra futura iniziativa su questi temi ed in altri territori.

Il progetto è stato valutato positivamente dal *management* del gruppo e dagli altri partner coinvolti: dal punto di vista della sostenibilità economica vi è l'inserimento in un processo a carattere industriale con un'attività imprenditoriale stabile e la possibile estensione ad altri istituti penitenziari della commessa. Sotto il profilo della sostenibilità sociale, c'è l'importante promozione in tema di inserimento sociale e la creazione di opportunità di lavoro per il reingresso nella società, ma, soprattutto, l'avvio di processi di mobilitazione responsabile e la collaborazione attiva tra il sistema penitenziario e il sistema economico-produttivo.

Tuttavia bisogna citare anche le principali criticità riscontrate da HERA nella progettazione e nell'avvio delle sperimentazioni. Tra queste si segnalano:

- una sottovalutazione delle complessità e degli adempimenti burocratici e normativi che hanno determinato il protrarsi dei tempi di preparazione;
- la complessità strutturale delle reti sui diversi territori, le differenti modalità di coinvolgimento richieste da ogni territorio;
- rigidità organizzative interne agli istituti penitenziari connesse alla predisposizione delle strutture (locali), delle attrezzature e delle condizioni logistiche di entrata/uscita dei mezzi e materiali.

Infine si riportano di seguito alcune considerazioni espresse da dirigenti di alcune imprese che hanno collaborato con i progetti Equal, che permettono di individuare possibili priorità di intervento volte a promuovere una maggiore disponibilità e partecipazione degli imprenditori al processo di reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale. Si può notare come diverse delle problematiche elencate siano state di fatto oggetto degli interventi dei partenariati Equal precedentemente illustrati.

- Manca un'approfondita e capillare azione di informazione nei confronti del mondo imprenditoriale e cooperativistico sul pacchetto di offerte che l'Amministrazione Penitenziaria mette a disposizione;
- spaventa il forte *turn-over* della popolazione detenuta che potrebbe comportare, agli occhi dell'impresa la perdita di soggetti affidabili o su cui si è investito in formazione;
- appare difficile la gestione di unità operative incardinate all'interno di una struttura che non permette la necessaria indipendenza tra le attività lavorative e le esigenze gestionali e di sicurezza della realtà carceraria;
- non è trascurabile l'incidenza negativa che ha sulla produttività il forzato assoggettamento dei tempi e dei ritmi delle attività alle esigenze peculiari di una comunità disciplinata da regole tassative e da prassi abitudinarie poco inclini alla flessibilità;
- permangono comunque da parte del mondo esterno tutti i preconcetti sull'affidabilità e sulla professionalità di chi si trova in carcere ed è ancora forte il pregiudizio sul carcere come istituzione;
- nella maggior parte delle situazioni il carcere è isolato, non è integrato nella società, rimane ancora troppo avulso e lontano dalla realtà e non interagisce a sufficienza con il territorio;
- occorre una struttura centrale di supporto alle iniziative degli imprenditori, quali uffici di consulenza e tutoraggio;
- occorre una normativa che regoli gli affidamenti per la Pubblica Amministrazione;
- occorrono incentivi stabiliti dalla normativa che assimilino i detenuti alle altre categorie svantaggiate;
- è necessario prevedere forme contrattuali e retributive che tengano conto dell'aspetto formativo e sociale delle iniziative (liberalizzare – almeno parzialmente – il rapporto di lavoro).



**3. EQUAL IN EUROPA:  
DALLE ESPERIENZE  
DI SUCCESSO  
ALLE RACCOMANDAZIONI**



*La libertà  
non è altro  
che la possibilità  
di migliorarsi*

*[Albert Camus]*

Il capitolo si basa sul rapporto conclusivo dei lavori del *Policy Forum "Prevention or Re-imprisonment?"* (Varsavia, 21-22 giugno 2007) elaborato dagli esperti tematici della Commissione europea e illustra, a partire da un breve sguardo sul panorama europeo degli interventi Equal e sulla situazione attuale dei servizi penitenziari nell'Unione, le linee di intervento adottate per favorire il reinserimento degli ex-detenuati e le conseguenti raccomandazioni presentate in tale sede.

## La situazione attuale

Una ricerca condotta nei Paesi dell'Unione ha rilevato come i servizi penitenziari siano al limite della loro capacità. In base ai dati ufficiali infatti, il tasso di occupazione complessivo dello spazio carcerario è del 114%<sup>41</sup> e, in alcuni Stati membri come la Grecia e Cipro, la percentuale supera il 170%, mentre è inferiore al 100% soltanto in nove Paesi su 25.

Negli ultimi 10 anni, la popolazione carceraria ha registrato un aumento costante e, in tutta l'Unione europea, è aumentata del 27,9% rispetto al 1995. Ciò significa che un cittadino europeo su 800 è in carcere.

Il raggiungimento e il mantenimento di queste cifre record della popolazione carceraria sono riconducibili soprattutto ad un alto tasso di recidiva. Un recente studio condotto nel Regno Unito<sup>42</sup> su tutti gli adulti rilasciati nel primo trimestre del 2003 mostra infatti che al 58,9% viene comminata una nuova condanna entro i due anni successivi, mentre, per contro, i Paesi Bassi<sup>43</sup> registrano uno dei tassi più bassi di recidiva che, tuttavia, è del 37% entro i quattro anni successivi dal rilascio.

<sup>41</sup> Basato sui dati nazionali, ultimo aggiornamento al 10 dicembre 2006, *International Centre for Prison Studies at Kings College, University of London*.

<sup>42</sup> *Home Office Statistical Bulletin - Re-offending of adults: results from the 2003 cohort* - novembre 2005.

<sup>43</sup> *Recidivism following treatment; a statistical overview of criminal recidivism of former offenders under an entrustment order in the Netherlands* - ISBN: 90-5454-613-1 - 2005.

## Il Programma Equal alla ricerca di nuove soluzioni

Tra i Programmi e le Iniziative Ue in corso, i 1.281 partenariati di sviluppo (PS) finanziati nell'ambito dell'Asse occupabilità di Equal offrono il bacino di esperienze più ampio per promuovere l'accesso al mercato dei gruppi svantaggiati e, quindi, per prevenire reati e recidive. Circa 121 PS dell'occupabilità hanno introdotto nuovi approcci nel lavoro con gli ex-detenuti attraverso il sostegno al reinserimento, i servizi di assistenza post rilascio o l'assistenza ai detenuti durante la loro permanenza in carcere. Questi progetti si sono rivolti prevalentemente o esclusivamente a detenuti ed ex-detenuti e coinvolgono direttamente le istituzioni e le autorità del sistema penale.

Molte delle nuove misure sperimentate dalle PS di Equal hanno fronteggiato con successo il fenomeno della recidiva. Per esempio, le équipes del progetto svedese *Better Release* hanno ridotto il tasso di recidiva portandolo dal 70% al 40%. Il progetto tedesco *Mabis.Net* ha fornito sostegno e capacità gestionali per il reinserimento dei detenuti ed ha ridotto il tasso di recidiva dal 80% al 40% nella popolazione carceraria giovanile, una percentuale che scendeva al 30% quando sussisteva la possibilità di trovare posti di lavoro che corrispondevano al tipo di formazione ricevuta dai giovani detenuti durante la loro permanenza negli istituti di pena minorili. L'organismo promotore della PS Telfi, l'Istituto di Giustizia e Sociologia criminale di Vienna, ha dimostrato che la partecipazione al programma Equal porta ad una riduzione del tasso di recidiva che varia in funzione del livello di partecipazione alle iniziative di preparazione al lavoro.

In totale, le 121 PS hanno ricevuto finanziamenti dal Fse per oltre 170 milioni di Euro. Quindi, rappresentano un investimento europeo molto elevato nello sviluppo e nella sperimentazione di buone prassi innovative dotate di un potenziale di diffusione e *mainstreaming* in tutta l'Unione europea.

Al fine di promuovere il *mainstreaming* delle prassi innovative sul reinserimento sperimentate in ambito Equal, nel 2005 la Commissione ha istituito una piattaforma tematica per l'inclusione dei soggetti in esecuzione penale, guidata da Regno Unito (Gran Bretagna) e Germania e composta da Belgio francofono, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito (Irlanda del Nord) ed esperti della Commissione europea

Condividere attività, validare risultati e favorire l'apprendimento anche verso attori e operatori del mondo non Equal sono state le principali direttrici di azione della piattaforma che, nell'ottobre 2006, attraverso un *Exchange Event* svoltosi a Lisbona, ha – sulla base delle esperienze Equal di maggior successo – individuato alcune raccomandazioni per il reinserimento delle persone in esecuzione penale.

Tali raccomandazioni sono state discusse e presentate ai responsabili nazionali ed europei delle politiche giudiziarie e dei sistemi penali che, insieme ad associazioni datoriali, organizzazioni non governative, agenzie formative e PS si sono riuniti a Varsavia nel giugno 2007 nell'ambito del *Forum "Prevention or Re-imprisonment?"*.

I lavori dell'evento si sono svolti in tre gruppi di lavoro paralleli, focalizzati sulle aree tematiche che rappresentano gli ambiti di intervento delle PS ritenuti più efficaci per l'inclusione:

- **Approccio olistico alla riabilitazione dei detenuti.** Il principio del partenariato adottato da Equal ha portato a molti esempi positivi di cooperazione strutturata tra tutti gli organismi, sia pubblici, sia privati, e le ONG impegnate nel processo di reinserimento. Il messaggio fondamentale è che questi approcci offrono soluzioni più efficaci e meno costose rispetto alle prassi tradizionali, che sono sottoposte ai vincoli dei confini istituzionali e quindi comportano spesso una frammentazione degli sforzi. L'esperienza di Equal ha dimostrato che tutti i servizi interessati, all'interno ed all'esterno degli istituti penitenziari, possono essere coinvolti nella prevenzione della recidiva e possono contribuire a facilitare la riabilitazione sociale degli ex-detenuti.
- **Innovazione in carcere: cambiamento di ruoli e costruzione di reti.** Alcune delle innovazioni del Programma sono strutturali e concernono la gestione del cambiamento in carcere, l'introduzione di sistemi di qualità e la motivazione del personale perché adotti un atteggiamento più creativo e proattivo nella riabilitazione dei detenuti. Altre riguardano lo sviluppo di nuove forme di istruzione e formazione. Molte di queste iniziative prevedono l'apertura del carcere alle agenzie ed ai singoli individui, compresi i datori di lavoro, per consentire l'*empowerment* dei detenuti e prepararli ad assumere un ruolo positivo nella società al termine dell'esecuzione penale.
- **Valore aggiunto della cooperazione transnazionale.** Alcuni progetti, le cui attività si sono incentrate sulla cooperazione tra le varie reti *NEON (National Equal Offender Networks)* ed altri network che lavorano con i detenuti e gli ex-detenuti, hanno fornito un efficace quadro di riferimento per il confronto, l'analisi e il trasferimento delle eventuali prassi di successo. Altre attività hanno condotto a prodotti congiunti, come la creazione di un portale europeo sulle questioni concernenti il reinserimento, o la realizzazione di una piattaforma comune per fornire ai detenuti di altri Paesi l'accesso ad opportunità di apprendimento riconosciute nel loro Paese di origine.





Per ciascuna area tematica sono state riportate esperienze progettuali anche esterne al mondo Equal, che hanno consentito di esemplificare il contributo specifico degli interventi rispetto all'area e di formulare quindi raccomandazioni in merito<sup>44</sup>.

### **Approccio olistico alla riabilitazione dei detenuti**

**1. PS Equal Reinsert – Belgio francofono (vedi focus sui partenariati europei nell'Allegato A)**

**2. PS Equal Czarna Owca – Pecora Nera – Polonia**

Obiettivo principale del progetto è stato sviluppare le competenze professionali dei detenuti in ambienti di lavoro e settori commerciali che supportano i principi dello sviluppo sostenibile e, parallelamente, modificare gli atteggiamenti sociali nei loro confronti. A questo scopo sono state organizzate mostre e incontri rivolti alla comunità e i prodotti realizzati dai detenuti sono stati forniti ad istituzioni sociali come scuole ed orfanotrofi.

Ai partecipanti ai corsi è stata impartita una formazione linguistica, in economia aziendale e per le competenze necessarie per entrare nel mondo del lavoro.

Azioni specifiche sono state inoltre rivolte alle famiglie dei soggetti in esecuzione penale, organizzando giornate dedicate ai bambini, ai partner ed ai genitori. L'impegno delle famiglie è stato incoraggiato anche nell'intento di coinvolgerle nella rete di supporto post-detenzione.

Questi i principali punti emersi nella discussione:

- i detenuti non devono essere utilizzati come manodopera a basso costo perché ciò potrebbe indurre gli Stati membri ad aumentare il numero degli istituti penitenziari suscitando nella comunità locale un senso di ostilità a causa dei posti di lavoro sottratti;
- il tentativo di convincere altri istituti penitenziari polacchi a mettere a punto progetti simili ha riscontrato un discreto successo. Un fattore determinante che ostacola l'applicazione del progetto su scala più vasta è costituito dalla ridotta retribuzione degli insegnanti che lavorano all'in-

---

<sup>44</sup> Per le PS Equal già analizzate nel *Background Paper* (allegato A) vi è un rimando specifico.

terno delle strutture carcerarie, che si coniuga con una mancanza di insegnanti qualificati all'interno del carcere;

- alcune competenze per le quali i detenuti ricevono formazione non sono più richieste e, anche se il loro tempo può essere dedicato ad una produzione su scala ridotta in ambiente carcerario, non esistono prospettive reali di occupazione all'esterno del carcere.

### 3. PS Equal Personal Progression System and the Reachout Programme – Regno Unito – Irlanda – (vedi focus sui partenariati europei nell'Allegato A)

### 4. Reinserimento efficace a Barcellona

Il progetto si è sviluppato all'interno di una comunità agricola di reinserimento ubicata alla periferia di Barcellona, dove gli autori di reato, in gran parte detenuti in carcere, vivono e lavorano scontando parte della pena. La comunità, che individua nel lavoro il fattore più importante di reinserimento, si dedica specificamente alla reintegrazione dei detenuti nella società e non offre corsi od interventi riabilitativi. Il fatto che si tratti di un lavoro molto pesante implica che i detenuti vivano una situazione di "vita reale". Gran parte dei residenti sono sottoposti a forme di controllo, ma sono liberi di tornare a casa e dalle loro famiglie per il fine settimana. La percentuale di successo è molto elevata ed il numero di evasioni è basso.

Tra i presenti è sorto un dibattito sul modo in cui i direttori degli istituti penitenziari accettano questo programma, anche in considerazione del fatto che devono autorizzare l'uscita dal carcere di detenuti che vanno a vivere nella comunità agricola.

Ne è emerso che i direttori accettano la situazione perché hanno fiducia nel progetto e non perché hanno ricevuto direttive dal governo. I partecipanti sono d'accordo sul fatto che gran parte dei progetti funzionano perché il personale carcerario ed i responsabili dei servizi di sorveglianza ne sono convinti e si rendono conto che sono efficaci e non perché le autorità hanno disposto il trasferimento dei detenuti.

Accanto alla centralità della dimensione lavorativa nei processi di riabilitazione, sottolineata nelle raccomandazioni per cui:

- tutti i detenuti devono avere l'opportunità di partecipare a programmi di istruzione e formazione volti a migliorare la loro occupabilità; devono essere sviluppati ed incoraggiati sistemi flessibili di formazione carceraria in grado di rispondere alle esigenze del mercato del lavoro locale;
- il lavoro è il fattore più importante per la prevenzione di nuovi reati e, di conseguenza, sono necessari maggiori sforzi per coinvolgere i datori di lavoro pubblici e privati e per esplorare altre

forme di creazione di posti di lavoro. Le barriere giuridiche all'occupazione degli ex-detenuiti, esistenti in alcuni Stati membri, devono essere ridotte od eliminate. È necessario continuare ad incoraggiare i datori di lavoro ad assumere ex-detenuiti stabilendo un target numerico per l'inserimento nel loro organico di persone socialmente escluse, oppure fornendo incentivi finanziari per l'assunzione di ex-detenuiti,

i partecipanti hanno ribadito l'efficacia di un approccio multilivello o "multiattoriale" per cui:

- il successo del reinserimento di detenuti ed ex-detenuiti richiede un approccio di *case management*, dal momento dell'arresto al periodo di detenzione, all'uscita dal carcere ed al periodo post-detenzione. Gli operatori professionali devono essere consapevoli del fatto che gli interventi multidisciplinari impongono l'imperativo della comunicazione, della condivisione e dell'interazione;
- affinché il reinserimento abbia successo è necessario prestare attenzione ad altri aspetti della vita dei detenuti ed ex-detenuiti (situazione abitativa, salute, vita familiare, ecc.). A prescindere dai progetti di partenariato innovativi realizzati a livello locale, è necessario rivolgere l'attenzione alle strutture istituzionali innovative al fine di garantire una risposta articolata. Devono essere istituiti gruppi interministeriali in modo da riunire gli alti funzionari di tutti i dipartimenti dell'amministrazione pubblica che svolgono un ruolo nel contenimento dei reati, per esempio esponenti del settore della giustizia, dell'istruzione, della sanità, dell'edilizia abitativa e dell'assistenza sociale.

### **Innovazione in carcere: cambiamento di ruoli e costruzione di reti**

Sono state illustrate quattro sperimentazioni Equal integrate da tre interventi di rappresentanti delle Amministrazioni penitenziarie di Italia, Paesi Bassi e Polonia.

#### **1. PS Equal Pensare oltre il confine del recinto chiamato carcere – Paesi Bassi**

Il progetto ha lavorato con i minori detenuti con l'obiettivo di modificare il paradigma relativo alla delinquenza minorile, a partire dall'adozione del concetto chiave "Iniziare pensando alla fine": se il risultato finale deve essere la reintegrazione dell'individuo nella società, ogni intervento deve essere strutturato tenendo in mente questo fine.

A tale scopo è necessario:

- predisporre un percorso sulla rete sociale (*social routing*) completo e senza soluzioni di continuità che cerchi di identificare gli individui con comportamento ad alto potenziale di criminalità prima del loro arrivo in carcere ed i sistemi di sostegno all'interno del carcere e dopo il rilascio del detenuto (limitando i danni causati da un periodo di reclusione);
- personalizzare il percorso secondo le esigenze del beneficiario;
- focalizzarsi su interventi multipli - lavoro, istruzione, alloggio, tempo libero e reti sociali (capitale sociale);
- istituire un *routing counsellor* individuale;
- favorire la cooperazione tra le diverse organizzazioni ed i diversi operatori professionali.

