

UNIVERSITÁ DEGLI STUDI DI PARMA

FACOLTÁ DI SCIENZE POLITICHE

CORSO DI LAUREA SPECIALISTICA IN STUDI INTERNAZIONALI ED EUROPEI

TESI SPECIALISTICA IN: "POLITICA ESTERA DELL'UNIONE EUROPEA"

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e l'attuazione dell'Iniziativa Comunitaria EQUAL

RELATORE:

CHIA.MO PROF. PAOLO ROBERTO GRAZIANO

SPECIALIZZANDA:

MARINA MICCOLI

ANNO ACCADEMICO 2010/2011

“L’efficace attuazione dell’agenda di Lisbona esige che le politiche dell’occupazione degli Stati membri portino avanti, in modo equilibrato, tre obiettivi complementari e che si sostengano reciprocamente vale a dire la piena occupazione, la qualità e produttività del lavoro, nonché la coesione sociale e l’inclusione (...) uno degli obiettivi di ampia portata è il concetto di mercato del lavoro inclusivo che richiede l’effettiva integrazione delle persone con disabilità e di tutte le persone in situazione svantaggiata”.

PARI OPPORTUNITÀ PER LE PERSONE CON DISABILITÀ: UN PIANO D’AZIONE EUROPEO
(Comunicazione della Commissione al Consiglio,
al Parlamento Europeo, al Comitato economico e Sociale Europeo
ed al Comitato delle Regioni)
Bruxelles, 30.10.2003, COM (2003) 6507

INDICE

<i>Premessa</i>	V
<i>Ringraziamenti</i>	XIII
Capitolo Primo	
<i>Esclusione/inclusione socio-lavorativa nella normativa comunitaria</i>	
1. Il concetto di esclusione/inclusione	1
2. L'Unione Europea e l'esclusione sociale	2
3. L'iniziativa comunitaria EQUAL:	9
a) Principi generali	10
b) Orientamento tematico	11
c) La Partnership	12
d) Le Azioni finanziate	13
e) Diffusione e valutazione	17
f) I Programmi di iniziativa Comunitaria	18
4. Il carcere in Europa:	20
a) Storia	20
b) Politica penitenziaria verso le "Regole penitenziarie europee"	22
c) Le regole penitenziarie europee e il reinserimento sociale del Detenuto	24
5. Set di raccomandazioni europee per il reinserimento e l' inclusione delle persone autrici di reato.	27

Capitolo Secondo

Le strutture del D.A.P. preposte alla realizzazione dei progetti a livello europeo e l'evoluzione del trattamento

1. L'Istituto Superiore di Studi penitenziari	31
2. Il Nucleo permanente progetti Fondo Sociale Europeo	37
3. Piano Esecutivo di Azione "Riconoscere e valorizzare le esperienze del D.A.P."	39
3.1. Studio del processo di sviluppo delle metodologie e l'organizzazione del trattamento	39
3.2. Analisi quantitativa dei dati	41
3.3. Linee e tendenze dei processi di innovazione	52
3.4. La buona prassi	60

Capitolo Terzo

L'Amministrazione Penitenziaria nel ruolo di partnership di sviluppo geografico nella realizzazione del progetto Equal -"Pegaso"

Introduzione	67
1. Il Bilancio Sociale	68
1.1. Elaborazione del Bilancio Sociale	69
1.2. Il contesto e le motivazioni del progetto	74
1.3. Che cos'è Equal-Pegaso?	82
1.4. Mappare gli Stakeholder del progetto	88
1.5. Il sistema di governance del progetto	96

1.6. Schema di valutazione qualitativa	100
1.7. Le valutazioni per impostare un bilancio	122
2. “Carcere e comunicazione”: gli obiettivi e le strategie	128
2.1. Un Carcere “permeabile”	130
2.2. Per una comunicazione davvero “sociale”	134
2.2.1. Fonti di informazione	136
2.2.2. Le “nicchie” comunicative	139
2.2.3. Gli sviluppi della rete	140
2.3. Gli “addetti ai lavori” come pubblico e fonte	142
Conclusioni	149
Appendice Normativa	161
Scheda descrittiva delle buone prassi per l’inclusione dei soggetti in esecuzione penale	171
Bibliografia/Sitografia	175

PREMESSA

La tesi da me presentata ha come punto di partenza l'insegnamento di "Politica estera dell'Unione Europea", sviluppata dal punto di vista della strategia europea per l'occupazione che ha dato vita all'iniziativa comunitaria EQUAL e l'attuazione di detto progetto da parte del Ministero della Giustizia.

Mentre ero impegnata nella ricerca della documentazione, mi è stato chiesto quale sia l'attinenza tra i Fondi Sociali Europei (e il connesso contesto al quale era rivolta la mia ricerca) e la Politica estera europea.

Immagino che la prima cosa che venga in mente a chiunque senta parlare di Politica Estera dell'Unione europea sia la "Politica Estera e di Sicurezza Comune", cd. PESC, la quale ha il compito di incentivare una maggiore cooperazione tra gli Stati membri in tema di politica estera e sicurezza militare, con l'obiettivo di predisporre un adeguato sistema di difesa comune.

I fatti di cronaca estera, che attualmente occupano principalmente lo spazio dei media (vedasi la rivolta civile in Egitto, Tunisia, Libia,...), riguardano gli Stati confinanti con l'Unione europea.

La suddetta sollevazione popolare ha portato l'Unione europea allo stato di preallarme, tanto da indurla prontamente ad attivare la sua Agenzia per la gestione delle frontiere esterne – FRONTEX – mentre alcuni Stati componenti l'Ue hanno sollecitato l'intervento della NATO per la gestione strategica della crisi.

Entra in campo anche l'Alto rappresentante per la PESC, Signora Catherine Ashton, che dirige una cellula di programmazione politica e di tempestivo allarme, progettando delle sanzioni, di comune accordo con l'ONU, contro i Paesi che hanno attuato forme di controllo violente contro la propria popolazione in ri-

bellione.

Detti fatti, rendono la nozione di Politica estera dell'Unione europea maggiormente concreta ed attuale.

Nonostante ciò, la caratteristica statutaria della Comunità europea include anche un'altro aspetto, essenziale a mio avviso, che ha attinenza con la politica estera e che non è tenuto presente dalla maggior parte delle persone.

In *"Verso la nuova Europa"* Carlo Curcio, nel 1934, auspicava l'instaurazione di un sistema politico di collaborazione effettiva e pratica tra le Nazioni europee e la creazione di una "coscienza europea", mediante l'adozione di *"uno strumento capace di stabilire giuridicamente una solidarietà europea anche allo scopo di scartare, sia ogni forma di superstato e, per conseguenza, di sovranità interstatale, sia ogni forma di organizzazione che intaccasse 'comunque la sovranità statale'"*.

Di conseguenza, al fine di chiarire il nesso, è importante stabilire, in primis, la natura giuridica dell'Unione europea.

La natura giuridica dell'Unione europea è controversa perché essa può apparire come una organizzazione internazionale? una confederazione? una federazione? o una entità sui generis?

In riferimento alla prima ipotesi (organizzazione internazionale) si deve sottolineare che: l'UE è dotata di un quadro istituzionale caratterizzato da una propria indipendenza; è dotata di un sistema normativo originario e di applicabilità diretta; gode di un'autonomia finanziaria; presenta un sistema giurisdizionale articolato e completo.

Dette caratteristiche non sono rinvenibili in nessun'altra organizzazione in-

ternazionale.

A riguardo della seconda ipotesi (confederazione), anche se la nozione di confederazione prevede che un'associazione di Stati sia costituita mediante un Trattato internazionale, sia dotata di organi comuni per l'esercizio di determinate attribuzioni (ad es. difesa, settore della economia, relazioni internazionali, etc.); anche se, tuttavia, alcuni elementi (i membri sono gli Stati, l'UE è stata istituita tramite Trattato, il Trattato istitutivo ha creato organi comuni) potrebbero condurre l'UE a tale categoria, le differenze non rendono condivisibile la tesi confederale, perché le competenze dell'Unione possono riguardare certe materie in modo ampio (es. quelle economiche) e altre in modo più ristretto (es. difesa e rapporti internazionali) a differenza delle confederazioni, la cui competenza risulta lineare.

Infine, nell'Unione opera un sistema di controllo giurisdizionale che è assente nelle confederazioni.

Quanto alla tesi federale non può essere applicata perché tra gli elementi che compongono le federazioni vi è l'esistenza di una "Costituzione federale" che è posta in una posizione di supremazia rispetto alle Costituzioni degli Stati membri a cui si devono uniformare.

La struttura organica dello Stato federale è generalmente caratterizzata dalla presenza di un sistema parlamentare bicamerale (camera bassa, formata su base nazionale, camera alta dove vengono rappresentati gli interessi degli Stati membri).

Anche la Corte opera a livello federale alla quale viene demandata la risoluzione dei conflitti tra i diversi livelli di governo, il controllo di costituzionalità

delle leggi federali, etc.

Paragonando tali elementi alle caratteristiche strutturali dell'ordinamento giuridico dell'Ue, si può notare che l'Unione non è uno Stato federale, perché manca di una Costituzione federale formalmente vigente; essa è, anche, mancante della clausola di prevalenza della Costituzione federale (ossia un "sistema costituzionale" europeo) sulle Costituzioni nazionali; ed infine, manca una Camera che rappresenti gli interessi degli Stati membri in seno al Parlamento europeo.

Per ultimo, e non perché sia ultimo, mancano alcuni componenti fondamentali che fanno riferimento agli elementi costitutivi dello Stato (territorio, popolo, sovranità) .

L'Unione europea non è *sovrana* in senso pieno del termine.

In conclusione, che cosa è l'Unione europea?

È un sistema intrecciato di ordinamenti volto a svolgere attività sovrane.

Infatti, gli Stati membri hanno rinunciato (per sempre) alla propria sovranità piena; l'Unione, quindi, non è dotata di sovranità piena.

Al centro dell'evoluzione costituzionale dell'Unione europea, come protagonisti sono gli Stati e i cittadini; ed è questo il motivo del successo della struttura.

La "Costituzione" dell'Unione forma una unità inscindibile con le Costituzioni dei singoli Stati membri ed è collegata alle stesse mediante un rapporto di complementarità/sussidiarietà.

Per questo motivo, l'ordinamento giuridico che ne deriva assume i tratti caratteristici dell'Unione Costituzionale.

Tra i principi concernenti i rapporti fra l'Unione e gli Stati membri si ricorda "*il principio di solidarietà*" stabilito nell' art. 11, 2° comma, del TUE dove viene fat-

to uno specifico riferimento al settore della politica estera e di sicurezza comune
“*Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca*” e “*operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica*”.

Pertanto, a fondamento del principio in argomento, ve ne è uno più ampio – *il principio di buona fede* – che costituisce la base principale della leale collaborazione e del principio *pacta sunt servanda* attinente al diritto internazionale.

Altro principio, che desidero riportare alla memoria per avvalorare ulteriormente la mia risposta alla domanda introduttiva, è quello concernente il “*principio delle competenze di attribuzione*”.

Detto principio fa sì che l'Unione europea disponga delle sole attribuzioni che gli Stati membri hanno loro conferito tramite i Trattati comunitari.

Il principio viene applicato a tutte le attività ed istituzioni comunitarie e serve per distinguere l'Unione dagli Stati, il cui potere sovrano include la *Kompetenz-Kompetenz*.

Nel principio dei *limited powers* dell'Unione si evidenzia il *rapporto contrattuale* con gli Stati membri, elemento che non può venire a mancare nella catena di legittimazione che si fonda sul principio democratico e di quello sullo stato di diritto che riconduce agli Stati membri.

La politica di inclusione sociale, a livello europeo, è considerata una “*questione di interesse comune*”, pertanto resta ancora una “*politica di competenza nazionale*”.

L'Unione europea, in tale politica, ha un ruolo di coordinamento e utilizza

strumenti di *soft law* (ad es. raccomandazioni) poiché confida sulla condivisione, da parte degli Stati membri, degli obiettivi strategici europei; gli strumenti applicativi, invece, sono affidati alla responsabilità e alla volontà dello Stato membro.

La *soft law* pur non essendo giuridicamente vincolante, esercita tuttavia una pressione adattiva per far convergere le politiche nazionali con quelle comunitarie.

Il "*metodo di coordinamento aperto*" (MAC) è lo strumento di lavoro più importante utilizzato dagli Stati membri, perché in questo modo la responsabilità nel conseguimento degli obiettivi specifici e degli strumenti di policy utilizzati resta a livello nazionale; l'Unione europea, dal suo canto, è impegnata a facilitare il coordinamento e l'apprendimento reciproco tra i governi nazionali.

Le politiche e i risultati raggiunti a livello nazionale, successivamente, vengono sottoposti ad un processo di monitoraggio e valutazione nonché confrontati con standards congiuntamente definiti (*benchmarks*) che permettono di comparare il risultato di ciascuno Stato membro rispetto a quello degli altri e di identificare le "buone prassi".

Anche lo slogan dell'Unione europea "*Unita nella diversità*" indica che molti sono i metodi e gli strumenti che possono assicurare il coordinamento e la convergenza verso le strategie dell'Unione usando la ricchezza delle diversità nazionali e regionali.

Si tratta di un processo di apprendimento reciproco che permette all'Unione europea di agire come un sistema costituito da molteplici sistemi che agisce in un contesto molto più ampio, quello mondiale.

La partecipazione (coinvolgimento attivo dei diversi stakeholders nel processo decisionale), la responsabilità (dei diversi stakeholders), l'efficacia (consistente in precisi obiettivi, monitoraggio delle politiche e valutazione degli impatti con gli ordinamenti nazionali e la società), la coerenza (integrazione e complementarietà di obiettivi e politiche) e l'apertura delle istituzioni (affinché siano vicine anche ai cittadini), costituiscono la *Governance* europea.

La *Governance* è il processo che facilita e innova le relazioni tra gli Stati membri che compongono il sistema.

Essa può essere definita multi – attore (in quanto composta da governi, parti sociali, organizzazioni della società civile e cittadini) e multi – livello (in quanto disposta a livello locale, regionale, nazionale ed europeo).

La qualità della *Governance* Europea è determinata dalle interrelazioni tra valori, culture, comportamenti ed azioni delle diverse comunità nazionali, regionali e locali.

Le ricchezze peculiari e l'apprendimento reciproco sono il fattore stimolante del senso di appartenenza, ovvero "l'essere *europei*", che rende sempre più vivo il motto "*Unità nella diversità*" e può rendere l'Unione europea in grado di affrontare le sfide proposte dal futuro.

Ringraziamenti

Desidero innanzitutto ringraziare il Professor Paolo Roberto Graziano per i preziosi insegnamenti durante le sue lezioni e per le numerose ore dedicate alla supervisione di questo elaborato.

Inoltre, ringrazio sentitamente la D.ssa Maria Paola Schiaffelli, Direttore dell'Ufficio Esecuzione Penale Esterna del PRAP di Bologna, il Dr. Domenico Reho, Direttore dell'Ufficio Trattamento detenuti del PRAP di Bologna, ed il Dr. Dario Aureli, educatore presso la S.F.A.P. di Parma, che sono stati disponibili a dirimere i miei dubbi e a rispondere ai quesiti utili per la stesura di questo lavoro.

Intendo, inoltre, ringraziare la Dott.ssa Luigia Mariotti Culla, Direttore Generale dell'Esecuzione Penale Esterna nonché Coordinatore del Nucleo Permanente Progetti FSE presso il D.A.P. di Roma, per avermi fornito copia dell'intervento svolto in occasione di un convegno internazionale tenutosi a Varsavia, la Dott.ssa Sonia Specchia Dirigente Penitenziario presso l'Ufficio Esecuzione Penale Esterna del D.A.P., il Dr. Pierdomenico Pastina, Dirigente Penitenziario presso il Nucleo Permanente Progetti FSE del D.A.P. e il Dr. Francesco Angelo Vacca, Dirigente responsabile della Biblioteca presso l'I.S.S.P, per avermi fornito testi e dati indispensabili per la realizzazione della tesi.

CAPITOLO PRIMO

ESCLUSIONE/INCLUSIONE SOCIO-LAVORATIVA NELLA NORMATIVA COMUNITARIA.

SOMMARIO: 1. IL CONCETTO DI ESCLUSIONE/INCLUSIONE - 2. L'UNIONE EUROPEA E L'ESCLUSIONE SOCIALE - 3. L'INIZIATIVA COMUNITARIA EQUAL: a) PRINCIPI GENERALI, b) ORIENTAMENTO TEMATICO, c) LA PARTNERSHIP, d) AZIONI FINANZIATE, e) DIFFUSIONE E VALUTAZIONE, f) I PROGRAMMI DI INIZIATIVA COMUNITARIA – 4. IL CARCERE IN EUROPA: a) STORIA, b) POLITICA PENITENZIARIA VERSO LE "REGOLE PENITENZIARIE EUROPEE", c) LE REGOLE PENITENZIARIE EUROPEE E IL REINSERIMENTO SOCIALE DEL DETENUTO – 5. SET DI RACCOMANDAZIONI EUROPEE PER IL REINSERIMENTO E L'INCLUSIONE DELLE PERSONE AUTRICI DI REATO.

1. Il concetto di esclusione/inclusione.

La parola "esclusione" indica un fenomeno complesso provocato da molteplici fattori (*multifattorialità*) e interessa diverse dimensioni (*multidimensionalità*).

Con il passare del tempo il termine da indicare "un ritirarsi" da qualche cosa si è ampliato tanto da esprimere anche situazioni di marginalità, precarietà lavorativa ed economica, ecc..

Il fenomeno dell'esclusione sociale non deve essere analizzato solo in qualità di preclusione dall'integrazione nella società di persone con gravi ostacoli (le cosiddette fasce deboli o svantaggiate), ma deve essere anche analizzato come insieme di fattori che evidenziano le inerzie e le disfunzionalità del sistema sociale di integrazione i quali devono essere rimossi.

L'inclusione sociale deve seguire un processo d'intervento multidisciplinare

e multidimensionale che non ha come unico interesse "la vulnerabilità dei redditi bassi"; essa comprende non solo l'accesso al lavoro, ma anche i dispositivi per combattere i diversi tipi di "*deprivation*", compresi gli ostacoli che impediscono la piena partecipazione nei settori, quali: sostegno al reddito, educazione e formazione, ambiente, alloggio, cultura, accesso ai servizi sociali, accesso alle opportunità formative e di lavoro, accesso alle nuove tecnologie.

L'inclusione sociale deve far parte di un percorso congiunto di sviluppo dei sistemi di integrazione che non isoli le fasce deboli e svantaggiate in contesti esclusivamente protetti o definiti per obiettivi di svantaggio, ma possa migliorare l'inclusione in generale in modo parallelo a determinati traguardi.

Lavorare sull'esclusione con questi approcci significa rinnovare il modello per l'intervento di inserimento sociale e lavorativo, favorendo lo sviluppo di un sistema integrato di inclusione, capace di attivare strumenti e risorse di facilitazione a più livelli ed in sinergia con i diversi settori della pubblica amministrazione, degli enti locali e del terzo settore.

2. L'Unione Europea e l'esclusione sociale

Il Trattato di Amsterdam (1997), attraverso l'art. 136, ha introdotto nella normativa dell'Unione Europea i diritti sociali come fondamento dell'azione comunitaria.

Questi diritti hanno come obiettivo:

- la promozione dell'occupazione;
- il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro che consenta il loro sviluppo nel progresso;

- una protezione sociale adeguata;
- il dialogo sociale;
- lo sviluppo delle risorse umane che permette di consentire un livello occupazionale elevato e duraturo;
- la lotta contro l'emarginazione.

L'articolo 136, inoltre, stabilisce che il Consiglio deve promuovere misure per rafforzare la cooperazione tra Stati per migliorare la conoscenza, sviluppare gli scambi di informazione e migliori prassi, promuovere approcci innovativi e valutare le esperienze fatte al fine di combattere l'esclusione sociale.

Tale aspettativa si è tradotta nella *“Decisione n° 50/2002/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 7 dicembre 2001, che istituisce un programma d'azione comunitario volto ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'emarginazione sociale”*, con la quale l'Unione europea ha sviluppato un programma che prevede una serie di azioni progettuali comunitarie per il raggiungimento degli obiettivi di inclusione.

L'articolo 137, con riferimento al precedente al fine di raggiungere gli obiettivi, prevede che la Comunità europea debba sostenere e completare l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

- *miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori;*
- *condizioni di lavoro;*
- *informazione e consultazione dei lavoratori;*
- *integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, fatto salvo l'articolo 150;*

- *parità tra uomini e donne per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro e il trattamento sul lavoro* .

Le innovazioni legislative, introdotte dal Trattato di Amsterdam in materia di lotta all'emarginazione sociale, sono state oggetto di approfondimenti nei successivi Consigli europei.

Nel 2000, nel corso dei Consigli europei di S. Maria di Feira, di Lisbona e di Nizza, viene impostata una visione nuova delle politiche di inclusione imprimendo una svolta verso un moderno modello sociale europeo impostato sulla lotta contro l'esclusione sociale e la povertà.

La nuova agenda economica ed occupazionale ha come parte fondamentale del programma i concetti di piena occupazione, dinamismo economico e maggiore giustizia e coesione sociale.

Questo obiettivo ha origine nella preparazione del Consiglio europeo di Lisbona, il quale è giunto ad un accordo politico sull'opportunità di perseguire un programma a lungo termine.

Il conseguimento di questo obiettivo richiede una strategia indirizzata a modernizzare il modello sociale europeo, prescrivendo di investire nelle persone e di lottare contro l'emarginazione sociale.

Tale agenda ha come obiettivo quello di assicurare all'Unione Europea un approccio coerente alle nuove sfide della politica sociale, che scaturiscono dalla trasformazione dell'economia della società.

I cambiamenti prodotti dalla nuova economia, basata sulla conoscenza, hanno ripercussioni sia sulla vita personale che su quella lavorativa di tutte le persone che vivono in Europa.

Il rinnovamento economico e sociale proposto, mira a sfruttare i benefici portati dal cambiamento, riducendo al minimo gli svantaggi.

Il collegamento tra la forza economica dell'Europa e il suo modello sociale, comprese anche le sue debolezze, erano state evidenziate nel vertice di Lisbona.

Uno dei principi guida della nuova agenda per la politica sociale è quello di rafforzare il ruolo della *politica sociale stessa come fattore produttivo*.

L'obiettivo dell'Agenda è quello di:

“Prevenire ed eliminare la povertà e l'emarginazione e promuovere l'integrazione e la partecipazione di tutti alla vita economica e sociale.”

Il programma richiede un approccio integrato che avvicini tutte le politiche attinenti in un'ottica di genere.

L'istruzione e la formazione occupano un ruolo importante in quanto hanno il compito di fornire le competenze di base.

Per contrastare l'emarginazione sociale si è constatato che è necessaria una collaborazione tra le autorità pubbliche, le parti sociali e le ONG in tutti gli ambiti.

Nei Consigli europei di Lisbona e Feira è stato concordato che il *metodo aperto di coordinamento* è quello più idoneo per supportare l'impegno degli stati membri nel contesto dei piani d'azione nazionali rivolti a promuovere l'integrazione sociale.

Attraverso il *metodo aperto di coordinamento* si svilupperanno gli indicatori,

gli obiettivi e i meccanismi di *benchmarking*¹ adeguati per il controllo dell'evoluzione e del successo di dette politiche, sia come integrazione orizzontale che in quella di integrazione di gruppi specifici (c.d. fasce deboli).

Per contrastare l'emarginazione sociale, l'azione prevede l'adozione di un programma dove vengono concordati gli obiettivi-traguardi, lo sviluppo di indicatori e studi in tutti i settori attinenti a detta problematica, con il fine di sostenere il metodo aperto di coordinamento.

Di conseguenza, dovrà essere avviata una consultazione tra gli stakeholders per individuare i metodi e i mezzi più idonei a promuovere l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro.

Inoltre, viene richiesta una valutazione sull'influenza dell'iniziativa comunitaria EQUAL, sulla promozione dell'integrazione sociale e la pubblicazione annuale di una relazione sulla politica di integrazione.

Nel successivo Consiglio di Nizza, l'Unione Europea ha affermato che la povertà e l'esclusione sociale assumono forme talmente complesse che per fronteggiarle si deve ricorrere a una strategia globale che richiede il coinvolgimento di differenti azioni politiche.

¹ E' un "processo sistematico e continuo per la comparazione delle performance, delle funzioni o dei processi delle organizzazioni [...] allo scopo non solo di raggiungere quelle performance ma di superarle" (Commissione Europea, 1996).

Per comprendere la natura di questa tecnica è necessario tenere presente questi elementi:

- *Continuità*. Il *benchmarking* non deve essere pensato come uno strumento da utilizzare una tantum bensì deve essere inserito in un regolare ciclo di pianificazione e miglioramento dell'azienda.
- *Best practice*. Il processo di individuazione delle pratiche e dei processi, sia eccellenti che critici, è fondamentale per attuare un processo di confronto e apprendimento.
- *Misurazione intelligente*. Il *benchmarking* aiuta ad identificare le criticità che esistono; allo stesso tempo le *best practice* sono alla base delle prestazioni di livello superiore.

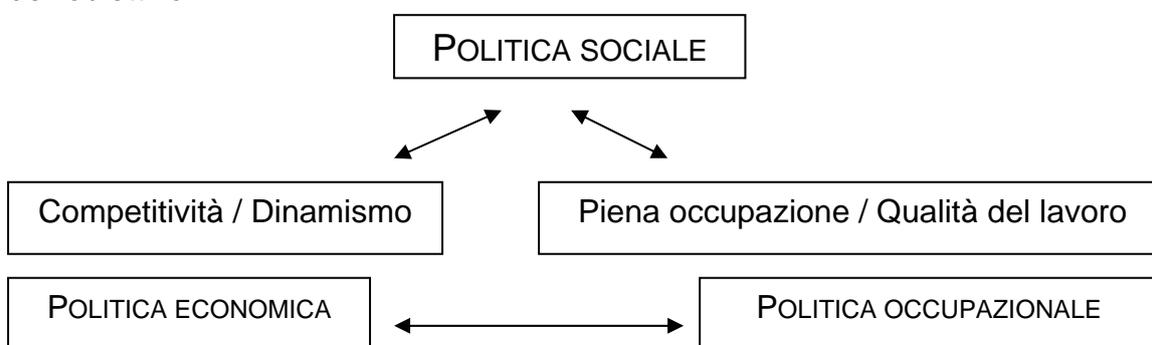
Viene riconosciuto un ruolo primario, oltre alla politica occupazionale, anche all'edilizia abitativa, all'istruzione, alla sanità, all'informazione e alla comunicazione, alla mobilità, alla sicurezza e alla giustizia, al tempo libero e alla cultura.

Pertanto, si ritiene opportuno integrare le differenti politiche inserendo l'obiettivo della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale ("mainstreaming") nei diversi livelli nazionali e comunitari.

In ogni caso è da tenere presente che:

"l'occupazione è la migliore tutela contro l'esclusione sociale. Al fine di pervenire a un'occupazione di qualità, occorre sviluppare la capacità di inserimento professionale, segnatamente grazie all'acquisizione delle competenze e all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita (...). La crescita economica e la coesione sociale si rafforzano reciprocamente. Una società con maggiore coesione sociale e meno esclusioni è la garanzia di un'economia più efficiente".

In sostanza, l'Agenda mira a garantire un'attività simultanea e dinamica tra le politiche economiche, occupazionali e sociali per dare vita ad un accordo politico che impegni tutti i soggetti cardine in modo che collaborino al conseguimento dell'obiettivo.



I dosaggi delle politiche che dovranno essere definiti per creare un circolo virtuoso di progresso economico e sociale dovranno riflettere l'interdipendenza di tali politiche e puntare a massimizzare il reciproco rafforzamento positivo.

Dopo i Consigli europei di Lisbona e Santa Maria da Feira, il Consiglio ha adottato nell'ottobre 2000 una serie di quattro grandi priorità con il fine di combattere la povertà e l'esclusione sociale, successivamente approvati nel Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000:

- *facilitare la partecipazione al mondo del lavoro e l'accesso per tutti a risorse, diritti, beni e servizi;*
- *prevenire i rischi di emarginazione;*
- *aiutare i più deboli;*
- *mobilitare tutti i soggetti competenti.*

Sulla base di questi principi, il metodo aperto di coordinamento prevede, per ogni Stato membro, l'elaborazione di un *Piano di Azione Nazionale (PAN)*: annuale per l'occupazione e biennale per l'inclusione sociale, dove vengono individuati gli obiettivi per ridurre la povertà e contenere le disuguaglianze.

Gli obiettivi, anche se fissati autonomamente da ogni Stato membro, devono essere coerenti con le linee guida indicati dall'Unione.

I Piani di Azione Nazionale devono anche contenere una valutazione degli obiettivi precedentemente approvati e una descrizione dell'evoluzione degli indicatori sociali.

Successivamente, il Consiglio e la Commissione producono relazioni e rapporti sull'inclusione sociale basandosi sui rapporti e valutazioni che in Paesi membri esprimono sui propri Piani Nazionali.

3. L'iniziativa comunitaria EQUAL

Dalla Strategia Europea per l'Occupazione è nato il progetto comunitario EQUAL, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo per il periodo 2000 – 2006.

L'iniziativa ha come obiettivo quello di promuovere la sperimentazione di politiche volte a contrastare il fenomeno della discriminazione e della disuguaglianza nel mercato del lavoro in un contesto di cooperazione transnazionale.

L'interdipendenza delle economie degli Stati membri ha portato nel Trattato di Amsterdam l'inserimento del Titolo VIII appositamente dedicato all'occupazione.

Detto Titolo prevede l'elaborazione di una strategia per l'occupazione e l'adozione annuale di linee guida che gli Stati membri sono invitati a prendere in considerazione nel definire le proprie politiche nazionali.

Le linee di orientamento per l'occupazione, attuate nei Piani d'Azione Nazionali (PAN) di ogni Stato membro, si basano su quattro punti:

- La capacità d'inserimento professionale;
- Lo spirito d'impresa;
- La capacità di adattamento;
- La parità di opportunità.

L'iniziativa EQUAL, tenendo presente gli artt. 13 (lotta contro la discriminazione) e 137 (promozione dell'inserimento sociale) del Trattato, partecipa alla realizzazione di tale strategia concentrando i suoi interventi sul mercato del lavoro.

La Commissione, dopo l'esperienza fatta con i programmi realizzati nel periodo 1994 – 1999 ADAPT e EMPLOI, ha voluto proseguire detto cammino an-

che per il periodo 2000 – 2006 con altre quattro iniziative: EQUAL, INTERREG III², LEADER+³ e URBAN II⁴ presentate nel regolamento generale (CE) n°.1260/1999 sui Fondi strutturali.

a) Principi generali

EQUAL è cofinanziato dagli Stati membri e dalla Commissione ed è stato sovvenzionato soltanto dal Fondo Sociale Europeo.

L'iniziativa comunitaria EQUAL si distingue dai programmi degli *Obiettivi 1, 2* e 3 dei Fondi strutturali in quanto rappresenta una sperimentazione che dovrebbe consentire per il futuro la divulgazione di nuovi criteri per realizzare le politiche dell'occupazione.

Infatti, le soluzioni dimostrate efficaci, saranno segnalate, al termine, alle autorità politiche e di governo per la loro integrazione (*mainstream*) negli interventi principali sostenuti nel quadro dei Fondi strutturali.

² Iniziativa **INTERREG III** è una iniziativa comunitaria finanziata con il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) per la cooperazione tra regioni dell' unione europea per il periodo 2000-2006.

L'obiettivo è quello di rafforzare la coesione economica e sociale nell' UE promuovendo sia la cooperazione transfrontaliera, transnazionale e interregionale che lo sviluppo equilibrato del territorio.

Le regioni ultraperiferiche, quelle situate lungo le frontiere esterne dell' UE e i paesi candidati all'adesione in questo programma godono di una particolare considerazione.

³ Iniziativa **LEADER +** ha come obiettivo aiutare gli operatori del mondo rurale a prendere in considerazione lo sviluppo a lungo termine della loro regione mediante l'attuazione di strategie integrate. Questa iniziativa evidenzia l'attività del partenariato e delle reti negli scambi di esperienza.

⁴ **URBAN II** è la seconda fase dell'iniziativa URBAN finanziata mediante il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) con l'intento di favorire lo sviluppo sostenibile di città e quartieri dell' UE in crisi per il periodo 2000/2006.

Le zone considerate sono caratterizzate da una situazione di grave declino e da problematiche specifiche come ad es. il tasso di disoccupazione e l'indice di criminalità media riscontrati sono pari a circa il doppio della media comunitaria.

Inoltre, la percentuale d'immigrati è superiore al doppio della media urbana dell' UE, mentre la proporzione dei servizi raggiunge appena il 50% della media delle città dell' UE.

Il procedimento prevede che ogni Stato membro presenti alla Commissione un Programma d'Iniziativa Comunitaria (PIC) nel quale esponga la strategia e le modalità di attuazione di EQUAL.

Gli interventi finanziati nel settore dei PIC sono riuniti in campi tematici e attuati nell'ambito di Partnership di sviluppo (PDD) geografiche e settoriali.

La qualità aggiunta di EQUAL risiede nella cooperazione transnazionale che promuove gli scambi di esperienze e buone procedure.

b) Orientamento tematico

Le linee di orientamento per l'occupazione su cui si basa la strategia di EQUAL sono quattro; queste possono essere modificate ogni due anni in funzione all'evoluzione del mercato del lavoro.

Tali settori tematici sono:

- **PILASTRO 1: *la capacità di inserimento professionale***
 - a) Facilitare l'accesso al mercato dell'occupazione di coloro che incontrano difficoltà a integrarsi o a reinserirsi nel mercato del lavoro;
 - b) Lottare contro il razzismo e la xenofobia sul mercato del lavoro.
- **PILASTRO 2: *lo spirito d'impresa***
 - a) Attuare tutti i processi di realizzazione di imprese, fornendo gli strumenti necessari per crearle e per individuare nuove possibilità di occupazione nelle zone urbane e rurali;
 - b) Potenziare l'economia sociale (terzo settore) e i servizi d'interesse pubblico, concentrandosi sul miglioramento della qualità dei posti di lavoro.

- **PILASTRO 3: *la capacità di adattamento***
 - a) Promuovere la formazione durante l'intero arco della vita e le procedure di inserimento, incoraggiando l'assunzione e il mantenimento del posto di lavoro per coloro che subiscono discriminazioni o diseguaglianze di trattamento nel mondo del lavoro;
 - b) Favorire la capacità di adattamento delle imprese e dei lavoratori dipendenti ai cambiamenti economici e l'utilizzazione delle nuove tecnologie dell'informazione.

- **PILASTRO 4: *la parità di opportunità per le donne e gli uomini***
 - a) conciliare la vita familiare con quella professionale e favorire l'occupazione delle donne e degli uomini che hanno lasciato il mondo del lavoro, sviluppando forme più efficaci e flessibili di organizzazione del lavoro e servizi di assistenza alle persone;
 - b) ridurre le differenze di trattamento tra le donne e gli uomini e promuovere l'apertura professionale.

Gli Stati membri, secondo il loro contesto nazionale nel determinare le priorità d'azione, dovranno scegliere almeno un campo di azione per ogni pilastro.

c) La partnership

Poiché la partnership è la componente essenziale di EQUAL, di conseguenza le destinatarie del sostegno finanziario sono le Partnership di Sviluppo, le cui componenti sono: le autorità pubbliche a livello nazionale, regionale o locale; le collettività territoriali; i servizi pubblici per l'occupazione; le organizzazioni non governative; le imprese piccole e medie; le parti sociali.

Questi operatori dovranno collaborare per stabilire una strategia d'intervento in ciascuno dei settori tematici sopra citati.

Essi dovranno decidere (*principio di empowerment*) gli obiettivi comuni e ricercare le soluzioni contro le diseguaglianze e le discriminazioni.

Gli Stati membri, definendo il tipo di partnership più consono alla loro situazione, possono scegliere due differenti approcci:

- *la partnership di sviluppo geografico*, che riunisce gli operatori interessati su un territorio geografico definito;
- *la partnership di sviluppo settoriale*, che copre un settore economico o industriale particolare e può riguardare anche uno specifico gruppo.

d) Le Azioni finanziate

L'iniziativa EQUAL, per ciascuno dei pilastri d'intervento, sostiene quattro azioni:

- *AZIONE 1: realizzazione di partnership di sviluppo e di cooperazione transnazionale*

L'azione 1, con durata massima di sei mesi, ha lo scopo di facilitare la creazione di Partnership di Sviluppo (PDD) e di controllare che la cooperazione transnazionale fornisca un reale valore aggiunto.

Essa è la principale tappa di selezione per ottenere un finanziamento EQUAL.

I promotori di una Partnership di Sviluppo (PDD) presentano allo Stato membro un dossier di candidatura in relazione al settore tematico d'intervento nel territorio/settore interessato, che deve contenere:

- *l'elenco delle partnership* partecipanti, con l'indicazione della loro capacità e il ruolo nella gestione amministrativa e finanziaria degli interventi progettati;
- *l'analisi* del problema da trattare;
- gli *obiettivi* da perseguire;
- un programma di lavoro per l'azione 1 e la natura delle *attività previste per l'azione 2*;
- le aspettative in materia di *cooperazione transnazionale*.

Al termine dell'azione 1, la partnership sarà in grado di presentare una strategia comune comprendente:

- una *valutazione ex ante* della situazione in materia di esclusione e di discriminazione in relazione al tema scelto e al territorio/settore interessato;
- un *programma di lavoro* e un budget effettivo;
- l'individuazione del ruolo di ogni *partner* (direzione, capacità decisionale, gestione, amministrazione, finanziamento);
- un meccanismo di *valutazione permanente* (raccolta e analisi dei dati partendo da idonei indicatori);
- *l'impegno formale di partecipare all'azione 3*;
- una strategia per l'integrazione del principio di parità di donne/uomini.

In materia di cooperazione transnazionale, le PDD cooperano con almeno una PDD di un altro Stato membro, partecipando all'iniziativa EQUAL (eccezionalmente la collaborazione può estendersi anche ad una struttura di uno Stato non membro che può essere presa in considerazione per un finanziamento nel quadro ad es. del programma PHARE).

- *AZIONE 2: attuazione dei programmi di lavoro delle partnership di sviluppo.*

Per ricevere il finanziamento per l'attuazione dell'azione 2, ogni PDD selezionata presenta un accordo di partnership di sviluppo, nonché un accordo di cooperazione transnazionale rispondente ai criteri esposti nell'azione 1.

Questi documenti devono adempiere alle seguenti condizioni:

- *trasparenza* (la disponibilità del cofinanziamento necessario, l'abilitazione a gestire fondi pubblici, l'appartenenza al settore pubblico dei risultati delle attività);
- *capacità rappresentativa della partnership;*
- *la volontà di partecipare e l'attitudine a partecipare alle attività di cooperazione transnazionale* (diffusione dei risultati nel quadro di reti nazionali ed europee).

Il programma di lavoro e il budget dell'azione 2 generalmente coprono un periodo di 2 - 3 anni che può essere eventualmente prorogato.

- *AZIONE 3: messa in rete tematica, diffusione delle buone procedure e impatto sulla politica nazionale*

Questa azione è obbligatoria per tutte le PDD. Essa consiste nel mettere in rete, diffondere ed integrare le politiche per l'occupazione e per il mercato del lavoro.

Le PDD operano sia singolarmente che in gruppo secondo la loro esperienza.

Gli Stati membri predisporranno dei meccanismi per facilitare l'integrazione della lotta contro la discriminazione ed il cattivo trattamento sia orizzontalmente

(a livello delle organizzazioni attive nel settore) che verticalmente (a livello delle politiche regionali e nazionali, per quanto riguarda i PAN e i Fondi strutturali).

Tali meccanismi dovranno mirare a:

- individuare i fattori che generano la disuguaglianza e discriminazione;
- controllare e analizzare l'impatto reale o potenziale delle PDD sui gruppi destinatari e sulle priorità dei PAN.
- individuare e valutare i fattori che generano le *buone procedure* .

- AZIONE 4: *assistenza tecnica*

L'assistenza tecnica viene garantita tramite strutture scelte secondo il criterio di trasparenza a livello nazionale.

L'assistenza servirà per:

- facilitare la *ricerca di partner* e il consolidamento di partnership per la cooperazione transnazionale (Azione 1);
- raccogliere, pubblicare e divulgare l'esperienza acquisita e i risultati ottenuti, comprese le relazioni annuali delle PDD (Azione 2);
- sostenere la *messa in rete tematica*, le attività di diffusione e la messa in funzione dei meccanismi aventi un forte impatto politico (Azione 3);
- garantire una cooperazione per la messa in rete a livello europeo e la suddivisione di tutte le informazioni tra gli Stati membri e la Commissione.

Inoltre, essa sostiene il controllo degli sviluppi e la valutazione delle azioni tanto a livello degli Stati membri quanto a livello europeo.

L'assistenza tecnica viene garantita tramite strutture scelte nella trasparenza a livello nazionale.

Ad essa è destinato un contributo pari, al massimo, all'8% del contributo FSE ad ogni programma di iniziativa comunitaria.

e) La diffusione e valutazione

Gli Stati membri, le parti sociali e la Commissione collaborano per sfruttare il potenziale dell'impatto delle buone procedure di EQUAL sulla strategia europea per l'occupazione.

A livello dell'Unione Europea, la Commissione appronta un meccanismo di valutazione per stimare le implicazioni dell'iniziativa comunitaria attraverso tre azioni distinte:

- *un esame tematico a livello dell'Unione Europea; per ogni settore tematico dell'iniziativa EQUAL, la Commissione organizza una serie di "esami tematici" che riuniscono gruppi di PDD.*

I risultati saranno resi pubblici e serviranno per migliorare le valutazioni delle politiche nel quadro della strategia europea per l'occupazione e le valutazioni dei programmi comunitari stabiliti ai sensi degli artt. 13 (lotta contro la discriminazione) e 137 (promozione dell'inserimento sociale) del Trattato.

I paesi candidati sono ammessi alla discussione e allo sfruttamento di tali risultati.

- *Una valutazione periodica del valore aggiunto di EQUAL rispetto ai piani di azione nazionale per l'occupazione; la Commissione realizza una base di dati sulle buone procedure di EQUAL in base alle attività di cui all'azione 3 e ai dati e alle informazioni raccolte presso le PDD.*

I comitati di controllo degli Obiettivi 1, 2 e 3 dei Fondi strutturali avranno accesso a tali informazioni.

- *L'organizzazione di forum di discussione a livello dell'Unione Europea;* ogni anno viene organizzato un forum di discussione per favorire i dibattiti dove avviene uno scambio di informazioni che coinvolge la piattaforma sociale delle ONG presenti a livello europeo.

Inoltre, la Commissione organizza apposite riunioni su questioni più specifiche come quella del trasferimento delle buone procedure nei paesi candidati.

Il comitato per l'occupazione e il comitato di assistenza all'amministrazione dell'FSE vengono tenuti regolarmente informati dei progressi nella realizzazione di EQUAL.

Inoltre, scelti sulla base di bandi di gara di importo non superiore al 2% del concorso FSE, fornitori esterni di servizio svolgono compiti specifici per contribuire alla realizzazione del programma EQUAL beneficiando di un sostegno comunitario corrispondente al 100% del loro costo totale.

f) I Programmi di Iniziativa Comunitaria

In conformità al principio di programmazione, definito dal regolamento di base sui Fondi strutturali e sulla base delle rispettive dotazioni finanziarie indicative, gli Stati membri presentano alla Commissione il progetto di *Programma d'iniziativa comunitaria* (PIC) per l'attuazione di EQUAL, entro quattro mesi dalla pubblicazione della comunicazione sulla Gazzetta Ufficiale.

Ogni PIC, presentato sotto forma di un Documento Unico di Programmazio-

ne (DOCUP), comporta una descrizione dettagliata dei seguenti elementi:

- la situazione attuale in materia di discriminazione e di diseguaglianze sul mercato del lavoro;
- una valutazione ex ante dell'impatto previsto sulla situazione socio-economica a livello locale o settoriale;
- la strategia di attuazione basata sulle priorità scelte e le attività di informazione;
- la complementarità tra tale strategia e il Piano d'Azione Nazionale, i patiti territoriali per l'occupazione ed altri programmi comunitari;
- le azioni e i metodi che favoriscono la parità di opportunità tra le donne e gli uomini;
- un compendio degli insegnamenti delle iniziative ADAPT e EMPLOI precedenti;
- le modalità di assistenza tecnica necessarie per l'attuazione del PIC;
- un piano di finanziamento indicativo che illustra la partecipazione prevista dell'FSE e il sostegno pubblico e privato previsti;
- i processi di consultazione dell'insieme delle parti interessate nell'assunzione delle decisioni;
- le modalità di controllo, di sviluppo e di valutazione dell'attuazione di EQUAL consisto in: inviti a presentare proposte, contratti concessi ai beneficiari finali, integrazione nelle politiche o mainstreaming, composizione del comitato di controllo, raccolta di dati e indicatori necessari per una valutazione costante.

La Commissione, a termine di un periodo di contrattazione di cinque mesi,

provvede ad approvare ogni PIC con una decisione che conferma un concorso dell'FSE.

Ogni PIC, successivamente, viene completato con un complemento di programmazione.

PROGRAMMAZIONE 2000-2006

		Obiettivi	Strumenti Finanziari
		Fondo di coesione	Fondo di coesione
FUORI OBIETTIVO	}	Obiettivo 1	FESR FSE FEOGA SFOP
		Obiettivo 2	FESR FSE
		Obiettivo 3	FES
		Interreg III URBAN II EQUAL LEADER+	FESR FESR FSE FEOGA
		Sviluppo rurale e ristrutturazione del settore ittico al di fuori dell'Obiettivo 1	FEOGA SFOP
		9 Obiettivi	6 Strumenti

4. Il carcere in Europa

In questo capitolo, a mio avviso, trova opportuna sede anche una breve trattazione della storia e ricerca dell'attinenza del "Pianeta carcere" con la priorità comunitaria dell'inclusione socio-lavorativa.

a) Storia

Il fondamento giuridico del diritto penitenziario trova origine con la Risoluzione del 12 aprile 1973 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa.

La Risoluzione è una *raccomandazione* che fa riferimento alle Regole minime delle Nazioni Unite del 1951⁵.

Dopo la seconda guerra mondiale, tutti Paesi europei hanno riconosciuto la necessità di rinnovare ed adattare il sistema penitenziario alle nuove condizioni della società contemporanea.

Questo sviluppo è stato denominato "*riforma penitenziaria*" ed ha come obiettivo una nuova politica di prevenzione del crimine e del trattamento dei reclusi.

Di conseguenza, in tutta Europa si sono moltiplicate le leggi sugli istituti di pena e le riforme del sistema penitenziario; ogni Stato ha introdotto nel proprio ordinamento interno i principi che regolano l'esecuzione delle pene.

Infine, la riforma penitenziaria in questo modo si è affermata tramite la "Dichiarazione dei diritti dell'uomo", nella seconda metà del XX secolo, per far fronte al crollo dei sistemi totalitari del nazismo e del fascismo, grazie al movimento umanitario del 1948 e a quello di cooperazione internazionale delle Nazioni Unite del Consiglio d'Europa.

Il movimento si fonda su tre principi fondamentali:

- *la pena privativa della libertà*, consistente nella sola privazione della libertà, senza aggiungere un'ulteriore sofferenza alla pena inflitta;
- *l'esecuzione della pena*, che deve tendere principalmente alla rieducazione e al reinserimento del reo;

⁵ Fino ad allora, non esistevano norme di diritto internazionale che riguardavano il trattamento dei condannati e per quanto il diritto internazionale umanitario si fosse evoluto (protezione della Croce Rossa, protezione dei prigionieri di guerra, lotta contro la schiavitù e la prostituzione) la gestione della repressione resta sempre un ambito di pertinenza del potere sovrano di ogni Stato.

- *il regime e l'azione penitenziaria*, che devono assicurare il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo.

Nonostante i buoni propositi e le diverse circostanze in cui si è sviluppato, il sistema penitenziario ha prodotto nuove forme di violenza (es.: l'Inghilterra, in quello stesso periodo, era presa dagli avvenimenti irlandesi; la Francia era impegnata con la guerra in Algeria), che hanno provocato un aumento della criminalità e molteplici manifestazioni di violenza, ma soprattutto hanno sviluppato il "terrorismo".

Questo incremento della criminalità ha comportato una diffusa inquietudine nell'opinione pubblica e la confusione di chi sarebbe dovuto intervenire per controllare detta criminalità.

Di conseguenza, si è sviluppata una legislazione frammentata e contraddittoria denominata "*la legislazione del panico*", che ha portato un opposto risultato rispetto a una politica criminale coerente e ponderata.

Inoltre, nello stesso periodo sono scoppiate numerose rivolte dei detenuti nelle carceri.

Queste manifestazioni si sono propagate da paese a paese in tutta Europa, assumendo talvolta caratteri violenti o anche forme non violente ma tese comunque a far riflettere le autorità responsabili del sistema penitenziario sul regime applicato ai detenuti.

b) Politica penitenziaria verso le "Regole penitenziarie europee"

In origine, la politica penitenziaria aveva come obiettivo la redenzione del reo "*vigilando, redimere*", secondo il motto degli addetti alla custodia dei dete-

nuti: Corpo degli Agenti di Custodia per gli Istituti di Prevenzione e Pena.

La realizzazione di questa politica è stata intralciata dalla mancanza di infrastrutture, quali: personale scarsamente qualificato; sovraffollamento degli Istituti di pena, questi ultimi in evidente stato di faticenza, assolutamente non idonei all'accoglimento della popolazione detenuta.

Nei suoi molteplici rapporti, il Consiglio d'Europa⁶ ha rilevato che la sovrappopolazione delle carceri e le problematiche ad essa connesse, potrebbero essere parzialmente ed efficacemente risolte mediante una maggiore applicazione delle misure alternative alla detenzione.

Il Consiglio d'Europa ha, inoltre, raccomandato agli Stati membri l'applicazione progressiva degli strumenti sostitutivi alla detenzione (come ad esempio: la libertà condizionale, libertà anticipata, la sorveglianza elettronica, grazia, amnistia, indulto, semilibertà, licenza, lavoro all'esterno (art. 21 O.P.) , semidetenzione, ecc.) e sostitutivi alla carcerazione (come ad esempio la depenalizzazione del reato, la sospensione della condanna, sospensione dell'esecuzione della pena (per motivi di salute), lavori di interesse generale (lavori socialmente utili),

⁶ In ambito europeo è il Consiglio d'Europa l'organismo che maggiormente ha recepito le istanze d'evoluzione penale e penitenziaria, per la ragione che il suo scopo istituzionale consiste nel "conseguire una più stretta unione fra i suoi membri per salvaguardare e promuovere gli ideali e i principi che costituiscono il loro comune patrimonio" e nel " favorire il loro progresso economico e sociale " – art. 1 del Trattato Istitutivo.

Nel 1957, in seno al Consiglio d'Europa fu creato il Comitato europeo per i problemi criminali, incaricato di rivedere il testo delle regole minime adottate dalle Nazioni Unite, sempre alla luce della duplice esigenza: da un lato di conformarlo ai progressi della politica penale internazionale, dall'altro di rafforzarne l'effettiva applicazione.

Dai lavori del Comitato è nato l'apparato normativo adottato con la risoluzione (73) 5 successivamente modificato con la raccomandazione del 1987.

L'intenzione di verificare e incentivare il rispetto delle regole minime ha portato alla ulteriore istituzione di un corpo internazionale (il Comitato di Cooperazione Penitenziaria), il cui ruolo lo rende al centro dell'informazione ed elaborazione delle singole esperienze statali, di riferimento per i governi che chiedono consigli su questioni penali specifiche, fonte di aggiornamento in materia penitenziaria attraverso varie pubblicazioni.

pene pecuniarie, divieto di guida, arresti domiciliari, interdizione di esercizio ad una determinata attività).

Sul piano internazionale, l'attenzione verso il rispetto della dignità umana, in particolare nelle carceri, ha portato la formulazione in Europa delle "Regole penitenziarie europee".

L'importanza di questo testo risiede nel fatto che, trattando le regole minime per il trattamento dei detenuti, esso testimonia l'accettazione nei principi comuni della necessità di tutelare la dignità umana in ogni situazione.

Di conseguenza, l'autorità morale che ne deriva è sufficiente per incidere costantemente sulla politica penale dei vari Paesi, anche se la ricezione delle regole nelle diverse legislazioni e la loro realizzazione pratica hanno dei ritmi lenti, in quanto non si tratta di atti internazionali vincolanti.

c) Le regole penitenziarie europee e il reinserimento sociale del detenuto

Ai fini di questo lavoro la terza parte del testo è quella più rilevante; laddove vengono disciplinati gli aspetti relativi al personale e introduce idee innovative sul suo ruolo, considerato fondamentale nella progettazione del trattamento e reinserimento sociale del condannato.