## 2. PS Equal Balancing the Future – Paesi Bassi (vedi focus sui partenariati europei nell'Allegato A)

### 3. Le soluzioni Equal come strumento di cambiamento – Polonia

La presentazione ha sottolineato come il Programma Equal abbia offerto l'opportunità di introdurre i cambiamenti all'interno del sistema carcerario polacco. Le azioni innovative del progetto sono state:

- creazione di *team locali* multidisciplinari;
- introduzione di un contratto sociale tra detenuti ed il *team* di progetto (definizione dei diritti e delle responsabilità, sviluppo di un piano di azione individuale e definizione di un portafoglio dei risultati dei beneficiari);
- realizzazione di un mix di interventi all'interno ed all'esterno del carcere;
- sviluppo di un nuovo modello di cooperazione tra il servizio penitenziario, le ONG ed altre organizzazioni sociali che assistono gli ex-detenuti.

La presentazione ha elencato una serie rilevante di risultati diretti, come la formazione professionale per 500 detenuti, ma l'effetto a lungo termine più significativo è stato il contributo apportato allo sviluppo di un nuovo paradigma per il sistema carcerario polacco.

### 4. Realizzare l'innovazione ed il cambiamento: fattori di successo nel sistema carcerario portoghese – Portogallo

Si tratta di un progetto di ricerca/intervento che ha cercato di risolvere la mancanza di coerenza tra la

*mission* organizzativa del servizio penitenziario e la sua prassi organizzativa. La prima concerne una buona gestione del sistema carcerario, la sicurezza della comunità e la creazione di opportunità di cambiamento per gli autori di reato. Scopo del progetto era assistere le istituzioni carcerarie nella realizzazione di questi obiettivi a tre livelli:

- lavorando con gli operatori professionali all'interno del carcere, per migliorare la comunicazione, la condivisione delle prassi e l'interazione tra oltre 3.500 persone, migliorandone il morale e aumentando l'efficacia dei loro interventi;
- lavorando con i detenuti, attraverso metodologie formative orientate al discente guidato da *team* innovativi che hanno raggiunto oltre 500 detenuti;
- rendendo le carceri più aperte agli operatori professionali esterni, ai parenti ed alla società in generale.

La PS PGISP ha eseguito il monitoraggio ed ha operato in base alle esperienze ed alle percezioni dei "clienti", prendendo in considerazione il clima aziendale, il soddisfacimento del dipendente e della *leadership* e gli stili manageriali. Sono stati creati *team* di innovazione trasversale (con la partecipazione di tutti i gruppi professionali, di esperti esterni e di diversi *stakeholder*) che hanno previsto l'*empowerment* del personale ai diversi livelli dell'organizzazione ed hanno avviato un percorso di miglioramento continuo nella maggior parte dei processi critici.

Le comunità di pratiche costituite da operatori professionali hanno consentito la condivisione delle conoscenze e, in questo processo di cambiamento, una formazione specifica in merito a "cosa c'è di nuovo?", "qual è il mio ruolo?" e "come devo agire?" può sostenere il coinvolgimento e l'impegno individuale.

La cooperazione e l'integrazione tra il personale in carcere e le organizzazioni esterne sono state considerate la chiave per servizi migliori e più efficaci.

Nell'ambito della promozione dell'innovazione, sono state create altre attività basate su un'interazione tra i detenuti ed il mondo esterno.

Tali attività hanno contemplato la formazione imprenditoriale, il volontariato, l'iniziativa "La mia guida alla libertà", durante la quale i detenuti hanno compilato il proprio portafoglio riflessivo, ed un progetto dal titolo "Un giorno in carcere", che ha sensibilizzato gli allievi delle scuole ed altri giovani all'importanza della cittadinanza responsabile e della prevenzione dei reati.

#### **5. Progetti Fse nel sistema penitenziario italiano** – Italia, Ministero della Giustizia, Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria<sup>45</sup>.

Dal 1997, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria si è avvalso dei progetti Fse ed ha istituito Unità Permanenti per la gestione ed il coordinamento dei finanziamenti europei in ciascun carcere in tutte le regioni italiane. In particolare, il progetto POLARIS, ha rappresentato un reale tentativo di modificare l'approccio dell'Amministrazione pianificando ed attuando attività formative per il personale penitenziario, istituendo servizi locali per l'impiego e l'orientamento e creando altresì osservatori per l'occupazione all'interno dell'amministrazione penitenziaria regionale. Tutti i progetti finanziati a livello locale prevedevano una rete di coordinamento attivo tra l'amministrazione carceraria, le autorità locali ed il settore privato, oltre ad una nuova metodologia comune di collaborazione tra tutte le amministrazioni, attraverso una specifica formazione per il personale dei dipartimenti dell'amministrazione pubblica, delle autorità locali e delle organizzazioni del Terzo settore. È stata inoltre dimostrata l'importanza:

- delle attività di sensibilizzazione rivolte alla popolazione locale al fine di facilitare le reintegrazioni dei detenuti nella società e nella forza lavoro;
- di un'alleanza permanente con le imprese e le associazioni dei datori di lavoro.

#### **6. Le risorse Fse nella nuova prospettiva finanziaria** – Paesi Bassi, Ministero della Giustizia, Agenzia per gli istituti correzionali.

Sono state esaminate le modalità di utilizzo dei fondi Fse per finanziare il lavoro volto al reinserimento dei detenuti e degli ex-detenuti dopo la conclusione del programma Equal. Si ipotizza che gli elementi chiave dei progetti realizzati nei Paesi Bassi possano continuare ad essere finanziati attraverso il Fse e che l'approccio possa essere trasferito ad altri Stati membri. L'argomentazione centrale era che i risultati dei progetti Equal concernenti i detenuti saranno probabilmente sostenibili a lungo termine e che le risorse Fse potranno continuare a finanziare questo tipo di lavoro fino al punto in cui i risultati saranno dimostrabili.

---

<sup>45</sup> Per un approfondimento sugli interventi proposti dal Ministero della Giustizia, cfr. Paragrafo. 2.2.



*"Questo progetto  
ci ha costretto a lavorare  
insieme"*

[Gabriella Straffi,  
Direttrice Casa  
di reclusione femminile  
- La Giudecca - Venezia]



*La difficoltà non sta  
nel credere  
nelle nuove idee,  
ma nel fuggire  
dalle vecchie.*

[John Maynard Keynes]

### 7. Cambiamenti nel sistema penale – Polonia, Ministero della Giustizia, Ufficio Centrale dei Servizi Penitenziari.

Dal punto di vista del Servizio penitenziario polacco, i cambiamenti sono individuabili a tre livelli: elaborazione di nuove leggi; disponibilità di infrastrutture adeguate e qualificazione del personale; miglioramento dell'efficacia dell'istituzione penitenziaria. Attualmente, il Servizio penitenziario partecipa alla formulazione di nuove leggi per la riforma del sistema di giustizia penale e, inoltre, lavora all'elaborazione della normativa per la trasformazione del sistema carcerario in un'istituzione giudiziaria moderna, efficiente ed efficace. Per introdurre il cambiamento, sono necessari infrastrutture e personale adeguati. Una nuova legge, denominata "Un programma di modernizzazione del servizio penitenziario negli anni 2008-2010", avrà un'importanza determinante per il futuro. Essa prevede che, alla fine di questo periodo, saranno assunti altri 2500 ufficiali e 1500 dipendenti civili.

È in fase di attuazione un "Programma per l'acquisizione di 17 mila posti per i detenuti da parte del Sistema penitenziario negli anni 2006-2009" e, già alla fine del 2007, si sono aggiunti 8 mila posti. Tuttavia, se il sovraffollamento nelle carceri è un fattore importante che può ostacolare gli sforzi tesi alla reintegrazione dei detenuti, ciò non ha fermato lo sviluppo di queste attività del sistema penitenziario. È un indice della professionalità del personale del Sistema penitenziario e del suo impegno per sostenere ed estendere le buone prassi che hanno un'influenza positiva sui detenuti.

È interessante notare come una serie di progetti realizzati in Stati membri diversi, con sistemi carcerari e orientamenti politici differenti abbiamo sottolineato come, per il successo del reinserimento dei detenuti, sia necessario coniugare diverse tipologie di intervento, di operatori professionali e di organizzazioni. L'esperienza suggerisce inoltre una serie di elementi comuni per il reinserimento dei detenuti o per una metodologia emergente che potrebbe essere definita "CCSS".

#### Connettività:

- insieme al detenuto è necessario integrare una serie di questioni in modo da personalizzarle ed adeguarle alle esigenze specifiche relative al lavoro, al *welfare*, all'istruzione ed alla vita di relazione;
- per gli operatori professionali, gli interventi multidisciplinari pongono l'imperativo della comunicazione, della condivisione e dell'interazione;
- è necessaria la cooperazione di diversi settori (pubblico, Ong e privato);
- le carceri devono divenire più aperte alla società, non soltanto per le visite dei parenti, ma i detenuti devono uscire e le istituzioni sociali (le scuole) devono avere accesso al carcere.

*Customization* (Personalizzazione):

- i programmi devono essere personalizzati per rispondere alle esigenze specifiche del cliente e non agli imperativi delle organizzazioni, anche se la questione di genere può essere significativa nell'articolazione dei programmi di sostegno.

*Social Routing* (Percorso sulla rete sociale):

- per gli interventi, deve valere la prospettiva “prima, durante e dopo il carcere”;
- i singoli detenuti devono compiere un'evoluzione personale da detenuti a cittadini.

*Social Cost Accounting* (Contabilità sociale):

- questi programmi richiedono un investimento iniziale più elevato ma il loro impatto più ampio può essere solidamente dimostrato;
- i programmi dell'Ue sono essenzialmente incentrati sugli investimenti, e gli investimenti sui detenuti comportano chiari ritorni sociali.

Complessivamente, vi è stata una sostanziale validazione delle proposte dell'*Exchange Event* che prevedevano un rafforzamento delle necessità di investire:

- nel cambiamento culturale all'interno del Servizio Penitenziario, praticando la condivisione della *leadership* e delle conoscenze, ponendo attenzione su un gruppo target e adottando un approccio orientato ai risultati nonché promovendo un'apertura alla società, alla partnership ed al *networking*;
- nello sviluppo di alcuni obiettivi ed indicatori strategici, concordati a livello europeo, che allineano le strategie nazionali e facilitano il *benchmarking*.

La raccomandazione formulata in merito a questo tema è che esista la necessità urgente di promuovere cambiamenti in carcere, favorire una cultura dell'innovazione, sostenere la cooperazione con agenzie esterne e promuovere le azioni di sviluppo indicate sopra. Le carceri devono essere più aperte alla società, non soltanto in relazione alle visite dei parenti ma anche in relazione al fatto che i detenuti possano uscire dal carcere e le istituzioni sociali possano accedervi.

## I vantaggi della cooperazione transnazionale

Il confronto si è focalizzato sul potenziale del futuro apprendimento transfrontaliero sulla base delle esperienze di cooperazione transnazionale e dei risultati maturati dai partenariati Equal. Si è rilevato che il lavoro con gli ex-detenuti è stato sviluppato meglio che in qualunque altro settore, poiché i collegamenti tra i progetti sono molto ampi e comprendono tutti gli Stati membri, oltre ad un gran numero di enti ed agenzie europee attivamente coinvolti nel lavoro.

In particolare, è stata sottolineata l'importanza di:

- promuovere un collegamento tra formazione ed esigenze del mercato del lavoro;
- promuovere un cambiamento a livello di gestione del carcere come mezzo di incoraggiamento della cultura dell'innovazione;
- favorire l'individuazione di modalità migliori per l'attuazione delle politiche relative alle competenze di base ed alle competenze professionali;
- assicurare il sostegno continuo di chi è in grado di mettere a punto soluzioni nuove;
- individuare soluzioni che offrono risultati migliori a prezzi uguali od inferiori rispetto alle opzioni esistenti.

Nell'ambito del nuovo Programma Fse è risultato importante che i detenuti e gli ex-detenuti continuino ad essere una priorità e che l'innovazione e gli scambi transnazionali continuino ad essere una delle caratteristiche rilevanti.

### 1. Knowledge Portal, PS BABE – Germania

Il portale illustrato presenta le seguenti caratteristiche:

- finalità didattica ben definita;
- alto livello di complessità in termini di struttura e contenuti;
- forte orientamento al processo.

Quest'ultima è altamente significativa poiché rispecchia il processo di verifica in base al quale sono valutati i detenuti e sono adottate le decisioni concernenti le loro esigenze ed il loro potenziale di apprendimento. Normalmente il processo richiede diverse settimane e qualsiasi tipo di base di conoscenze destinata al carcere deve rispecchiare in qualche modo tale iter.

Si è sottolineata la difficoltà di introdurre le tecnologie dell'informazione in carcere, e, poiché il portale

si rivolge soprattutto agli ufficiali penitenziari, l'introduzione della tecnologia con questo strumento non comporta problemi di sicurezza ma problemi culturali. Esistono inoltre criticità relative alla disponibilità delle apparecchiature. Un'altra considerazione importante concerne l'opinione pubblica. In tutti gli Stati membri questa tende a concentrarsi sugli aspetti di "punizione" piuttosto che su quelli riabilitativi, tuttavia è molto importante che gli operatori che intervengono nelle strutture carcerarie siano in grado di scambiare le conoscenze con i colleghi di altri istituti di pena anche a livello europeo.

Lo stesso portale è stato messo a punto attraverso un processo partecipativo per cui gli autori dei contributi sono gli stessi utenti e la qualità dei contenuti è assicurata da un *team* redazionale e da un continuo processo di *peer review*.

I partecipanti hanno condiviso l'idea che il Portale possa divenire un sistema di scambio di conoscenze in ambito penitenziario a livello europeo, coinvolgendo un maggior numero di Stati membri e diverse DG della Commissione.

## 2. NEON - National Equal Offender Network – Paesi Bassi, Regno Unito-Gran Bretagna

Si tratta di reti nazionali per l'inclusione dei detenuti, attraverso cui è stato possibile:

- condividere gli sviluppi delle pratiche realizzate;
- aggiungere valore alla divulgazione;
- fornire supporto al *mainstreaming* orizzontale;
- rafforzare l'influenza sugli indirizzi politici;
- fornire sostegno reciproco.

Come risultato dell'esperienza delle NEON, i vantaggi più importanti della cooperazione transnazionale si sono riscontrati nella capacità di testare ed adattare le metodologie, nella condivisione delle idee e della buona prassi e nel sostegno offerto ai partner nella promozione dei progetti locali. La collaborazione tra le reti nazionali è stata utile anche per comunicare quanto appreso dai precedenti progetti e nel fornire un quadro di riferimento in un'ottica di futura cooperazione europea.

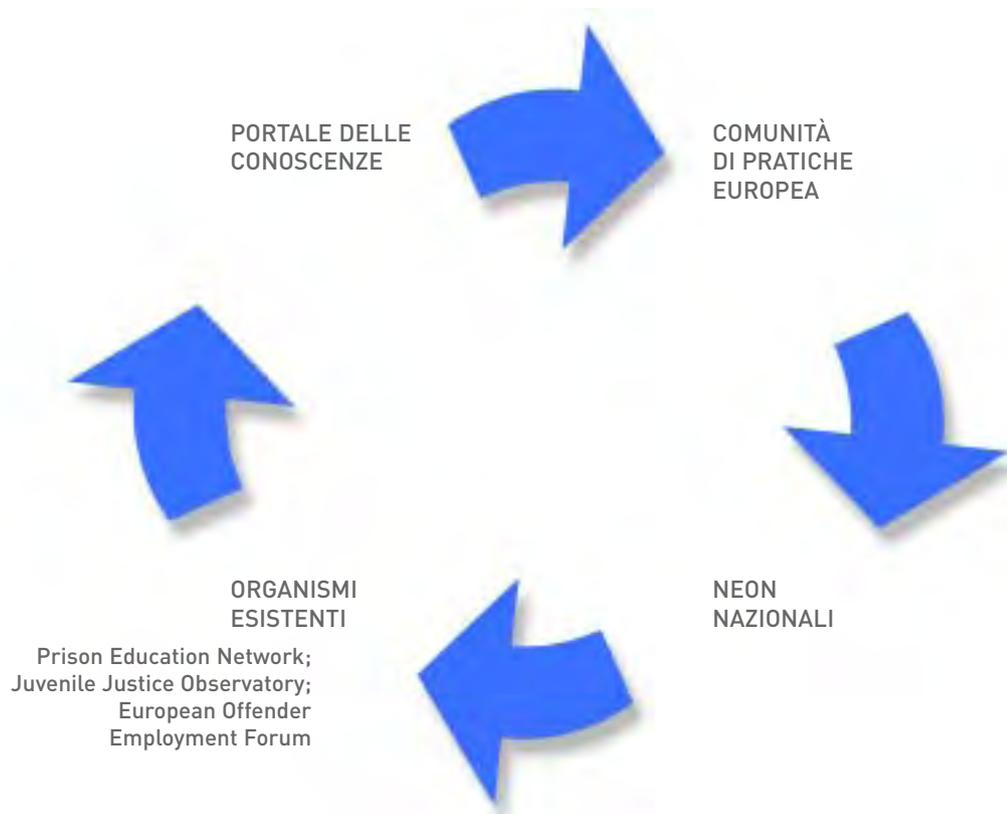
In relazione allo sviluppo delle NEON, la Germania dispone già di una rete nazionale estesa, come il Regno Unito con nove PS che coinvolgono 56 organizzazioni. Nei Paesi Bassi, la NEON coinvolge tutti i direttori degli istituti penitenziari del Paese. In Italia, recentemente è stata istituita una rete nazionale denominata OPEN (*Offenders Pathways to Employment Network*) costituita da nove PS ed interessata allo sviluppo di collegamenti transnazionali con altri Stati membri. Infine, anche il Portogallo e la Polonia hanno reti di PS per i detenuti e gli ex-detenuti. Nel caso della Polonia inoltre esiste uno stret-

to collegamento bilaterale con la Germania.