Nelle *regole penitenziarie*, il Poliziotto penitenziario è ben lungi dalla vecchia figura socialmente screditata dell'Agente di Custodia; le regole, infatti, sottolineano l'esigenza di un personale penitenziario "costantemente sollecitato a sviluppare il proprio senso di umanità e del dovere mediante le attività di formazione, procedure di consultazione e metodi di gestione" (regola n° 52).

Inoltre, tra i compiti dell'Amministrazione Penitenziaria è previsto la promozione del ruolo del personale presso l'opinione pubblica, creando attenzione e interesse verso un contributo sociale che nella nuova gestione non riguarda più solo il mondo chiuso dei luoghi detentivi, ma tutta la realtà esterna nella quale il reinserimento del detenuto dovrebbe attuarsi.

Questo è un progetto ambizioso tracciato in ambito europeo e comporta per le singole amministrazioni molti oneri, che si possono tradurre in termini di costi elevati, superiori alle risorse disponibili; infatti, è richiesta un'attenta selezione al momento delle assunzioni, l'espletamento di un corso di formazione in apposite strutture (corso che impartisce una formazione basata su: diritto penale, processuale, amministrativo, penitenziario; nonché nozioni di psicologia, sociologia e criminologia, ed altre materie che sono utili all'espletamento del delicato compito di detta figura professionale), un costante monitoraggio durante il successivo impiego con valutazione annuale sulla capacità professionale nonché sulle doti umane che l'individuo deve applicare nell'esercizio delle proprie funzioni e ancora l'organizzazione periodica di corsi di aggiornamento, nonché la creazione di una "Équipe" composta da specialisti in campo medico, educativo e sociale.

Quelli che l'ordinamento penitenziario chiama tecnicamente "*elementi del trattamento*" (istruzione, lavoro, religione, attività culturali, ricreative e sportive, contatti con il mondo esterno e rapporti con la famiglia), secondo una concezione "laica" del trattamento, sono considerati diritti da esercitare, essendo strumenti per la realizzazione della personalità e il mancato esercizio può compromettere gravemente l'equilibrio psico-fisico delle persone in stato di detenzione.

Pertanto, il trattamento deve essere inteso non come imposizione di comportamenti e valori in vista di modificazioni soggettive, ma come un'offerta di opportunità e disponibilità che rendano possibile una scelta di vita aderente ai valori della legalità e della civile convivenza.

Inoltre, il lavoro merita un apposito discorso perché riveste un nuovo ruolo all'interno dei moderni ordinamenti penitenziari.

In passato, il lavoro aveva rappresentato lo strumento idoneo per raggiungere il duplice obiettivo di punire il condannato e ottenere da lui, a livello sociale, un concreto risarcimento.

Il principio retributivo si traduceva in una "privazione" di tempo proporzionata alla gravità del reato e convertite in prestazioni a favore della società (gratuite e contenenti un grado di difficoltà fisico ritenuto necessario per espiare la propria colpa).

Di conseguenza, si era legittimato uno sfruttamento dei detenuti che permetteva di ottenere manodopera a costo zero.

Le regole minime, acquisite dagli ordinamenti europei, invece assegnano al lavoro una finalità diversa: l'attività deve essere considerata come "elemento positivo del trattamento, di formazione e di gestione dello stabilimento" (regola n. 71).

Il lavoro, dal punto di vista della privazione della libertà, è in primis utile al detenuto e di riflesso anche alla realtà esterna nella quale avverrà il reinserimento; sarà il mezzo per la crescita e la preparazione verso la liberazione.

Da ciò consegue una disciplina attenta ad evitare aggravii ingiustificati; le attività non devono occupare più tempo di una normale giornata lavorativa; l'Am-

ministrazione ha il compito di organizzare corsi di formazione professionali e prendere contatti anche con imprenditori esterni, ecc..

È previsto, come forma di garanzia, il paragone con le condizioni imposte dalla legge per i liberi lavoratori; ad esse si fa riferimento in materia di sicurezza e igiene, indennizzo in caso di infortunio o malattia professionale, in materia di salario, che deve essere equivalente a quello "dovuto normalmente tenendo conto del rendimento dei detenuti" (regola n. 73); la regola n. 76 ribadisce il concetto che "il lavoro dei detenuti deve essere remunerato in misura equa". È applicata, infatti, la stessa tariffa, con garanzia del minimo sindacale, prevista per tutti i lavoratori.

La capacità professionale, acquisita anche durante il periodo di detenzione, deve essere finalizzata all'autonomia del detenuto che, dopo la liberazione, dovrebbe avere gli strumenti per guadagnarsi normalmente da vivere.

5. Set di raccomandazioni europee per il reinserimento e l'inclusione delle persone autrici di reato⁷.

Lo Steering group della Piattaforma europea EQUAL, composto da diversi gruppi di Stati membri, ha elaborato un *set di raccomandazioni* sul reinserimento dei detenuti ed ex detenuti .

Il gruppo, coordinato da Regno Unito e Germania, ha organizzato e gestito una serie di attività per il mainstreaming delle pratiche innovative di reinserimento sperimentate all'interno di EQUAL.

⁷ La trascrizione del documento è stata effettuata nell'Appendice normativa

L'elaborazione delle Raccomandazioni si basa su quattro azioni:

- Analisi tematica di 55 Partenariati di Sviluppo (PS) e 15 Partenariati transnazionali che intervengono esclusivamente nei confronti delle persone autrici di reato e selezionati tra quelli che hanno gestito progetti nella seconda fase dell'iniziativa EQUAL;
- Visite di studio di alcuni di questi progetti per comprenderne le pratiche;
- Un Exchange Event dal titolo "*Passport2Freedom*", realizzato in Portogallo nell'ottobre 2006, dove sono stati individuati tutti i progetti EQUAL Fase II. L'Exchange Event ha raggruppato tutte le buone prassi sperimentate in EQUAL ed ha prodotto la formulazione di percorsi di lavoro per introdurre nuove misure d'intervento e nuovi approcci presentati in un successivo Policy Forum;
- Il Policy Forum denominato "Prevention or Re-imprisonment?" si è svolto a Varsavia nel giugno 2007. I rappresentanti istituzionali di EQUAL si sono incontrati con i rappresentanti istituzionali dei Sistemi penali della Giustizia, gli imprenditori, le organizzazioni non governative e di istruzione/formazione. Uno dei risultati di questo convegno consiste nella condivisione e adesione al *Set di Raccomandazioni* per il reinserimento dei rei.

Lo Steering Group è convinto che il processo di mainstreaming degli approcci sperimentati e validati in EQUAL potrebbe essere migliorato tramite la definizione di *Raccomandazioni* di livello europeo per il reinserimento dei detenuti.

Pur essendo al corrente dell'esistenza di raccomandazioni del Consiglio

d'Europa sulle Regole Europee nel Sistema penale, il gruppo ha ritenuto che sia necessario rafforzare l'enfasi sul miglioramento dell'occupabilità attraverso l'erogazione di formazione professionalizzante all'interno degli Istituti penitenziari, nonché rafforzare le pari opportunità e consolidare la cooperazione inter-istituzionale e tra servizi.

Inoltre, lo Steering Group ha ritenuto che lo sviluppo e l'implementazione di dette raccomandazioni dovrebbero essere introdotti in un processo di continuo dialogo a livello europeo mediante il monitoraggio e la validazione transnazionale delle nuove pratiche.

CAPITOLO SECONDO

LE STRUTTURE DEL D.A.P. PREPOSTE ALLA REALIZZAZIONE DEI PROGETTI A LIVELLO EUROPEO E L'EVOLUZIONE DEL TRATTAMENTO

SOMMARIO: 1. L'ISTITUTO SUPERIORE DI STUDI PENITENZIARI – 2. IL NUCLEO PERMANENTE PROGETTI FONDO SOCIALE EUROPEO – 3. PIANO ESECUTIVO DI AZIONE "RICONOSCERE E VALORIZZARE LE ESPERIENZE NEL D.A.P." – 3.1 STUDIO DEL PROCESSO DI SVILUPPO DELLE METODOLOGIE E ORGANIZZAZIONE DEL TRATTAMENTO - 3.2 ANALISI QUANTITATIVA DEI DATI - 3.3 LINEE E TENDENZE DEI PROCESSI DI INNOVAZIONE - 3.4 LA BUONA PRASSI

1. L'Istituto Superiore di Studi Penitenziari

L'Istituto Superiore di Studi Penitenziari (ISSP) inizia la propria attività nel 1992 in attuazione del Decreto Legislativo n° 446/1992 che ne definisce i compiti e gli assetti organizzativi.

L'ISSP è nato in seguito a un percorso culturale e politico che ha riconosciuto la specificità del settore penitenziario riguardo ad altri ambiti della Pubblica Amministrazione.

Questa sua specificità ha permesso di costituirlo quale organismo coordinatore di conoscenze, di visioni culturali e costumi, risultato di un'operatività solo apparentemente separata dal vivere comune, ma nella quale si riproducono le contraddizioni presenti nella società.

La separazione è solo apparente perché il mondo penitenziario è profondamente compenetrato dalle scelte che il mondo politico mette a punto per ri-

spondere al bisogno collettivo di sicurezza, di prevenzione, di rieducazione di quella parte di comunità che viola le norme del comune vivere sociale rispondendo alla evoluzione della organizzazione pubblica.

La missione

L'ISSP nasce per assolvere importanti funzioni di indagine e ricerca su problematiche penitenziarie, nella valorizzazione delle esperienze del settore penitenziario, affrontando anche tematiche di cultura giuridico-penitenziaria e di sviluppo di metodologie e modelli di organizzazione del trattamento dei condannati, valorizzando le migliori pratiche eseguite in ambito penitenziario locale sull'intero territorio nazionale.

Questo aspetto assume grande rilievo in quanto attribuisce il giusto riconoscimento all'apprendimento nel campo trattamentale dei detenuti su protocolli organizzativi gestiti autonomamente nei servizi penitenziari italiani per iniziativa di dirigenti locali.

La diffusione della conoscenza e la valorizzazione delle esperienze vengono diffuse attraverso una rilevante attività di pubblicizzazione; le attività più rappresentative in tema di ricerca, formazione, implementazione di nuovi paradigmi di riferimento formativo od organizzativo, sono diffuse con monografie denominate "Quaderni ISSP", disponibili nella pagina on-line dell'ISSP nel sito del Ministero della Giustizia.

Pertanto, si può affermare che l'ISSP appare il maggiore propulsore di innovazione in campo penitenziario, sia nella direzione di processi organizzativi interni ai servizi penitenziari, sia rispetto alle modalità di conduzione dell'espe-

rienza detentiva.

La formazione

La formazione decentrata è una delle principali attività dell'ISSP, in quanto raggiunge il maggior numero dei dipendenti dell'Amministrazione Penitenziaria sull'obiettivo interessato, muovendo anche tutte le articolazioni dell'intero sistema.

Una delle metodologie adottate dall'ISSP, a livello di pianificazione nazionale, è la Conferenza annuale della formazione, dove confluiscono le massime figure della dirigenza dell'Amministrazione Penitenziaria.

In essa sono condivise le migliori esperienze, per la rappresentazione di problematiche emergenti e dei fabbisogni locali nonché l'elaborazione delle strategie che l'Amministrazione adotterà in tema di formazione del personale dipendente.

Questa metodologia, applicata a livello regionale, favorisce la progettazione e la sperimentazione di progetti, percorsi e iniziative, dando ad ogni realtà la possibilità di promuovere processi che rispondono ai bisogni e alle potenzialità locali.

L'ISSP assicura, in tale contesto, mediante la sua funzione istituzionale di indirizzo, la consulenza e la valutazione per garantire la convergenza nella progettazione delle iniziative.

Dalla confluenza di tutte le esigenze e degli orientamenti espressi nella Conferenza, nasce il *Piano annuale della formazione* emanato dal Capo del dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in cui si raccoglie e si contemperano

le direttive ministeriali e il fabbisogno formativo.

La ricerca

Il legislatore, nell'istituire l'ISSP, ha anche indicato il *modus operandi*, che la stessa dovrà adottare, ossia: *la conoscenza prima dell'azione e la conoscenza dall'azione stessa*; di conseguenza, il metodo della ricerca-azione (*action-research*) è diventato il principale paradigma di riferimento.

L'attività dell'ISSP consiste in un processo di ricerca-intervento di tipo circolare, volto alla produzione di una conoscenza specifica, che punta a cambiamenti nel sistema penitenziario, arricchendolo di tutte le esperienze sviluppate acquisite operando sul campo.

La valutazione

Una delle principali attività della valutazione è l'individuazione e la scelta di programmi e processi lavorativi realizzati nel complesso mondo penitenziario e che rappresentano modelli di esperienza da diffondere e promuovere.

I metodi valutativi sono vari e operano su diverse fasi del processo.

La prima fase è di tipo "preventivo". La valutazione è attuata a cura dell'ISSP e da un team e consiste in un processo attraverso il quale le molteplici idee progettuali presentate dagli uffici periferici diventano veri e propri programmi formativi da diffondere.

La seconda fase è di tipo "riepilogativo". La valutazione riguarda il complesso dell'attività a livello centrale e a livello regionale.

La terza fase concerne le "buone pratiche". Un team individua e valuta le mi-

glieri attività che successivamente verranno proposte mediante concorsi pubblici da enti terzi allo scopo di riconoscere l'esperienza maturata; in alternativa è anche l'Istituto Superiore che, facendosi diretto promotore, bandisce concorsi aventi lo stesso fine.

Accresciuta l'esperienza, si è compreso che il riconoscimento lavorativo, mediante la segnalazione delle migliori pratiche (molto apprezzato dai gruppi di lavoro proponenti i programmi in gara), ha aumentato la motivazione e stimolato i processi che conducono verso un continuo miglioramento.

L'innovazione

Inoltre, l'attività dell'Istituto ha contribuito a diffondere e condividere l'idea che per rinnovare la pubblica amministrazione si deve incentivare la formazione.

In tal senso, l'ISSP è costantemente indirizzato alla promozione dell'innovazione.

L'ISSP, sviluppando rapporti con le realtà universitarie e penitenziarie transnazionali, è riconosciuto come un laboratorio di idee, progetti, etc., dove si possono realizzare nuovi paradigmi professionali, sia in campo formativo che in quello operativo.

In tale contesto si sviluppa contemporaneamente una dimensione internazionale rivolta anche a soggetti esterni all'Amministrazione Penitenziaria, come ad esempio l'esperienza di rete con altri paesi dell'Unione Europea.

Infatti, l'Istituto Superiore attraverso il progetto Penitentiary.net ha istituito una rete tra le agenzie di formazione nazionale dell'Amministrazione Peniten-

ziaria di diversi Stati membri dell'Unione.

Questo network ha facilitato la diffusione di una serie di esperienze, favorendo la condivisione e lo scambio tra gli stessi Paesi membri; tutto ciò fa presagire forme di collaborazione che nel tempo saranno sempre più consolidate.

Anche la prima conferenza internazionale delle Scuole di Formazione penitenziarie di 12 Stati europei, ha intrapreso la stessa strada; tanto è vero che al centro della discussione vi era *"il corpo delle nuove regole penitenziarie europee"*, proposto dal Consiglio d'Europa.

Il congresso ha esaminato con attenzione la formazione degli operatori penitenziari verso una cultura sui diritti umani nell'etica lavorativa.

Questa evoluzione costituirà la base verso una dimensione europea della formazione penitenziaria e darà la possibilità all'Istituto Superiore e ai partner europei di organizzare visite di studio, stage e attività di ricerca.

Altra area nella quale opera l'ISSP, è quella volta a sintonizzare l'Amministrazione Penitenziaria con le direttive annuali del ministro della giustizia dove l'Istituto è impegnato nell'individuare i Piani Esecutivi di Azione (PEA), per mezzo dei quali viene diffusa l'innovazione.

A tal proposito si può citare come esempio il PEA *"Riconoscere e valorizzare le esperienze nel DAP"*, il cui scopo è quello di far emergere le esperienze migliori di amministrazione gestionale e del trattamento penitenziario.

L'Istituto Superiore, infine, si avvale della collaborazione del Nucleo Permanente Fondo Sociale Europeo.

2. Il Nucleo permanente progetti Fondo Sociale Europeo

L'Amministrazione Penitenziaria, grazie al Fondo Sociale Europeo, ha potuto realizzare diversi importanti progetti.

L'Amministrazione Penitenziaria ha recepito le indicazioni espresse dall'Unione Europea in materia di utilizzo dei fondi strutturali - i quali hanno lo scopo di realizzare la coesione economica e sociale dei paesi membri per superare le disuguaglianze nel mercato del lavoro – istituendo al suo interno un apposito organismo denominato "Nucleo permanente progetti Fondo Sociale Europeo"⁸.

La struttura, creata nel 1997, ha compiti di promuovere, gestire, coordinare e monitorare le iniziative progettuali co-finanziate dai fondi comunitari che interessano l'Amministrazione Penitenziaria sia a livello centrale che periferico.

Tra le sue funzioni principali rientrano il coordinamento a livello centrale delle varie iniziative esistenti sul territorio nazionale, la sollecitazione di forme d'intervento nei settori in cui le iniziative risultano carenti, la cura delle relazioni esterne con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con l'ISFOL (Istituto per la formazione l'orientamento dei lavoratori) e gli altri organismi nazionali e comunitari deputati alla valutazione dei progetti e alla gestione dei fondi dell'Unione Europea.

Inoltre, il Nucleo offre consulenza tecnica nei settori di propria competenza alle associazioni, alle Università, alle imprese, agli istituti di ricerca, agli enti

⁸ È una struttura organizzativa di staff inclusa nell'Ufficio del Capo del Dipartimento.

pubblici e privati interessati alla progettazione di interventi aventi come fine il reinserimento sociale dei detenuti e/o allo sviluppo professionale degli operatori e dei funzionari dell'Amministrazione Penitenziaria.

Nell'arco di un quadriennio il Nucleo ha promosso e gestito diversi progetti europei che hanno come destinatari sia gli operatori penitenziari che i soggetti condannati e detenuti come per es. WOLF (Working On Lessening Fear), POLARIS (Percorsi di orientamento e Lavoro Assistito per il Reinserimento in impieghi Stabili), etc.

È bene precisare, a tal proposito, come si sia sviluppata la cooperazione transnazionale.

Essa rappresenta l'elemento essenziale e innovativo delle iniziative progettuali promosse dal Nucleo.

La cooperazione costituisce il valore aggiunto ai fini dello scambio delle buone prassi e nella realizzazione della coesione economica e sociale tra gli Stati membri, ai quali tende la programmazione e l'utilizzo dei fondi comunitari.

Nell'ambito dell'attività transnazionale, realizzata con i progetti anzidetti, il Nucleo permanente progetti FSE ha infatti organizzato con i partner europei numerosi convegni e seminari ai quali hanno partecipato funzionari e dirigenti dell'Amministrazione Penitenziaria sia centrale che periferica.

In relazione al periodo di programmazione dei fondi comunitari 2000-2006 il nucleo era impegnato nell'attuazione dell'iniziativa comunitaria EQUAL.

Per quanto riguarda EQUAL – la cui iniziativa era inquadrata nella strategia europea alla lotta contro l'esclusione sociale e costituiva lo strumento privilegiato per contrastare le disuguaglianze nel mercato del lavoro - l'Amministrazione

Penitenziaria aveva assunto un ruolo attivo rendendosi partecipe sul territorio nazionale attraverso le proprie strutture periferiche, per mezzo di 12 progetti ammessi al finanziamento.

I 12 progetti, a cui è dedicata all'interno del sito della giustizia un'apposita sezione denominata "Progetti EQUAL", impegnano le strutture periferiche dell'Amministrazione Penitenziaria in qualità di partner di progetto e prevedono azioni indirizzate alla sperimentazione di misure di reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, per un finanziamento complessivo di circa € 19.930.000.

Il Nucleo permanente svolge, attraverso i Nuclei regionali permanenti FSE⁹ istituiti nel 1998 presso i Provveditorati Regionali (PRAP) con il fine di realizzare una più equa distribuzione di interventi a livello territoriale, anche funzioni di coordinamento e monitoraggio di tutte le iniziative progettuali rientranti nell'ambito della programmazione europea promosse a livello locale da enti pubblici e privati in favore delle fasce deboli tra cui detenuti, internati, condannati in misura alternativa.

3. Piano Esecutivo di Azione "Riconoscere e valorizzare le esperienze nel D.A.P."

3.1. Studio del processo di sviluppo delle metodologie e l'organizzazione del trattamento

Uno dei compiti istituzionali dell'Istituto Superiore di Studi Penitenziari è

⁹ In un'ottica di decentramento delle funzioni, i Nuclei Regionali FSE costituiscono la sede idonea per seguire l'iter dei progetti sia nella fase di progettazione che in quella di realizzazione.

quello di predisporre iniziative aventi quale scopo finale la valorizzazione delle esperienze del settore penitenziario nonché lo sviluppo di metodologie e modelli di organizzazione del trattamento dei detenuti e degli internati.

In attuazione di tale mandato l'Istituto Superiore ha presentato il progetto, quale piano esecutivo di azione, "Ri-Conoscere e valorizzare le esperienze nel DAP".

Il testo, pubblicato nel 2009, contiene le schede sintetiche dei progetti ricoperti un periodo di tempo dal 2001 al 2008.

Il progetto coinvolge tutte le strutture del dipartimento, valorizzando le "buone prassi" e le esperienze più significative in campo trattamentale e gestionale raccogliendone gli esempi migliori.

Il progetto consiste nel dare un riconoscimento alla capacità progettuale e realizzatrice delle persone, dei gruppi di lavoro e delle organizzazioni pubbliche o private che si sono attivate come partner dell'Amministrazione Penitenziaria, segnalando e valorizzando i progetti più significativi diffondendone la conoscenza.

L'obiettivo è quello di favorire il confronto tra i vari percorsi e metodologie utilizzate nella realizzazione di nuovi interventi e promuovere lo scambio di soluzioni e modelli efficaci di trattamenti e di organizzazione tra le diverse realtà e strutture.

Il valore ottenuto nel concorso "buone prassi" è quello di aver saputo mettere in evidenza, per la prima volta, l'effettivo svolgimento dell'attività penitenziaria nell'area trattamentale rivolta alla popolazione detenuta con esse e per essa.

Lo studio ha organizzato nel seguente modo i singoli progetti:

- per *territori di provenienza*;
- per *area di azione* (trattamentale e gestionale);
- per *soggetti promotori* (uffici di esecuzione penale esterna, istituti penitenziari, ospedali psichiatrici giudiziari, ecc.);
- per *aree tematiche* (sanità, scuola e carcere, lavoro, etc.).

Tale criterio ha permesso di evidenziare le principali linee guida (territori, temi e attori) seguite dal DAP per promuovere l'innovazione.

Inoltre, l'analisi dei progetti ha consentito di comprendere le difficoltà incontrate dall'innovazione: cioè individuare il metodo di procedura verso il quale indirizzarsi e quali risorse attingere per il suo sviluppo.

Attraverso l'analisi, inoltre, si evidenzia se i progetti sono frutto di iniziative di piccoli gruppi di operatori o se, invece, essi siano il risultato di un fenomeno che coinvolge (a diversi livelli) l'intera struttura.

In sintesi, la panoramica delle esperienze di innovazione può offrire indicazioni preziose su come e dove sostenere l'innovazione e orientare gli interventi che possano incrementare e diffondere cultura, significati e valori.

Oltre a consentire una valutazione dei risultati ottenuti, l'analisi permette di avere anche una valutazione dell'impatto (*outcome*) delle iniziative all'interno dell'Amministrazione Penitenziaria; ossia, la valutazione degli effetti indiretti prodotti dalle iniziative.

3.2. Analisi quantitativa dei dati

La dimensione territoriale

Per una rapida lettura dei dati, in termini quantitativi, si nota che la distribu-

zione territoriale dei progetti presentati è stata effettuata accorpando i Provveditori regionali dell'Amministrazione Penitenziaria (PRAP) in quattro macroaree geografiche (tab. 1).

I risultati evidenziano che i progetti sono equamente distribuiti su tutto il territorio; il che indica che i processi di cambiamento non riguardano solo alcune aree geografiche ma coinvolgono l'intero territorio nazionale.

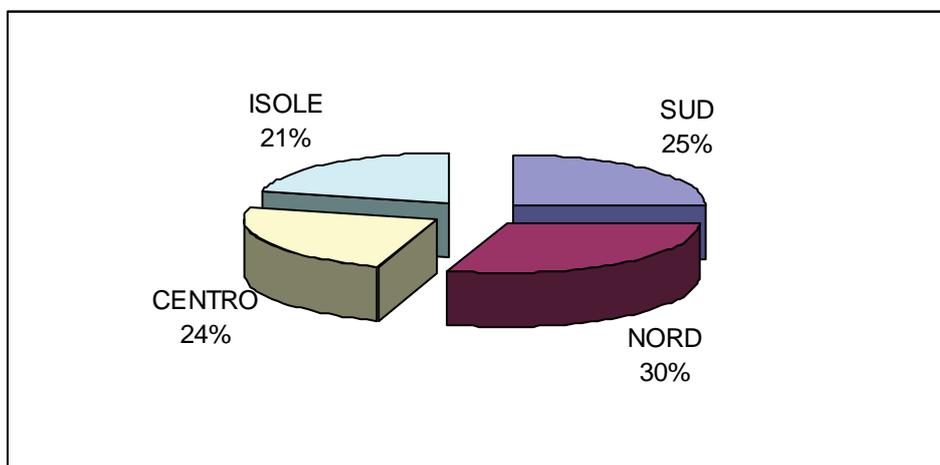


Tabella 1. Percentuale dei progetti presentati per macro area geografica

Pertanto, ogni sede periferica è dotata di capacità innovativa a prescindere dal territorio in cui opera, anche se il contesto territoriale ha sempre una grande importanza nello sviluppo delle tematiche riguardanti le diverse strutture penitenziarie locali.

Pertanto, i processi di cambiamento risultano ugualmente realizzati, nonostante l'innovazione sia influenzata dalla caratteristica del territorio; quindi ogni unità operativa, sviluppa il proprio progetto in modo individuale e specifico, aderendo ad un unico obiettivo nazionale.