Le NEON e le PS che ne fanno parte hanno lavorato insieme a livello transnazionale secondo diverse modalità per produrre:

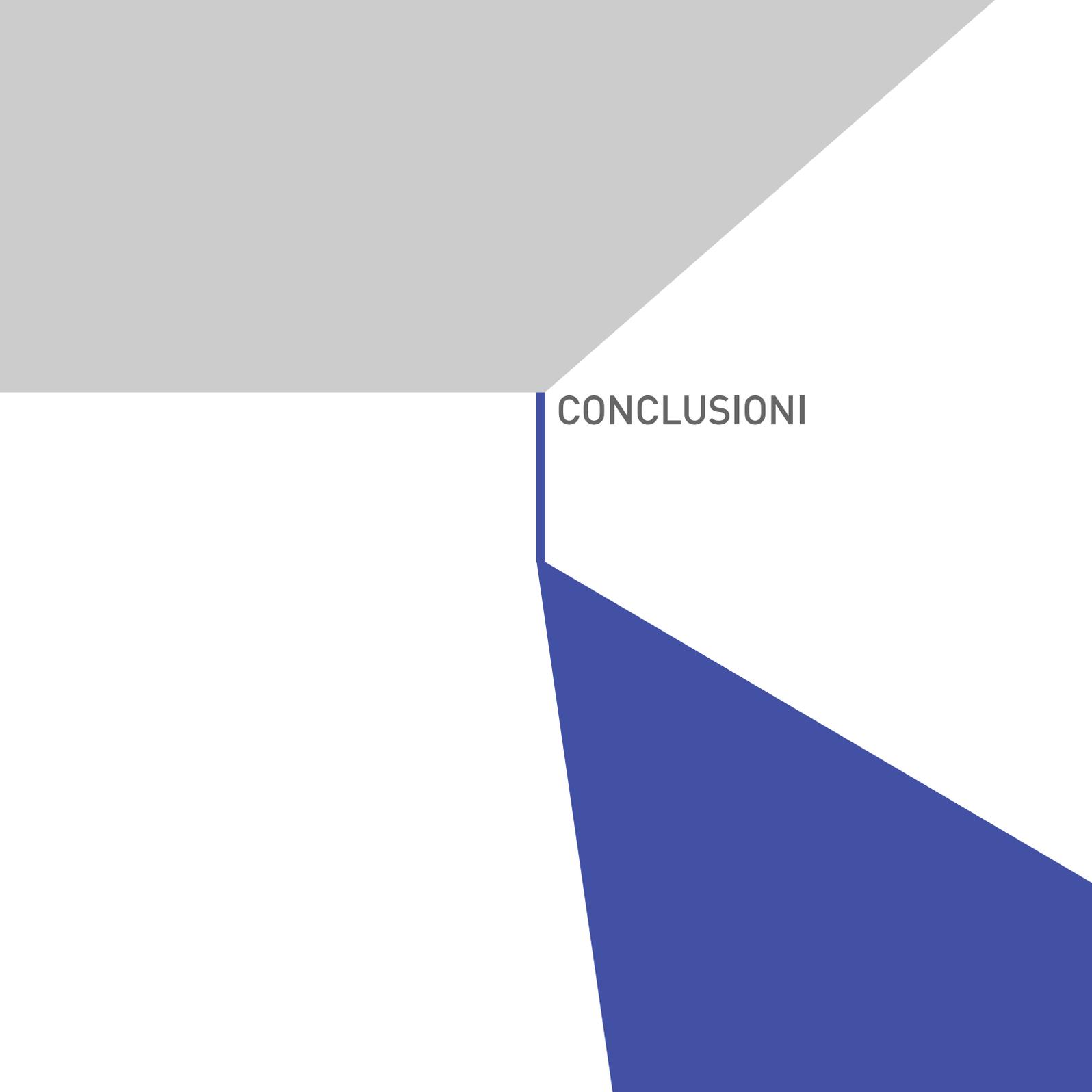
- strumenti di verifica dell'occupabilità;
- moduli di formazione per l'occupabilità;
- strumenti di verifica basati sul *case management*;
- studi comparati sulla politica di reinserimento adottata da quattro partner;
- interventi di supporto alle reti familiari/sociali;
- programmi di supporto per il datore di lavoro;
- formazione per *peer advisor*;
- forum transnazionali per promuovere il reclutamento degli ex-detenuti.

La principale raccomandazione formulata sul tema esprime la convinzione che il lavoro avviato in ambito Equal debba essere portato avanti per alimentare una Comunità di pratiche europea sul tema, che dovrebbe istituire un collegamento tra il 'Portale delle Conoscenze' ed il suo *database* di buone prassi con i NEON e con una serie di organismi esistenti che operano già a livello europeo, quali il *Prison Education Network*, il *Juvenile Justice Observatory* e l'*European Offender Forum*.



Concludendo, il proseguimento del lavoro di Equal durante la prossima programmazione Fse e nel contesto del nuovo Programma PROGRESS dovrà essere guidata dagli Stati membri, soprattutto da quelli che hanno assunto un ruolo guida in questa Iniziativa. Sarà inoltre necessario, a partire dal coinvolgimento delle Direzioni Generali della Commissione europea interessate come la DG Occupazione e Affari Sociali, la DG Giustizia, Libertà e Sicurezza, la DG Istruzione e Cultura e la DG Salute e Protezione del Consumatore, operare per coinvolgere il Parlamento Europeo ed il Consiglio dei Ministri nel riconoscimento dei risultati positivi e nel portare avanti i progressi realizzati da Equal nel reinserimento di detenuti ed ex-detenuti.





CONCLUSIONI

La programmazione di politiche e la progettazione di iniziative multilivello rivolte a soggetti in esecuzione penale, così come ad altre categorie dello svantaggio, non può prescindere da elementi, ormai assodati, che ne garantiscono un buon grado di successo.

In primo luogo la costituzione del partenariato - che include il livello strategico e operativo e che rappresenta un'esperienza di apprendimento di modalità di lavoro cooperativo e di linguaggi comuni - per la progettazione partecipata degli interventi. In secondo luogo, l'integrazione dei sistemi e la previsione di percorsi di inclusione *tailor-made*, in linea con le esigenze di sviluppo locale e occupazionale. Grazie a Equal questi elementi sono divenuti patrimonio consolidato per quanti in Italia sono impegnati attivamente nella costruzione di una società inclusiva.

La Commissione nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti tra Regioni, E.E.L.L. e il volontariato che, ai fini del reinserimento sociale incoraggia il concorso di tutte le componenti della società in una logica di *welfare* delle responsabilità, punta a potenziare la cooperazione tra i diversi livelli di governo e a coinvolgere le imprese e il Terzo settore nella rete per l'inclusione. Per la forte rispondenza tra gli orientamenti che la Commissione consultiva ha prodotto nei primi mesi del 2008 e gli elementi su cui si è basata la progettualità di Equal, essa trova nei luoghi delle sperimentazioni dell'IC soggetti allenati e pronti a recepire le sue linee di indirizzo e strumenti di concertazione già testati (patti, protocolli, tavoli permanenti, ecc). Così come i soggetti attuatori delle politiche territoriali, sollecitati a prevedere interventi per la formazione congiunta degli operatori, ad aprire le carceri alla società e al mondo produttivo, a istituire figure di accompagnamento, trovano nelle esperienze Equal risorse importanti in termini di competenze acquisite dai territori e buone prassi da capitalizzare (servizi dedicati al gruppo target, adeguamento delle strutture, figure tutoriali, percorsi di *empowerment* e di responsabilizzazione, recupero di competenze sociali, formazione e *work experience* per i detenuti in ambienti produttivi anche "non protetti").

La cooperazione transnazionale, inoltre, è stato uno degli aspetti che più ha contribuito a valorizzare gli interventi realizzati nel nostro Paese, attraverso un processo che ha visto l'Italia tra i principali attori della piattaforma tematica europea.

Ciò grazie ad un percorso che, a partire dal primato nazionale dei progetti Equal finanziati sul tema, si è sviluppato lungo un circolo virtuoso che ha visto nell'investimento dell'Autorità di gestione in azioni di supporto e accompagnamento e, parallelamente, nelle sinergie attivate con il Ministero della Giustizia e gli attori locali i suoi elementi più importanti.

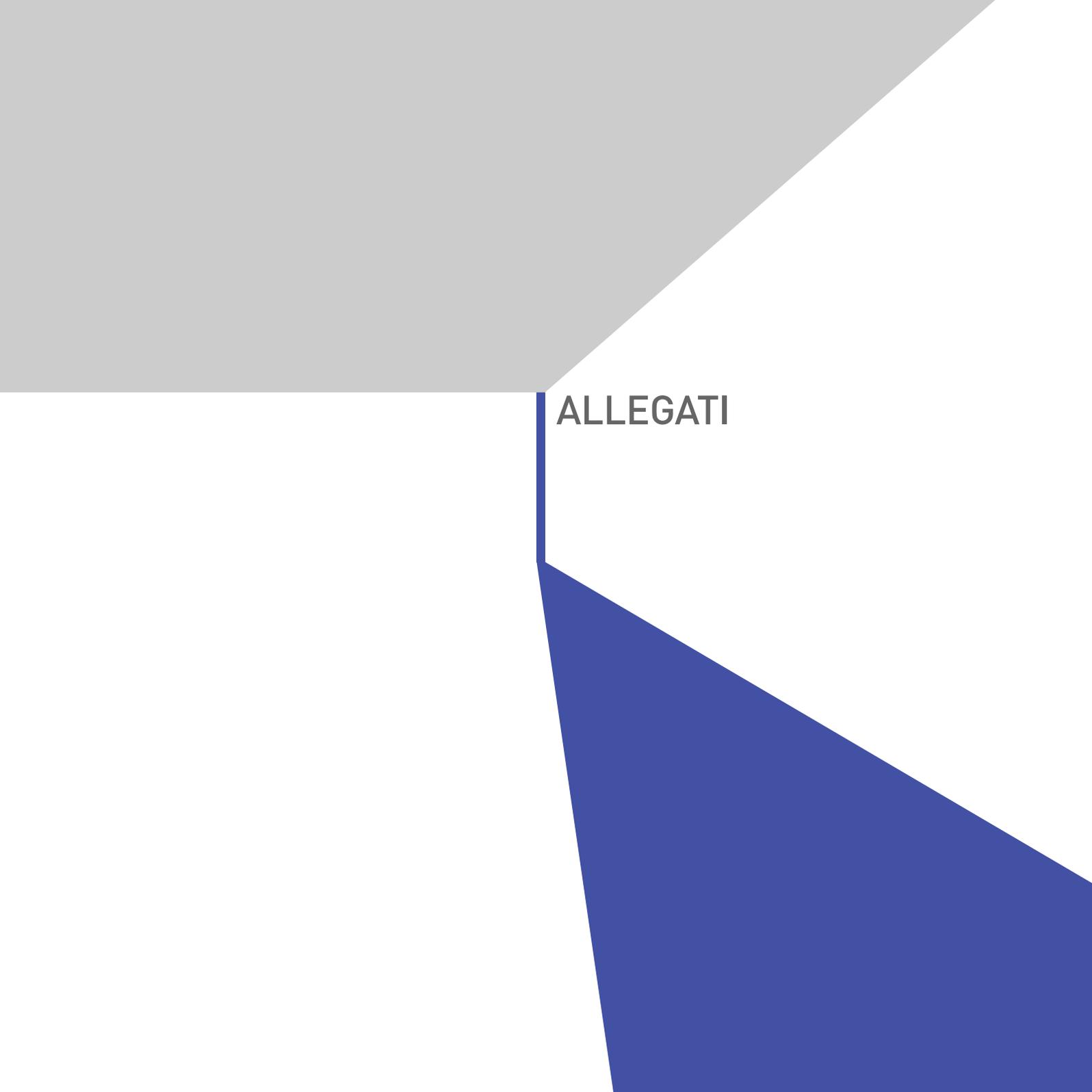
Il dialogo condotto nell'ultimo triennio di sperimentazione tra la Direzione Generale per le politiche per l'orientamento e la formazione e i Dipartimenti dell'Amministrazione Penitenziaria e per la Giustizia minorile del Ministero della Giustizia ha infatti evidenziato, nelle iniziative poste in essere dalle rispettive amministrazioni, obiettivi comuni e direttrici convergenti che hanno contribuito a rafforzare l'impatto delle PS italiane sullo scenario europeo.

La partecipazione italiana al *Policy Forum* di Varsavia con una delegazione composta da rappresentanti dei dicasteri del Lavoro e Previdenza sociale e Giustizia, nonché della Consulta cittadina romana permanente per il carcere e della Legacoopsociali, è stata l'occasione per illustrare ai referenti della giustizia penale e del sistema carcerario degli altri Stati modelli di intervento e esperienze di successo condotte in ambito nazionale, contribuendo così alla validazione delle raccomandazioni di *policy* formulate dalle PS.

Una prospettiva quindi di *mainstreaming* istituzionale, orientata a migliorare la capacità dei sistemi di governare i processi di inclusione e potenziata da una dimensione transnazionale che ha consentito in seguito di discutere i risultati emersi dall'evento polacco in occasione delle manifestazioni organizzate per il 50° Anniversario del Fondo sociale europeo.

Significativo, infine il contributo dell'Iniziativa alla nuova Programmazione Fse 2007-2013, come dimostra la previsione, nel quadro dell'Asse transnazionalità dei Programmi Operativi Nazionali, di azioni specifiche volte a promuovere la partecipazione alle reti transnazionali sull'inclusione degli ex-detenuti per lo scambio e la diffusione di modelli di reti di servizi socio-sanitari, formativi e per l'impiego per il reinserimento, con particolare attenzione alle problematiche dei minori; e per assicurare la valorizzazione delle azioni realizzate a livello territoriale per promuoverne il trasferimento in ambito nazionale ed europeo.

La logica anticipatoria rispetto alla politiche di indirizzo nazionali sul tema e l'impatto sulla nuova Programmazione conferiscono ad Equal un ruolo di rilievo nel panorama degli interventi per la creazione di una società più inclusiva.



ALLEGATI

## ALLEGATO A

---

### FOCUS SUI PARTENARIATI EUROPEI

(Estratti dal *Background Paper* per i cinque workshop dell'*Exchange Event "Passport to Freedom"*, Lisbona, Ottobre 2006) <sup>46</sup>

I documento analizza 22 progetti Equal di prima e seconda fase sul tema dell'integrazione socio-lavorativa degli ex-detenuti che sono stati visitati, nel 2006, da esperti tematici dell'occupabilità della Commissione europea. Tali esperienze rappresentano il 27% degli 82 Partenariati di sviluppo finanziati in sette Paesi dell'Ue tra il 2001 e il 2008, con un focus prioritario o esclusivo sul gruppo target. Alcune sperimentazioni all'epoca delle visite erano ancora in corso, per cui i risultati riportati sono parziali. Inoltre, il documento fa riferimento ai risultati del progetto tedesco Elis che, sebbene classificato come partnership di sviluppo, ha in realtà operato come Rete Tematica Nazionale. Il documento rappresenta una valida, seppur limitata, base di informazioni relative a sperimentazioni svolte da Equal da cui trarre insegnamenti utili per l'attuazione di programmi e interventi futuri.

Al fine di rendere più fruibile il documento, le sperimentazioni sono citate in base al loro contributo alle aree tematiche su cui la Commissione ha scelto di indagare e vengono presentate nei primi cinque paragrafi come risposte operative ai quesiti sottoelencati. Tali risposte si configurano come soluzioni pratiche da replicare, con i dovuti accorgimenti, laddove il panorama legislativo e le condizioni strutturali e culturali lo consentono.

Infine, nel paragrafo 6, "Il potenziale di *mainstreaming* delle PS", sono presentate le sperimentazioni che hanno modificato, o al momento dell'indagine erano potenzialmente in grado di modificare, le pratiche e le politiche di inclusione sociale e lavorativa degli ex-detenuti nei paesi di attuazione.

---

<sup>46</sup> Questo documento è stato prodotto dalla Commissione europea come materiale preparatorio all'*Exchange Event, Passport to freedom*, che si è svolto nell'ottobre 2006 a Lisbona, nell'ambito delle attività di *mainstreaming* europeo.

## **1. DALLA PRIGIONE AL MONDO ESTERNO**

- 1.1. In quali aspetti del reinserimento e della vita quotidiana all'esterno della prigione gli ex-detenuti necessitano di maggior sostegno?
- 1.2. In che modo il sostegno deve essere differenziato in relazione alle categorie di ex-detenuti, ad esempio donne, giovani, immigrati, minoranze etniche, persone che scontano un lungo periodo di detenzione?
- 1.3. Cosa è stato fatto o si sta facendo per fornire informazioni e consigli utili per il passaggio dallo stato di detenzione alla libertà?
- 1.4. Quali accorgimenti vengono adottati per assicurare una transizione "morbida" tra le strutture di sostegno interne ed esterne al carcere in modo che gli ex-detenuti non siano mai privi di un punto di riferimento?
- 1.5. In che modo la comunità può supportare gli ex-detenuti?
- 1.6. Cosa è stato fatto e cosa si sta facendo all'interno e all'esterno delle carceri per responsabilizzare i detenuti perché possano acquisire un maggior controllo sulle loro vite?
- 1.7. Quali nuovi ruoli o nuovi servizi sviluppati con Equal si sono dimostrati efficaci nel sostenere gli ex-detenuti nella loro transizione e nel ridurre il rischio di recidiva?

## **2. COOPERAZIONE INTER-ISTITUZIONALE**

- 2.1. Quali tipologie di agenzie o servizi debbono essere coinvolte nei programmi integrati di reinserimento?
- 2.2. Quali possono essere i benefici o il valore aggiunto nell'adottare il principio di partnership per un efficace reinserimento degli ex-detenuti?
- 2.3. Quali sono stati i maggiori ostacoli nella creazione e nello svolgimento delle attività dei partenariati e come sono stati risolti o sono in via di soluzione?
- 2.4. Quali strategie possono essere applicate per sostenere le nuove relazioni e i nuovi tipi di cooperazione che si sono instaurati all'interno delle PS anche al termine di Equal?

## **3. COINVOLGERE GLI IMPRENDITORI**

- 3.1. Quali strategie sono state efficaci nel creare e mantenere l'interesse e il coinvolgimento dei datori di lavoro nei progetti di reinserimento?
- 3.2. Qual è il modo migliore per convincere i datori di lavoro ad assumere ex-detenuti?

- 3.3 Qual'è il modo più efficace per rendere noto che una persona ha una condanna, assicurando, parallelamente, che tale informazione avrà il minimo effetto negativo sulla sua possibilità di trovare lavoro?
- 3.4 Gli stage sembrano essere un metodo efficace per accrescere l'occupabilità degli ex-detenu- ti e forniscono un'opportunità ai potenziali datori di lavoro per valutarne abilità e competenze. Quali sono stati gli incentivi, finanziari o di altro tipo, utilizzati in Equal per persuadere i datori di lavoro a offrire tali opportunità?
- 3.5 Cosa possono offrire gli imprenditori ai progetti e programmi volti ad "addestrare" o prepara- re gli ex-detenu- ti all'autoimpiego o all'imprenditorialità?

#### **4. QUALITÀ E GESTIONE DEL CAMBIAMENTO NELLE PRIGIONI**

- 4.1 In che modo Equal ha influenzato questi criteri in modo da renderli più adatti a preparare gli ex-detenu- ti al reinserimento e a ridurre il tasso di recidiva piuttosto che ad affrontare aspetti relativi alla sicurezza?
- 4.2 In maniera analoga, lo staff carcerario potrebbe considerare il proprio ruolo in un contesto orientato alla sicurezza per adottare un approccio più creativo e proattivo per la riabilitazione dei detenuti?
- 4.3 Quali sono gli ostacoli per gli operatori delle agenzie esterne che in prigione assistono i dete- nuti nel loro processo di reinserimento e come sono stati superati?