La distinzione fra area trattamentale e aria gestionale

Per quanto riguarda l'azione progettuale, si evince che la maggioranza dei progetti appartiene all'area trattamentale.

Si tratta di azioni destinate direttamente agli utenti (detenuti) che, anche se indirettamente, hanno forti ripercussioni a livello trattamentale.

Come si può osservare nella Tab. 2, la distribuzione per macroarea geografica è incrociata con le aree di azione progettuale.

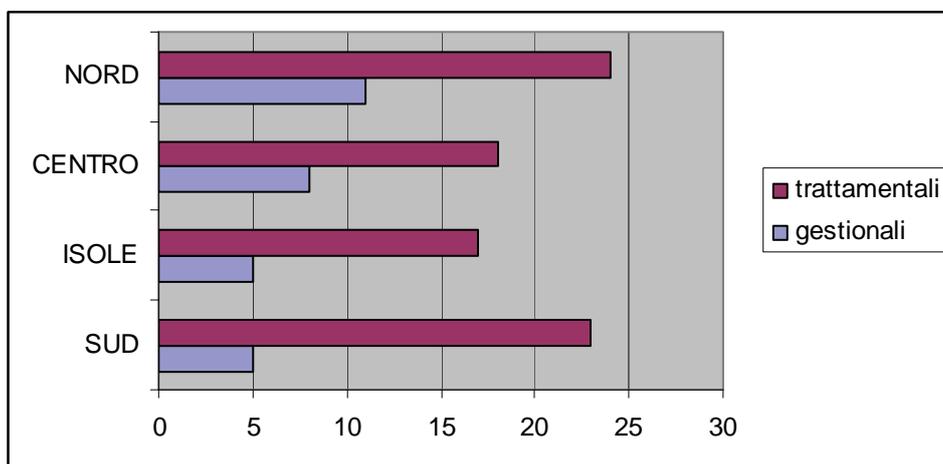


Tabella 2. Numero di progetti presentati per area di azione e per macroarea geografica di appartenenza

Rispetto alla provenienza dei progetti, invece, il PRAP di Palermo, risulta particolarmente attivo nel recepire l'invito dell'ISSP a presentare progetti come si evince dalla Tab. 3.

In particolare, la tabella mette in evidenza, oltre che la quantità, anche la qualità dei progetti i quali privilegiano le tematiche trattamentali.

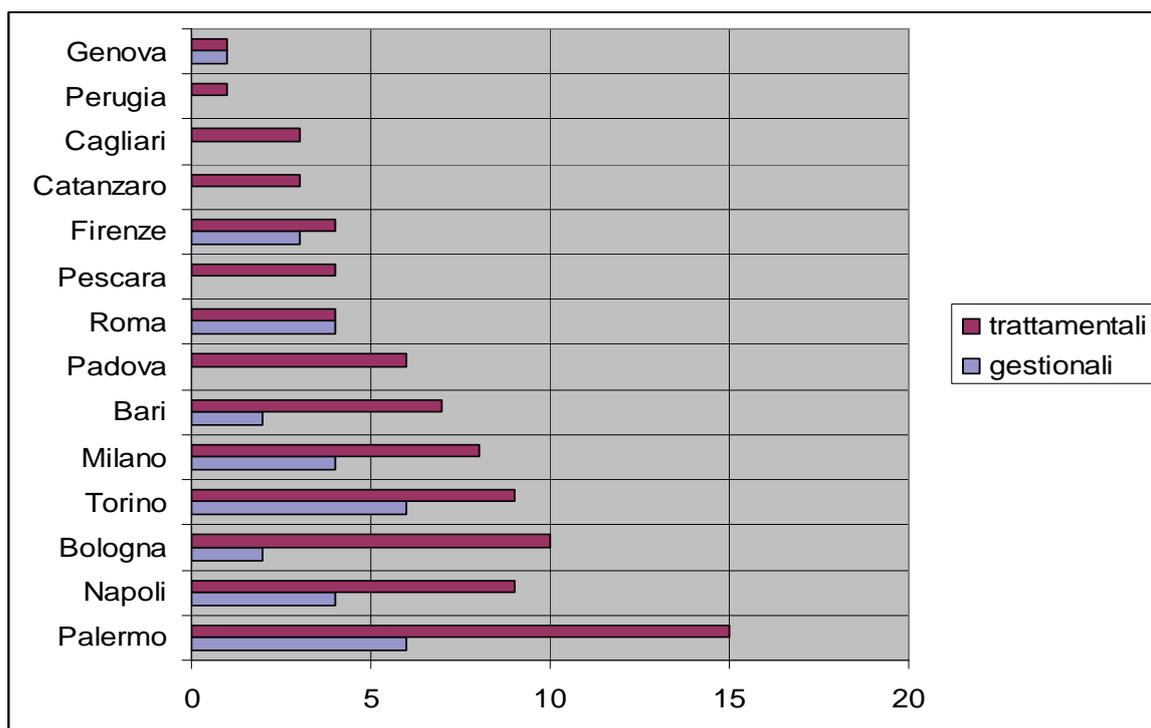


Tabella 3. Progetti tratta mentali e gestionali per PRAP di provenienza

All'atto pratico, le esperienze innovative sono sempre più caratterizzate da un intreccio tra la dimensione gestionale/organizzativa e quella trattamentale che testimonia una tendenza del processo di integrazione fra le strutture e le professionalità che operano nel Dipartimento.

I soggetti promotori di progetto

Dalle informazioni di carattere generale, finora osservate, sono stati presi in considerazione anche i dati che riguardano gli attori coinvolti direttamente nella gestione dei progetti.

In particolare nella tab. 4 vengono presentate le percentuali relative agli Enti che, coinvolti a vario titolo nelle iniziative, hanno svolto il ruolo di promotori dell'azione progettuale.

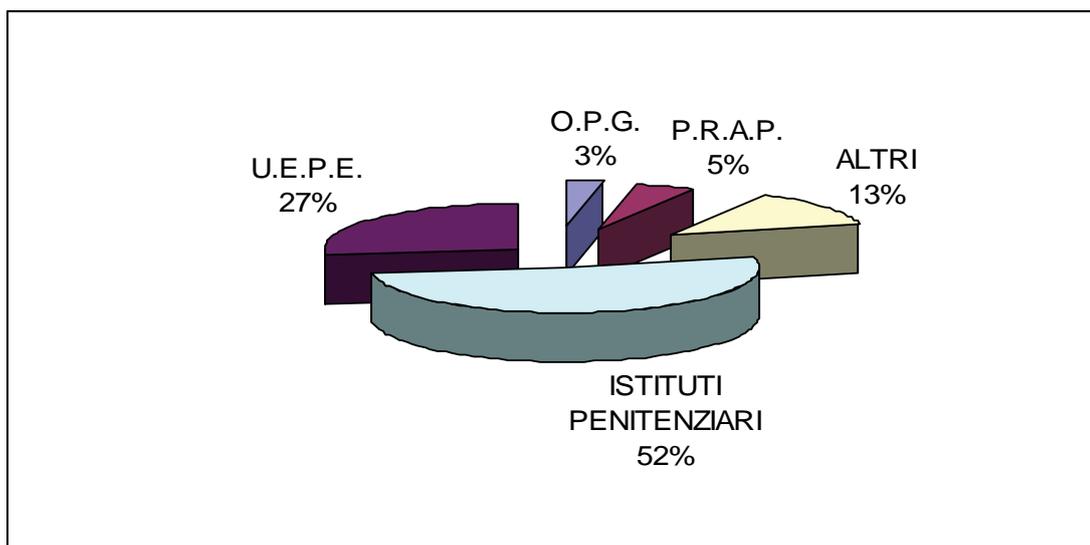


Tabella 4. Percentuali soggetti promotori di progetto

Nella categoria “ALTRI” confluiscono i dati relativi a promotori, quali enti locali e territoriali, associazioni di volontariato, agenzie formative, ecc.

Dal grafico si può notare che la metà dei progetti sono proposti dagli Istituti Penitenziari, mentre oltre un quarto dei progetti sono espressione del lavoro degli uffici di Esecuzione Penale Esterna (UEPE).

Il dato relativo agli Istituti può essere considerato significativo in quanto testimonia come tali strutture, pur operando in condizioni organizzative critiche, siano il motore principale dell’innovazione.

Infatti, sono note le problematiche carenze di organico, di risorse materiali ed economiche; inoltre ci si deve confrontare anche con i notevoli problemi di sovraffollamento e altre problematiche, quali la salute, la sicurezza, ecc..

Risulta rilevante la capacità degli Istituti di cimentarsi con l’innovazione, tanto da offrire un ulteriore spunto per un altro ordine di riflessioni; ovvero la partecipazione alla realizzazione dei progetti da parte di diverse figure professionali

tradizionali, come la polizia penitenziaria e gli addetti ai servizi amministrativi.

Tali figure in passato erano state spesso utilizzate come filtri alla realizzazione di progetti innovativi, mentre ora si segnalano come fattori determinanti per il successo delle nuove iniziative.

Si tratta di un'innovazione che evidenzia come i processi relativi, per es. le *équipe* interdisciplinari, si stiano realizzando meno su attività di *routine* e più spesso intorno a nuove esigenze; infatti, l'innovazione agisce da collante tra le strutture e gli operatori aprendo nuove strade e nuove forme di relazione e cooperazione.

Tuttavia, deve essere messo in luce che il numero dei progetti complessivamente realizzati dagli Istituti è il 52 % dei progetti presentati (Tab. 4) ma, con riferimento alle presenze sul territorio, è solo il 29 % del totale di tali strutture.

Diversamente, il numero di quelli realizzati dagli UEPE è solo il 27% dei progetti presentati ed espressione del 55% del totale di questi Uffici.

In particolare gli UEPE, per le loro caratteristiche di servizio e per la loro collocazione "sul e nel" territorio, potrebbero esprimere una progettualità ancora maggiore e una più autonoma azione per rafforzare la propria visibilità nella comunità locale, materializzando in altro modo la questione penitenziaria, spesso ridotta, nell'immaginario comune, alla materialità del carcere.

Un ulteriore elemento emerso dall'analisi, da considerarsi come fattore di innovazione, è costituito dal coinvolgimento o dalla promozione delle iniziative da parte di soggetti qualificati della comunità esterna (circa il 13%); ovvero da Enti locali, Enti di formazione, Associazioni di Volontariato che si propongono alle strutture del Dipartimento per promuovere e realizzare progetti.

Il legame con l'esterno è di fondamentale importanza per l'Amministrazione Penitenziaria, soprattutto in termini d'innovazione.

Creare alternative, promuovere progetti e lavorare insieme è espressione di un'accettazione consapevole da parte della società della corresponsabilità che si accomuna riguardo al mondo penitenziario.

Relativamente ai soggetti promotori di progetto si può concludere affermando che si tratta di una partecipazione ampia e differenziata, a testimonianza che l'innovazione percorre, seppur in modo diverso, tutte le tipologie organizzative locali del Dipartimento.

A differenza del passato (dove la ricerca e la sperimentazione riguardavano prevalentemente alcune strutture e alcune professionalità) il fenomeno appare più generale e diffuso, a testimonianza di un'evoluzione che è giunta a maturazione e che si sta inserendo nel sistema penitenziario.

Le aree tematiche prevalenti

Rispetto agli obiettivi della valutazione, un dato rilevante riguarda le aree tematiche di riferimento dei progetti, presentate nella Tab. 5.

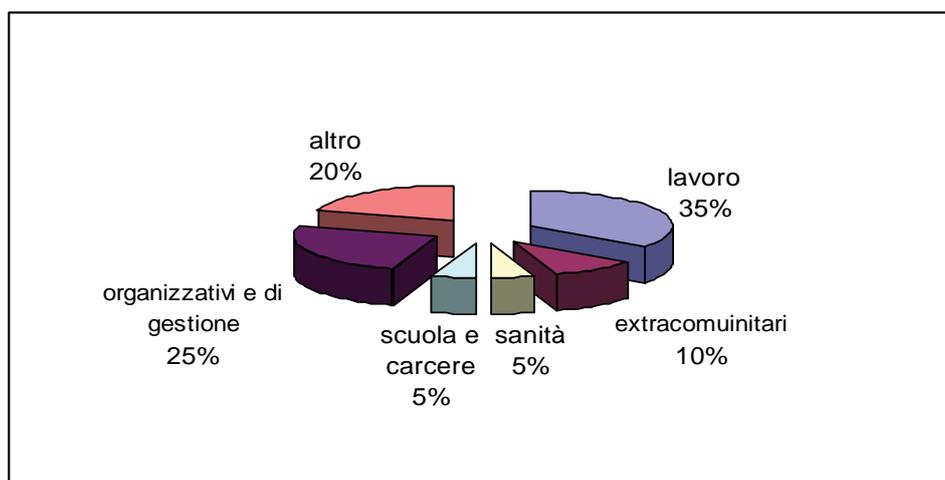


Tabella 5. Percentuali delle aree tematiche caratterizzanti i progetti

L'oggetto dell'intervento progettuale è rientrato nei criteri per valutarne l'innovazione .

Nella maggior parte dei progetti presentati l'attività rientra nell'area tematica relativa al lavoro e alla formazione professionale.

Si tratta di progetti che spaziano dall'orientamento professionale, alla formazione, ai tirocini formativi, all'erogazione di borse lavoro, alla creazione di iniziative imprenditoriali.

È un enorme sforzo (anche se spalmato su tutto il territorio nazionale) perseguito caparbiamente, i cui risultati anche se parziali sono tuttavia positivi.

Questo dato conferma l'importanza attribuita al lavoro come strumento prezioso e indispensabile nell'attività trattamentale per un reale reinserimento del reo nella società.

Accanto al tema "dello sbocco lavorativo" emerge anche un'interessante attività di personalizzazione e di coinvolgimento dei soggetti destinatari per creare insieme a loro le condizioni idonee per un favorevole inserimento nel mondo del lavoro.

Nel processo di personalizzazione e individualizzazione, i progetti hanno spesso anche obiettivi diversi da quello del lavoro, che possono risultare decisivi al fine del reinserimento: ricerca di un alloggio, agevolare i rapporti con i familiari, offrire sostegno psicologico specie per gli ex tossicodipendenti.

Un'altra problematica emergente è quella relativa alla gestione dei detenuti extracomunitari; tipologia di utenti, questa, per la quale il lavoro dell'amministrazione penitenziaria appare più impegnativo.

Nello specifico, i progetti sono mirati verso una dimensione interculturale, at-

traverso la formazione degli operatori, mettendo in atto interventi specifici come ad esempio le forme di accoglienza dei nuovi giunti, tenendo conto delle differenze linguistiche e culturali; inoltre, si avvale di figure esterne, convenzionate, denominate "mediatori interculturali" che supportano l'attività di adattamento alla struttura accogliente.

Altri progetti sono finalizzati alla creazione di un collegamento tra il mondo del carcere e quello della scuola dove l'obiettivo è quello di utilizzare la reciproca conoscenza a scopi educativi.

Si tratta di progetti che vedono entrare in relazione detenuti e operatori del DAP con studenti e insegnanti delle scuole del territorio.

Tali progetti offrono la possibilità al mondo della scuola di conoscere la realtà carceraria.

Attraverso questo scambio è possibile trasformare le esperienze dei detenuti e degli operatori in un'occasione di maggiore ed esatta informazione per i ragazzi delle scuole e per i loro insegnanti.

Un'occasione che permette ai detenuti di condividere un'esperienza senz'altro particolare, ed ai ragazzi di entrare in contatto con una realtà sconosciuta racchiudente storie di vita vissuta.

Si tratta della possibilità per il carcere di essere protagonista nei programmi di educazione alla legalità mettendo a disposizione un proprio originale contributo di testimonianze nonché offrire al detenuto prospettive di giustizia riparativa.

Altri progetti invece intervengono su temi legati alla salute degli utenti (ad esempio problemi legati alle dipendenze patologiche, problemi psichiatrici, ecc.)

finalizzati all'acquisizione di tecniche e procedure per diagnosticare precocemente eventuali disturbi e adottare utili terapie.

Della categoria "organizzativi e di gestione" fanno parte progetti il cui intervento è stato rivolto prevalentemente agli aspetti organizzativi del servizio (procedure, organizzazione di uffici, ecc.).

Nella categoria "altro" convergono i progetti i cui temi trattati non possono essere classificati nelle altre categorie (ad es. teatro, produzione video, tutela dell'ambiente, ecc.).

La creazione di reti sociali territoriali

L'elemento che caratterizza i progetti presentati consiste nel fatto che gli stessi si trovano all'interno di un lavoro di *rete sociale*, dove le strutture penitenziarie svolgono un ruolo di protagonista.

Le reti sociali non riguardano solo le strutture del Dipartimento, come ad esempio gli uffici del servizio sociale penitenziario (UEPE) che sono aperte verso la società, ma anche strutture organizzativamente ben definite come gli Istituti Penitenziari, tesi a stabilire relazioni e linee di lavoro comune con i diversi Enti locali e organizzazioni della società civile, ecc..

L'esito della ricerca dimostra che tutti gli attori coinvolti hanno recepito l'importanza di lavorare in modo sinergico per la prevenzione del disadattamento e della criminalità.

Ciò consente soprattutto di affermare che le realtà locali perseguono l'impegno rieducativo del reinserimento sociale dei detenuti, divenendone corresponsabili come partner dell'Amministrazione Penitenziaria.

Alcuni territori sono caratterizzati da una maggiore partecipazione all'azione rieducativa del reo mediante una più stretta cooperazione territoriale (ad es. Piemonte, Emilia Romagna, Lombardia).

Di contro, nel meridione la creazione di *reti sociali*, pur essendo presente, è resa più difficile a causa della scarsa partecipazione all'attività rieducativa da parte degli Enti esterni.

Concludendo, possiamo affermare che la creazione di reti sociali è un elemento distintivo ed integrante del modo di proporsi delle strutture e degli operatori del DAP.

RIASSUMENDO

L'INNOVAZIONE DAL PUNTO DI VISTA QUANTITATIVO

- I processi di cambiamento coinvolgono tutto il territorio nazionale. Le strutture locali del DAP promuovono l'innovazione a prescindere dal territorio in cui operano.
- Le esperienze innovative sono sempre più caratterizzate da un intreccio della dimensione gestionale/organizzativa con quella trattamentale; la distinzione sfuma nell'integrazione reale.
- Gli istituti penitenziari, pur operando in condizioni organizzative critiche, sono il motore principale dell'innovazione.
- Il lavoro, tematica prevalente nei progetti, vede confermata la sua importanza come strumento per un reinserimento reale della persona.
- La creazione di reti sociali è un elemento distintivo integrante delle strut-

ture delle persone del DAP.

3.3. Linee e tendenze dei processi di innovazione

Quello che abbiamo esposto nei paragrafi precedenti evidenzia il fatto che il detenuto viene considerato come soggetto *proattivo* in quanto i progetti, in principio realizzati *per* lui, adesso vengono realizzati *con* lui.

Gli obiettivi non sono imperniati al risultato che il detenuto deve raggiungere, ma costruiti in sinergia con la struttura che lo ospita, con la realtà in cui vive, con la comunità cui appartiene, con le sue relazioni con gli altri a partire da quelle familiari.

La progettualità, che si concretizza con le attuali indicazioni normative, è realizzata da un insieme di soggetti e sistemi che appartengono a realtà diverse.

I progetti valutati presentano una teoria sul significato dell'esecuzione penale.

La pena si espia tenendo conto la finalità riabilitativa, svolgendo un lavoro con la persona prendendo in considerazione le sue condizioni psicologiche, familiari e sociali, ma anche il suo background personale e socio-culturale, che possono aver contribuito a influenzare il comportamento in senso deviante.

A questo punto appare evidente, ai fini del reinserimento sociale del reo, che non è fondamentale la pena considerata come mera detenzione, ma la progettazione/realizzazione di un programma di osservazione e trattamento personalizzato, che miri a modificare in senso positivo gli orientamenti comportamentali di tipo deviante, attraverso l'offerta di un sostegno psico-sociale.

La finalità dell'intervento – secondo la normativa - consiste nell'assicurare la

realizzazione di attività tese alla riabilitazione, congiuntamente alla messa in rete di servizi diversi, che possono occuparsi del reinserimento sociale.

Il principio di umanizzazione della pena corrisponde all'esigenza di lavorare sul potenziamento delle opportunità risocializzative a favore del reo, correggendo gli aspetti del comportamento e incidendo in maniera mirata sulle condizioni contestuali-prossimali (l'ambiente di vita, il sociale) che possono favorire la messa in atto di azioni delinquenziali.

Nei progetti sono evidenziate le modalità dell'intervento che si configura come opportunità per il detenuto di realizzare condizioni di attivazione soggettiva (ad es. attraverso le attività che possono essere svolte in carcere e, soprattutto, all'esterno).

Attraverso l'attivazione soggettiva, la persona prende parzialmente il controllo degli eventi quotidiani e delle sue esigenze per potere affrontare, in seguito, il ritorno allo stato libero e i problemi ad esso connessi.

Lo strumento per contenere l'esperienza destrutturante della carcerazione è l'aiuto a prevedere e controllare gli eventi quotidiani, al fine di evitare che essa si trasformi in una percezione di se e della propria storia come indirizzo di vita.

Quindi, previsione e controllo su cui reimpostare l'assunzione di responsabilità delle conseguenze del comportamento antiggiuridico, per se, per la vittima e per la società.

Per tale motivo occorre supportare la persona nella costruzione di criteri che conducano ad un'appropriata gestione della vita libera, fornendo nuove alternative non comprese nei significati attribuiti al periodo detentivo.

Questa prospettiva, può essere sostenuta dall'attività, dal lavoro, dai rapporti

con l'esterno, dalla famiglia e anche dai sistemi di supporto del lavoro nel sociale che potrebbero rappresentare uno sfondo normativo.

Tra questi contenuti, si possono evidenziare:

- la ricerca ed evidenziazione del positivo con l'esplorazione delle parti di se non direttamente connesse al ruolo di detenuto e all'immagine di delinquente;
- il riconoscimento delle competenze e dei livelli di responsabilità attivi;
- lo sviluppo di nuove responsabilità sociali positive;
- il sostegno e lo sviluppo di auto-efficacia;
- la stimolazione delle competenze riflessive e di anticipazione;
- la continuità di rapporto con i contesti di appartenenza;
- la valorizzazione della prospettiva futura, la costruzione di alternative e di possibilità d'azione non ancora attualizzate.

Tra gli obiettivi dell'intervento, che necessitano di essere individualizzati rispetto alle realtà dei singoli, possiamo rilevare:

- l'individuazione e l'incremento delle competenze attive perché possano essere sviluppate ulteriori competenze sociali atte a tenere sotto controllo i vincoli di contesto e le difficoltà incontrate;
- lo sviluppo di strategie adatte a fronteggiare le condizioni soggettivamente percepite come stressanti;
- la sollecitazione di meccanismi di assunzione di impegno responsabile, a partire dalle responsabilità richieste in relazione al ruolo nel sistema di giustizia (imputato, condannato, internato);
- l'importante obiettivo per la persona di imparare ad aiutare se stessa facen-

do proprio il processo di intervento e, all'interno di tale obiettivo, la capacità di fare uso delle risorse, anche di contesto, in particolare dell'operatore come "consulente" in un'ottica di cambiamento.

Il lavoro trattamentale è basato su un modello di intervento finalizzato a definire insieme al detenuto i criteri per il percorso da compiere (patto trattamentale), affinché possa emergere una spontanea motivazione che miri al cambiamento, ovvero stimolare una richiesta esplicita da parte della persona.

La richiesta è una delle condizioni assolutamente indispensabili perché la persona possa disporsi coscientemente e liberamente al cambiamento e che quindi questo non risulti un atto dettato dalla giustizia o da altre persone, ma una richiesta auto-definita; perché l'individuo è coinvolto nel cambiamento quando percepisce di essere il vero gestore della realtà che lo riguarda.

In sostanza si vuole ridefinire il pensiero e il senso del "confinamento sociale" rappresentato, finora, dall'istituzione penitenziaria.

Il reinserimento sociale non costituisce semplicemente la fase successiva al periodo di detenzione, ma deve essere una rielaborazione della storia personale dell'individuo e delle sue precedenti scelte, in modo da modificare il suo *modus vivendi* mediante l'esperienza detentiva nel sistema penale

In questa ottica, la definizione di un accordo fra sistema penale e contesto esterno al carcere risulta una condizione imprescindibile al raggiungimento effettivo delle finalità riabilitative.

L'intesa appare concretizzabile solo attraverso la promozione di una cultura che sia in grado di mantenere attiva e propositiva il rapporto tra l'istituzione penitenziaria e gli Enti che operano sul territorio (enti locali, privato sociale, volon-

tariato) mediante lo sviluppo di un progetto di intervento di tipo comunitario, più che individualistico.

Appare chiaro che per concretizzare il percorso, al fine di costruire una sostanziale alternativa alla criminalità, il luogo da preferire è al di fuori dell'istituto di pena, quindi in un contesto sociale cui controllo e prevenzione sono strettamente legati alla capacità di utilizzo e potenziamento di risorse umane e materiali.

Secondo questa prospettiva, l'emergenza criminalità può essere letta anche in termini di fallimento e inefficacia dello stesso sistema sociale.

Infatti, il modello punitivo-restrittivo si è dimostrato insoddisfacente a livello preventivo sotto diversi rilevanti aspetti:

- a) in primo luogo, il sistema della giustizia penale non gestisce in modo efficace il fenomeno della criminalità attraverso la severità della pena, in quanto esso è, invece, sensibile al cambiamento a livello sociale e culturale;
- b) in secondo luogo, gli interventi promozionali, piuttosto che punitivi, appaiono più efficaci nell'allontanare le persone da stili di vita antisociali. La condizione di migliore deterrenza dal comportamento delinquenziale sta, infatti, nella possibilità soggettiva di concepire e realizzare azioni sociali positive e nella capacità da parte della società di favorire la continuità tra richieste e risposte dei sistemi .

Quest'ultima azione è l'indirizzo più recente in tema di trattamento dell'autore di reato per la prevenzione della recidiva.

I principi espressi dai Paesi della Comunità europea procedono verso il po-

tenziamento di tutte le attività che possono agevolare la riabilitazione e il reinserimento del detenuto nella società attraverso il riconoscimento delle sue risorse personali e relazionali nonché l'accrescimento di competenze tecnico-professionale da impiegare nella società libera.