#### **5. SVILUPPARE LE COMPETENZE DI BASE E PROFESSIONALI DEGLI EX-DETENUTI**

- 5.1 Quali competenze di base e professionali bisogna sviluppare nei detenuti?
- 5.2 In che modo l'offerta di competenze di base può rispondere al fabbisogno dei detenuti di essere orientati affinché non incorrano nel rischio di recidiva dopo essere usciti di prigione?
- 5.3 In che modo le attività di istruzione e formazione realizzate in carcere possono riflettere le richieste di competenze e professionalità nel mercato del lavoro locale?
- 5.4 Quali metodi o strategie possono essere utilizzati per ampliare l'offerta di *work experience* all'interno o all'esterno della realtà carceraria durante il periodo di custodia cautelare?
- 5.5 Le competenze nelle ITC sono un prerequisito per l'accesso al lavoro. L'*e-learning* rappresen- ta uno strumento flessibile ed efficace. E' possibile incrementare la formazione in ambiti che

prevedono un accesso a Internet a fronte degli attuali problemi di sicurezza, delle misure previste dalla legge e degli atteggiamenti che di solito si hanno nei confronti dei detenuti?

## 1. DALLA PRIGIONE AL MONDO ESTERNO

I risultati illustrati di seguito dimostrano che promuovere l'occupabilità degli autori di reato è fondamentale per qualsiasi processo di inclusione, ma è necessario considerare altri aspetti della vita di tali persone che richiedono una stretta collaborazione tra organismi e attori coinvolti nel processo di riabilitazione.

### 1.1. In quali aspetti del reinserimento della vita all'esterno della prigione gli ex-detenuti necessitano di maggior sostegno?

Oltre alle necessità più ovvie che riguardano la formazione e l'esperienza lavorativa, le PS hanno menzionato i seguenti aspetti:

- soluzioni alloggiative;
- supporto finanziario, incluso l'accesso agli assegni per la disoccupazione e l'aiuto per pagare i debiti;
- salute, inclusi problemi derivanti dalla tossicodipendenza;
- ripristino delle relazioni sociali e familiari;
- tempo libero.

### 1.2 In che modo il sostegno deve essere differenziato in relazione alle categorie di ex-detenuti, ad esempio donne, giovani, immigrati, minoranze etniche, persone che scontano un lungo periodo di detenzione?

L'esperienza che proviene dalle 11 PS prese in esame fa riferimento a due target group specifici, donne e giovani.

#### 1.2.1 Giovani

Nel lavoro delle due PS che operano con detenuti giovani ci si è concentrati principalmente sul tentativo di aiutarli a vivere per conto proprio, spesso per la prima volta.

Il progetto PoMo ha lavorato con questo target nelle regioni Kainuu e Koillismaa nella zona centrale

della Finlandia. Ha svolto un programma di intervento in grado di fornire assistenza a ragazzi tra i 15 e i 20 anni che si trovavano nella fase tra l'imputazione e il procedimento penale, nonché alle persone sotto i 30 anni in fase di rilascio. Gli operatori di entrambi i programmi sono giovani qualificati, operatori sociali, mentori che hanno maturato un bagaglio di esperienze preziosissimo per il sostegno dei giovani detenuti. In principio il programma necessita di un esame delle possibilità di impiego. Il mentore e il giovane passano molto tempo libero insieme, dedicandosi a vecchi e nuovi interessi. Ci sono inoltre incombenze di carattere pratico cui far fronte con l'aiuto dei mentori, ad esempio la conduzione dell'appartamento, come districarsi in cucina, ecc.

*Work-Wise*, realizzato dalla PS MATCH in Olanda, mette a disposizione dei giovani un programma per l'impiego senza tempi di attesa, basato su una rete nazionale per la preparazione al rilascio e all'assistenza post-rilascio. Il programma, rivolto a ragazzi e ragazze tra i 15 e i 24 anni, prevede tre percorsi che devono essere seguiti simultaneamente.

*Work and Education* prepara i giovani ad operare efficacemente in un contesto lavorativo, mettendo a disposizione formazione, esperienza di collocamento e assistenza nel candidarsi ad un impiego.

*Living Independently and Coping with Leisure Time* assiste i giovani nella strutturazione della loro vita quotidiana, li aiuta ad assumere le proprie responsabilità e a ridurre i rischi di recidiva.

*Creating a Social Network* mette a disposizione un programma di guida all'acquisizione di un comportamento socialmente accettabile e alla costruzione di relazioni interpersonali e, infine, l'acquisizione di competenze sociali.

### 1.2.2 Donne

Due delle 11 PS hanno lavorato esclusivamente con le donne e, in entrambi i casi, si è prestata particolare attenzione ad aspetti quali l'alloggio e la cura dei bambini.

Per identificare le barriere che ostacolano l'istruzione, la formazione e l'impiego delle donne ex-detenate *Women into Work* ha applicato un tipo di ricerca innovativa.

La *Peer Research* di *WiW* ha costituito un salto verso un approccio di tipo *bottom-up* in cui gli individui che beneficiano direttamente dei risultati hanno anche un ruolo attivo nel processo. Una delle scoperte più importanti riguarda il fatto che le donne necessitano di un sostegno pratico e psicologico, in particolare nella fase transitoria tra la prigione e la società, poiché hanno l'impressione di combattere una 'battaglia persa', dal momento che si sentono impotenti davanti alla difficoltà di cambiare completamente vita.

La ricerca ha rivelato le seguenti necessità:

- aiuto per soddisfare esigenze personali che consentono l'accesso all'istruzione, alla formazione e all'impiego, quali l'alloggio, la cura dei bambini e altre esigenze legate alla vita sociale. Molte donne intervistate affermano di aver usufruito durante la detenzione di opportunità che gli erano precluse all'esterno, a causa della dipendenza dalle droghe o per via dei loro impegni familiari.
- sostegno per la fase di istruzione, formazione e impiego. Questa fase include la preparazione delle donne ex-detenute in possesso di abilità di rilievo e di esperienze lavorative. Il programma può comprendere corsi ed attività quali: *confidence building*; compilazione del CV; candidatura alle offerte di lavoro; preparazione ai colloqui; tecniche di comunicazione.

*Balancing the future - A new challenge* opera in Olanda. *Zorgconcept* (Concetto di Assistenza) è un'agenzia che lavora principalmente fuori dalla prigione e si occupa di sostegno all'occupabilità, inclusa la mediazione, la formazione professionale e l'istruzione. *Zorgconcept* coordina inoltre il lavoro dei partner della cordata esterna. Le questioni legate alla ricerca di un alloggio, che rappresenta un grave problema per il 40% delle donne, vengono affrontate da Exodus, una Ong che ha considerevole esperienza nel campo delle soluzioni abitative. Durante la prima fase, Exodus ha aperto una nuova casa in cui le ex detenute potevano alloggiare nove mesi mentre cercavano una sistemazione definitiva. Un terzo partner, Humanitas, ha offerto assistenza per quanto riguarda tutti gli aspetti di supporto familiare, ed in particolare in relazione ai servizi di assistenza all'infanzia. Questa forma di aiuto intensivo offre la migliore soluzione possibile ai problemi che si manifestano durante e dopo la detenzione e rappresenta un servizio di reintegrazione "evoluto" e specializzato che non potrebbe essere garantito dai soli servizi della prigione.

### **1.3 Cosa è stato fatto o si sta facendo per fornire informazioni e consigli utili per il passaggio dallo stato di detenzione alla libertà?**

La maggior parte dei progetti visitati erano molto attivi in questo ambito.

La PS Car.Te.S.I.O. ha operato in Piemonte durante la prima fase di Equal. Uno dei suoi partner principali, Confcooperative Piemonte, ha istituito un *help desk* nelle 13 prigioni della regione e ha svolto un ruolo attivo nel counselling e nel tutoraggio dei detenuti, specialmente per quanti avevano una serie di problemi interrelati. L'*help desk*, inoltre, si rivolgeva alle famiglie dei detenuti e le aiutava a far fronte ai problemi che si presentavano.

Il programma MABIS, un predecessore della PS Zubilis, attualmente opera in 11 dei 37 centri di detenzione dell'area nord della Regione Renania-Westfalia. In ogni prigione un gruppo di consiglieri MABIS lavora per sviluppare insieme ad ogni detenuto che lo desidera un piano di sostegno che include la

ricerca di opportunità di formazione lavorativa e un possibile impiego dopo il rilascio. I *counsellor* svolgono una cruciale funzione di interfaccia nell'assicurare collegamenti efficaci con le agenzie di supporto post-rilascio stabilite da MABIS.Net in sette aree della Regione.

In Olanda, nei centri di detenzione femminili di Breda, Zwolle, Utrecht e Evertsoord, viene fatta una valutazione della potenziale qualità della vita delle donne, grazie al servizio *Individual Guidance Service* o all'*Education Department Service*. Gli indicatori presi in considerazione includono: alloggio, impiego, supporto finanziario, istruzione, ambiente sociale e tempo libero. In aggiunta uno dei partner di Balancing the Future, Delinkwentie & Samenleving, è impegnato nell'informare le detenute sui vantaggi offerti dalla PS. Questa organizzazione distribuisce *brochure* promozionali e organizza colloqui sia individuali che di gruppo sulle possibilità di aiuto immediato.

La PS finlandese PoMo utilizza il periodo di detenzione per occuparsi da subito dell'integrazione. Impegnandosi nella riabilitazione, nella formazione e nel lavoro, il detenuto costruisce un percorso verso la libertà, grazie anche all'aiuto della rete locale di agenzie. Gli aspetti relativi all'alloggio, le risorse economiche, l'impiego e l'istruzione sono fondamentali per la riuscita del programma. La gestione di questi problemi è fondamentale perchè molti dei partecipanti hanno problemi sociali, comportamentali e psicologici spesso interrelati. Inoltre, durante il periodo di detenzione, il detenuto può scegliere un mentore con cui decidere come iniziare a lavorare al programma.

Personal Progression System era una PS di prima fase guidata dal NIACRO (Northern Ireland Association for the Care and Resettlement of Offenders). In ogni prigione veniva impiegato un membro dello staff di NIACRO con i fondi di Equal. Questi operatori hanno progressivamente diffuso il concetto di valutazione dell'occupabilità, seguito da considerazioni su cosa si potesse fare per supportare quella dei singoli individui attraverso servizi offerti dalla prigione come l'istruzione o i workshop formativi e/o cicli di formazione supplementare dopo il rilascio. Solide relazioni sono state stabilite con una serie di agenzie dei settori pubblico, privato e del volontariato che potevano essere invitate con breve preavviso a offrire diverse forme di sostegno ai detenuti appena scarcerati.

#### **1.4 Quali accorgimenti vengono adottati per assicurare una transizione “morbida” tra le strutture di sostegno interne ed esterne al carcere in modo che gli ex-detenuti non siano mai privi di un punto di riferimento?**

Il giorno del rilascio il *case manager* e il mentore della PS PoMo accompagnano a casa l'ex-detenuto. Da quel momento in poi è a disposizione un servizio di assistenza di 36 ore alla settimana perchè il rischio di recidività è al massimo nei primi giorni dopo il rilascio. L'aiuto del mentore nel trovare attività

a cui dedicarsi è fondamentale perchè il tasso di disoccupazione nella zona raggiunge il 20% e la maggior parte dei giovani non può fare affidamento su un lavoro che li occupi costantemente per evitare di commettere altri crimini.

Nella struttura di *Women into Work* è stato adottato un approccio simile grazie al *Peer Support* e al *Resettlement Pilot*, che ha impiegato come membri del suo staff donne ex detenute. Le *Peer Supporter* iniziavano il loro lavoro mentre le detenute erano ancora in prigione, nello Yorkshire e nell'Humberside. Dopodichè accoglievano le donne all'uscita dal carcere e continuavano ad offrire il loro aiuto nel reinserimento, in particolare per l'inserimento lavorativo.

In *Balancing the future* un *job coach* di *Zorgconcept* viene coinvolto durante gli ultimi tre mesi di detenzione delle donne partecipanti al programma. Il *Detention Trajectory Plan* viene continuamente aggiornato e vengono effettuati gli aggiustamenti necessari per il coordinamento del programma soprattutto in vista del rilascio.

Quando vengono risolti tutti gli altri problemi il *job coach* consiglia ed aiuta a organizzare l'istruzione e le opportunità formative sia all'interno del carcere, sia in fase di rilascio.

L'aiuto del *job coach* è disponibile per sei mesi fino ad un massimo di dodici mesi ed è orientato a sviluppare l'autonomia dell'ex detenuta su tutti i fronti; oltre a curare gli aspetti legati all'impiego, questa figura si preoccupa di controllare che tutti i problemi correlati vengano affrontati in modo adeguato dai partner o da altri servizi, facendo le funzioni di *case manager*.

Nel contesto della PS Zubilis, il consigliere che opera all'interno della prigione ha un ruolo fondamentale di interfaccia che permette di stabilire contatti con le agenzie di supporto post-rilascio istituite da MABIS.Net, una PS di prima fase che ha lavorato in sette Regioni del paese. Queste agenzie possiedono conoscenza ed esperienza sia del mondo carcerario che di quello del lavoro; sono quindi particolarmente qualificate per offrire consulenza e servizi agli ex-detenuti per aiutarli a normalizzare la situazione durante i primi sei mesi dopo il periodo di custodia cautelare e a prevenire l'abbandono della formazione e del lavoro.

La PS IMPACT in Olanda, il predecessore di MATCH, ha sviluppato un nuovo modello di *Dual Case Management*, realizzato grazie all'impiego di coppie di agenti composte dall'*IEC* - *Individual Employment Counsellor* - e dal *Youth Probation Officer*. L'*IEC* svolge funzioni di *case manager*, ed entrambi, insieme al giovane, tracciano il percorso, dopodichè l'*IEC* consulta esperti interni ed esterni e controlla i progressi. I due agenti si mantengono informati, e, se il giovane stabilisce maggiore affinità con uno dei due, allora quest'ultimo può divenire l'unico supporto o persona di contatto quando il ragazzo viene rilasciato.

### 1.5 In che modo la comunità può supportare gli ex-detenuti?

L'esperienza delle 11 PS sembra indicare due importanti esigenze:

- la costituzione di un *Personal Action Plan* che faccia da guida alle attività degli ex-detenuti;
- l'accesso a servizi di consulenza e sostegno lungo tutto il percorso di integrazione.

Ci sono molti esempi che riguardano queste attività, di seguito ne riportiamo solo alcuni.

#### 1.5.1 Personal Action Plan

I Piani di azione personalizzati possono essere stabiliti sia all'esterno che all'interno della prigione. Car.Te.S.I.O. per esempio ha sviluppato programmi per un efficace inserimento lavorativo al momento del rilascio che prevedevano un periodo di formazione professionale e uno stage con la collaborazione di CFPP (Centro formazione professionale per l'inserimento di persone svantaggiate per problemi giudiziari) della Onlus Casa di Carità Confcooperative. È risultato molto importante che all'interno dei programmi individuali ciascun detenuto venisse incoraggiato e motivato a portare il suo contributo, anche se esiguo, per la realizzazione del Piano di azione. In questo modo gli individui, con le loro storie e le loro relazioni interpersonali, sono diventati i protagonisti e gli artefici del loro stesso successo. SALIS opera nella Regione Abruzzo, le sue attività sono concentrate principalmente nella città di Pescara. Il progetto è il successore di ReLaIS e si occupa di creare percorsi di inclusione personalizzati per persone appena uscite dal carcere. Il percorso prevede una fase di analisi dei fabbisogni che individua i punti di forza e di debolezza del soggetto e, in base a ciò, si valuta se sia più opportuno intraprendere un percorso mirato all'impiego o all'imprenditoria. In entrambi i casi gli elementi in gioco sono gli stessi, ma l'enfasi che gli viene data è differente. Gli elementi del piano includono:

- formazione di base, compresa la sicurezza sul lavoro, organizzazione aziendale, conoscenza del mercato del lavoro ed abilità trasversali come lavorare in gruppo e *problem solving*;
- stage o un periodo lavorativo pagato dalla "Borsa Lavoro" che eroga formazione tecnica e professionale, e, se necessario, un secondo periodo formativo orientato al management e allo sviluppo delle abilità imprenditoriali;
- sostegno e *tutoring* sono garantiti dal *team* di integrazione "*inclusion team*".

La sola differenza tra i percorsi sta nel fatto che coloro che intendono aprire una loro attività ricevono orientamento, informazioni e assistenza post-rilascio per portare avanti il loro progetto.

#### 1.5.2. Supporto e consulenza continua

Nella *peer review* condotta da *Women into work* le donne hanno espresso l'esigenza di avere un men-

tore o un operatore chiave capace di fornire supporto emotivo, rassicurazione e sostegno. Tra le varie soluzioni possibili si è scelto il supporto da parte di altre donne con precedenti penali, poiché *'...avere qualcuno che mi comprende e capisce cosa significhi uscire di prigione mi ha aiutato molto, perché non mi sono sentita sciocca nel chiedere aiuto'*.

L'idea di avere una persona di supporto come figura chiave nel sostegno individuale ha dato luogo alla figura del mentore realizzata dal progetto PoMo, *job coach* del Balancing the future e nel metodo *two-some*, che vede due funzionari seguire i percorsi sperimentati dal progetto Match Work Wise.

L'assistenza può essere offerta anche da agenzie specializzate come i centri locali messi in piedi dal progetto Car.Te.S.I.O che nel 2005 hanno offerto consulenza a circa 700 ex-detenuti. Un altro esempio interessante è offerto dalla rete di agenzie attive nella fase del post-rilascio istituite dal progetto MABIS.Net in sette aree del Land tedesco del Nord Reno-Westfalia.

#### **1.6 Cosa è stato fatto e cosa si sta facendo all'interno e all'esterno delle carceri per responsabilizzare i detenuti perché possano acquisire un maggior controllo sulle loro vite?**

Anche se nessun partenariato si occupa esplicitamente di *empowerment* all'interno del carcere, il semplice tentativo di delineare piani di reinserimento individuali costituisce di per sé un processo di *empowerment*. Ad esempio, nella PS Balancing the future, durante la detenzione l'*ITB (Individual Guidance Service)* o il Dipartimento per l'educazione del carcere conducono una valutazione individuale della potenziale qualità della vita delle detenute. Questo procedimento si occupa degli aspetti riguardanti l'alloggio, l'impiego, le finanze, l'assistenza sanitaria, la formazione, l'ambiente sociale di riferimento e i loro hobbies. Successivamente l'*ITB*, insieme a tutti i partner della PS e alle singole detenute, formula un *Detention Trajectory Plan* volto a sanare problemi o carenze. Inoltre, i progetti PoMo, Work Wise e Match stimolano i giovani a sviluppare forme di vita indipendenti. In PoMo e Match ed in numerose altre PS la motivazione individuale risulta centrale e le persone seguono il programma di supporto solo sulla base di una scelta spontanea. Car.Te.S.I.O riconosce che *"Si è rivelato importante che lui o lei fossero incoraggiati e motivati ad assumere una responsabilità attiva e ad investire proprie risorse, anche minime, come contributo essenziale alla realizzazione dell'intervento. In questo modo i singoli individui con le loro storie personali e i sistemi di relazioni sono diventati artefici e protagonisti del proprio successo"*.