Per questo motivo l'idea del reinserimento sociale e il confronto con il mondo esterno al sistema carcerario sono le strade privilegiate dall'azione di prevenzione della recidiva, la quale conduce alla necessità di riformare il sistema sanzionatorio tramite un più flessibile uso di misure alternative alla detenzione per favorire la reintegrazione nella comunità.

In linea con tale orientamento, le legislazioni europee esprimono la tendenza generale a ridurre il più possibile il ricorso alle pene detentive di breve durata temporale, questo per prevenire gli effetti di stigmatizzazione che, innescati dall'impatto con il contesto carcerario, possono consolidare i percorsi devianti rendendo inefficaci le forme di trattamento attuate.

Di conseguenza, una gestione preventiva del crimine può essere considerata l'obiettivo principale rispetto a uno di tipo punitivo; questo perché socialmente più efficace laddove il comportamento dell'autore di reato rappresenta il sintomo di problematiche che, mantenute attive, costituiscono fattori di rischio in termini di persistenza del comportamento.

Rispetto a quanto detto, si ritiene che le progettualità valutate debbano contenere elementi che andrebbero sostenuti e sviluppati nelle loro potenzialità attuative per impostare un diverso modo di intendere la sanzione penale secondo i criteri di efficacia e funzionalità sostenuti dalle fonti sopranazionali, riferendosi in special modo al modello della giustizia riparativa.

Essa, essendo nel nostro paese ancora in fase di evoluzione, rappresenta una possibile risposta alla crisi in termini di inefficacia della prevenzione del crimine, sia nell'ipotesi punitiva che in quella rieducativa e alla necessità di considerare la vittima come principale protagonista del danno subito: la vittima concreta, ma anche la società simbolicamente parlando.

Il modello riparativo considera il reato come conflitto fra parti: esso include, fra gli elementi della risposta penale, i danni provocati alla vittima come conseguenza del reato, ponendosi l'obiettivo di intervenire sulle conseguenze attraverso l'attività ripartiva intrapresa dall'autore di reato.

Il principio che ispira tale modello spazia tra l'ipotesi riabilitativa (modello trattamentale) e quella centrata su punizione e custodia (modello retributivo).

Diverso è il modo di considerare la pena, che viene rappresentata come strumento teso a ricomporre il conflitto fra le parti (l'autore e la vittima) prodotto dal fatto reato.

La logica riparativa si esprime sia nel senso stretto di restituzione alla vittima, che nel significato più ampio di percorsi orientati alla solidarietà sociale.

La responsabilizzazione dell'autore di reato viene considerata il mezzo più efficace ai fini preventivi; mentre la vittima viene assunta come referente privilegiato a cui ispirare il senso dell'intervento.

È importante sottolineare che la giustizia riparativa non viene a sostituire la giustizia retributiva, ma integra le carenze del nostro codice penale: infatti, resta la sanzione con il significato simbolico.

È la forma della sanzione che cambia, il modo di rapportarsi con l'autore di reato considerando, contemporaneamente, i problemi della vittima.

Questo modo di intendere il reato, e quindi anche la sanzione, appare una evoluzione degli orientamenti di pensiero recentemente sviluppati.

La complessità dei problemi in esame e la difficoltà di gestirne la portata, rientrano nella ricerca di sempre nuove e più efficaci soluzioni.

Attualmente la via da seguire per l'applicazione della legge, nell'interesse e benessere delle persone che si intende tutelare, sembra sia quella legata alla possibilità di realizzare interventi che coinvolgano reo, vittima e società, e che rendano evidente il principio dell'azione ispirata ad un diritto che non sia né vendicativa né violenta, ma coerente con le innovazioni apportate al nostro sistema.

La riparazione concreta del danno non può, quindi, realizzarsi se il reo non assume su di sé le conseguenze delle proprie azioni.

Ma affinché tutto ciò avvenga, è necessario che l'autore di reato modifichi il suo atteggiamento comportamentale nei confronti della società e quindi che venga posto nelle condizioni di sperimentare una socialità diversa, pacifica e sicura per tutti.

RIASSUMENDO

L'INNOVAZIONE DAL PUNTO DI VISTA QUALITATIVO

- il detenuto, gradualmente, si trasforma da soggetto passivo a soggetto pro attivo. I progetti non sono *per* lui ma vengono costruiti *con* lui;
- previsione e controllo degli eventi quotidiani, anticipazione di nuove alternative, assunzione di responsabilità da parte del reo, sono gli obiettivi supportati sempre più negli interventi;

- matura la consapevolezza che il luogo preferenziale per costruire una sostanziale alternativa alla criminalità è al di fuori del carcere;
- si diffonde sempre più la scelta della progettazione partecipata, del coinvolgimento di tutti i soggetti interessati;
- si afferma sempre più un modello di giustizia riparativa non alternativo al modello trattamentale, né a quello retributivo, ma orientato a risanare il conflitto (conseguenza del reato) fra autore e vittima (il sociale).

3.4. La buona prassi

In genere con il termine "buona prassi" si vuole intendere come un vademecum o una guida per realizzare le iniziative efficaci negli ambiti della formazione, dell'occupazione e del cambiamento organizzativo; ma anche nel linguaggio corrente, con "buona prassi" s'intende anche il processo di analisi per l'esplicitazione e la condivisione di quegli elementi significativi acquisiti attraverso l'esperienza (la prassi) che possono definirsi come buone pratiche e trasferiti ad altri contesti.

La diversità delle esperienze diventa utile quando si accomunano le modalità di approccio ai problemi, l'elaborazione e la gestione dei progetti; occorre, inoltre rendere visibili le iniziative per fornire un contributo alle soluzioni in un determinato contesto.

L'esperienza acquisita non ha più quindi una valenza solo personale o contestuale, ma diventa patrimonio comune e contributo al lavoro degli altri e dell'organizzazione.

Lavorare per condividere ed ampliare le buone prassi fa in modo che la risorsa più preziosa, quella intellettuale, non venga dispersa.

Seguire un percorso di buone prassi significa dare avvio alla costruzione di un modello che si perfeziona in itinere con il coinvolgimento di tutte le persone interessate, perché una buona prassi è principalmente funzionale se condivisa.

La "buona prassi", per essere utile, non può essere estremamente rigida; occorre che essa possieda quel giusto grado di flessibilità in modo da essere impiegata in più contesti, nonché personalizzata.

Essa si distingue da una formale regola proprio perché nasce dall'esperienza; non è quindi un iter burocratico; non è costruita a priori, ma viene prima sperimentata sul campo, in tutte le sue aree di forza e punti di miglioramento.

Accogliere la buona prassi di un altro ufficio, unità o funzione, semplifica il lavoro avvantaggiandolo.

I risultati quindi non sono solo quelli raggiunti singolarmente, ma sono anche le potenzialità di ciò che gli altri possono raggiungere.

Pertanto, per mezzo della condivisione di un progetto o di una procedura può diventare migliore ed essere indicata come buona prassi. Funzionalità e condivisione risultano strettamente interconnesse.

Un'esperienza ricca e funzionale comunicata agli altri, e quindi condivisa, viene recepita in maniera più semplice.

In tal senso, oltre ai contenuti e ai processi, la capacità di sintesi, la chiarezza espositiva, la completezza delle informazioni, la presenza di allegati pertinenti dei progetti presentati, sono tutti indicativi della buona prassi.

Lavorare per progetti e socializzare le esperienze

L'esperienza maturata ha apportato una crescita nella capacità progettuale, dimostrando che i progetti si sono evoluti rispetto a quella che prima era una mera ricezione di proposte provenienti dall'esterno (cooperative, associazioni di volontariato, agenzie formative, ecc.), rendendo evidente la capacità propositiva ed elaborativa degli operatori dell'Amministrazione Penitenziaria.

Si reputa importante sottolineare, quale elemento innovativo, come le strutture penitenziarie, per le iniziative di recupero e reinserimento sociale dei detenuti in quanto soggetti divenuti capaci di avanzare proposte ed iniziative autonomamente, sappiano scegliere i partner esterni più adatti per realizzare una valida "logica di rete" territoriale per mettere in opera le attività.

In una logica di rete bisogna avere sia la capacità di elaborare e presentare progetti, sia la capacità di tenere conto del quadro complessivo in cui ci si muove.

Ma che cosa significa, in generale, avere capacità progettuale? In qualche caso sembra che il problema si riduca all'acquisizione di capacità "tecniche" da parte degli operatori o dei responsabili dell'area educativa, i quali devono condividere e applicare un "modello" di progettazione, che comprende l'analisi dei bisogni, la definizione degli obiettivi, la determinazione delle fasi, i momenti di monitoraggio e valutazione, ecc..

La "tecnica", cioè la metodologia quale componente della professionalità degli operatori, è un aspetto essenziale. Ma ciò che decide della progettualità, è la capacità di individuare linee d'azione innovative sulla base di una riflessione approfondita sulla situazione di fatto, ossia, precedenti esperienze da sviluppa-

re e arricchire, dando così *il senso* di un progetto.

Anche se il progetto nasce da una problematica o da una ricerca già svolta, se rientra in un orientamento più generale che manifesti una linea che si può ulteriormente sviluppare, risulta interessante perché può apportare un'ipotesi di cambiamento.

In una logica di valorizzazione delle "buone pratiche", risulta indispensabile la conoscenza approfondita dei progetti, nonché la descrizione e la documentazione di essi.

Alla domanda "che cosa documentare", si può rispondere: il percorso, la processualità (evidenziando le azioni effettivamente svoltesi) gli aspetti soggettivi e i "vissuti" dei partecipanti.

Per quanto riguarda il "come", si può pensare all'osservazione/descrizione di particolari momenti o fasi, a colloqui informali con i partecipanti o vere e proprie interviste, etc.; tutto ciò conduce al metodo della ricerca qualitativa, che occorre sviluppare.

Perché si deve raccogliere la documentazione su quello che si fa?

Prima di tutto è per sé stessi, per poter riflettere all'interno della propria struttura e anche con i partner e con i diversi stakeholder su quello che è stato l'andamento del progetto, per sottolineare le delicate fasi in funzione degli sviluppi successivi; ma anche:

- per lasciare una memoria valida e non dover ricominciare ogni volta da zero, come spesso capita nelle organizzazioni;
- per valorizzare all'esterno quello che si fa, ottenere una visibilità, e rendere effettivamente replicabile, riproponibile, l'attività svolta.

"Socializzare" la propria esperienza non è semplice: se si vuole che gli altri possano effettivamente capire un progetto realizzato, si deve non solo esporre le motivazioni, i criteri, gli obiettivi e i risultati, ma far "vedere" come l'attività si è svolta, almeno negli aspetti e negli snodi più significativi.

RIASSUMENDO

LE TENDENZE ATTUALI DEL "LAVORARE PER PROGETTI"

La progettualità si diffonde come metodo di lavoro, anche se è più orientata a perseguire l'obiettivo che a documentare e diffondere l'esperienza.

Cosa fare per il futuro?

Documentare, cioè descrivere oltre gli obiettivi raggiunti anche, e soprattutto, ciò che è accaduto nel fare, mediante:

- osservazioni in itinere
- interviste ai destinatari
- interviste agli operatori
- interviste a testimoni privilegiati

Raccogliere le riflessioni di chi ci ha lavorato:

- in forma di diario
- di lettera
- di racconto

Illustrare gli strumenti utilizzati:

- in cosa ci hanno aiutato
- avvertenze su come usarli
- il percorso che abbiamo fatto per metterli appunto

Descrivere le ragioni del progetto:

- la situazione di partenza
- i soggetti che lo hanno sollecitato
- il clima organizzativo

Descrivere i processi:

- le difficoltà incontrate
- le tappe principali
- i momenti di svolta

Curare la comunicazione esterna:

- quali strumenti sono stati utilizzati (il web, la posta elettronica, le riviste specializzate, il convegno, la conferenza stampa, la pubblicazione)
- a chi è stata indirizzata (al territorio, ad altri colleghi, ad interlocutori privilegiati)
- quali effetti ha prodotto (sui destinatari, sul progetto).

CAPITOLO TERZO

L'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA NEL RUOLO DI PARTNERSHIP DI SVILUPPO GEOGRAFICO NELLA REALIZZAZIONE DEL PROGETTO EQUAL-“PEGASO”

SOMMARIO: INTRODUZIONE – 1. IL BILANCIO SOCIALE – 1.1. ELABORAZIONE DEL BILANCIO SOCIALE – 1.2. IL CONTESTO E LE MOTIVAZIONI DEL PROGETTO – 1.3. CHE COS'È EQUAL - PEGASO? - 1.4. MAPPARE GLI STAKEHOLDER DEL PROGETTO – 1.5. IL SISTEMA DI GOVERNANCE DEL PROGETTO – 1.6. SCHEMA DI VALUTAZIONE QUALITATIVA – 1.7. LE VALUTAZIONI PER IMPOSTARE UN BILANCIO – 2. “CARCERE E COMUNICAZIONE”: GLI OBIETTIVI E LE STRATEGIE – 2.1. UN CARCERE “PERMEABILE” – 2.2. PER UNA COMUNICAZIONE DAVVERO “SOCIALE” – 2.2.1 FONTI DI INFORMAZIONE – 2.2.2. LE “NICCHIE” COMUNICATIVE – 2.2.3. GLI SVILUPPI DELLA RETE- 2.3. GLI “ADDETTI AI LAVORI” COME PUBBLICO E FONTE.

Introduzione

L'Iniziativa Comunitaria Equal “PEGASO” è una Partnership geografica di 9 membri, finanziata dal Fondo Sociale Europeo e dalla Regione Emilia Romagna, il cui soggetto referente è *Techné*¹⁰.

Il progetto, avviato nel 2005, aveva l'intenzione di promuovere l'*inserimento socio-lavorativo di persone in esecuzione penale* nei territori di Bologna, Forlì-Cesena e Ferrara.

Il modus operandi del progetto si basa sulle tre tematiche fondamentali che caratterizzano i processi di inclusione, ossia: valorizzare la *governance* interistituzionale, promuovere le opportunità di *lavoro* e diffondere i concetti e le prati-

¹⁰ Società che si occupa di formazione professionale sul territorio di Forlì-Cesena.

che di *comunicazione* sociale.

Su questi tre concetti, i partner hanno attivato delle iniziative ad hoc su ogni territorio coinvolto, con lo scopo di:

- sostenere le *reti interistituzionali di coordinamento* territoriale tra i Servizi nell'ambito dei "Comitati locali Area Esecuzione Penale Adulti", per utilizzare al meglio l'efficacia decisionale e le strategie di programmazione;
- promuovere le nuove *opportunità di lavoro e di occupazione stabile* per le persone in esecuzione penale, favorendo così l'integrazione tra imprese e cooperazione sociale sia all'interno che all'esterno delle carceri;
- realizzare *presidi di comunicazione sociale* per favorire lo sviluppo del dialogo tra i detenuti e i liberi cittadini, la conoscenza dei fenomeni di emarginazione e del rapporto tra inclusione e sicurezza sociale.

Il progetto PEGASO giunge a conclusione nel 2007 dopo due anni e mezzo di lavoro.

1. Il Bilancio Sociale¹¹

È utile precisare che lavorare per progetti è una pratica ormai diffusa tra coloro che si trovano ad operare nei sistemi di welfare.

Il "lavoro per progetti" nei sistemi di welfare è un'acquisizione recente che segna il passaggio da un sistema assistenzialistico ad un sistema capace di in-

¹¹ A cura di "Emilio Vergani" Valutatore esterno, responsabile scientifico del Bilancio sociale

dagare sui bisogni in quanto formula risposte non generiche e amplia la gamma dei servizi offerti.

Il lavoro per progetti impegna molto tutti gli attori per tutta la durata del progetto, tuttavia i risultati e i valori ottenuti difficilmente vengono documentati.

Tra i pochi atti certi che devono essere redatti figura la rendicontazione economica, rivolta agli enti finanziatori, la quale però coglie solo pochi aspetti dei progetti lasciando sconosciute altre dimensioni importanti del lavoro.

Questo fenomeno stimola l'esigenza di dotare le attività progettuali di strumenti per leggere e documentare meglio gli aspetti di merito e qualitativi.

Tale attività costituisce il bilancio sociale del progetto, ossia un documento che legge sotto diversi aspetti ciò che ha riguardato l'organizzazione del progetto stesso, il suo funzionamento, i suoi risultati e il suo impatto: tutte dimensioni che sono richiamate dall'aggettivo "sociale".

Viene naturale domandarsi perché redigere un bilancio sociale di progetto quando esso non è obbligatorio e nemmeno richiesto; e ancora, a chi si deve render conto e perché.

Un progetto è una complessa organizzazione temporanea che impegna molte persone alle quali va dato conto di come si è lavorato e di cosa si è realizzato.

1.1. Elaborazione del bilancio sociale

Gli elementi che hanno costituito il procedimento

La costruzione del documento di bilancio sociale avviene alla fine di un percorso che ha visto il coinvolgimento di tutti i partner del progetto.

Esso è il prodotto finale dell'attività di valutazione e come tale è stato sviluppato da tutta la partnership.

Il metodo di lavoro adottato è caratterizzato dai seguenti elementi:

- a) *la costruzione partecipata*: sia gli obiettivi (la mission) sia gli strumenti di lettura e analisi (descrittori, griglie, schede ecc.), sono il prodotto di un percorso partecipato con tutti i partner. La scelta di seguire un processo partecipato evidenzia che la sola adozione di strumenti senza un coinvolgimento sul piano razionale ed emotivo degli attori non solo ostacola la valutazione ma non avvia il processo di apprendimento da parte di chi è coinvolto;
- b) *il valutatore è un facilitatore del processo di apprendimento e non un tecnico distaccato*: iniziamo con il dire che un progetto multifattoriale è un meccanismo complesso che va aiutato a conoscersi specialmente se esso è di natura sperimentale, come il Pegaso. Inoltre, un progetto sociale lavora al cambiamento sia di un territorio che dei partner che attuano quel progetto, in quanto facenti parte di esso: cambiamento noto come "*apprendimento organizzativo*". Il valutatore ha inteso l'azione valutativa come un processo di ricerca partecipata volta a fornire conoscenza e valore. Pertanto, in questo approccio non conta soltanto misurare il grado di conseguimento degli obiettivi dichiarati, né stimare la corrispondenza a standard professionali predefiniti, ma si tratta anche di un processo di aiuto che fornisce apprendimento sul progetto, sul suo funzionamento e sugli altri molteplici aspetti;
- c) *i principi di reporting*:
 - *trasparenza* – è il primo principio in un bilancio; tramite esso si evidenzia il valore della responsabilità;

- *completezza* - le informazioni descritte nel bilancio devono essere riportate in modo chiaro in quanto i portatori di interesse possano servirsene per la valutazione economica, sociale e ambientale;
- *comprensibilità* – sono da evitare l'uso di tecnicismi, discorsi impliciti e forme gergali nella redazione di un documento di responsabilità sociale;
- *rilevanza* - nel campo sociale i dati più significativi riguardano la qualità piuttosto che la quantità. In altre parole, nel lavoro sociale è più appropriato concentrarsi su dati ricchi di significato piuttosto che su numeri poco rilevanti. Infatti, quando si opera nel campo sociale è il significato dell'esperienza che deve essere portato in primo piano.

Le fasi del lavoro

La Tab.1 mostra le macrofasi che hanno portato alla costruzione del bilancio sociale finale le quali evidenziano che la ricchezza del documento è la risultanza di un accompagnamento riflessivo continuo.



Tabella 1. le macrofasi della costruzione del bilancio sociale finale

1. *mandato, domande e criteri*: il *mandato* valutativo è stato negoziato con il capofila della partnership con cui si è stabilito che la valutazione avrebbe dovuto essere un processo di supporto al lavoro della partnership. Quindi, il processo valutativo avrebbe dovuto entrare nel progetto come una leva per la conoscenza e l'apprendimento (learning), regolando così la ridefinizione e la correzione delle iniziative e delle azioni intraprese. Ogni valutazione si basa su alcune *domande*; quelle previste per il progetto Pegaso sono state: Che valore sociale ha prodotto il progetto? Che apprendimenti ha prodotto il progetto? Come ha funzionato l'organizzazione progettuale? I *criteri* individuati per il progetto Pegaso sono:

Coerenza: rapporto tra obiettivi e strumenti individuati per realizzarli;

Efficacia: esiti di un programma in relazione ai suoi obiettivi;

Sostenibilità: verifica se le azioni possono continuare in maniera autonoma anche dopo la fine del finanziamento pubblico.

2. *contesto, politiche, mission e mappe degli stakeholder*: dopo aver definito il *contesto* della valutazione si è passati alla costruzione dell'oggetto di lavoro del progetto. All'inizio l'oggetto di lavoro non è chiaro a tutti. Questo accade perché l'oggetto di lavoro è un'idea e con ciò ciascuno ne ha una sua propria. La ricostruzione dell'oggetto di lavoro è un'opera di chiarificazione utile per l'apprendimento e la comprensione reciproca di una partnership. Il documento di *mission* è la sintesi del lavoro di ricostruzione.

In contemporanea alla ricostruzione dell'oggetto di lavoro si è proceduto a riprendere il contesto (sociale e istituzionale) in cui si sono delineate le pro-

blematiche da risolvere.

Affinché il progetto possa esprimersi in una strategia, è necessario mettere in chiaro quali siano le politiche che Pegaso intenda perseguire mediante le proprie azioni. Questa riflessione restituisce spessore agli interventi sociali e, nel contempo, è anche una mappa orientativa che permette di ragionare sul medio-lungo periodo sia rispetto agli impatti perseguiti o realizzati, sia rispetto alle reti e alle collaborazioni che si intendano porre in essere. In tal modo la lettura delle politiche è stata favorita anche dalla riflessione sugli stakeholder e dalla loro mappatura. Infine, si è organizzato il sistema di governo del progetto.

3. *Sistemi di descrizione e rilevazione*: la valutazione non può ignorare l'applicazione di descrittori (indicatori) di processo e di risultato. L'attuazione del sistema di descrittori è possibile solo dopo la ricostruzione di quanto descritto nella fase 2; anch'essa è il frutto di una negoziazione articolata con i partner.
4. *Monitoraggio*: è la fase di controllo dell'andamento quantitativo e qualitativo del progetto e utilizza i descrittori.
5. *Valutazione in itinere*: le valutazioni in itinere che non si basano solo sul monitoraggio, si sono svolte su due tavoli: il *Nucleo di Valutazione*, composto dal capofila, dall'Amministrazione Penitenziaria e dal valutatore incaricato; il tavolo con i partner con i quali le valutazioni in itinere assumono il ca-

rattere della valutazione riflessiva volta a comprendere il significato dei fatti. Infatti, nel corso del tempo le valutazioni prodotte hanno accompagnato la rivalutazione di interventi, iniziative, strategie ed azioni.

6. *Relazione del bilancio sociale*: al termine del progetto si è nelle condizioni di scrivere il documento di bilancio sociale, il quale viene spiegato ai partner e presentato in una occasione pubblica. Esso non è solamente il documento finale ma è ciò che dà vita ad un processo organizzativo.

1.2. Il contesto e le motivazioni del progetto

Per capire quali siano le ragioni per le quali si è attivato nella regione Emilia Romagna un programma che intervenisse sul tema dell'inclusione in area di esecuzione penale – tenendo presente il criterio di sussidiarietà tra pubblico e privato sociale - occorre ricostruire alcuni tratti del contesto sociale e penitenziario entro cui ha preso forma l'idea della progettazione dell'Iniziativa Comunitaria "Pegaso".

I dati sull'esecuzione penale

Facendo riferimento ai dati del 2005 (utili per capire la condizione in cui si è inserito Pegaso), il monitoraggio ha evidenziato che negli ultimi dieci anni il numero dei detenuti è raddoppiato e addirittura triplicato negli ultimi vent'anni.

I detenuti appartengono sempre più ad aree multidimensionali di disagio sociale e rappresentano un paradigma delle difficoltà delle politiche sociali in questi anni.

In Emilia-Romagna il numero di persone coinvolte nell'area penale segue il trend numerico nazionale e internazionale di incremento costante.

Al 31.12.2005 il numero di detenuti e il tasso di sovraffollamento negli istituti Penitenziari della regione erano i seguenti:

Regione	Capienza regolamentare di tutti gli Istituti	N° detenuti	Tasso di sovraffollamento
Emilia Romagna	2.382	3.852	1,62
Bologna	481	1.043	2,17
Ferrara	228	368	1,61
Forlì	135	193	1,43

(fonte: Ministero della Giustizia¹²)

Tra questi, oltre il 40% dei detenuti era in attesa di giudizio; a queste presenze si devono aggiungere 1.934 persone in area penale esterna seguite dagli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (UEPE).

Il sovraffollamento determina una degradata qualità della vita, problemi sanitari e psicologici nonché psichiatrici (episodi autolesionistici e suicidi), come pure difficoltà nello svolgimento delle attività "trattamentali", incluse quelle attività di sostegno che gli enti locali e i soggetti del terzo settore della Regione, da sempre presenti e attivi nell'area dell'esecuzione penale, organizzano e finanziano.

Le difficoltà di gestione sono aggravate anche dalle carenze del personale dell'area "trattamentale"; infatti, gli educatori sono in numero insufficiente (1 e-

¹² PDF "Le politiche sociali e gli interventi a favore dell'area penale nella Regione Emilia-Romagna", Regione Emilia Romagna, www.emiliaromagnasociale.it/2006.

ducatore per ogni 109 detenuti a livello nazionale) e questa carenza di organico diminuisce l'efficienza degli investimenti fatti nella formazione.

Il problema del lavoro per i detenuti

Come risultato di questa situazione e delle carenze finanziarie del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, in Regione nell'ultimo semestre le attività lavorative impiegavano il 19,34% dei detenuti; l'80,80% di questi lavorava alle dipendenze dell'Amministrazione Penitenziaria, in attività producenti scarse opportunità di inclusione lavorativa a fine pena¹³.

Le difficoltà strutturali

Dal contenuto del progetto Pegaso si posso identificare le difficoltà strutturali, esogene ed endogene, che la persona in esecuzione penale incontra:

- scarse opportunità di lavoro e di mantenimento stabile,
- disorientamento sociale e scarse opportunità di partecipazione,
- scarse/inadeguate competenze professionali rispetto alle richieste del mercato,
- aspettative/esigenze professionali ed economiche disattese,
- pregiudizi su chi ha vissuti penali.

Marginalità ed esclusione sociale stanno diventando il deficit di fondo della maggioranza dei detenuti.

Si tratta di persone che vivono questa condizione ben prima dell'ingresso in

¹³ Volendo usare un termine di paragone per illustrare la debolezza delle politiche e degli interventi nel 2005 si può ricordare che nel 1990 il 43% dei detenuti lavorava (più del doppio dei detenuti che lavoravano nel 2005)

carcere poiché accumulano lo svantaggio nel corso dell'esistenza, fino all'ingresso nei circuiti delinquenziali e in carcere, mentre troppo spesso i soli punti di riferimento esterni sono i circuiti devianti di provenienza.

Le ragioni dell'emarginazione a carico dei detenuti rimangono le limitate opportunità d'inclusione sociale e di riscatto dalla propria condizione; in particolare si può osservare la scarsa presenza di:

- livelli di istruzione, formazione e capacità di apprendimento in contesti frontali/teorici,
- "abitudine al lavoro" e alle regole che esso comprende,
- punti di riferimento affettivi, familiari, amicali,
- capacità comunicative rispetto al contesto relazionale,
- strumenti culturali, conoscenza del territorio, utilizzo dei servizi,
- risorse economiche e abitative.

Un quadro depauperato che è causa di reiterazione di una condizione di emarginazione; in queste condizioni la persona in esecuzione penale tende alla disistima, al vittimismo, alla passività.

Le problematiche appena descritte delle persone s'incrociano con due fattori decisivi: i Sistemi (vale a dire le Reti dell'esecuzione penale e le Reti territoriali allargate); i Processi (ossia le interconnessioni tra i beneficiari, le Reti, la Comunità sociale).

La molteplicità delle caratteristiche e delle problematiche della popolazione che ha pendenze con la giustizia rende oneroso per i Sistemi dare risposte puntuali e frantumata i rapporti all'interno dei Processi.

Peraltro il fattore più discriminante rimane la *percezione sociale* della condi-

zione del reo.

I sentimenti di diffidenza e di indifferenza, originati dalla disinformazione sul carcere e sui percorsi di vita dei detenuti o chi ha vissuto questa esperienza, sono all'origine di una distanza sociale tra cittadinanza e condannati ancora grande e incurante del legame tra i fenomeni sicurezza – legalità – inclusione.

La suddetta descrizione è la realtà in cui si è formato il progetto Pegaso; scenario che ha subito una forte modifica a seguito del provvedimento dell'indulto varato nel luglio 2006.

Questa disposizione è intervenuta a progetto già ampiamente avviato ed ha prodotto cambiamenti significativi sia sull'andamento delle iniziative del progetto che nel mondo penitenziario (ad esempio sul dato di sovraffollamento).

L'Indulto del luglio 2006

Con la legge 31 luglio 2006 è stato concesso provvedimento dell'indulto per tutti i reati commessi fino al 2 maggio 2006 puniti entro i tre anni di pena detentiva e con pene pecuniarie non superiore a € 10.000, sia sole che congiunte a pene detentive.

Il provvedimento prevede anche uno sconto di tre anni per coloro che sono stati condannati a una pena detentiva di maggiore durata e abbiano commesso il fatto precedentemente alla data sopra indicata (sono esclusi dalla concessione dell'atto di clemenza i colpevoli di alcuni reati previsti dal codice penale - sequestro di persona a scopo di estorsione, omicidio, etc.).

Il provvedimento nasce con l'obiettivo di rimediare ad una situazione di sovraffollamento degli istituti penitenziari che, a partire dagli anni '90, ha visto au-

mentare progressivamente il numero di presenze all'interno delle carceri italiane, arrivando a toccare tassi di detenzione mai raggiunti.

Il provvedimento nasce quindi con l'esplicita finalità di riportare il sistema penitenziario italiano all'interno dei parametri della legalità e di permettere una condizione di esecuzione della pena compatibili con i principi posti a tutela dai diritti fondamentali delle persone private della libertà.

L'impatto dell'indulto sul progetto Pegaso

Il provvedimento dell'indulto ha prodotto un forte impatto all'interno del mondo carcerario tanto da poterlo definire un vero e proprio "cambio di cornice", cioè una trasformazione quantitativa e qualitativa dei parametri di riferimento sul fenomeno della detenzione, sulla sua valutazione e sul suo significato sociale.

Negli anni successivi all'indulto, a livello europeo, si sono intrapresi numerosi interventi (finanziati dal Fondo Sociale Europeo) dedicati alla progettazione e alla realizzazione di percorsi di inserimento socio-lavorativo di persone con vissuto penale.

I programmi di Iniziativa Comunitaria EQUAL sono certamente da annoverare tra questi interventi, ed in particolare Equal Pegaso che è stato progettato a partire da una condizione della detenzione che, in Italia, è sostanzialmente venuta meno.

Le definizioni delle finalità e la quantificazione degli obiettivi erano basate su un fenomeno che oggi, grazie all'indulto, non è più tale.

Infatti, gli obiettivi di Pegaso basati sull'inclusione socio-lavorativa, a causa della riduzione drastica delle persone detenute, sono venuti meno in quanto so-

no state sottratte persone ai percorsi programmati di lavoro/tirocinio obbligando le organizzazioni partner a intervenire sia sul piano dei processi sia sul cronogramma delle azioni e degli obiettivi.

I Comitati Locali per l'Esecuzione Penale: una prerogativa della Regione Emilia Romagna

Sul piano delle reti e dei processi di governance si evidenziano i "Comitati Locali per l'Esecuzione Penale", organismi territoriali e strategici.

Nel corso degli anni '80 in Emilia Romagna, al fine di rendere concrete le possibilità di reinserimento socio-lavorativo stabilite dalla normativa nazionale, in diversi Comuni, sedi di carceri, iniziano a sorgere i "Comitati carcere-città", centri di incontro tra le istituzioni coinvolte nelle questioni relative all'esecuzione penale presenti a livello locale.

Questi luoghi assumono negli anni un importante punto di riferimento per la condivisione a livello interistituzionale di problematiche, riflessioni, emergenze e per la predisposizione di interventi e servizi nell'area.

A seguito di ciò viene stipulato il "*Protocollo d'intesa tra il Ministero della Giustizia e la Regione Emilia Romagna, per il coordinamento degli interventi rivolti ai minori imputati di reato e agli adulti sottoposti a misure restrittive della libertà*", approvato il 5 marzo 1998.

Quest'accordo, attualmente ancora in vigore, oltre ad elaborare una strategia locale per l'integrazione di adulti e minori coinvolti in percorsi di esecuzione penale, tratta in un'ottica di "rete" vecchie e nuove tematiche legate a quest'area: ad esempio, la territorializzazione della pena, i servizi per i detenuti stranieri, gli interventi in favore delle donne e dei loro figli, la formazione del personale

impiegato nella struttura del carcere, ecc.

Inoltre, uno dei principali aspetti innovativi del Protocollo è la formalizzazione e valorizzazione delle sedi incaricate alla concertazione, alla programmazione, alla progettazione congiunta delle azioni per la reinclusione socio-lavorativa dei detenuti, ex detenuti e condannati in misura alternativa.

Tali centri sono denominati, appunto, Comitati Locali per l'Esecuzione Penale, promossi dalle Amministrazioni Comunali sedi di carcere (ad esclusione del territorio di Forlì-Cesena, dove il Comitato è promosso dall'Amministrazione Provinciale) in cui fanno parte diversi attori istituzionali – talora anche privati - che concorrono, tramite i propri Servizi di competenza, alla realizzazione degli interventi per l'inclusione socio-lavorativa in area esecuzione penale.

Nei vari contesti della Regione, l'attività dei Comitati Locali si incontra secondo varie modalità con i tavoli programmatici di Piani Sociali di Zona (Legge 328/2000).

1.3. Che cos'è EQUAL-PEGASO?



Le province dell'Emilia-Romagna

La mission di Equal-Pegaso

Equal, come precedentemente già detto, è l'iniziativa comunitaria cofinanziata dal Fondo Sociale Europeo per il periodo 2000-2006 che, nel quadro della *Strategia Europea per l'Occupazione*, mira ad innovare gli approcci e le politiche finalizzati a contrastare il fenomeno della discriminazione e della disuguaglianza nel contesto del mercato del lavoro, ponendosi come laboratorio per sperimentazioni su base transnazionale.

Pegaso è un progetto multiattoriale pluriennale, finanziato dal programma di Iniziativa Comunitaria Equal, che si propone di contribuire - nel territorio di Bologna, Ferrara e Forlì-Cesena - alla diffusione di processi plurali di rete per l'inclusione dei detenuti in un ambito in cui marginalità ed esclusione sociale stanno diventando il deficit di fondo della maggioranza dei detenuti.

In questa direzione Pegaso si è prefissato delle *finalità strategiche* che costituiscono la cornice di indirizzo entro cui si collocano e si sviluppano le macrofasi progettuali.

In particolare Pegaso si attiva affinché si costruiscano le *modalità e le pratiche partecipate e condivise* tra i territori di Bologna, Ferrara e Forlì-Cesena, al fine di promuovere *l'inclusione socio-lavorativa* di persone in esecuzione penale.

In sintesi, tale progetto dovrebbe favorire l'interscambio di esperienze tra le tre province interessate e le pratiche che risulteranno efficaci potranno essere trasferite a tutto il territorio nazionale.

Lo scopo di Pegaso è quello di favorire una migliore *conoscenza* del fenomeno detentivo nonché un'adeguata *comunicazione* tra soggetti territoriali coinvolti nelle azioni di reinserimento sociale, dando maggior risalto alla sfera della detenzione.

Nel suo sviluppo Pegaso, a livello di sistema, identifica e mette in risalto le *buone prassi* nonché le *nuove strategie* in atto rispetto al tema dell'inclusione di persone con vissuto penale, favorendo così la riflessione e l'intervento sull'opportunità di una *governance* delle reti attuate dai presidi istituzionali per l'esecuzione penale.

L'obiettivo di Pegaso è quello di costruire una comunità competente e sensibile al tema dell'esecuzione penale, informata sulle condizioni del mondo carcerario e capace di non essere preda dei facili pregiudizi in materia.

Inoltre, dopo aver suscitato una maggiore attenzione da parte del mondo del lavoro al tema dell'inclusione, si attende una crescita di risorse umane e una

maggiore solidità del patto sociale, riducendo il rischio di ricaduta nel circuito deviante.

Le tre macrofasi del progetto

Gli interventi previsti da Equal Pegaso si sviluppano in *3 macrofasi contemporanee*, in stretto rapporto tra loro, sia nei tempi di svolgimento, sia nell'influenza e nell'impatto che esercitano reciprocamente.

Al progetto concorrono i partner che si collocano nei tre diversi territori di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena.



MACROFASE 1 - Valore alla governance: Assistenza alle Reti Locali e ai Comitati Locali Area Esecuzione Penale Adulti

- *I criteri della fase:* l'azione prevede la fornitura di assistenza e supporto trasversale ai tre Comitati Locali Area Esecuzione Penale Adulti nell'analisi delle criticità e nella produzione di strategie efficaci di organizzazione delle attività nell'aria dell'esecuzione penale.

L'azione prevede un supporto specifico ad ogni Comitato Locale per il coordinamento e l'integrazione degli indirizzi istituzionali con le reti del lavoro e del welfare (Piani Sociali di Zona) anche attraverso il ricorso ad accordi operativi.

- *Dettaglio della fase: A) Assistenza ai Comitati Locali per l'Esecuzione Penale Adulti e alle reti locali - intervento trasversale:* Pegaso intende fornire ai Comitati Locali di Bologna, Forlì-Cesena e Ferrara una consulenza in merito alla riorganizzazione e alla pianificazione strategica di indirizzo e governance, nonché a modalità innovative di integrazione con i *Piani Sociali di Zona*. A tale scopo è prevista, in capo all'Ente Capofila della Partnership (Techné), un'indagine a regia unica di rilevazione dello stato dell'arte dei Comitati Locali sui tre territori di riferimento del progetto, che consenta di individuare eventuali criticità e di proporre iniziative di sviluppo/riorganizzazione. B) *Assistenza ai Comitati Locali per l'Esecuzione Penale Adulti e alle reti locali - interventi locali:* servizi di assistenza tecnica e organizzativa personalizzate su Forlì-Cesena, Ferrara, Bologna; iniziative di ri/organizzazione dei gruppi di lavoro; sviluppo di accordi/patti/protocolli tra istituzioni, reti territoriali del mondo del lavoro e del privato sociale; sperimentazione di interventi di Rete.
- *Partner responsabili:* Techné, Comune di Bologna, Provincia di Forlì-Cesena, Comune di Ferrara.

MACROFASE 2 – *Accesso al lavoro: di ricerca ed elaborazione Buone pratiche, creazione d'impresa, strumenti di reimpiego, percorsi di inserimento.*

- *I criteri della fase:* l'azione prevede una ricerca ed elaborazione delle buone

pratiche di inserimento lavorativo sul territorio (di influenza del progetto, regionale, nazionale) al fine di elaborare un vademecum utile alla sperimentazione di nuove forme di occupazione e lavoro. La ricerca è affidata al partner Cefal. Quindi, su ognuno dei tre territori coinvolti, si realizzano azioni individualizzate di accompagnamento, tirocini, counselling, anche integrati ad eventuali iniziative formative esistenti (corsi, tirocinio, ecc.); azioni di supporto ai piani trattamentali dentro il carcere e di accompagnamento sul territorio; studi di fattibilità e/o sperimentazione di nuove opportunità e modalità di lavoro interne ed esterne al carcere.

- *Dettaglio della fase:* A) *Ricerca ed elaborazione delle buone pratiche:* selezione e valutazione critica delle esperienze di inserimento lavorativo sul territorio regionale a supporto delle azioni del progetto. Selezione delle interventi della filiera formazione-lavoro. Rilevazione comparata delle esperienze di eccellenza in ambiti extraregionali. B) *Creazione di impresa, strumenti di reimpiego, percorsi d'inserimento:* tirocini, accompagnamento, counselling, supporto ai piani trattamentali dentro il carcere e di accompagnamento sul territorio. Studi di fattibilità e/o sperimentazione di nuove opportunità e modalità di lavoro: start up/spin off d'impresa; lavori socialmente utili; unità produttive interne al carcere; lavoro a domicilio come preinserimento in impresa; passerelle da non profit a profit.

- *Partner responsabili:* Cefal, Techné, EnAIP di Ferrara.

MACROFASE 3 - Comunicazione sociale: Agenzia di comunicazione Sociale sul carcere; Laboratori Locali di Comunicazione.

- *I criteri della fase:* l'azione prevede la progettazione, pianificazione, creazione di un'Agenzia di comunicazione Sociale interprovinciale sulle problematiche del carcere; la realizzazione di una campagna di comunicazione integrata rispetto agli eventi sui tre territori e al progetto Pegaso nel suo insieme. Quindi, in connessione con l'Agenzia, l'azione prevede l'organizzazione di sedi locali attrezzate di Laboratori Locali di Comunicazione rispettivamente sui tre territori, nelle carceri e/o all'esterno. I Laboratori sono composti da gruppi di volontari, detenuti, operatori che realizzano le iniziative di comunicazione sociale e creativa da e sul carcere.
- *Dettaglio della fase:* A) *Agenzia di comunicazione Sociale:* realizzazione di un'Agenzia di Comunicazione Sociale sul carcere. L'Agenzia realizza interventi e campagne di comunicazione, ed elaborazione della "*core philosophy*" dell'Agenzia; consulenza ai Laboratori Locali e divulgazione dei loro prodotti di comunicazione; organizzazione e gestione della sede interprovinciale; progettazione, gestione, aggiornamento del sito Web. L'azione prevede anche attività di elaborazione, editing e stampa di tutti i prodotti cartacei ed elettronici del progetto (sia in itinere sia finali). B) *Laboratori locali di comunicazione:* realizzazione di Laboratori Locali di comunicazione rispettivamente su Forlì-Cesena, Ferrara, Bologna, delle carceri e/o all'esterno, composti da gruppi di volontari, detenuti, operatori. In ogni Laboratorio si organizza una sede attrezzata (interna o esterna al carcere); il coordinamento e gestione del gruppo di lavoro; interventi e rubriche su media locali (stampa/radio/TV); incontri locali con le scuole; attività laboratoriali di giornalismo sociale.

- *Partner responsabili*: Dipartimento Comunicazione Università di Bologna, Associazione Nuovamente, EnAIP Emilia-Romagna, Comune di Bologna, Techné, EnAIP di Ferrara.

1.4. Mappare gli Stakeholder del progetto

Chi sono gli stakeholder?

Gli stakeholder, conosciuti anche come portatori di interesse, sono tutti coloro che possono influenzare o essere influenzati dall'azione di un'organizzazione.

Per una organizzazione sapere quali siano i propri stakeholder è un atto di responsabilità sociale del progetto; infatti, nella maggior parte dei casi, le organizzazioni danno conto solo a un tipo particolare di stakeholder: il finanziatore (che nel mondo profit spesso è l'azionista).

Un progetto sociale come Equal Pegaso ha la particolarità di essere un sistema volto a produrre cambiamento in un contesto locale, agendo sulle politiche di rete e di cooperazione e utilizzando risorse pubbliche.

Poiché si tratta di intervenire sui sistemi, sulle organizzazioni, sui processi che coinvolgono persone - e i capitali impiegati sono dei cittadini coinvolti -, avere come riferimento la pluralità degli stakeholder è certamente coerente con il mandato di un progetto come Equal Pegaso.

Mappe per il governo del progetto

Per avere una visione d'insieme degli stakeholder e per capire come questi si relazionano al progetto occorre costruire una mappa degli stessi.

Si tratta di disporre gli stakeholder intorno al progetto, in una posizione più o meno lontana da quest'ultimo, secondo il grado di influenza (presunto o possibile) che sono in grado di esercitare o di ricevere.

La mappatura così costruita non solo dà a tutti i partner una rappresentazione della complessità del proprio "ambiente di lavoro", ma permette di disporre di uno strumento di project management, vale a dire di uno strumento che permette di ragionare sugli stati desiderabili del progetto.

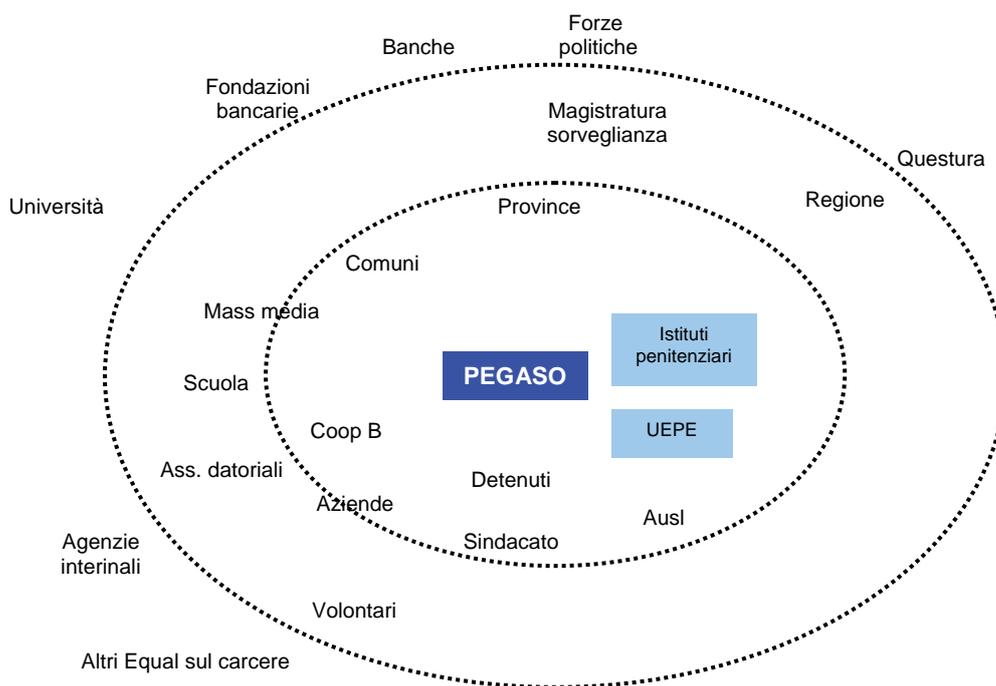
In altre parole: costruire una mappa degli stakeholder rende visibile la vicinanza o la lontananza dal progetto di alcuni portatori di interesse; ora, questa distanza può essere più o meno desiderata, si potrebbe ad esempio rilevare la distanza eccessiva di uno stakeholder e quindi doverne esaminare le ragioni, nonché programmare strategie per un suo avvicinamento (cercando di capire il grado di attrazione del proprio progetto); oppure si potrebbe registrare l'eccessiva influenza esercitata da uno stakeholder e quindi la necessità di dover riequilibrare le sfere di influenza.

Come si vede, la funzione della mappa è sia rendicontativa, ma nel contempo è anche uno strumento di governo dei processi.

La prima mappa generale del progetto

Nella prima mappa generale degli stakeholder del progetto viene rappresentata la situazione a giugno del 2007.

Con il tavolo tecnico-scientifico, in due sessioni di lavoro, è stata analizzata la dimensione strategica della mappa, da cui sono uscite le indicazioni appresso descritte.



Mappe generale degli stakeholder del progetto Equal Pegaso

La prima mappa (giugno 2007) mostra una significativa capacità di attrazione di stakeholder differenti per struttura, mandato e capacità di influenza.

Viene evidenziata la densità di enti locali, Amministrazione, settori produttivi, segmenti del terzo e quarto settore e della società civile.

Sebbene il numero non sia elevato, è evidente la qualità e l'eterogeneità degli stakeholder del progetto.

Ciò può essere rilevato come un risultato del progetto sia sotto il profilo della capacità di costruire connessioni, sia rispetto alla capacità di "tenere insieme" attori tra loro spesso non direttamente collegati.

Alla luce della mission del progetto e della sua collocazione territoriale, è utile discutere sia le *vicinanze* che le *distanze significative* di alcuni stakeholder dal progetto al fine di capirne le ragioni e valutare il funzionamento del progetto

medesimo.

- PRIMA VICINANZA SIGNIFICATIVA: *le aziende*; attori economici di un territorio e leve fondamentali per l'inclusione lavorativa, le aziende sono state attratte dal progetto e con il progetto hanno dato vita alla sperimentazione di un modello di inclusione lavorativa capace di essere sostenibile ed essere esportabile, secondo le valutazioni degli stessi imprenditori. Questa vicinanza al progetto può essere letta come una compatibilità tra la mission delle imprese e una più ampia mission di sviluppo locale che coinvolga tutti gli attori di un territorio.
- SECONDA VICINANZA SIGNIFICATIVA: *le coop B*; le cooperative sociali di tipo B sono, insieme ai progetti di inclusione socio-lavorativa, le principali leve significative (in Italia) di inclusione lavorativa (le coop B sono una formula che, nata in Italia, ha rappresentato una eccellenza nell'Ue); in particolare le coop B sono indicate come una risorsa anche dalla legislazione recente¹⁴. Ciò che va colto è l'integrazione tra queste due piste di ingresso al lavoro, progetti e cooperative, e la capacità di mirare insieme al medesimo obiettivo nella sperimentazione di un modello comune.
- TERZA VICINANZA SIGNIFICATIVA: *gli istituti di pena*; la vicinanza degli istituti di pena segnala la collaborazione che si è potuta instaurare tra Pegaso e l'Amministrazione Penitenziaria; la collaborazione va letta, anche alla luce delle azioni condotte nel progetto, come la fondata intenzione da parte degli istituti di dare corso a processi inclusivi e quindi di superare la mission puramente detentiva intramuraria. Ciò anche in risposta al basso sviluppo, ne-

¹⁴ Legge 30/2003 art.9

gli ultimi anni, delle esperienze di inserimento lavorativo e quindi alla necessità di riprendere esperienze in tal senso.

- QUARTA VICINANZA SIGNIFICATIVA: *gli UEPE*; l'esecuzione penale esterna trova nei progetti europei una delle soluzioni per soddisfare molta parte del proprio mandato. La vicinanza degli UEPE al progetto non sorprende ma segnala la loro piena consapevolezza rispetto all'occasione fornita dai progetti europei di inclusione. È significativa la vicinanza degli UEPE anche in relazione al fatto che il progetto ha dato corso a processi di sostegno agli organismi territoriali di governance, vicinanza che si può leggere quindi come intenzione di concorrere al buon funzionamento degli organismi che compongono la scena intraistituzionale.
- QUINTA VICINANZA SIGNIFICATIVA: *gli enti locali*; da alcuni anni gli enti locali lavorano per superare il modello del mero adempimento al fine di assumere quello che mette al centro il conseguimento dei risultati programmati (si pensi all'importanza del tema delle qualità e alla ricezione delle carte dei servizi); in questo senso la vicinanza dell'ente locale al progetto, sia nella forma di partecipazione alla partnership che come attenzione degli assessorati e dei singoli dirigenti, segna il tentativo concreto di abbandonare il ruolo di mero regolatore pubblico per farsi co-autore, nel pieno spirito della legge quadro 328/2000, dei sistemi di welfare locale. Va segnalato che questa vicinanza ha permesso agli stessi enti locali di rendersi conto di quanto potrebbe aiutare l'inclusione sociale un lavoro di razionalizzazione delle procedure regolative imposte proprio dalla dimensione pubblica.
- PRIMA DISTANZA SIGNIFICATIVA: *le forze politiche*; le forze politiche qui sono in-

tese come espressione democratica e organizzata di istanze valoriali e opzioni di fondo capaci di influenzare le strutture di governo in vista di interessi collettivi. L'Emilia Romagna è una Regione nota per il fatto che l'esperienza politica esprime una significativa presenza; infatti sorprende la distanza di detta realtà da un progetto che ha interessato tre province e che ha costruito rapporti di rete con gli EE.LL. e il mondo della produzione. Tuttavia il progetto ha dimostrato di interloquire con una pluralità di attori. Il fatto che la politica non si sia inserita come uno stakeholder, quindi come un legittimo portatore di interesse in un progetto che interessa l'inclusione sociale, è un elemento che merita un approfondimento.