Women into Work (WiW) è una PS in cui gli elementi di *empowerment* sono molto forti. La *peer review* condotta nell'ambito del loro progetto ha avuto una vasta gamma di risultati positivi tra le donne coinvolte, che hanno preso parte a differenti offerte di formazione e di sviluppo relative a: comunicare e tenere presentazioni in pubblico, marketing e sensibilizzazione dei mass media, formazione formatori,

powerpoint, elaborazione di report, lavorare con persone affette da dipendenze, lavorare con i volontari, supervisione efficace dei volontari e dello staff. Questi moduli formativi hanno permesso alle beneficiarie di acquisire competenze tali da farle sentire sicure e preparate a partecipare con ruolo attivo a riunioni e a tenere discorsi ad un ampio pubblico in occasione di conferenze. Durante lo svolgimento della ricerca sono state incentivate a partecipare agli incontri della stessa PS come parte dell'attività formativa. Sono poi state coinvolte a tutti i livelli nel partenariato e in tutti i gruppi di lavoro e nei vari comitati, compreso lo steering group.

Le beneficiarie coinvolte nella *peer review* hanno inoltre compreso che la valorizzazione delle esperienze e opinioni delle donne che hanno intervistato ha rappresentato per queste una forma molto significativa di *empowerment*. Il supporto di donne ex-detenate per le detenute ha avuto successo.

L'occupazione per le ex-detenate in lavori professionali full-time si è rivelato utile in termini di esperienze professionali, economici e per le referenze ottenute. Le ex-detenate hanno ritrovato una maggiore autostima e hanno svolto un ruolo chiave e aumentato le aspirazioni delle beneficiarie detenute. La reazione delle donne è stata spesso quella di riconoscere che "...se loro possono fare cose simili, forse posso farcela anch'io".

### **1.7 Quali nuovi ruoli o nuovi servizi sviluppati con Equal si sono dimostrati efficaci nel sostenere gli ex-detenuati nella loro transizione e nel ridurre il rischio di recidiva?**

Il paragrafo 6 sul *mainstreaming* presenta i risultati di 11 partenariati visitati e di Elis. Tutti possono affermare di aver supportato con successo gli ex-detenuati nel loro processo di transizione e/o nell'attenuare i rischi di recidiva. Alcuni di questi partenariati sono supportati anche da dati statistici: nell'ambito della PS Personal Progression System metà dei partecipanti ha mantenuto contatti con il progetto per i tre mesi successivi al rilascio e, di questi, il 25% ha trovato un impiego permanente full-time o part-time, mentre il 40% ha proseguito il percorso educativo e formativo.

Solo il 16% dei partecipanti ha abbandonato il programma MABIS di assistenza post-rilascio della PS Zubilis, dimostrando la rilevanza dell'assistenza offerta da questa PS.

Balancing the future ha assistito tra 50 e 70 donne ogni anno e si stima che solo il 7% abbia commesso nuovi reati, un dato che rimane decisamente al di sotto del normale tasso di recidiva del 35%.

Telfi ha constatato che un accurato processo di selezione dei corsi che vengono offerti è stato uno dei principali fattori che ha contribuito sia ad un tasso molto basso, dell'8%, di abbandoni che ad un elevato tasso, l'83%, di successi.

## 2. COOPERAZIONE INTER-ISTITUZIONALE

La costituzione di partenariati non è sempre semplice, spesso si incontrano problemi nel relazionarsi con differenti culture organizzative e professionali rappresentate dai vari partner e a volte si possono creare fraintendimenti o disaccordi tra rappresentanti del settore privato e di quello pubblico; occasionalmente possono verificarsi anche casi di diffidenza o sospetto tra i diversi soggetti e le organizzazioni. Tuttavia in molti casi, come gli esempi di seguito illustrano, problemi o difficoltà possono essere superati e i risultati raggiunti possono produrre vantaggi per tutti i partner coinvolti.

### 2.1 Quali tipologie di agenzie o servizi debbono essere coinvolte nei programmi integrati di reinserimento?

I partner più “ovvi” da coinvolgere sembrano essere i servizi penitenziari, gli Enti locali, gli istituti scolastici e di formazione, le imprese e le Ong che operano nei progetti di reinserimento. Tuttavia il paragrafo 1.1. contiene un elenco di aspetti diversi relativi all’educazione e formazione, occupazione e esperienze lavorative, in cui gli ex-detenuti necessitano di assistenza. Si conferma quindi l’esigenza di coinvolgere ogni soggetto che possa garantire supporto o risorse per coprire diversi ambiti d’intervento. Ad esempio, all’interno di PoMo, sono stati coinvolti tutti gli attori principali quali il Magistrato di sorveglianza, i corpi di polizia, il pubblico ministero, i tribunali e gli istituti penitenziari, ma sono stati anche inclusi i servizi sociali per i problemi alloggiativi, gli uffici sociali, per il lavoro e i servizi per l’impiego, gli uffici per il lavoro minorile, e, infine, una società che offre opportunità per attività di volontariato o esperienze di lavoro in interventi di riciclaggio.

La PS olandese MATCH ha dato vita ad un partenariato molto ampio che comprende:

- gli istituti di custodia che hanno sviluppato congiuntamente il programma Work-Wise;
- l’Istituto penitenziario di Veenhuizen;
- l’Agenzia nazionale degli istituti di correzione;
- Il Ministero della giustizia olandese – Segretariato per la prevenzione, le sanzioni e i giovani;
- L’Esercito della Salvezza – servizio carcerario;
- Il gruppo MO – Associazione di organizzazioni che si occupano di tutela, affidamento e riabilitazione dei minori;
- Right Management Consultants – Agenzia d’impiego;
- StimulanSZ – Organizzazione di enti locali in Olanda;
- Albeda College di Rotterdam – Istituto di formazione di primo e secondo livello;

- CEDRIS – un ramo di un’organizzazione che si occupa di integrazione ed occupazione sociale;
- De Sprong – Istituto scolastico per la formazione di secondo grado.

Gli organismi che sono stati scelti come partner sono quelli che maggiormente possono supportare MATCH nel raggiungimento degli obiettivi finali, e, in particolare, nello sviluppo di soluzioni per differenti gruppi di giovani detenuti, e quelli che risultano essere in grado di disseminare e trasferire i risultati del partenariato.

## **2.2. Quali possono essere i benefici o il valore aggiunto nell’adottare il principio di partnership per un efficace reinserimento degli ex-detenuti?**

L’esperienza di quasi tutte le PS, dimostrata anche da *Balancing the future*, suggerisce che il più importante valore aggiunto dell’approccio di partenariato è rappresentato dallo sviluppo di modelli di reinserimento multidimensionali, che fanno leva sull’esperienza, sui contatti e sulle conoscenze dei diversi partner coinvolti. Un altro aspetto importante è sicuramente l’incremento della collaborazione tra agenzie e organizzazioni che lavorano sullo stesso tipo di problematiche o di gruppo target, quale il network formato con la PS MABIS.NeT.

### **2.2.1. Definire strategie di integrazione più efficaci**

La PS *Balancing the future – A new challenge* è stata costituita perchè ciascun partner portasse un’esperienza specifica su ogni aspetto del processo di reinserimento. La PS è convinta che, se si vogliono reinserire donne detenute, si deve intervenire simultaneamente su tutti gli aspetti della loro vita e che il supporto fornito deve essere “intenso”. L’attenzione principale del partenariato è rivolta all’occupazione in quanto fattore centrale nel reinserimento di ex-detenuti. Tuttavia, all’inizio, trovare un lavoro rappresenta un momento molto difficile per le donne detenute, considerato che per loro la preoccupazione maggiore è legata alle famiglie e ai problemi pratici che abitualmente si presentano al momento del rilascio.

La partnership vede coinvolte agenzie o dipartimenti che lavorano sia all’interno degli istituti penitenziari, sia all’esterno di essi. Durante il periodo di detenzione, il supporto viene fornito dall’*Individuele Traject Begeleider (ITB)* o orientamento professionale individualizzato. Attraverso l’*ITB* la formazione che può essere svolta in carcere è pianificata come un collegamento tra questa e l’esperienza lavorativa esterna.

L’*ITB* si occupa, inoltre, di provvedere alla documentazione e ai certificati di cui le donne hanno bisogno quando lasciano gli istituti. In aggiunta, *Delinkwentie Samenleving* (Delinquenza e Società) è atti-

vamente coinvolta nell'illustrare ciò che il progetto può offrire alle detenute. In riferimento a quelle agenzie che operano principalmente fuori dalle mura carcerarie, *Zorgoconcept* (Concetto di Cura) è responsabile per il supporto all'occupazione che include: mediazione lavorativa, formazione professionale e percorsi d'istruzione. *Zorgoconcept* si occupa anche di coordinare il lavoro dei partner esterni della cordata. Problemi relativi all'abitazione, che riguardano circa il 40% delle donne, sono affrontati dal partner Exodus, una Ong con notevole esperienza nel settore alloggiativo. Durante la prima fase di Equal Exodus ha aperto una nuova struttura abitativa nella quale le donne scarcerate possono alloggiare per un periodo non superiore ai 9 mesi, entro i quali devono trovare una nuova abitazione. Un terzo partner, Humanitas, offre assistenza in tutti i settori della vita familiare con particolare attenzione all'assistenza dei bambini. Questo intervento fornisce la migliore soluzione possibile ai problemi degli individui che si presentano durante e successivamente il periodo di detenzione e rappresenta un servizio di integrazione altamente sviluppato e specializzato che non potrebbe essere garantito semplicemente dai soli servizi penitenziari e di sorveglianza.

### **2.2.2. Sviluppare forme di cooperazione più efficaci**

I risultati positivi ottenuti dalle nuove agenzie di assistenza post rilascio avviate in Westfalia Nord Renania dalla PS MABIS.Net sono stati raggiunti grazie a un lavoro di rete con gli altri soggetti intermediari nel mercato del lavoro.

Due esempi testimoniano la logica *win-win* che queste soluzioni organizzative all'interne della rete hanno garantito:

- il primo riguarda il successo nel collocamento dei beneficiari della PS MABIS.Net. Solo il 5% di questi collocamenti sono dovuti all'esclusiva azione del servizio pubblico d'impiego, mentre il 47% è riconducibile esclusivamente ai servizi delle agenzie post-rilascio. Tuttavia, il rimanente 48% dei collocamenti è il risultato della cooperazione tra le agenzie di MABIS.Net e i servizi per l'impiego locali. Si può quindi dire che le attività di queste agenzie hanno contribuito significativamente a facilitare il lavoro dei servizi pubblici per l'impiego;
- il secondo esempio riguarda la soluzione di altri problemi legati al reinserimento, quali le difficoltà di orientamento professionale, i problemi alloggiativi, le condizioni economiche e l'abuso di sostanze stupefacenti. A seconda della natura del problema è stata trovata una soluzione tra il 25% ed il 60% dei casi, ma, laddove le agenzie di assistenza hanno attivato forme di cooperazione con altri servizi specializzati, il tasso di successo è stato due o tre volte superiore a quello ottenuto in caso di intervento singolo delle agenzie.

Sulla base di queste reti e di simili accordi, MABIS.Net ha predisposto una proposta di linee guida per una rete efficace tra gli attori nel settore della giustizia criminale e del mercato del lavoro. Tale proposta è stata recepita in un nuovo decreto del Ministero della Giustizia per il finanziamento di misure specifiche per l'integrazione professionale di ex-detenuti, che si basa sulle strutture sperimentate da MABIS.Net. A partire dalla esperienza svolta da MABIS e MABIS.Net, la nuova PS Zubilis sta cercando di sviluppare la qualità della rete tra gli attori e rafforzare la loro cooperazione con gli esperti e gli operatori nel settore della formazione professionale.

### **2.3. Quali sono stati i maggiori ostacoli nella creazione e nello svolgimento delle attività dei partenariati e come sono stati risolti o sono in via di soluzione?**

#### **2.3.1. Miglioramento nella gestione**

Durante la prima fase di Equal la PS YouthRISE ha incontrato problemi nella gestione della comunicazione tra l'ampio numero di membri dello *steering group*, al punto che i tempi di lavoro di questo gruppo ostacolavano la capacità della PS di progredire nelle sue attività. La successiva PS PoMO ha imparato da quest'esperienza ed ha ridotto il numero di membri dello *steering group*. Ad esempio, le sei carceri sono state incoraggiate a confrontarsi tra loro prima di ogni riunione e ciascuna di loro ha solo un paio di membri all'interno del Comitato, che è ora limitato a circa 20 persone. Qualora si renda necessaria un'assistenza esterna gli esperti sono invitati a partecipare agli incontri solo su base specifica. In aggiunta al Comitato di indirizzo vi è uno *steering group* ristretto di cinque membri rappresentativo dei principali settori, incluso il Terzo settore, che può essere rapidamente convocato, in base alle necessità, per affrontare problemi o questioni specifiche.

Queste soluzioni non sono pensate per creare gruppi "esclusivi" ma semplicemente per aumentare l'efficienza e, a questo scopo, la PS ha sviluppato una strategia per assicurarsi che un più ampio numero di individui e organizzazioni mantengano vivo il loro interesse e coinvolgimento al progetto e al programma. Due volte all'anno vengono organizzate conferenze di valutazione che vedono coinvolti tutti coloro che contribuiscono con il loro lavoro a raggiungere gli obiettivi del partenariato. Vengono inoltre organizzati seminari e workshop tematici ai quali sono invitati un ampio numero di operatori. La coordinatrice del progetto ed il suo staff assicurano inoltre almeno uno o due incontri annuali con tutti i partner coinvolti.

### 2.3.2. Cooperazione e comunicazione

La PS IMPACT in Olanda è stata il predecessore del progetto MATCH di seconda fase. Il partenariato ha posto particolare attenzione a coinvolgere tutte le organizzazioni ed i settori che potevano contribuire a definire una nuova forma di *case management*, ma si sono presentati un certo numero di problemi e di ostacoli che possono essere così elencati:

- forme di competizione tra le organizzazioni coinvolte;
- mancanza di consenso sull'approccio da adottare;
- comunicazione insufficiente;
- conoscenza insufficiente delle possibilità che ogni partner aveva di contribuire in termini di risorse o esperienze acquisite;
- mancanza o perdita delle informazioni rilevanti sui giovani e sull'assistenza già ricevuta.

La PS era convinta che, se si voleva che il *case management* si rivelasse efficace e di successo, si doveva instaurare una collaborazione eccellente tra tutti i partner coinvolti. Tuttavia, nelle parole di Robert Suvaal che ha presieduto il gruppo, “...l'avvio è stato assolutamente terribile. Ognuno era preoccupato di difendere la propria organizzazione e non era disponibile ad ascoltare nessun'altro”. Ma come hanno risolto questo impasse? Spiega Robert “...Alla fine ero così stufo che ho insistito perché iniziassimo tutto daccapo e analizzassimo insieme quello che stavamo facendo dal punto di vista di un giovane detenuto.” Fortunatamente questo nuovo focus pare abbia funzionato, visto che tutte le organizzazioni hanno dimostrato un'attenzione reale per i giovani detenuti e, nell'arco di cinque mesi si è sviluppato un nuovo modello di *Dual Case Management*, applicato durante il percorso Work Wise da una “coppia” di operatori.

### 2.3.3. Azioni preventive

Due PS italiane hanno anticipato i potenziali problemi e hanno fatto in modo che fosse assicurata una effettiva collaborazione. Un aspetto importante che ha caratterizzato il processo di coordinamento all'interno della PS CAR.TE.S.I.O è stata la predisposizione di un'unica scheda per ogni detenuto assistito, condivisa tra tutte le organizzazioni e gli enti che se ne occupano. I vari membri dello staff delle agenzie e gli altri operatori coinvolti nell'integrazione sociale e professionale dei detenuti disponevano così di questo strumento di supporto. 400 individui sono stati raggiunti dai servizi della PS ed è stata fornita loro informazione, consulenza e differenti tipi di formazione inter-professionale. La formazione è stata spesso sviluppata nelle forme di *Concertation clinics* o *Dialogue Clinics*, che permettevano ai partecipanti di condividere e discutere le loro esperienze. Si sono tenuti 20 moduli formativi in ognuna delle

province di Asti ed Alessandria e si sono svolti più di 20 *Concertation Clinics* a Torino. Il successo della PS S.A.L.I.S è in parte identificabile nell'aver organizzato, già nelle prime fasi, work shop in cui erano coinvolti sia i partner che i servizi locali competenti. Questi hanno permesso di assicurare che la partnership individuasse criteri specifici per il raggiungimento di risultati soddisfacenti. Inoltre, la PS ha sviluppato una metodologia operativa che utilizza una serie di gruppi di lavoro piccoli e interdipendenti per pianificare e implementare le varie attività. Questi gruppi sono aperti a tutti i partner ma ognuno è condotto da un'organizzazione con provate competenze ed esperienze nel settore in questione. Queste attività sono gestite attraverso un set di tre moduli standard: due sono questionari che vengono utilizzati da tutti i partner per registrare i contatti e gli sviluppi con i beneficiari e gli imprenditori, il terzo modulo viene utilizzato per riportare note su tutti gli incontri dei gruppi di lavoro anche i più piccoli all'interno del partenariato.

#### **2.4. Quali strategie possono essere applicate per sostenere le nuove relazioni e i nuovi tipi di cooperazione che si sono instaurati all'interno delle PS anche al termine di Equal?**

La strategia più significativa emersa si basa sul coinvolgimento diretto dei potenziali fruitori o promotori dei risultati del progetto nell'ambito delle attività svolte dalla PS.

Il coordinamento locale in CAR.TE.S.I.O ha avuto avvio valorizzando le reti locali denominate G.O.L. (Gruppi Operativi Locali). Ognuno dei 12 G.O.L. ha visto insieme i Comuni, i servizi sociali, gli organismi di formazione professionale, le organizzazioni di volontariato, i PRAP e i partner della PS. A livello provinciale, il coinvolgimento diretto delle autorità all'interno di ogni G.O.L. ha permesso di assicurare che queste reti giocassero un ruolo attivo nello sviluppo delle politiche e nel riconoscimento del valore dei G.O.L. stessi. Le Province hanno ora assunto il ruolo di coordinamento e forniscono i loro servizi di segretariato. Mentre il Ministero della Giustizia è stato coinvolto fin dall'avvio dell'Iniziativa Equal, nella seconda fase la PS *Balancing the future* e tre rappresentanti dalla Associazione olandese degli enti locali sono stati invitati a prendere parte alla PS. Questi rappresentanti, che sono anche i potenziali fruitori dei modelli testati, provengono dalle città di Eindhoven, Utrecht e Breda. Tale strategia sta già dando i primi risultati, dato che il progetto sta avendo un buon riscontro nel Paese, al punto che al partenariato è stato chiesto di discutere il modello con molti altri enti locali, incluse le tre principali città olandesi, Amsterdam, Rotterdam e L'Aia.

Zubilis rappresenta l'ultimo elemento della strategia del Nord Reno Westfalia di articolare questo ampio spettro di opportunità educative e formative con l'assistenza, nel periodo post rilascio, nella ricerca

d'impiego. Questa strategia si basa su tre pilastri:

- il lavoro sul primo pilastro è iniziato nel 1998 con il lancio di MABIS, un programma per la preparazione all'occupazione nel mercato del lavoro, finanziato nell'ambito dell'Iniziativa comunitaria Occupazione-Integra;
- il secondo pilastro MABIS.Net è stato avviato durante la prima fase di Equal per completare il programma MABIS, attraverso la creazione di una rete nazionale di agenzie per l'assistenza post rilascio;
- Zubilis il terzo pilastro, sostiene l'operatività dei due precedenti progetti e, in particolare, si focalizza su nuovi approcci per adattare l'offerta formativa nel sistema penale con le nuove esigenze del mercato del lavoro e le nuove competenze richieste.

La strutturazione di MABIS, MABIS.Net e Zubilis in stadi progressivi sembra aver individuato un approccio innovativo, poiché ha permesso alle differenti organizzazioni e servizi, che sono o sono stati coinvolti, di avanzare insieme e di consolidare i risultati raggiunti al termine di ogni fase prima di passare alla successiva. Il fatto che questo sia uno sforzo svolto sull'intero territorio nazionale e che veda coinvolti tutti i principali attori dei settori della giustizia criminale e del mercato del lavoro permette di ipotizzare che vi saranno ulteriori evoluzioni anche al termine di Zubilis.

### 3. COINVOLGERE GLI IMPRENDITORI

Statistiche e ricerche realizzate nei Paesi Ue confermano che avere un lavoro o un'altra forma di occupazione socialmente apprezzabile è il fattore più importante per prevenire la recidività. È quindi comprensibile che molte PS Equal abbiano tentato di coinvolgere i datori di lavoro e convincerli ad assumere ex-detenuti; ciò non è sempre facile, poiché molti di loro associano al reato criminale il concetto di disonestà e pochi li considerano nelle loro politiche per le pari opportunità.

#### 3.1 Quali strategie sono state efficaci nel creare e mantenere l'interesse e il coinvolgimento dei datori di lavoro nei progetti di reinserimento?

S.A.L.I.S utilizza i datori di lavoro coinvolti nel partenariato come sostenitori della metodologia adottata e ritiene che siano i soggetti migliori per suscitare l'interesse di altri datori di lavoro. Due partner della PS operano in questo senso: la Confesercenti Abruzzo con 8000 membri, la maggior parte di cui com-

mercianti, e il CNA, Confederazione Nazionale Artigianato, che riunisce 200 partner sul territorio. Inoltre, la Confagricoltura, che non è un membro della PS, aiuta la PS ad entrare in contatto con i propri associati. Joele Cirone, imprenditore e membro del CNA, spiega che “.....*Una volta che come datori di lavoro abbiamo avuto un'esperienza di successo nell'aver dato lavoro ad un ex-detenuto, ci riuniamo e cerchiamo nuove strategie per coinvolgerne altri; spesso ci troviamo davanti ad un bicchiere di vino con gli imprenditori o i datori di lavoro che vogliamo 'reclutare' nel progetto*”.

### **3.2 Qual è il modo migliore per convincere i datori di lavoro ad assumere ex-detenuti?**

La PS IMPACT del nord dell'Inghilterra ha istituito una “Carta per l'occupazione” con l'obiettivo di modificare alcuni stereotipi dei datori di lavoro e dei detenuti. Dopo un consulto con loro, si è stabilito che la Carta sarebbe stata presentata in due sezioni; la prima illustrata nell'area reception dell'impresa interessata dichiara la volontà del Servizio penitenziario di condividere informazioni accurate sulla biografia penale del prigioniero e sulla sua idoneità al lavoro e, per contro, la volontà del datore di lavoro di trattare tali informazioni in maniera riservata.

La seconda parte, firmata dal detenuto, dal Servizio penitenziario e dal datore di lavoro è inclusa nel “Portfolio degli obiettivi”, come dimostrazione della volontà del detenuto di illustrare apertamente il suo dossier penale al datore di lavoro e di rispettare i termini e le condizioni del futuro impiego. I risultati iniziali sono estremamente rassicuranti, visto che gli imprenditori ammettono di non aver precedentemente considerato gli ex-detenuti come forza lavoro e riferiscono che sono soddisfatti delle performance di quelli assunti. Come organismo capofila della PS Personal Progression System, l'Associazione dell'Irlanda del Nord per l'assistenza e il reinserimento dei detenuti (NIACRO) si è adoperata per sviluppare un servizio efficace e innovativo per i datori di lavoro, che fornisce un supporto immediato per offrire informazioni e consulenza attraverso una help-line telefonica.

Un ulteriore aiuto, finanziato da un altro programma, è stato fornito dalle pubblicazioni della NIACRO e da un workshop formativo su “Le modalità corrette di assunzione di quanti hanno commesso reati”, che ha riunito le migliori pratiche di *recruitment* in caso di richiesta e gestione delle informazioni sui reati e di valutazione della rilevanza delle condanne rispetto ai compiti del lavoro.

La PS Balancing the Future ritiene che gli imprenditori sarebbero più propensi ad assumere ex-detenuti se sapessero di poter beneficiare di assistenza. I *job coach* nella PS aiutano le donne nella ricerca di occupazione, e, una volta che una beneficiaria ha trovato lavoro, il *job coach* discute con lei sull'entità del suo futuro impegno per mantenere tale impiego; oltre ad aiutare la donna, il *job coach* fornisce, se necessario, un supporto anche al suo nuovo datore di lavoro.

La maggior parte di loro ha avuto un'esperienza minima nell'impiego di ex detenute e i *job coach* li aiutano a comprendere il comportamento delle nuove dipendenti, che risulta ovviamente condizionato dal periodo di detenzione che hanno trascorso.

### **3.3 Qual'è il modo più efficace per rendere noto che una persona ha una condanna, assicurando, contestualmente, che tale informazione avrà il minimo effetto negativo sulla sua possibilità di trovare lavoro?**

È stato abbastanza ambizioso per la PS inglese IMPACT, realizzare un "Portfolio di obiettivi" che, da un lato, riconoscesse il fatto che un soggetto in cerca di impiego aveva trascorso un periodo in prigione e, dall'altro, dimostrasse che le sue attitudini, il comportamento e le aspettative erano cambiate grazie alle opportunità di apprendimento e al sostegno ricevuto durante il periodo di detenzione.

E' stato quindi organizzato un party di lavoro con una forte presenza di imprenditori per supervisionare il suo sviluppo e, parallelamente, dei focus group con giovani detenuti finalizzati a individuare il modo migliore per riportare nel Portfolio il loro percorso formativo e gli obiettivi formativi. Il prodotto finale è stato realizzato da giovani detenuti con il supporto degli educatori della PS e contiene:

- dettagli personali, dossier occupazionale, qualifiche professionali e titoli formativi;
- una valutazione del carattere da quattro punti di vista: il detenuto, l'agente penitenziario addetto al detenuto, il funzionario di sorveglianza in libertà vigilata ed una altra figura chiave come l'educatore professionale o il cappellano penitenziario;
- una dichiarazione personale del detenuto sulle sue aspirazioni e capacità personali;
- abilità cognitive: programmi psicologici seguiti dal detenuto e testimonianza degli sforzi per affrontare situazioni e circostanze a rischio di delinquenza;
- testimonianza fotografica: dimostrare comportamenti e atteggiamenti positivi in ragione del fatto che una foto vale mille parole.

Nel redigere il Portfolio, vi è un focus sulle dichiarazioni di lealtà e ciascun Portfolio ha un certificato di verifica controfirmato da un rappresentante del servizio penitenziario.

### **3.4 Gli stage sembrano essere un metodo efficace per accrescere l'occupabilità degli ex-detenuti e forniscono un'opportunità ai potenziali datori di lavoro per valutarne abilità e competenze. Quali sono stati gli incentivi, finanziari o di altro tipo, utilizzati in Equal per persuadere i datori di lavoro a offrire tali opportunità?**

Come la PS S.A.L.I.S, Car.Te.S.I.O. ha utilizzato un'organizzazione di imprenditori del Partenariato per

contattarne e convincerne altri a partecipare; la Confcooperative, con i suoi otto uffici provinciali, era in grado di stabilire contatti efficaci con le cooperative per sensibilizzarle a offrire stage o un lavoro. Nel fare ciò Confcooperative è stata molto attenta a coniugare la domanda con l'offerta e, alla fine, 48 cooperative locali sono state coinvolte nelle attività di promozione occupazionale svolta dalla PS.

La PS S.A.L.I.S sta operando per offrire varie forme di incentivi per attrarre gli imprenditori. Una legge italiana del 2000, "Norme per favorire l'attività lavorativa dei detenuti", prevede riduzioni fiscali per gli imprenditori che offrono ai detenuti, in particolare giovani, forme di stage e *training on the job* superiori a 30 giorni durante il periodo di condanna. Tuttavia, poiché la legge viene scarsamente applicata a causa della complessità delle procedure, il progetto sta facendo pressioni per semplificarla.

### **3.5 Cosa possono offrire gli imprenditori ai progetti e programmi volti ad "addestrare" o preparare gli ex-detenuti all'autoimpiego o all'imprenditorialità?**

Si tratta di un obiettivo molto ambizioso, ma con l'aiuto del CNA e della Confesercenti la PS S.A.L.I.S sembra essere partita bene. La CNA ha quattro sedi in Abruzzo che offrono diversi servizi di sostegno alle imprese e agli imprenditori in merito alla sicurezza sociale, al fisco, alle norme sanitarie, ai prestiti e agli incentivi e alla politica produttiva e occupazionale; la Confesercenti ha 16 uffici ed è impegnata nel creare strategie di sviluppo per le PMI e il microbusiness. Grazie ai loro uffici a livello locale e l'esperienza e le competenze del loro staff, entrambe le organizzazioni contribuiscono alla creazione di un nuovo servizio chiamato C.I.S. o Centri di Servizi Integrati, che forniscono orientamento e formazione all'imprenditorialità e supporto alla progettazione di nuove imprese e alla redazione di *business plan*. In sintesi, gli uffici sono incubatori per il supporto allo *start-up* d'impresa che continuano a fornire tutoraggio quando l'impresa inizia a crescere. Uno dei progressi più significativi registrati consiste nell'istituzione di una linea di microcredito che può essere utilizzata dagli ex-detenuti per avviare le loro imprese. La CNA di Pescara sta lavorando nella Provincia con la "Cooperativa artigiana di garanzia futura" e con FINART, organizzazioni che forniscono prestiti e garanzie finanziarie agli artigiani locali e alle PMI. Insieme hanno fornito un finanziamento di 50.000 per coprire le fidejussioni con le banche locali quando gli ex-detenuti chiedono un prestito. Il direttore della CNA spiega che *"...in caso di normali operazioni imprenditoriali un fondo di garanzia del genere permetterebbe prestiti per una somma 15 volte maggiore, ma nel caso la banca ritenga che vi sia rischio maggiore, con 50.000 il multiplo è solo di 4 e darebbe luogo ad un fondo di soli 200.000"*. Questo significa che è disponibile fino a 50 prestiti, con una percentuale di 4000 da restituire entro 36 mesi; la novità positiva è che la banca è pronta ad aumentare il multiplo in relazione al numero di prestiti restituiti nei tempi previsti.

## 4. QUALITÀ E GESTIONE DEL CAMBIAMENTO NELLE PRIGIONI

Per molto tempo i servizi penitenziari e gli organismi di giustizia criminale si sono preoccupati soprattutto di aspetti relativi alla sicurezza. Tuttavia, Equal ed altri programmi innovativi a livello europeo e nazionale hanno messo a punto meccanismi per impegnarli nello sviluppo di strategie di reinserimento efficaci per i detenuti. Questa nuovo focus può creare problemi per i direttori degli istituti penitenziari, soprattutto quando si tratta di modificare gli atteggiamenti e gli approcci dello staff del personale penitenziario, che ha sempre visto il proprio ruolo in termini di “contenimento”.

### 4.1 In che modo Equal ha influenzato questi criteri in modo da renderli più adatti a preparare gli ex-detenuti al reinserimento e a ridurre il tasso di recidiva piuttosto che ad affrontare aspetti relativi alla sicurezza?

La PS Personal Progression System ha valorizzato due importanti iniziative relative al carcere nell'Irlanda del Nord. La prima era la raccomandazione che la revisione del Sistema di giustizia criminale finanziasse adeguatamente il sostegno dei detenuti dopo il loro rilascio; nel 2001 a seguito di una revisione congiunta degli Ispettorati dei servizi penitenziari e di sorveglianza, si è richiesta la definizione e l'implementazione di una strategia nazionale per raggiungere un'efficace reinserimento di quanti erano stati condannati alla detenzione. La PS era composta da tutte le agenzie che avrebbero avuto un ruolo chiave nella realizzazione di ogni nuova strategia. NIACRO, il Consiglio di sorveglianza dell'Irlanda del Nord e il Servizio penitenziario dell'Irlanda del Nord si sono riuniti in un Gruppo di gestione strategica responsabile della direzione generale del progetto. L'aspetto forse più significativo sperimentato dalla PS è il concetto di valutazione dell'occupabilità, seguito da una riflessione sulle azioni volte a rafforzare attraverso l'operato del dipartimento dell'istruzione della prigionia, e la previsione di ulteriori opportunità formative dopo il rilascio. Precedentemente, servizi interni alle tre istituzioni penali - sorveglianza, istruzione e sanità avevano collaborato senza però arrivare a redigere piani di reinserimento congiunti per le singole prigioni. Tuttavia, l'introduzione del P.P.S. ha stimolato la condivisione della valutazione tra i diversi servizi e l'istituzione di piani di reinserimento comuni.

### 4.2 In maniera analoga, lo staff carcerario potrebbe considerare di trasformare il proprio ruolo in un contesto orientato alla sicurezza per adottare un approccio più creativo e proattivo per la riabilitazione dei detenuti?

Il P.P.S. ha coinvolto membri dello staff delle istituzioni penali negli *steering group* creati per ciascuno dei tre organismi partecipanti. L'opinione di uno di questi gruppi era che *"...il sistema non è ancora perfetto, ma ha rafforzato una serie di relazioni professionali e ha sviluppato la capacità di saper identificare meglio obiettivi comuni di lavoro"*.

#### **4.3 Quali sono gli ostacoli per gli operatori delle agenzie esterne che in prigione assistono i detenuti nel loro processo di reinserimento e come sono stati superati?**

Il P.P.S. ha esplorato tutte le strade possibili per abbattere gli ostacoli tra carceri e comunità locali e tra detenuti e datori di lavoro. Imprenditori e agenzie formative sono stati invitati nelle carceri per incontrare i detenuti e valutare il loro potenziale, sia come lavoratori, sia come soggetti da formare. P.P.S. ha anche attivato i tirocini con gli imprenditori locali, che prevedevano il rientro ogni sera in prigione. La PS ha introdotto nuove modalità formative all'interno delle prigioni – gli imprenditori illustravano i requisiti professionali per un determinato settore e i tutor realizzavano un corso per lo *start-up* d'impresa. Alcuni detenuti hanno infine iniziato a contattare le agenzie e i servizi locali prima del loro rilascio, in modo da rendere più "morbido" il loro processo di reinserimento nel tessuto locale.

## **5. SVILUPPARE LE COMPETENZE DI BASE E PROFESSIONALI DEGLI EX-DETENUTI**

Molte PS Equal lavorano allo sviluppo delle competenze e delle abilità dei detenuti. Nella seconda fase, il 60% di 55 PS impegnate con i detenuti hanno erogato azioni formative nelle carceri e la metà di queste sta provando ad organizzare tirocini legati ai fabbisogni del mercato del lavoro locale. Spesso orientamento e formazione all'interno o all'esterno della prigione sono parti di un più ampio programma di reinserimento.

#### **5.1 Quali competenze di base e professionali bisogna sviluppare nei detenuti?**

Il programma formativo offerto da Telfi è iniziato sull'alfabetizzazione e la numerizzazione e sulle competenze di base di lingua e informatica e si è poi ampliato ad aree come lavorazione del metallo e del legno e ad altre competenze professionali.

La PS Women into Work ha offerto un contributo nel preparare le donne alla formazione professiona-

le fornendo loro competenze importanti ed esperienze concrete in merito a: rafforzamento dell'autostima; redazione di CV; compilazione di formulari; ricerca di lavoro; preparazione ai colloqui; ecc.

### **5.2 In che modo l'offerta di competenze di base può rispondere al fabbisogno dei detenuti di essere orientati affinché non incorrano nel rischio di recidiva dopo essere usciti di prigione?**

Le PS Telfi e REINSERT stanno sviluppando nuove soluzioni per un'ampia offerta formativa ed educativa, sottolineando l'importanza della motivazione dei detenuti e la loro possibilità di effettuare una scelta. Ad esempio, nell'ambito di REINSERT, 28 centri di formazione sono impegnati attivamente nell'erogazione di azioni formative in carcere. Uno staff qualificato programma e svolge i corsi, supporta i colloqui e la valutazione dei potenziali partecipanti e offre loro consulenza e orientamento. Tutti i corsi si concludono con un esame finale e con la possibilità di ottenere un diploma o un'attestazione riconosciuta. I centri hanno coordinatori socio-pedagogici che si incontrano bimestralmente per discutere e individuare soluzioni a questioni emerse nel corso delle attività formative, come la necessità di adattare il materiale corsuale o la gestione di problemi psicologici legati ai gruppi o ai partecipanti individuali.

La partecipazione dei detenuti ai programmi formativi è facoltativa ma l'ammissione agli stessi richiede il consenso del direttore del carcere e dipende dai risultati del colloquio e dalle procedure di valutazione volte a rilevare la motivazione e l'idoneità. I detenuti possono scegliere tra le opzioni formative offerte dagli istituti penali e, se necessario, vengono trasferiti in quelle sedi dove i programmi formativi sono disponibili.

### **5.3 In che modo le attività di istruzione e formazione realizzate in carcere possono riflettere le richieste di competenze e professionalità nel mercato del lavoro locale?**

Tutte le nuove opportunità formative per detenuti svolte nell'ambito di REINSERT sono coordinate da comitati di monitoraggio locali, comprensivi di responsabili della sorveglianza, servizi psico-sociali e operatori della formazione esterni e presieduti dal direttore di ciascun istituto penitenziario. Il comitato include anche membri senior dello staff carcerario, di solito il vicedirettore, che ha la responsabilità di mantenere rapporti con enti e attori significativi al di fuori dalla realtà carceraria, come i servizi per l'impiego e gli operatori sociali o dell'inserimento lavorativo. Attraverso tali rapporti si acquisiscono informazioni sui fabbisogni di professionalità a livello locale e vi si può quindi adeguare l'offerta formativa. Durante il suo ciclo di vita REINSERT ha integrato questa nuova offerta formativa con ulteriori opportunità formative o di tirocinio all'esterno delle carceri, aprendo così nuove vie che valorizzano più chia-

ramente la transizione dal carcere al lavoro e alla vita civile.

Uno dei principali obiettivi di Zubilis è focalizzare l'attenzione su nuovi approcci per adeguare l'offerta formativa nel sistema penale all'evoluzione del mercato e alle richieste di nuove *skill*. Sta inoltre lavorando su nuove opportunità professionali che potrebbero essere attivate attraverso una stretta collaborazione con agenzie di lavoro temporaneo e capitalizzando l'*expertise* disponibile fuori dal sistema penale, come quello presente negli istituti di ricerca.