- **SECONDA DISTANZA SIGNIFICATIVA: *la questura***; è la proiezione sul territorio del Dipartimento della Pubblica Sicurezza che garantisce lo svolgimento, la direzione e l'organizzazione di tutta l'attività della Polizia di Stato nella Provincia. In ogni capoluogo di provincia c'è una Questura, di conseguenza la si può sicuramente ritenere come uno stakeholder rilevante del progetto in relazione alla costruzione di un'idea di sicurezza urbana, la quale si può intendere in modi diversi. In ogni caso, è un punto debole del progetto quello di non essere riusciti ad attrarre maggiormente il presidio della pubblica sicurezza (che, diversamente dalle forze politiche che sono forme libere di aggregazione, ha un profilo istituzionale), quantomeno come livello generale di interlocuzione.
- **TERZA DISTANZA SIGNIFICATIVA: *la magistratura di sorveglianza***; la magistratura di sorveglianza è la parte del sistema giudiziario che si occupa della sorveglianza sull'esecuzione della pena; ha il compito di vigilare sull'esecuzione

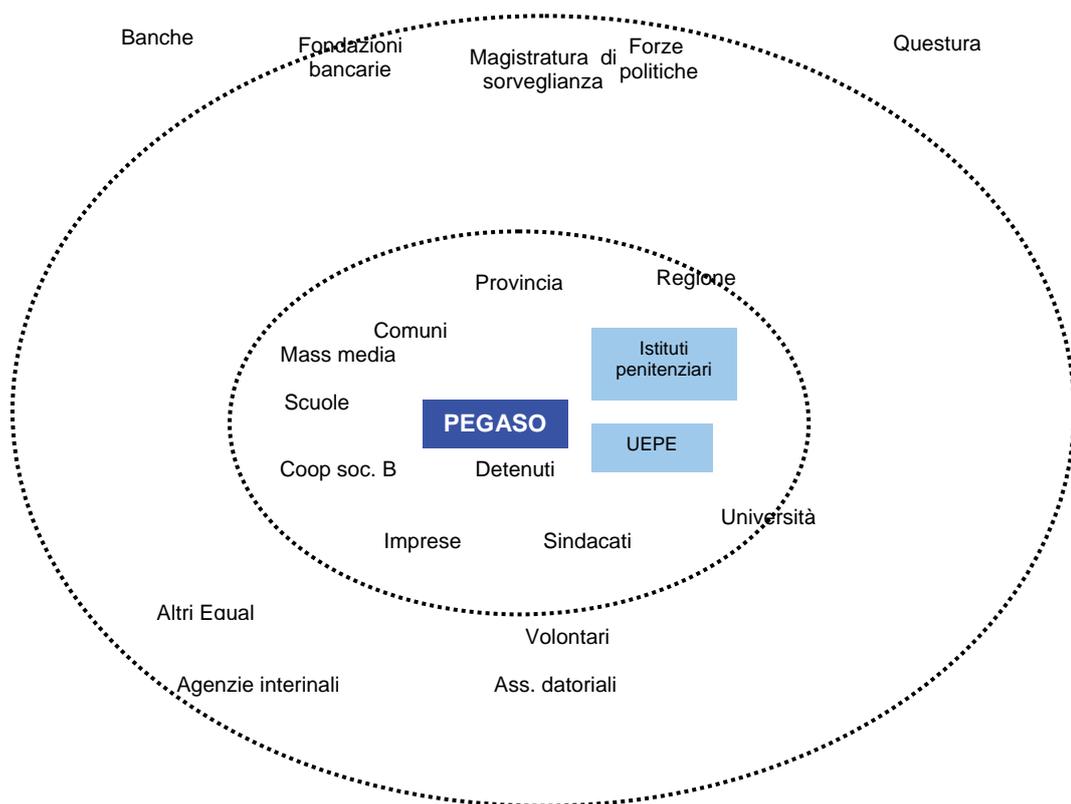
della pena nel rispetto dei diritti dei detenuti e degli internati, interviene in materia di applicazione di misure alternative alla detenzione, di esecuzione di sanzioni sostitutive, di applicazione ed esecuzione di misure di sicurezza. Si compone di due organi giurisdizionali: l'Ufficio di Sorveglianza e il Tribunale di Sorveglianza. Tenendo conto della prossimità da un lato con gli istituti penitenziari e dall'altro con gli Uffici dell'Esecuzione Penale Esterna (UEPE), ci si sarebbe aspettati una maggiore vicinanza anche della stessa al progetto, la quale anche se è un organo di controllo può essere reputata uno degli attori necessari per la *governance* dei processi di inclusione. Ciononostante, e questo deve essere sottolineato, il rapporto collaborativo tra carcere e UEPE ha reso meno impellente la necessità del rapporto con la magistratura.

- QUARTA DISTANZA SIGNIFICATIVA: *la Regione*; ente di riferimento ufficiale e fondamentale. Si tratta dell'istituzione che esprime il governo a livello regionale, essa dà gli indirizzi alle politiche ed ha la titolarità della programmazione della gestione dei progetti. Il caso suggerisce la necessità di ispessire il legame tra la funzione delle politiche pubbliche (da parte degli enti locali) e la loro traduzione operativa da parte di tutti gli attori della società civile. Ciò deriva in maggior misura da una settorialità ancora non superata delle politiche pubbliche che suggerisce quindi di lavorare per la costruzione di politiche pubbliche integrate.
- QUINTA DISTANZA SIGNIFICATIVA: *Università* (ci si riferisce all'Università in generale, in quanto il Dipartimento di comunicazione è partner del progetto). Intendiamo quindi l'Università come luogo deputato alla ricerca e alla forma-

zione che oggi non sempre riesce ad affacciarsi sulle città come dovrebbe. Le ragioni di questa distanza sono difficilmente esplorabili, sicuramente i progetti importanti come Equal trarrebbero vantaggio dall'intreccio con l'Università; mentre l'Università potrebbe sperimentare come il sapere sostiene il cambiamento sociale - anziché rimanere sul piano accademico.

La seconda mappa generale del progetto

Verso la fine del 2007 la partnership ha rivisto la mappa per valutare se vi sono stati dei cambiamenti da registrare.



Seconda mappa generale degli stakeholder del progetto Equal Pegaso

La valutazione ha constatato che il progetto non ha perso nessuna vicinanza significativa ed è riuscito ad attrarre diversi stakeholder che prima erano segnati

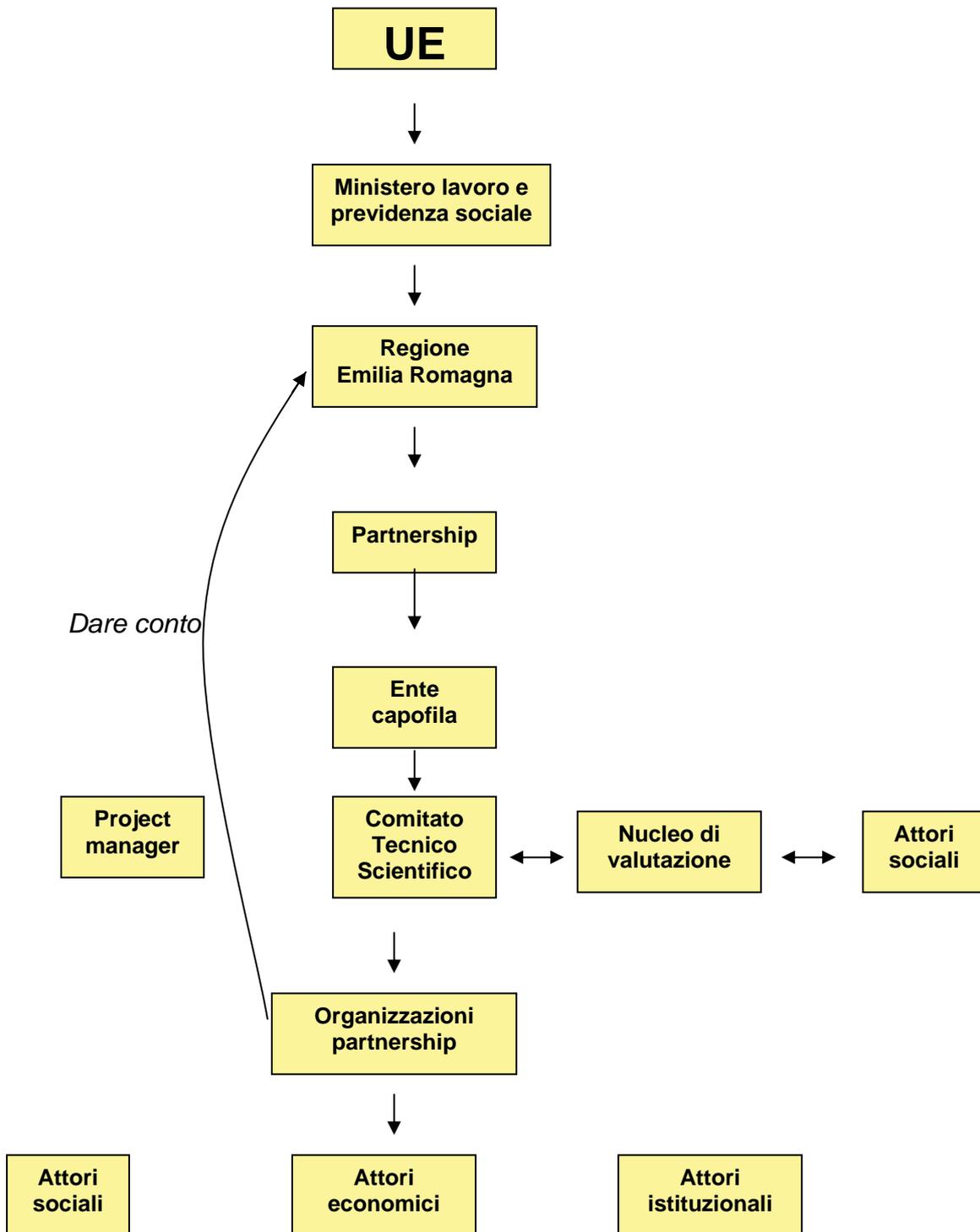
in posizioni più distanti.

- PRIMO AVVICINAMENTO: *l'Università*, probabilmente la presenza del partner "Dipartimento di comunicazione" ha favorito un dialogo e un avvicinamento dell'Università nel suo insieme alle tematiche del progetto. Questo senza dubbio sarà un legame prezioso per il futuro.
- SECONDO AVVICINAMENTO: i *Volontari*, il lavoro del progetto continua ad interessare e a coinvolgere il volontariato e questo è un segno di continuità e coerenza.
- TERZO AVVICINAMENTO: *altri Equal*, vale a dire convegni, meeting e appuntamenti di lavoro i quali creano i collegamenti necessari per la reciproca visibilità e il reciproco interesse tra i diversi progetti.
- QUARTO AVVICINAMENTO: *la Regione*, importantissimo avvicinamento tenuto conto di quanto è stato detto prima di questo stakeholder. Probabilmente questo è segno di un riconoscimento dato al lavoro svolto dal progetto e alla sua migliorata capacità di comunicare e di coinvolgere.

1.5. Il sistema di governance del progetto

Ogni progetto ha un'organizzazione che dispone di un sistema di governo con ruoli e responsabilità. Anche di questa dimensione se ne deve dare conto.

Si precisa che il sistema di governo del progetto è caratterizzato da una dimensione "orizzontale" (partecipata e riflessiva) senza un effettivo "capo progetto", basata per lo più sull'attivazione di processi; per questo è opportuno parlare di governance del progetto.



Il sistema di governance di Pegaso

Lo schema sopra riportato rappresenta il sistema di *governance* del progetto

Pegaso, dove viene indicato un *ente capofila* che esprime un *project manager*.
Facendo riferimento alla figura del pivot nel basket che dirige il gioco, alla stessa maniera il *project manager* dirige il progetto, unitamente ai partner, avvalendosi dell'aiuto di un Nucleo di Valutazione.

Al centro prende posto il *Comitato Tecnico Scientifico*, composto dai responsabili delle azioni per ogni organizzazione di partnership.

Il Comitato è un luogo non solo di elaborazione strategica e di decisioni operative ma è anche un luogo di riflessione critica sull'andamento del progetto ed è anche un luogo di apprendimento organizzativo.

Il Comitato, costituendo l'interlocutore privilegiato dell'azione di valutazione, ha sviluppato le tematiche approfondendo i punti di criticità che non si sarebbero mai resi visibili se il comitato tecnico-scientifico non avesse accettato una sorta di "supervisione valutativa" da parte del Valutatore esterno, figura che si è rivelata come facilitatore più che un tecnico distaccato.

Il *Comitato Tecnico Scientifico* dà l'indirizzo all'intera partnership e attiva le organizzazioni, le quali interagiscono e operano in cooperazione con gli attori istituzionali, sociali ed economici.

Al Comitato Tecnico Scientifico sono collegati:

- *il Nucleo di valutazione* con l'obiettivo di governare il monitoraggio in itinere degli esiti/risultati qualitativi e quantitativi delle azioni, curare e coordinare il processo di valutazione finale del progetto (diretto dal partner capofila e composto dal *project manager*, dal referente incaricato del partner di Rete Provveditorato dell'Amministrazione Penitenziaria, dal valutatore esterno su invito);

- *il Comitato di Valorizzazione* che ha l'obiettivo di pianificare e promuovere ogni azione utile alla valorizzazione e visibilità complessiva del progetto (diretto dal partner responsabile dell'Azione in area Comunicazione sociale, Dipartimento comunicazione dell'Università di Bologna, composto dal *project manager* e dai referenti incaricati dei partner Università, Nuovamente, E-nAIP Emilia Romagna, Techné).

Nell'ottica della condivisione ed autonomia territoriale scelta dalla partnership come modalità di governo del progetto, le azioni locali sono state delegate ai rispettivi partner territoriali (su Forlì-Cesena, Bologna, Ferrara) i quali dovranno individuare le sedi organizzative chiamate *Tavoli Locali*.

Pertanto, l'impianto organizzativo del progetto è stato così impostato:

- *Comitato tecnico scientifico*

Responsabilità – il partner capofila Techné, convoca, gestisce ed è responsabile del *Comitato tecnico scientifico*, ne organizza gli esiti e la restituzione ai partner. Tramite il Comitato cura il coordinamento e l'integrazione tra i partner, le iniziative, le reti territoriali, gli incontri plenari tra i 3 Tavoli Locali. Una volta avviato il progetto, il Comitato definisce i partner di rete che sottoscrivono il protocollo di Rete generale e, all'occorrenza, gli eventuali accordi/convenzioni particolari.

Riunioni - i membri di diritto sono i 9 partner di partnership e il PRAP.

I partner che non partecipano sono tenuti a comunicarlo, in caso contrario vige la regola del silenzio-assenso rispetto alle decisioni assunte dal Comitato.

- *Nucleo valutazione (interno al Comitato tecnico Scientifico)* cui responsabile è Techné in collaborazione con il PRAP. I membri che lo compongono sono: il PRAP, Techné, Valutatore incaricato.
- *Comitato valorizzazione* cui responsabile è l'Università. I membri sono: Università, Nuovamente, EnAIP Emilia Romagna, Techné.
- *Tavoli locali*: i partner territoriali promuovono delle sedi locali autonome di coordinamento denominate Tavoli Locali, attraverso i quali i partner possano organizzare e gestire direttamente le *reti e le azioni territoriali* del progetto. In sede di Comitato Tecnico Scientifico sono stati nominati i partner "*capofila locali*" (su Forlì-Cesena, Bologna, Ferrara) e definite le rispettive responsabilità. I membri delle riunioni dei Tavoli locali sono Techné e Provincia su Forlì-Cesena; Cefal e Comune su Bologna; EnAIP Ferrara e Comune su Ferrara.

1.6. Schema di valutazione qualitativa

Al fine di sviluppare un'analisi qualitativa di alcune azioni significative svolte e degli impatti prodotti è stata presa in esame l'azione d'indagine e sostegno ai Comitati Locali, il modello di inclusione socio-lavorativa sperimentato dal progetto e alcune azioni relative alla comunicazione.

FINALITÀ N°1 – *sostenere i processi di governance delle reti attivate dai presidi istituzionali per l'esecuzione penale*

AZIONE TRASVERSALE

Techné

Ricerca e consulenza ai *Comitati Locali Area Esecuzione penale Adulti*

VALORE ALLA GOVERNANCE

IN OGNI TERRITORIO

- Assistenza e proposte di *riorganizzazione delle Reti territoriali*
 - Integrazioni con i *Piani Sociali di zona*
- Comune di Bologna
 - Comune di Ferrara
 - Provincia di Forlì-Cesena

L'azione di ricerca e sostegno ai comitati locali ha avuto l'obiettivo di promuovere strumenti di pianificazione strategica di indirizzo e governance al servizio dei Comitati Locali Area Esecuzione Penale Adulti dei 3 territori, finalizzati a proporre e sperimentare modalità innovative di ri/organizzazione dei Comitati Locali e di integrazione con i Piani Sociali di Zona, anche in termini di pianificazione di accordi/progetti tra le istituzioni e le reti territoriali.

L'azione non ha realizzato solo la ricerca trasversale, curata da Iress, ma ha anche favorito lo sforzo dei partner locali nell'avviare attività concrete di riorganizzazione e valorizzazione della governance di ogni singolo comitato.

Elementi valutativi emersi

L'esperienza di lavoro con il progetto Pegaso viene giudicata importante perché ha messo il Comitato Locale e il Piano Sociale di Zona (pdz) nelle con-

dizioni di ricostruire le relazioni e i rapporti da riprogettare insieme.

Nei Comitati Locali si osserva, mediante lo strumento del comitato tecnico dello stesso, come il confronto sia ripartito.

La richiesta proveniente dai territori consiste nel circoscrivere la parte programmatica riservando ad altre aree la funzione di analisi tecnica.

Una necessità che è emersa è quella di valorizzare la partecipazione degli amministratori al comitato locale.

Infatti, i comitati locali risentono sia dell'eccesso di deleghe che della turnazione alla quale le persone presenti ai tavoli sono sottoposte.

I comitati locali hanno sempre ambito ad essere i luoghi della programmazione istituzionale e interistituzionale; questo non può accadere se la delega viene fatta da un livello politico a un livello tecnico; così come non può avvenire se le persone delegate cambiano frequentemente.

Rispetto al lavoro dei comitati locali con i tavoli di pianificazione zonale è emersa la necessità di avere delle figure di rappresentanza nei tavoli tematici per il piano di zona, affinché le rispettive specificità (e bisogni) vengano riconosciuti.

Il lavoro di ricerca è stato riconosciuto come l'occasione per migliorare la qualità degli interventi osservandone il funzionamento come un organismo interistituzionale "esterno".

In sintesi, le esperienze realizzate dalla partnership di Pegaso in relazione al percorso di ricerca-azione sviluppato dai comitati locali di Bologna, Forlì-Cesena, Ferrara, hanno evidenziato alcuni "elementi chiave" che costituiscono una strategia efficace e fattibile per il lavoro del futuro:

- identificare e differenziare le strategie (indirizzo, programmazione, realizzazione), le membership e le sedi di confronto tra funzione politico-istituzionale e funzione tecnica;
- promuovere una maggiore/migliore partecipazione della "società civile organizzata" attivando spazi effettivi per una funzione consultiva;
- promuovere iniziative di misurazione e valutazione per migliorare la coerenza e il processo complessivo, dalla programmazione alla gestione dei progetti/attività sul territorio;
- tematizzare la necessità di una regia riconosciuta della governance complessiva di ogni comitato locale e delle diverse funzioni politico-istituzionale, tecnica, consultiva, attivando processi di "decisione partecipata";
- promuovere ambiti/spazi comuni di programmazione delle politiche in ambito esecuzione penale, integrando l'azione dei Comitati Locali nel contesto dei Piani Sociali di Zona;
- promuovere una maggiore integrazione tra i diversi canali di finanziamento delle attività;
- superare/contenere l'eccesso di specializzazione con la quale vengono differenziati e gestiti i "target di utenza svantaggiata".

FINALITÀ N°2 – modalità partecipate e condivise di inclusione socio-lavorativa di persone in esecuzione penale

SCHEDA MACROFASE 2

AZIONE TRASVERSALE

Cefal

selezione delle buone pratiche di inclusione sociale e lavorativa

ACCESSO AL LAVORO E ALL'IMPRESA

IN OGNI TERRITORIO

- Studi di fattibilità per la creazione di occupazione Techné
- Laboratori produttivi EnAIP Ferrara
- Accompagnamento e counseling Cefal
- Tirocini nelle imprese
- Proposta nuove forme contrattuali

In primo luogo è stata realizzata una ricerca per la valutazione critica dell'esperienza di inserimento lavorativo sul territorio regionale, nazionale, transnazionale, di influenza del progetto, al fine di individuare pratiche innovative di inserimento e fornire informazioni strategiche sui contesti territoriali.

In base allo sviluppo ed agli esiti della ricerca, sui 3 territori coinvolti, i partner promotori hanno realizzato azioni e iniziative di promozione dell'inserimento stabile sul luogo di lavoro e di incremento occupazionale.

Essi si sono avvalsi dell'utilizzo, in chiave innovativa, di strumenti di integrazione ai piani trattamentali dentro il carcere quali l'accompagnamento, il counselling, i tirocini; e non solo: hanno realizzato studi di fattibilità mirati a sperimentare nuove opportunità e modalità di lavoro, tra le quali spiccano le unità

produttive interne al carcere e le passerelle da non profit a profit.

Di seguito vengono descritte, tra le azioni svolte, le tre più significative (una per territorio); azioni che sono state oggetto di approfondita valutazione qualitativa mediante un focus group.

A. Laboratorio produttivo metalmeccanico nel carcere di Forlì - (partner Techné)

L'Azione

L'iniziativa Equal Pegaso prevede la sperimentazione di laboratori produttivi all'interno e all'esterno delle carceri, al fine di creare presidi stabili per l'acquisizione di competenze lavorative di persone in esecuzione penale e per favorire l'inserimento lavorativo all'esterno al termine della pena.

In base a ciò Techné, in sinergia con la Direzione della Casa Circondariale di Forlì, ha progettato uno studio di fattibilità e la sperimentazione di un laboratorio produttivo per l'assemblaggio di materiale elettrico all'interno della stessa Casa Circondariale, in collaborazione con l'impresa Mareco Luce s.r.l., committente del prodotto, e la cooperativa sociale San Giuseppe, gestore del laboratorio e commissionaria del lavoro.

A tal fine, tra la fine del 2005 e gennaio del 2006, è stata realizzata un'indagine logistico-organizzativa di fattibilità dell'attività laboratoriale di assemblaggio materiale elettrico da realizzare grazie all'impiego di lavoratori detenuti assunti da una cooperativa sociale.

Nei progetti è stata coinvolta la commissione paritetica della Direzione Provinciale del Lavoro, composta da funzionari della Direzione medesima, del sin-

dacato, delle organizzazioni di categoria, della Provincia - con il compito di favorire, monitorare, tutelare il rapporto di lavoro dei lavoratori detenuti con l'impresa gerente, nonché di impostare e concordare un equo salario minimo d'ingresso rapportato al CCNL.

L'indagine di fattibilità ha comportato lo sviluppo di contatti informali e la realizzazione di incontri - tra la Direzione della Casa Circondariale di Forlì, le imprese coop. Sociale San Giuseppe e Mareco Luce, la Direzione Provinciale del Lavoro, i sindacati e la provincia di Forlì-Cesena (Commissione Paritetica) - per la verifica e condivisione degli obiettivi, la pianificazione del percorso di sperimentazione, i rapporti contrattuali tra le parti, la definizione degli elementi tecnici e gestionali funzionali all'avvio della sperimentazione.

In seguito a tali contatti sono emersi elementi costitutivi per l'avvio di una sperimentazione effettiva e quindi per l'attivazione di un laboratorio produttivo all'interno del carcere, gestito appunto dalla cooperativa sociale San Giuseppe su commissione dell'impresa Mareco Luce.

Si è quindi creato, come precedentemente accennato, un laboratorio produttivo per l'assemblaggio di materiale elettrico all'interno della stessa Casa Circondariale, in collaborazione con l'impresa Mareco Luce, committente del prodotto, e la cooperativa sociale San Giuseppe gestore del laboratorio e commissionaria del lavoro.

Il laboratorio si configura come vera e propria unità produttiva della cooperativa San Giuseppe all'interno della casa circondariale, con orario di lavoro: 7.30/11 – 13/17.

Vi lavorano stabilmente, assunti dalla cooperativa, circa 4 detenuti, sia ita-

liani che stranieri, con un turn over elevato dovuto al termine pena dei detenuti stessi.

Al termine della pena dei detenuti-lavoratori, nel caso che permangano sul territorio locale, vengono predisposti progetti per il loro reinserimento sociale.

B. Laboratorio produttivo Raee nel carcere di Bologna - (partner Cefal Bologna)

L'Azione

Su Bologna si realizza la sperimentazione di un laboratorio interno al carcere per lo start-up/spin off d'impresa.

In base alla Direttiva 2002/ 96/CE, al D.Lgs 22/97 Ronchi, al D.Lgs 151/05¹⁵ (recepimento direttiva 2002/ 96/CE), nonché alle modifiche che introdurrà il nuovo T.U. Ambiente, si è valutata la possibilità di realizzare una parte del processo di trattamento, per conto di Hera spa, presso locali opportunamente attrezzati all'interno degli istituti penitenziari impiegandovi detenuti.

¹⁵ La gestione dei Rifiuti da Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (RAEE) è regolamentata in Italia dal Decreto Legislativo n. 151 del 2005.

La normativa recepisce le indicazioni di alcune direttive emanate dall'Unione Europea per la riduzione di sostanze pericolose nelle Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche (2002/95/CE – RoHS, Restriction of Hazardous Substances) e lo smaltimento dei rifiuti generati dalle stesse apparecchiature, definiti appunto RAEE (2002/96/CE e 2003/108/CE).

Parte centrale del Decreto Lgs. 151/05 è l'estensione del principio di responsabilità dei Produttori anche alle apparecchiature elettriche ed elettroniche e il conseguente obbligo, per le aziende produttrici, di organizzare e gestire un sistema per il riciclo dei prodotti immessi nel mercato e giunti a fine vita.

Questo comporta per i Produttori – cioè tutti i soggetti che producono, importano e commercializzano con marchi propri nel territorio italiano apparecchiature elettriche ed elettroniche – una serie di responsabilità logistiche, operative e di controllo lungo tutta la filiera dei RAEE:

- ritiro dei RAEE dai Centri di Raccolta;
- trasporto e conferimento degli stessi presso gli impianti di trattamento;
- attività di riciclo e recupero dei materiali;
- smaltimento delle componenti non riutilizzabili in completa sicurezza per l'ambiente e la salute dei cittadini.

Si tratterà esclusivamente di RAEE domestici non pericolosi, come definiti dal DM 5/2/98 e dal D.Lgs 151/05 (piccoli elettrodomestici, apparecchiature informatiche/di consumo/di illuminazione/sport/tempo libero, utensili giocattoli).