#### **5.4 Quali metodi o strategie possono essere utilizzati per ampliare l'offerta di *work experience* all'interno o all'esterno della realtà carceraria durante il periodo di custodia cautelare?**

Mentre alcuni partenariati menzionati nella Sezione 3 ha cercato di estendere i servizi all'esterno del carcere, lavorando principalmente attraverso le organizzazioni datoriali, solo una PS fa un chiaro riferimento all'incremento delle possibilità di lavoro interne al carcere. Car.Te.S.I.O. ha compiuto dei passi utili per trasformare il tempo trascorso in prigione in un'opportunità di reinserimento professionale. Come ha spiegato Marco Girardello, formatore e operatore per il reinserimento, *"...oggi molti detenuti possono lavorare fuori dalla prigione, poiché abbiamo creato insieme programmi di reinserimento sociale ed economico e le autorità carcerarie ne riconoscono il valore"*. L'esempio francese relativo alla struttura e all'organizzazione delle opportunità lavorative all'interno del carcere, ha aiutato la PS ad ampliare la quantità e la qualità di quelle disponibili all'interno delle istituzioni carcerarie piemontesi.

#### **5.5 Le competenze nelle ITC sono un prerequisito per l'accesso al lavoro. L'*e-learning* rappresenta uno strumento flessibile ed efficace. È possibile incrementare la formazione in ambiti che prevedono un accesso a Internet a fronte degli attuali problemi di sicurezza, delle misure previste dalla legge e degli atteggiamenti che solitamente si hanno nei confronti dei detenuti?**

##### **5.5.1 L'esperienza tedesca**

La PS Elis dal 2002 ha operato per l'occupabilità degli ex-detenuti in vista della loro reintegrazione nel mercato del lavoro. Sono stati coinvolti sei Laender del nord e 32 progetti interrelati. La PS si è focalizzata sulle nuove forme di apprendimento e sulle qualifiche formative richieste dal mercato, sullo stimolo delle motivazioni, ecc.

Elemento molto innovativo è stato l'utilizzo delle ITC nel carcere, compreso l'*e-learning*, che ha sollevato concreti problemi per le istituzioni penali coinvolte.

Il progetto ha assolto molte delle funzioni attribuite alle Reti Tematiche Nazionali Equal attraverso: l'identificazione dei fabbisogni di *policy* e della inadeguatezza delle politiche, progettando e attuando una chiara strategia di *mainstreaming*; lo scambio e il trasferimento di buone pratiche tra progetti che operano su temi simili; il dialogo tra i progetti e i responsabili delle politiche.

L'introduzione dell'apprendimento basato sulle ITC deve essere conforme alle strette norme di sicurezza proprie degli istituti carcerari. La PS, rilevando l'assenza di piattaforme di apprendimento sicure per i carceri e programmi disponibili sul mercato conformi alle norme di sicurezza, ha sviluppato piattaforme e programmi ad hoc e ha formato all'uso delle IT formatori e staff delle carceri. Ognuno dei progetti del network, i cui focus hanno riguardato aspetti più o meno specifici, ha dato risposte a questi problemi. Tale approccio ha permesso a ogni attore di attingere e beneficiare dell'esperienza di tutti i progetti. I risultati combinati dei progetti forniscono un modello completo e validato di buona pratica applicabile in tutti i Länder partecipanti.

### 5.5.2 L'esperienza austriaca

La PS austriaca di prima fase Tele-learning per detenuti (Telfi) ha fornito nuovi strumenti pratici e un'infrastruttura per l'*e-learning* nelle carceri. Sono stati definiti un server centrale per l'istruzione e una piattaforma conformi alle esigenze di sicurezza ed è stato testato un software di apprendimento fruibile in prigione.

Il numero dei partecipanti ai corsi è stato superiore ai posti disponibili. Il programma del corso, che strutturava la formazione e le esperienze di lavoro in detenzione sul modello del lavoro e della vita sociale esterni, ha rappresentato l'architettura dei processi di supporto individualizzati pilotati da Telfi. Il primo passo in questo processo è stata un'attenta analisi personale di bisogni e delle capacità dei potenziali partecipanti al corso. Attraverso le interviste si sono scoperte molte informazioni su motivazione e interessi dei candidati, esperienze formative, competenze e capacità a lavorare in gruppo. Aspetti importanti dell'approccio di Telfi sono stati il coinvolgimento di organizzazioni che operano con gli ex-detenuti dopo il rilascio e il ruolo chiave giocato da due ONG (partner della PS). Una ha fornito un *team* esterno di psicologi per la fase di progettazione e per lo svolgimento di interviste individuali, e l'altra ha fornito personale per le selezioni.

Il programma ha incluso corsi di base e corsi più impegnativi e ha permesso ai partecipanti di procedere sulla base delle proprie capacità. I corsi potevano durare fino a 12 settimane e comprendere 20-25 ore di corso-lavoro a settimana. La formazione si è svolta in piccoli gruppi di sei partecipanti, con momenti di studio individuale e apprendimento cooperativo. Ogni gruppo è stato supportato da un

tutor individuato tra lo staff della prigione e un formatore disponibile almeno mezza giornata a settimana, per fornire assistenza individuale e *coaching* di gruppo. Sostegno psicologico è stato offerto in incontri di gruppo settimanali, al fine di sviluppare la coesione di gruppi più grandi e di identificare e orientare alla soluzione di problemi personali come il crollo della motivazione o la mancanza di competenze sociali e di fiducia in se stessi.

## 6. IL POTENZIALE DI MAINSTREAMING DELLE PS

### 6.1 Telfi (AT)

Sin dal suo avvio, Telfi ha inteso produrre un impatto duraturo sulle nuove opportunità di formazione per tutti i detenuti. Questi sono stati scelti accuratamente in modo che nella nuova piattaforma di apprendimento Illias, sviluppata dal progetto, fosse rappresentata la specifica situazione e il ruolo di diversi tipi di istituti penali. Illias attualmente consente a tutte le prigioni austriache di utilizzare il software disponibile sul server del carcere dedicato all'istruzione per organizzare e erogare corsi di *e-learning*. Allo scopo di facilitare il trasferimento dell'approccio ad altre prigioni, un gruppo di lavoro ha definito un profilo per i tutor dei corsi e ha sviluppato un modello per la formazione di questi tutor. Questa formazione è ora parte del programma ordinario del Centro per l'istruzione e la formazione continua per lo staff del sistema penale, che nel 2005 ha gestito il suo terzo corso per tutor.

In aggiunta ai partner operativi della PS, Telfi aveva anche un numero di partner strategici: il Ministero della Giustizia, il Servizio per l'impiego nazionale, la Camera federale dei lavoratori e la Confederazione delle *Trade Union* austriache, che hanno offerto supporto politico per sviluppare un network sostenibile, capace di promuovere la più ampia attuazione dell'approccio di partenariato nell'intero sistema penale austriaco.

Anche la transnazionalità ha permesso di raggiungere risultati di *mainstreaming*. Insieme ai partner transnazionali si è costituito un network europeo che lega le esperienze di diversi Stati membri per giungere alla creazione di una base di conoscenze comuni in Europa sulle pratiche correnti e lo sviluppo di una piattaforma comune per l'*e-learning* sicura per le carceri.

### 6.2 REINSERT (BEfr)

Nella PS REINSERT è stata istituita una struttura gestionale, in cui sono coinvolti tutti gli *stakeholder*

istituzionali, operante come comitato di monitoraggio. E' stata prevista una piattaforma di comunicazione, cooperazione e coordinamento. Un ulteriore elemento a sostegno della strategia di *mainstreaming* è stato l'avvio di consultazioni stabili per definire possibili proposte di ordine politico e pratico in base ai risultati del progetto. Sono state organizzate una serie di tavole rotonde che hanno visto coinvolti un centinaio di *policy maker* rappresentanti di: Ministero della Giustizia, Comunità francofona, Autorità regionali, Servizi per l'impiego; associazioni e attori chiave del sistema carcerario. Grazie a tali consultazioni è stato formulato un set di raccomandazioni dettagliate per superare le lacune identificate nei provvedimenti e nelle pratiche attraverso l'azione progettuale.

Queste raccomandazioni sono state pubblicate nel 2005 in un momento molto favorevole, poiché hanno costituito una guida pratica a supporto di due nuove iniziative politiche della Comunità francofona:

- la prima riguarda l'implementazione di una nuova normativa, nota come "Dupont", che riafferma la promozione dell'esercizio dei diritti civili dei detenuti come esigenza principale del sistema penale e stabilisce che l'offerta formativa in carcere rappresenta un elemento obbligatorio e integrante;
- la seconda riguarda il Piano d'azione strategico per la riabilitazione di ex-detenuti che pone una particolare enfasi sullo sviluppo di percorsi integrati di inclusione.

La PS potrà offrire un più favorevole contesto politico e sociale sul tema del reinserimento dei detenuti.

### 6.3 Elis (D)

Un importante risultato delle attività di networking è stata l'adozione di un accordo formale da parte del Ministero della Giustizia degli stati federali membri della PS *eL/S* e del Land della Bassa Sassonia. I Lander partecipanti sono passati così a sette.

Questo accordo è stato concluso nel marzo del 2005 e ha avuto come risultato la creazione della "Alleanza del nord - RESO" i cui membri si sono impegnati a partecipare ad azioni coordinate per migliorare l'occupabilità dei detenuti e promuovere lo scambio di esperienze e trasferire buone pratiche tra le istituzioni rilevanti nei settori penale e della giustizia. Attingendo dai risultati e dalle raccomandazioni emerse dal progetto, l'Alleanza del nord si è accordata per lavorare ad una definizione comune per:

- la combinazione di assistenza e misure per l'inserimento dentro e fuori il carcere come parte di un sistema di supporto integrato;
- l'introduzione di percorsi formativi/di istruzione modulari, flessibili e individualizzati basati su un

- comune approccio per l'*assessment* individuale e la definizione dei profili professionali;
- lo sviluppo congiunto e il ricorso alla formazione basata sull'*e-learning*;
- la verifica che la formazione e le opportunità di lavoro in carcere siano in linea con le richieste del mercato;
- lo sviluppo di un sistema condiviso per la reintegrazione degli ex-detenuti dopo la detenzione.

I membri dell'Alleanza si sono anche accordati per coordinare le loro azioni per l'avvio di opportune modifiche normative e per la creazione di condizioni favorevoli per il lavoro nelle aree sopramenzionate. Sin dalla sua istituzione, intorno all'Alleanza è cresciuta l'attenzione da parte di alcuni degli altri nove Laender interessati nella cooperazione e nella condivisione di esperienze. Jurgen Hillmer, il coordinatore transnazionale, afferma che *"...attraverso i partenariati Equal abbiamo stabilito contatti con molti progetti europei, impegnati su questioni tematiche simili o complementari e si auspica di avviare un network europeo che riunisca tutte queste iniziative. Un contributo dell'Alleanza a questo network sarà lo sviluppo di un portale della conoscenza facilmente accessibile a tutti i membri, che raccolga e aggiorni le informazioni sulle esperienze rilevanti in ambito europeo e nazionale"*.

#### 6.4 ZUBILIS (DE)

Sin dal suo avvio il trasferimento e il mainstreaming di buone pratiche è stato un elemento portante di MABIS, MABIS.Net e Zubilis. Tutti gli interventi sono stati progettati per sostenere una politica per l'integrazione lavorativa degli ex-detenuti basata sul tentativo di promuovere una stretta cooperazione tra differenti attori rilevanti nei campi della giustizia penale e del mercato del lavoro. Questi partner insieme propongono un pacchetto completo di competenze complementari che offre anche forti basi per il *mainstreaming* dei risultati del progetto pilota della PS.

Ulteriore attenzione è stata posta sul fatto che le misure innovative per affrontare problemi ostici come la riabilitazione socio-professionale degli ex-detenuti necessitano di tempo per produrre un impatto e ancora più tempo per essere sostenibili. Durante l'attuazione dei progetti è emersa l'efficacia dell'approccio poiché tutti gli attori coinvolti hanno potuto progredire di pari passo e consolidare i risultati raggiunti alla fine di ogni step prima di proseguire.

Una delle attività di *mainstreaming* più significative è stata la creazione di "forum regionali per l'integrazione" per intensificare la collaborazione tra prigionieri e rilevanti attori del mercato del lavoro. Questi sono stati lanciati nel bacino di utenza delle sette agenzie di supporto post-rilascio di MABIS.Net e tra il 2003 e il 2005 quasi 400 attori chiave e *stakeholder* hanno partecipato a questi fora.

## 6.5 PoMo (FI)

Le innovazioni apportate dalla PS sono state riconosciute da organismi esterni. Recentemente, l'ufficio amministrativo della Contea di Oulu ha conferito un premio all'ufficio di Sorveglianza del distretto di Kajaani per il successo del progetto nella prevenzione del fenomeno della recidiva tra i giovani. Inoltre, aspetto più importante, la Commissione nazionale per i giovani (*Juvenile Offences*) si è interessata per conoscere meglio il progetto i cui risultati sono stati inclusi in un documento di orientamento volto a emendare il sistema di sanzioni e sentenze rivolte ai giovani. Ci si aspetta che le modifiche normative risultanti da questa consultazione entrino in vigore dopo il 2007, ma come Tarja Filatov, Ministro del Lavoro finlandese ha affermato in un recente seminario sul Fse ad Helsinki: *".....rilevare i bisogni e progettare non porta necessariamente dei risultati se alle persone non vengono offerti i servizi di cui hanno bisogno"*. In questo senso il progetto PoMo ha molto da offrire per qualsiasi riforma.

## 6.6 CAR.TE.S.I.O. (IT)

La PS è stata costituita in modo da potenziare le possibilità di produrre effetti di mainstreaming nella Regione Piemonte. Uno dei più importanti attori in tal senso è stato il PRAP che ha coinvolto i manager e lo staff di tutti i 13 istituti penali e tutti gli altri uffici e agenzie collegate all'amministrazione piemontese del settore della giustizia penale. Anche Confcooperative ha avuto un ruolo molto importante nel sensibilizzare i datori di lavoro. A livello provinciale, il diretto coinvolgimento degli enti nei G.O.L. ha permesso di assicurare che questi network avessero un ruolo da giocare nello sviluppo delle politiche.

L'approccio sviluppato da CAR.TE.S.I.O, conosciuto ora come "modello piemontese", è stato adottato completamente dal P.O.R del Piemonte. Inoltre, a livello regionale, si intende utilizzare i risultati di CAR.TE.S.I.O nell'intero territorio per promuovere con successo l'integrazione di altri soggetti svantaggiati.

Recentemente ci sono stati interessanti sviluppi: il modello della PS è stato incorporato nel quadro di un nuovo accordo tra il DAP e la Regione. Nel 2005 la Regione ha approvato una nuova normativa che riconosce e rafforza i G.O.L. e regola le loro attività. Da ora in poi qualsiasi iniziativa locale rivolta a questo specifico target group dovrà essere proposta, definita e validata attraverso il G.O.L. d'area. Qualsiasi finanziamento regionale e contributo relativo alle politiche del *welfare*, la formazione e l'integrazione professionale richiederà l'approvazione dei G.O.L. L'obiettivo finale del *mainstreaming* era creare un innovativo modello di inclusione lavorativa basato su politiche attive del lavoro e politiche sociali, da diffondere sul territorio regionale. Tale obiettivo è stato raggiunto grazie alle strategie della PS che hanno permesso di creare un modello regionale sostenibile.

### 6.7 S.A.L.I.S. (IT)

Tra gli aspetti innovativi della sperimentazione si segnala il Modello Territoriale Integrato, basato su una strategia locale condivisa e rafforzata da network intranet ed extranet, attivati sul sito web di S.A.L.I.S. La creazione di un'équipe professionale di inserimento da parte dei partner per sostenere i beneficiari lungo il loro percorso di inclusione è certamente uno strumento originale, ma ancora più innovativa risulta la promozione dell'imprenditorialità tra gli ex-detenuti, strategia che permette loro di evitare stereotipi e pregiudizi di datori di lavoro e colleghi e di intraprendere forme di lavoro accettabili anche sotto l'aspetto economico.

S.A.L.I.S. è l'unica delle 12 PS della seconda fase di Equal che si è assunta il rischio di promuovere l'imprenditorialità come modalità di impiego innovativa per gli ex-detenuti. Sarà interessante monitorare i progressi di questa sperimentazione e di altri progetti "coraggiosi".

### 6.8 BALANCING THE FUTURE – A NEW CHALLENGE (NL)

La PS intravede nel cambiamento di indirizzo politico del governo tedesco buone opportunità per i risultati di *mainstreaming*: il governo ha sancito che le autorità locali nei Paesi Bassi sono ora responsabili per il supporto post-rilascio dei detenuti. Alla luce di questi nuovi sviluppi politici, la PS intende stimolare la cooperazione tra il Servizio carcerario, l'Ufficio di sorveglianza, e le Autorità locali.

Mentre il Ministero della Giustizia è stato coinvolto dall'avvio dell'Iniziativa Equal, nella seconda fase tre rappresentanti dell'Associazione olandese del governo locale sono stati invitati a unirsi alla PS. Questi rappresentanti, potenziali utenti del modello della PS, provengono dalle città di Eindhoven, Utrecht e Breda. Tale strategia ha già iniziato a dare frutti poiché i successi raggiunti si stanno diffondendo nel Paese fino al punto che alla PS è stato chiesto di presentare questo modello ad altre autorità locali tra cui le tre principali città: Amsterdam, Rotterdam e The Hague.

Si prevede, come ulteriore sviluppo, l'affidamento all'esterno di uno studio volto a determinare il successo del progetto per gli ex-detenuti in termini di aggiornamento delle competenze e qualifiche, occupazione trovata, qualità della vita raggiunta, stabilità dei rapporti familiari. I risultati della ricerca saranno importanti rispetto a:

- la richiesta formale al Ministero di Giustizia per ottenere la certificazione e il riconoscimento dell'efficacia del modello per il reinserimento e la reintegrazione delle donne detenute;
- l'introduzione del modello presso le autorità locali grazie ai risultati della ricerca e della certificazione.

Anche se il Ministero della Giustizia ha stabilito che le autorità locali sono responsabili per la presa in

carico, non sono state tuttavia allocate risorse finanziarie aggiuntive. Comunque, la PS intende far leva sulla responsabilità sociale per dimostrare che, investendo in questo approccio, il costo dell'offerta di altri servizi da parte degli enti locali si ridurrebbe. Ad esempio, se una donna immediatamente dopo il rilascio viene aiutata dalla PS a trovare una sistemazione abitativa e a usufruire di servizi per l'infanzia, è molto meno probabile che i servizi sociali siano chiamati a intervenire per risolvere i suoi problemi di integrazione, con un risparmio di tempo e denaro per le autorità locali.

## 6.9 MATCH (NL)

Tutti i 134 istituti di custodia per i giovani sono coinvolti nel progetto, elemento che massimizza le opportunità per raggiungere risultati di *mainstreaming* della PS. Tale potenzialità è stata riconosciuta dal Ministro della Giustizia nell'ambito di una conferenza del settembre 2005 sulla criminalità giovanile e la presa in carico che ha affermato che: *"...l'integrazione sociale è possibile aprendo le porte degli istituti in modo graduale, offrendo progetti come Work-Wise. Questo programma di successo mostra come partner assortiti possano cooperare in maniera molto proficua"*.

## 6.10 IMPACT (UKgb)

Il Portfolio degli obiettivi raggiunti ha ottenuto importanti risultati poiché gli schemi precedenti si concentravano sulle qualifiche e sulle esperienze lavorative. A queste componenti chiave si aggiunge chiara e certificata evidenza del percorso che i detenuti hanno compiuto nel tentativo di migliorare i loro atteggiamenti, i comportamenti e le *soft skill*. Entro uno o due anni il Portfolio sarà testato e modulato in base ai differenti utenti in:

- IMPACT - valorizzazione di detenuti donne o anziani come risorsa;
- IMPACT - valorizzazione di detenuti neri e appartenenti a minoranze etniche come risorsa;
- IMPACT - programmi specifici per detenuti colpevoli di reati a sfondo sessuale, attentamente selezionati.

Se il progetto fosse stato applicato in maniera diffusa, ogni Portfolio sarebbe costato solo £11 e sei ore di lavoro. Comunque, Bill Spiby, Responsabile Gestione e Qualità afferma che *"...se il Portfolio dovesse essere usato più ampiamente non sarebbero necessarie modifiche normative ma bisognerebbe cambiare procedure e pratiche nelle carceri. Nel caso ci sia il bisogno di un utilizzo ampio del Portfolio questo dovrebbe basarsi su istruzione di alta qualità, formazione e supporto per tutti i detenuti che partecipano al progetto"*.

### **6.11 Women Into Work (UKgb)**

La maggior parte dei membri della PS considera la *peer resarch* l'aspetto più innovativo di *WiW* che avrà probabilmente anche effetti di lungo periodo attraverso il report delle *Moving Mountains* e i precedenti stabiliti per aver permesso alle donne detenute di avere accesso alle altre carceri.

I risultati della ricerca sono stati presentati alla conferenza nazionale di *WiW* e sono stati citati nel Programma di riduzione dei reati del Ministero dell'Interno, nel Programma del *Prison Service Women's Team Business*, nel *Prison Service Plus bidding guidance and Fawcett Society Gender and Justice Commission on Women*. La metodologia della *peer reserch* è stata anche oggetto di un corso di formazione accreditato dall'Open College Network e erogato a 33 organizzazioni nazionali.

L'approccio del *peer group* è stato adottato anche dal partner NIACRO, la più grande organizzazione britannica che si occupa di reinserimento dei detenuti ed ha improntato il lavoro di due PS di seconda fase gestite da SOVA. Una di queste ha adottato il concetto di "Dare una voce ai detenuti" ed è andata oltre con la formazione dei detenuti finalizzata a soddisfare i bisogni informativi di altri reclusi attraverso la radio, la TV, i video e la stampa.

### **6.12 Personal Progression System (UKni)**

Come per MATCH, la composizione del partenariato e il coinvolgimento di tutte le prigioni dell'Irlanda del Nord hanno potenziato la strategia di mainstreaming. I temi del cambiamento e dell'innovazione hanno ispirato la PS di seconda fase ReachOut Programme che, oltre ai tre partner originali, comprende l'organizzazione dei datori di lavoro Business in the Community. Questa presenza è di grande importanza perchè può soddisfare i bisogni dei datori di lavoro in termini di risorse umane che difficilmente trovano risposte attraverso le misure per l'occupabilità attualmente in corso nelle prigioni dell'Irlanda del Nord.

## ALLEGATO B

---

# SET DI RACCOMANDAZIONI EUROPEE PER IL REINSERIMENTO E L'INCLUSIONE DELLE PERSONE AUTRICI DI REATO BASATE SUI NUOVI APPROCCI SVILUPPATI NELL'AMBITO DELL'INIZIATIVA COMUNITARIA EQUAL

### Premessa

Questo set di Raccomandazioni è stato elaborato dallo *steering group* della Piattaforma europea Equal sul reinserimento degli ex-detenuti composto da 10 Stati membri. Il gruppo, coordinato da Regno Unito (UKgb) e Germania, ha organizzato e gestito una serie di attività per il *mainstreaming* delle pratiche innovative di reinserimento sperimentate e validate all'interno di Equal. Lo *steering group* è convinto che il processo di *mainstreaming* degli approcci sperimentati e validati in Equal potrebbe essere significativamente migliorato attraverso la definizione di Raccomandazioni<sup>47</sup>, di livello europeo, per il reinserimento delle persone autrici di reato.

Pur essendo a conoscenza dell'esistenza di raccomandazioni del Consiglio d'Europa sulle Regole Europee nel Sistema Penale<sup>48</sup>, il gruppo ritiene che sia necessario porre una maggiore enfasi al miglioramento dell'occupabilità attraverso l'erogazione di formazione professionalizzante all'interno degli

---

<sup>47</sup> Le Raccomandazioni di livello Europeo per il reinserimento delle persone autrici di reato potrebbero essere modellate sull'esempio della Comunicazione della Commissione "Un'Agenda comune per l'Integrazione" [COM (2005) 389 finale]. Le proposte di questa Agenda sono basate su di un set di Principi base comuni che sono stati adottati dal Consiglio d'Europa nel novembre 2004, in modo da definire un coerente quadro di riferimento europeo, per l'integrazione dei Paesi terzi. Con un percorso simile ed un processo analogo, le buone pratiche emergenti da Equal potrebbero essere usate per supportare la definizione delle raccomandazioni per il reinserimento e l'inclusione delle persone autrici di reato.

<sup>48</sup> Raccomandazione Rec(2006)2 del Comitato dei Ministri agli Stati membri sulle Regole Europee negli Istituti di Pena (Adottato dalla Commissione dei Ministri l'11 Gennaio 2006, al 952 meeting dei Deputati Europei).

Istituti penitenziari, il rafforzamento delle pari opportunità ed il consolidamento di un'effettiva cooperazione inter-istituzionale e tra servizi.

Lo *steering group* ritiene, inoltre, che lo sviluppo e l'implementazione di tali Raccomandazioni dovrebbe essere incardinato in un processo di continuo e costante dialogo a livello europeo mediante il monitoraggio e la validazione transnazionale delle nuove pratiche.

## LE RACCOMANDAZIONI

Livello nazionale o regionale

- 1. Un reinserimento di successo delle persone autrici di reato richiede un approccio di *case management* dall'arresto, durante l'esecuzione penale interna ed esterna, al termine della pena ed oltre**
  - 1.1. Si rende necessario il coinvolgimento dei diversi portatori d'interesse quali istituzioni, agenzie private e del privato sociale, gli autori di reato insieme con le loro famiglie e le vittime, nella progettazione, sviluppo ed implementazione di questi approcci.
  - 1.2. Il sistema verticistico per la carcerazione e l'esecuzione penale dei servizi penitenziari pubblici e privati che si occupano di reinserimento rappresenta una barriera a tali approcci. Per questo è necessaria una più strutturata cooperazione inter-istituzionale.
  - 1.3. Gli staff professionali devono comprendere che l'attivazione di interventi multi-disciplinari porta con sé imperativi quali: comunicare, condividere, interagire.
  - 1.4. L'uso di finanziamenti trasversali o specifici, quali quelli offerti da Equal, dovrebbe essere investigato come un metodo per incentivare gli interventi multi-agenzia e gli approcci olistici per le attività di reinserimento.
  - 1.5. Il finanziamento di questi approcci dovrebbe essere guidato dal principio d'innovazione per assicurare un continuo confronto/scambio finalizzato allo sviluppo. Gli approcci di partnership dovrebbero essere ulteriormente incoraggiati attraverso la promozione di progetti in cordata con istituzioni rappresentative e tramite azioni condotte dagli Enti locali in modo da incrementare la responsabilità sociale per l'effettivo reinserimento e l'inclusione.

## **2. Tutti i detenuti dovrebbero avere l'opportunità di accedere a percorsi di istruzione e formazione per incrementare il loro grado di occupabilità**

- 2.1. In molti Stati membri, politiche per l'acquisizione di competenze di base e professionali, esistono già ma si rileva il bisogno di offrire migliori soluzioni per la loro implementazione. Queste dovrebbero includere procedure per un accertamento completo delle competenze individuali del detenuto e le sue necessità ed aspirazioni al momento di partenza, sulla base delle quali possa essere sviluppato il piano di reinserimento più adeguato.
- 2.2. Ove possibile, i detenuti dovrebbero scontare le loro condanne in un istituto il più possibile vicino alle loro abitazioni ed alle loro famiglie, poiché tale soluzione aumenterebbe le possibilità di riuscita dei programmi di reinserimento.
- 2.3. Sistemi flessibili di formazione in carcere, che presentino la capacità di rispondere ai bisogni del mercato di lavoro locale, devono essere sviluppati in cooperazione con i datori di lavoro locali.
- 2.4. Dovrebbe essere prevista l'opportunità per gli imprenditori di visitare l'istituto penitenziario in modo da verificare la tipologia di formazione offerta e l'eventuale adeguatezza dei detenuti per il lavoro da svolgere.
- 2.5. Maggiori opportunità per rilevanti esperienze di lavoro dovrebbero essere offerte sia in ambito intra-murario che extra-murario.
- 2.6. La sperimentazione nell'uso dell'*e-learning* in carcere dovrebbe essere estesa.
- 2.7. Ogni nuova soluzione deve entrare nelle prassi correnti e non essere semplicemente considerata come un prodotto in più, in modo che il rapporto costi-benefici guidi la ricerca di soluzioni che garantiscano i migliori risultati ad un prezzo pari o inferiore.

## **3. Avere un lavoro è il più importante fattore di prevenzione della recidiva. Sono richiesti, quindi, maggiori sforzi per il coinvolgimento dei datori di lavoro pubblici e privati e per esplorare altre forme di creazione d'impiego**

- 3.1. Si rende necessario una più intensa campagna di informazione pubblica che aumenti la consapevolezza degli imprenditori sul fatto che gli ex-detenuti rappresentano un bacino disponibile di lavoratori e che promuova un *case business* per la loro occupabilità.
- 3.2. L'assistenza delle organizzazioni datoriali e sindacali dovrebbe essere richiesta nella ricerca dell'occupazione di ex-detenuti anche per combattere le potenziali forme di discriminazione sul posto di lavoro.

- 3.3. Gli imprenditori dovrebbero essere maggiormente incoraggiati al reclutamento di ex-detenuiti stabilendo una quota di persone socialmente escluse tra i lavoratori o prevedendo incentivi finanziari per l'assunzione di ex-detenuiti.
  - 3.4. Le barriere normative all'occupabilità di ex-detenuiti, che esistono in alcuni Stati Membri, dovrebbero essere attenuate o rimosse.
  - 3.5. Le autorità nazionali, regionali, locali dovrebbero fornire il buon esempio implementando il principio di uguaglianza nelle loro politiche per l'occupazione ed introducendo una legislazione che riduca lo stigma dato dall'aver avuto procedimenti penali.
  - 3.6. Dovrebbero essere rivisti gli esistenti obblighi esistenti di informare i potenziali datori di lavoro dell'esistenza di condanne penali e sarebbe utile introdurre incentivi finanziari aggiuntivi per quegli imprenditori che assumono ex-detenuiti e per gli ex-detenuiti in cerca di lavoro.
  - 3.7. Dovrebbero essere estese le esperienze positive di cooperazione con le agenzie per l'impiego, di intermediazione, ed interinali, nonché l'uso dell'esperienza delle agenzie e degli incubatori d'impresa per la promozione dell'auto-impiego.
- 4. Deve essere garantita attenzione a tutti gli aspetti della vita delle persone autrici di reato affinché il reinserimento raggiunga risultati efficaci**
- 4.1. L'alloggio è spesso un fattore cruciale per un ex-detenuito ed ogni piano di reinserimento deve garantire un posto in cui vivere al momento del rilascio.
  - 4.2. Gli aspetti riguardanti le famiglie e la cura dei figli sono particolarmente rilevanti per le donne detenute e devono essere tenuti in considerazione in un progetto di reinserimento prima dell'uscita dal carcere.
  - 4.3. Separatamente dalle partnership di progetto, particolare attenzione deve essere data alle strutture istituzionali innovative per garantire ampie risposte. Dovrebbero essere attivati gruppi di governo inter-ministeriali, composti da funzionari provenienti da tutti i dipartimenti che rivestono un ruolo chiave nella riduzione del reato: giustizia, educazione e formazione, salute, alloggio e politiche sociali.
  - 4.4. Per quanto possibile, gli istituti di pena dovrebbero stimolare gli autori di reato a giocare ruoli più positivi e costruttivi all'interno delle loro comunità di appartenenza. Questo è particolarmente vero per i minori autori di reato in modo da favorire l'interiorizzazione di nuovi valori di cittadinanza e legalità, attraverso il loro coinvolgimento in attività sportive, *hobbies* o gruppi sociali che possano aiutarli a ridurre il rischio di recidiva.

- 4.5. Le problematiche relative alla reintegrazione sociale delle persone autrici di reato dovrebbero essere risolte prima del loro rilascio, anche invitando i referenti delle agenzie per l'impiego o consulenti d'orientamento, che possano aiutare gli ex-detenuti, a creare collegamenti o a fornire orientamento sulle strade da intraprendere.
- 4.6. Prima del rilascio, dovrebbe essere fatto un maggior uso dei permessi al fine di incoraggiare i detenuti a prendere contatto con le agenzie locali di formazione, per l'impiego, con i servizi socio-sanitari e per le tossicodipendenze. In questo modo il reinserimento sarà più agevolato.

**5. E' urgente la necessità di promuovere un cambiamento all'interno del carcere, per far crescere una cultura dell'innovazione, supportare la cooperazione con le agenzie esterne e il tipo di azioni di sviluppo elencate precedentemente**

- 5.1. In strutture complesse e molto gerarchiche, quali le carceri, alcuni cambiamenti possono essere sostenuti solo basandosi su un approccio olistico alla qualità ed al *change management*.
- 5.2. Tutte le équipes professionali impiegate, o operanti, negli istituti dovrebbero essere coinvolte nello sviluppo e nel continuo miglioramento di progetti di cambiamento.
- 5.3. Per raggiungere alti livelli di qualità, gli istituti penitenziari dovrebbero gestire i loro dipendenti attraverso lo sviluppo di processi comunicativi, di *empowerment* e tenendo conto dei contributi individuali, in modo da aumentare la motivazione dei componenti degli staff e garantire il loro coinvolgimento, usando e migliorando le loro abilità e competenze.
- 5.4. Il cambiamento culturale ed organizzativo nelle carceri dovrebbe essere guidato dallo sviluppo delle competenze di *leadership*, dalla condivisione delle conoscenze, dalla focalizzazione verso il beneficiario (portatore di interesse), dalla trasparenza e dalla capacità di fare rete.
- 5.5. Le carceri devono cominciare ad essere più aperte alla società, non solamente in termini di visite dei parenti. I detenuti dovrebbero avere più opportunità di usufruire di tempo fuori dall'istituto nella ricerca di consulenza o supervisione connesse alla loro reintegrazione. Le istituzioni e le agenzie sociali dovrebbero avere maggior accesso in prigione.

## LIVELLO TRANSNAZIONALE

### 6. Le sperimentazioni testate attraverso Equal dovrebbero essere consolidate

- 6.1. I Programmi Operativi dovrebbero garantire una continuità di approccio, confermando le persone autrici di reato tra i destinatari delle attività finanziate dall'Fse, così come dovrà essere garantita l'enfasi sull'innovatività e la transnazionalità.
- 6.2. Il Fse e i programmi operati dalla DG Giustizia, libertà e sicurezza, e dalla DG Istruzione e cultura, dovrebbero garantire assistenza e supporto alle reti nazionali dei progetti di sviluppo che intervengono sul tema con particolare attenzione alle loro attività transnazionali.
- 6.3. Qualsiasi diffusione e recepimento dei risultati dei progetti Equal nella prossima programmazione Fse e nel contesto del nuovo programma PROGRESS dovrebbe essere governato dai singoli Stati membri, particolarmente quelli maggiormente coinvolti nelle attività relative a questo tema svolte durante le due fasi di Equal. Dovrebbero essere, inoltre, adottate azioni specifiche per sensibilizzare il Parlamento Europeo ed il Consiglio dei Ministri dell'Ue sul valore dei risultati raggiunti e degli sviluppi realizzati attraverso Equal in tema di reinserimento delle persone autrici di reato.
- 6.4. Dovrebbe essere istituito a livello di Unione europea per il dibattito di temi politici e iniziative relative al reinserimento delle persone autrici di reato. Il coinvolgimento attivo, oltre alla DG Occupazione, Affari sociali e Pari opportunità, delle DG Giustizia, Libertà e Sicurezza, e Istruzione e Cultura, assicurerebbe che aspetti quali la dimensione sociale, legale, educativa e formativa siano affrontati in un approccio di concertazione teso a migliorare le politiche e le pratiche degli Stati membri per il reinserimento dei detenuti.
- 6.5. Le attività svolte nell'ambito di Equal dovrebbero essere garantite nel futuro dando vita a una Rete di Comunità di Pratiche europea che potrebbe strutturarsi intorno al *Knowledge Portal* sviluppato dal progetto tedesco BABE, ed in particolare al database di buone pratiche in esso contenuto. Questa Comunità di Pratiche dovrebbe collegare:
  - i network europei Equal sui detenuti che, ad oggi, sono stati attivati in almeno sei Stati membri;
  - una gamma di soggetti afferenti al tema che già operano a livello europeo quali il *Prison Education Network*, il *Juvenile Justice Observatory*, l'*European Offender Employment Forum*, l'*European Prison Regime Forum* e la *Conference Permanent Europeene De La Probation*;

- le Direzioni Generali della Commissione europea competenti sui temi relativi ai detenuti quali la DG Giustizia, Libertà e Sicurezza, Occupazione, Affari sociali e Pari opportunità, Istruzione e Cultura, e Salute e tutela dei consumatori.
- 6.6. Il tema del reinserimento dei detenuti dovrebbe essere portato all'attenzione del Consiglio d'Europa al fine di focalizzare il dibattito sui diritti umani legati ad esso. Ciò si potrebbe ottenere attraverso la richiesta di adozione del set di linee guida per il reinserimento delle persone autrici di reato realizzato nell'ambito di Equal.
- 6.7. Nell'ambito del contesto europeo, deve essere riservata attenzione anche alle esigenze di reinserimento dei detenuti europei che scontano la pena in paesi differenti da quello di residenza al fine di non compromettere, quali cittadini europei, i loro diritti fondamentali come quello alle pari opportunità di accesso ai servizi, in considerazione soprattutto del principio di sussidiarietà.