Sono esclusi i rifiuti AEE pericolosi, monitor, tubi cattolici, grandi elettrodomestici, condizionatori, prodotti ferrosi, altro.

Inizialmente è stato avviato un solo punto di lavorazione, il quale dovrà garantire la massima capacità di raccolta possibile, e quindi di redditività, rispetto al bacino territoriale di riferimento/smaltimento.

Il laboratorio è collocato in area vicina a Baricella (BO) dove sorgerà l'impianto di trattamento di Hera al quale saranno conferiti i materiali trattati nel laboratorio.

C. Inserimenti lavorativi di persone in esecuzione penale - tirocini aziendali (partner EnAIP Ferrara)

L'Azione

L'obiettivo dell'azione è costituito dall'inserimento lavorativo di 10 detenuti o ex detenuti nel carcere di Ferrara in un'unica azienda multinazionale del territorio la Basell Italia Polyolefins¹⁶.

Questa multinazionale occupa uno spazio rilevante nel mercato del lavoro territoriale e rappresenta una fonte di primaria importanza per la ricerca, l'occupazione, l'avviamento al lavoro di giovani ed adulti.

Un'analisi effettuata negli anni precedenti aveva fatto emergere la poca disponibilità delle aziende profit di piccola e media dimensione a confrontarsi su

¹⁶Basell Italia Polyolefins la più importante società chimica presente nella provincia di Ferrara.

un terreno prettamente sociale contro la disponibilità da parete delle cooperative sociali se non sostenuti da forti investimenti da parte del settore pubblico a supporto del progetto.

Si è iniziato pertanto l'inserimento di una decina di detenuti nel ciclo produttivo aziendale, coinvolgendo anche le organizzazioni sindacali di categoria e buona parte della popolazione lavorativa aziendale.

La responsabilità delle azioni è stata affidata ad EnAIP Ferrara, anche se gran parte del lavoro si è potuto concretizzare grazie alla fattiva collaborazione dei partner locali, in particolare la dirigenza della Casa Circondariale e la dirigenza di Basell che hanno operato rispettando i reciproci ambiti di lavoro che, spesso, si sono intrecciate tra loro.

Al termine degli incontri politici tra Provincia di Ferrara, Comune di Ferrara, EnAIP, PRAP, UEPE, Casa Circondariale di Ferrara, Basell Italia, si è redatto un protocollo d'intesa ed una convenzione operativa (EnAIP e Basell).

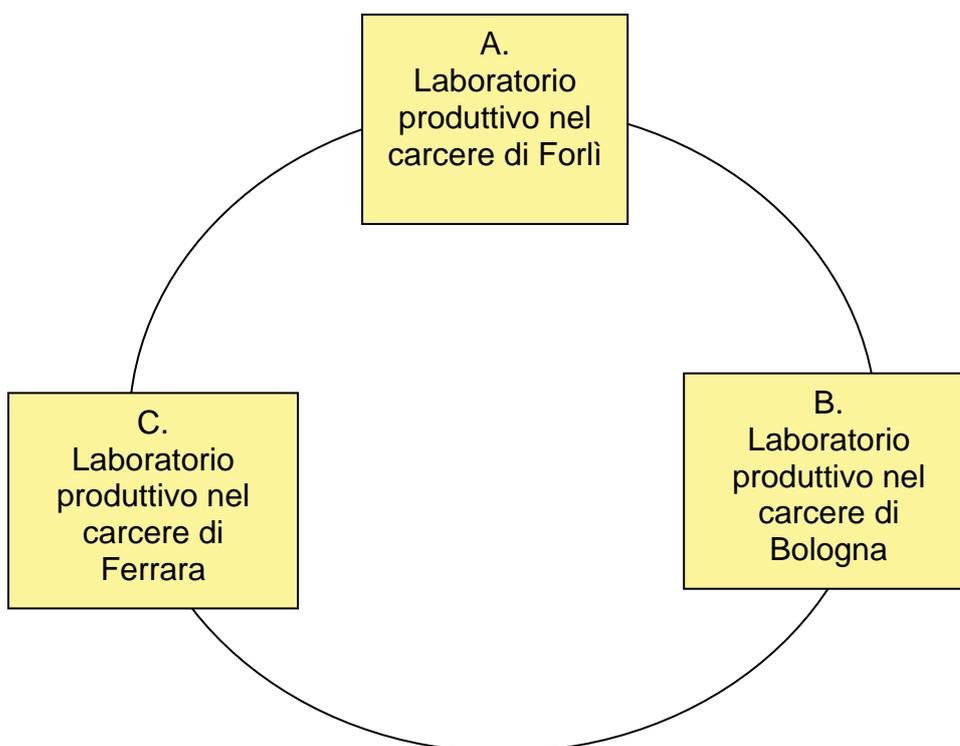
In base allo sviluppo contestuale delle azioni previste dal progetto EQUAL su Ferrara, si sono realizzate azioni di accompagnamento e tirocinio che vanno ad integrare i piani trattamentali del carcere.

Valutazione qualitativa del modello

Data la centralità evidenziata dal tema dell'inclusione lavorativa, soprattutto nel programma Equal, si mostra nello schema sottostante, il modello che ha dato vita ad alcuni principali processi di inclusione lavorativa sperimentato dal progetto.

In sede di discussione del focus group del 2007 si è data rilevanza al giudi-

zio valutativo sulle tre azioni di inserimento lavorativo e di promozione produttiva, una per ogni territorio del progetto, ritenute più innovative e trasferibili in altri contesti.



Le esperienze oggetto del focus di valutazione

Sintesi delle valutazioni emerse

Il Primo elemento valutativo concerne i criteri di *coerenza* ed *efficacia* applicati al progetto.

La *coerenza* riguarda il rapporto tra gli obiettivi e gli strumenti individuati per realizzarli, mentre l'*efficacia* si occupa degli esiti di un programma in relazione ai suoi obiettivi.

Il progetto Pegaso, rispetto all'area dell'inserimento lavorativo, ha attuato e

sperimentato un modello di inclusione che coinvolge 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 concreto al percorso.

Dalla valutazione degli imprenditori profit e degli imprenditori sociali emerge che il modello sperimentato funziona sia sotto il profilo economico-aziendale sia sotto quello sociale. Dire che il modello "funziona" significa che la sua scelta non penalizza la dimensione imprenditoriale (ed è questo un fattore decisivo) a vantaggio di quella sociale; al contrario, l'aspetto produttivo si può sviluppare secondo vincoli e logiche interne, al pari della dimensione di inclusione socio-lavorativa, che trova tutte le premesse per la sua realizzazione.

Vengono tuttavia registrati da alcuni imprenditori due elementi chiave tra la dimensione produttiva e quella sociale: il primo è "lo spirito di squadra" che viene registrato anche tra i detenuti - e questo elemento ha un forte valore in quanto permette ai modelli comportamentali differenti da quelli devianti di farsi strada; il secondo elemento è l'accettazione che manifestano i colleghi verso le persone che seguono i percorsi di inserimento.

Si può quindi dire che la scelta del modello non entra in contraddizione con gli obiettivi del progetto ma ne permette il conseguimento.

Anche gli esiti del progetto, sotto l'aspetto qualitativo, sono in corrispondenza con gli obiettivi stabiliti; tuttavia si dovrà valutare anche la dimensione quantitativa degli interventi nell'area "inclusione" senza dimenticare che il modello proposto da Pegaso coinvolge un numero sperimentale di detenuti in quanto vuole mettere a punto una pratica che possa dirsi funzionante sotto il profilo e-

conomico-sociale.

Il secondo elemento significativo per la valutazione lo si ricava dall'esame del processo di implementazione del modello ed è riferito al tema delle *culture organizzative* emerse durante il processo.

In altre parole, l'analisi del processo ha fatto emergere la profonda differenza esistente tra le culture organizzative che si sono trovate ad operare insieme.

Si precisa che con il termine "cultura organizzativa" si intende un processo dinamico di costruzione e distruzione di significati, processo realizzato attraverso azioni e decisioni individuali e collettive definite sulla base di uno scambio continuo tra gli attori.

Indubbiamente l'istituzione carceraria ha una cultura organizzativa molto distante dal mondo della produzione e viceversa - differenza che trova le proprie basi nelle rispettive mission, sebbene non espresse.

Anche l'impresa sociale mostra di avere una propria cultura organizzativa, irriducibile alle prime due.

A questo si aggiunge la cultura organizzativa della Pubblica Amministrazione, anch'essa dotata di un suo specifico.

Circostanza interessante da sottolineare è come questa pluralità di culture organizzative sia emersa con forza; infatti, Pegaso essendo un progetto multilaterale, per conseguire la propria finalità ha messo in rete e in collaborazione più partner i quali se da un lato valutano come funzionante il modello di inclusione sperimentato, dall'altro hanno mostrato come la differenza tra le culture organizzative spesso sia causa di rallentamenti e incomprensioni.

Chiaramente, non si può pensare di ricondurre tutti gli attori ad un'unica cul-

tura organizzativa, comunque risulta importante che la tematica di questo aspetto possa condurre le differenti culture organizzative a crescere in capacità di adattamento e di apprendimento in ragione degli obiettivi che vengono scelti.

Lavorare sul dialogo tra culture organizzative e sull'approccio all'apprendimento organizzativo diventa un forte invito per la riprogettazione degli interventi multifattoriali.

Di conseguenza, il primo passo in questa direzione consiste nella reciproca conoscenza che le organizzazioni possono attivare prima e durante l'attuazione dei progetti multiattoriali, evitando di concentrarsi solo ed esclusivamente sulle azioni.

Il *Terzo elemento valutativo* risiede nella consapevolezza del fatto che tutto quanto veniva discusso nel focus è stato reso possibile e attuato grazie alla capacità di Pegaso di progettare e curare la costruzione di una rete di attori e farli condividere un obiettivo generale.

Riconoscere il valore che il progetto ha assunto, è un passaggio decisivo per poi ragionare in termini di strategie di medio-lungo periodo e di costruzione di politiche pubbliche integrate miranti alla costruzione dei sistemi di welfare locale.

Il progetto non è stato solo un'occasione per realizzare delle azioni che agivano su alcuni "casi"; la valutazione positiva che amministratori e imprenditori riconoscono al progetto si riferisce al valore strategico dello stesso.

Nello specifico, grazie al progetto si è potuto evidenziare come i differenti attori possono, se coordinati e accompagnati, mirare ad obiettivi che trascendono il proprio mandato ma nel contempo lo ampliano.

Due esempi: con il progetto le imprese hanno potuto verificare l'avvio di una pratica di responsabilità sociale mentre l'Amministrazione Penitenziaria ha sperimentato la ricettività del territorio rispetto alle esperienze di inclusione lavorativa nelle sue varie forme.

Evidentemente è grazie alla natura progettuale dell'intervento che si possono trascendere i propri mandati e si possono conoscere le potenzialità offerte da partner che, altrimenti, rimarrebbero solo interlocutori formali.

Il *quarto elemento valutativo* significativo attiene alle *strategie* future che vanno costruite facendo tesoro dei risultati conseguiti per affrontare le richieste e i bisogni emergenti di un territorio.

Adesso, la questione va inserita nel quadro di vincoli e opportunità in cui si intende operare.

Durante il focus si è evidenziato che negli anni a venire si profilerà una carcerazione massiccia; questa situazione sarà certamente un elemento con cui i territori dovranno fare i conti.

Per questo motivo, l'Amministrazione Penitenziaria ha segnalato l'intenzione di voler sostenere i percorsi di inclusione socio-lavorativi avviandoli dall'interno degli istituti di pena manifestando così una valutazione positiva delle esperienze acquisite di inclusione.

Un interrogativo saliente riguarda la *sostenibilità* delle azioni sperimentate anche dopo la fine del finanziamento pubblico – nella fattispecie ci riferiamo qui alle azioni poste in essere da Pegaso.

Partiamo da un dato: il focus ha riconosciuto il ruolo fondamentale di regista e di partner che ha ricoperto Pegaso durante l'intera sperimentazione.

Quindi la sostenibilità parrebbe possibile solo a condizione che si istituisca o si incarichi un'organizzazione capace non solo di coordinare una completa rete di attori e di azioni come quella sperimentata con Pegaso ma, e forse è la cosa più urgente, che abbia una cultura capace di dare *sensò* (politico ed etico) a tutta la macchina.

È molto probabile che la formula più adeguata in questo senso sia l'uso della progettazione, più che l'utilizzo di agenzie o servizi già esistenti, spesso a rischio di "burocratizzazione".

Tuttavia delle risposte condivise e maturate ancora parrebbero mancare.

Tra le varie indicazioni per la costruzione di strategie sostenibili, vengono comunque segnalati:

- a) una marcata *visibilità* delle cose fatte, lo sviluppo di canali e linguaggi capaci di veicolare al di là degli ambiti circoscritti agli addetti ai lavori, le esperienze e i risultati conseguiti;
- b) un lavoro di reciproca *conoscenza* tra gli attori di un territorio e una mappatura delle risorse potenziali presenti;
- c) spiegare agli attori del mondo economico che modelli come questo sono funzionanti, non generano diseconomie e permettono la nascita o l'inspessimento di canali, formali e informali, che prendono la forma di un *capitale sociale* capace di sostenere lo sviluppo;
- d) gli enti locali più capaci di costruire *agende* in modo partecipato e di curare i *processi* e non solo gli adempimenti.

Alcuni *elementi chiave*, che sono rintracciabili nelle esperienze di carattere produttivo realizzate dalla partnership Pegaso, sono così riassumibili:

- promuovere unità produttive interne alle carceri e predisporre “ponti” per il successivo inserimento nel mondo economico-produttivo esterno;
- promuovere un circolo virtuoso tra imprese profit, imprese non profit, responsabilità sociale: attivare e arricchire i dispositivi previsti dalla legge R. 17/05¹⁷;
- favorire i rapporti di mutua collaborazione e interesse tra profit e non profit, con iniziative produttive che vedano la cooperazione attiva tra i due settori imprenditoriali;
- favorire le ricadute positive dei rapporti tra imprese e loro indotto (fornitori, clienti, colleghi, ecc.) in termini di opportunità e di contatto con altre imprese e di conseguente diffusione informativa degli esiti positivi delle attività di inserimento lavorativo;
- promuovere le ricadute positive del rapporto tra profit e non profit in termini di valorizzazione della responsabilità sociale delle imprese profit;
- attivare iniziative di comunicazione e informazione pubblica, tese a valorizzare e rendere visibile la motivazione e l'impegno delle imprese nell'ambito dell'Esecuzione Penale;
- attivare iniziative istituzionali (riconoscimenti, premiazioni, agevolazioni, servizi dedicati, accesso al credito, ecc.) tese a premiare concretamente le im-

¹⁷ L. R. 17/05 (Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro) A seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, la Regione Emilia-Romagna, nell'ambito del sistema del lavoro ha approvato, dopo un lungo processo di concertazione con le parti sociali, la Legge Regionale n. 17/2005, recante "Norme per la promozione dell'occupazione, della qualità, sicurezza e regolarità del lavoro".

Con questa Legge la Regione ha inteso contribuire alla promozione dell'occupazione, alla sua qualità e sicurezza, alla valorizzazione delle competenze e dei saperi delle persone, all'affermazione dei loro diritti nelle attività lavorative e nel mercato del lavoro, all'attuazione del principio delle pari opportunità, quali fondamenti essenziali per lo sviluppo economico e sociale del territorio.

prese virtuose e a diffondere il “buon esempio” verso le altre;

- consolidare a livello regionale la rete tra Esecuzione Penale e servizi per l'impiego provinciale, in modo da standardizzare le procedure burocratiche di accesso ai diritti dei lavoratori e all'accreditamento dello stato di disoccupazione;
- promuovere una rete tra Esecuzione Penale e Agenzie per il lavoro, in modo da estendere l'accesso alle offerte di lavoro e al lavoro tramite le modalità “on the job” tipiche delle Agenzie per il Lavoro.

FINALITÀ N°3 – *accrescere la conoscenza del fenomeno detentivo e promuovere un'adeguata comunicazione tra soggetti territoriali coinvolti nelle azioni di reinserimento sociale.*

AZIONE TRASVERSALE
Nascita dell'Agencia di Comuni-
www.equalpegaso.net

- Dipartimento
Comunicazione
Sociale
- Associazione
Nuovamente
- EnAIP Emilia Ro-
magna
- Comune di Bolo-
gna

COMUNICAZIONE SOCIALE

IN OGNI TERRITORIO

Techné

Laboratori Locali di Comunica-
zione da e sul carcere

EnAIP Ferrara
Associazione Nuovamente

L'Agencia di comunicazione



Progetto | materiali | P.R.A.P. | Spazio Garante | Interviste | News |
Area Riservata

Agenzia di Comunicazione Sociale
sul Carcere "Equal Pegaso"

agenzia@equalpegaso.net

...

L'Agencia di Comunicazione Sociale Equal Pegaso ha l'obiettivo di sensibilizzare la collettività al tema dell'esecuzione penale e di favorire l'inclusione so-

cio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale attraverso interventi di comunicazione rivolti ai partner del progetto, agli stakeholder, ai media locali.

Il principale strumento dell'Agenzia è costituito dal portale www.equalpegaso.net, ideato sia come spazio di informazione rivolto agli stakeholder, che come strumento a disposizione dei partner per il coordinamento delle attività.

Detto strumento informativo è stato integrato da una rubrica per la gestione delle comunicazioni in formato digitale.

Il portale oltre alle informazioni relative alla sfera della detenzione, fornisce una pagina web al Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria (PRAP) e una pagina web al garante dei diritti delle persone private della libertà personale del Comune di Bologna.

Descrizione dell'attività dei Laboratori Locali di Comunicazione *Ferrara*

Il Laboratorio di Comunicazione di Ferrara, condotto da EnAIP Ferrara, si è impegnato nell'obiettivo della sensibilizzazione della cittadinanza in età scolare alle tematiche legate al mondo del carcere, diffuse attraverso un percorso di educazione alla legalità.

Il progetto "Carcere e Città" si è sviluppato su linee che incontrano due diversi target group: da un lato la scuola primaria, dall'altro la scuola secondaria.

Il percorso è stato inserito all'interno della programmazione didattica dove le tematiche sono state presentate agli allievi mediante una esposizione grafica.

I soggetti coinvolti sono: scuole, allievi, insegnanti, EnAIP, il direttore della

Casa Circondariale, nonché si sono avute testimonianze da parte dei detenuti, della sorveglianza e dell'area educativa.

Forlì

Techné ha organizzato il Laboratorio di Comunicazione attraverso un'attività di gruppo composto da detenuti e volontari.

Presso la Casa Circondariale di Forlì, dal mese di ottobre 2006, si sono svolti gli incontri del gruppo; inoltre, è stata predisposta anche una sede esterna presso la Seconda Circoscrizione del Comune di Forlì, dove venivano tenuti gli incontri tra volontari, la quale era fornita di strumentazione informatica e di internet per la preparazione degli incontri in carcere ed ogni altra iniziativa che non poteva essere condotta all'interno del carcere.

Il Laboratorio ha prodotto 3 rubriche tematiche sperimentali su TV locali, una indagine rivolta a studenti e detenuti che ha coinvolto più di 900 persone, un laboratorio di comunicazione sociale interno al carcere, prodotti di comunicazione come fogli informativi mensili per detenuti e manifesti informativi delle regole penitenziarie per i detenuti "nuovi giunti".

I soggetti coinvolti sono: detenuti, volontari, insegnanti, studenti universitari tirocinanti, Associazione Contatto, Centro Territoriale Permanente, Casa Circondariale, 2^a Circoscrizione, Scuole (Istituti Superiori di Forlì), network TV locale "Videoregione", consulenti ricercatori universitari.

Bologna

Il Laboratorio Locale di Comunicazione è stato promosso dall'Associazione

“Nuovamente”, avente quale obiettivo la sensibilizzazione degli stakeholder e della comunità locale alle dinamiche e alle criticità dei processi di inclusione sociale dei detenuti mediante iniziative di comunicazione ad hoc sviluppate sul territorio.

Le attività del laboratorio erano caratterizzate da una duplice modalità di intervento: una in direzione “esterno-interno” rivolta a trasmettere ai detenuti della C.C. di Bologna nozioni elementari relative ai diritti soggettivi e ai limiti della loro esigibilità nella condizione detentiva; l'altra in direzione “interno-esterno” rivolta ai target group costituiti da studenti delle scuole superiori e giovani impegnati nel volontariato, con il fine di fornire una panoramica approfondita delle problematiche della detenzione e dell'inclusione sociale nonché un contatto diretto con la realtà carceraria.

Il Laboratorio Locale di Comunicazione ha continuamente interagito con l'Agenzia di Comunicazione Sociale, ospitando nella propria sede un collaboratore in esecuzione penale esterna che ha contribuito alla gestione del website equalpegaso.net e alle attività di comunicazione.

Sono stati coinvolti volontari, insegnanti, studenti, detenuti, Quartieri, Casa Circondariale, Scuole (Istituti superiori).

Ricapitolando, l'esperienza acquisita dalla partnership sull'Agenzia di Comunicazione Sociale da e sul carcere, e sui Laboratori Locali, ha evidenziato alcuni elementi chiave che costituiscono una strategia efficace e fattibile per l'attuazione di un futuro lavoro:

- concentrare ad un livello specificatamente regionale le azioni di “Comunicazione Sociale” in ambito Esecuzione Penale, valorizzando e diffondendo le iniziative promosse dai diversi territori e la qualità che li caratterizza: una sorta “*marchio/network Regione E.R.*” da diffondere “in uscita” su tutto il territorio nazionale;
- promuovere, in particolare, la visibilità/valorizzazione delle attività di alcuni target specifici: enti locali, scuola, università, imprese e loro rappresentanze, sindacati;
- 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 ed efficace verso la cittadinanza;
- promuovere il coinvolgimento attivo dei beneficiari finali, quali le persone in esecuzione penale, riservando attenzione anche al rapporto reo-vittima, ove possibile con il coinvolgimento della vittima stessa;
- affiancare/integrare alle attività *on line* dell’Agenzia le attività pratiche concrete di scambio e collaborazione tramite l’organizzazione di laboratori, eventi, incontri di sensibilizzazione sociale.

1.7. Le valutazioni per impostare un bilancio

Facendo riferimento alle domande da cui tutto è iniziato, si può tracciare un bilancio.

Le domande del progetto chiedevano come avesse *funzionato* l'organizzazione progettuale, quale *valore sociale* avesse realizzato il progetto e, infine, quali *apprendimenti* avesse generato nelle persone e nelle organizzazioni.

Il primo interrogativo, relativo al funzionamento del progetto, trova una risposta esaustiva nella trattazione fatta nel paragrafo 1.5, per l'appunto dedicato alla governance del progetto ove sono contenuti tutti gli elementi per la descrizione del funzionamento.

Inoltre, nello stesso paragrafo, figura una riflessione valutativa sul lavoro di coordinamento, sul suo svolgimento, sui punti di forza e sui limiti del modello organizzativo adottato.

È necessario, invece, ampliare gli argomenti inerenti al valore sociale prodotto e all'apprendimento generato.

Il *valore sociale*, reso possibile dal progetto, si può rintracciare in primo luogo nella consistenza del capitale sociale posto in essere, cioè nelle relazioni di reciprocità e fiducia instaurate non solo tra i partner ma anche nei rapporti tra le istituzioni e all'interno delle stesse, nel tessuto produttivo e nel reciproco riconoscimento degli attori sociali.

Ritroviamo anche il valore sociale nella forte visibilità data alla sfera del mondo della detenzione, non più limitata dalle mura, dal linguaggio, dal pregiudizio, dal silenzio e dall'esclusione sociale.

Infine, il valore sociale del progetto lo possiamo leggere nei percorsi di inclusione sociale e lavorativa attivati in vario modo – percorsi che sono sia di costruzione dell'identità sociale e individuale, sia di esperienze di libertà, intese non come libertà da... vincoli, Leggi, limiti imposti, quanto come libertà di...

progettare un percorso di riscatto, poter decidere, poter rifiutare il circuito dell'esclusione sociale.

Per quanto riguarda l'*apprendimento*, in primo luogo si è avuto dalla partnership, che ha visto crescere la propria capacità di generare impatto dovuto al modello nel quale si evidenziavano e valorizzavano le azioni svolte nel progetto. Ciò è stato dimostrato dal fatto che in chiusura del progetto si è profilata l'iniziativa concreta di consegnare all'amministrazione regionale un programma di lavoro per un tavolo tecnico interistituzionale, inteso alla riprogettazione di norme e strumenti per l'inclusione sociale.

Questo è stato un esito del tutto inaspettato che ha procurato una progressione di livello del progetto, quello attinente alle politiche pubbliche, che potrà influire sulle cornici della riprogettazione.

Gli apprendimenti sono stati anche di processo.

Si segnala come rilevanti: da un lato la necessità di attivare un lavoro di conoscenza delle differenti culture organizzative degli attori di un progetto multifattoriale, che permetterà l'elaborazione di strategie sostenibili facendo evitare l'incomprensione (basti dire che differenti culture organizzative significano, ad esempio, differenti percezioni del tempo organizzativo e sociale, con tutto quello che ne consegue); dall'altro lato si è appresa l'importanza di rendere visibili le proprie materie di intervento al di fuori degli ambienti usuali: per esempio, solo evidenziando il tema carcere al di fuori del suo perimetro si è potuto redigere un programma la cui peculiarità prevede, tra gli altri, il lavoro con le scuole, il teatro, la città o la specificità della comunicazione sociale.

I criteri di giudizio

L'èquipe di Pegaso ha formulato un giudizio utilizzando dei criteri valutativi.

Si potrebbe affermare che il progetto abbia mostrato di avere una *coerenza* tra gli obiettivi dichiarati e strumenti individuati per realizzarli? In altre parole: i mezzi utilizzati sono in contraddizione con i fini perseguiti o ne fanno parte?

La domanda non è retorica: spesso si cade nella trappola secondo cui l'importanza di conseguire l'obiettivo giustifica i mezzi utilizzati.

Ciò non ha solo a che fare con l'etica ma anche con la diffusione di un modello di intervento.

Promuovere, ad esempio, l'inclusione lavorativa con mestieri ormai destinati a scomparire è un caso di incoerenza tra mezzi e fini .

Analizzando il progetto Pegaso si può rilevare che le finalità derivate dalla *mission* hanno ricoperto un campo più ampio dei consueti obiettivi riportati nei bandi:

- 1) *sostenere i processi di governance delle reti attivate dai presidi istituzionali per l'esecuzione penale;*
- 2) *costruire modalità partecipate e condivise di inclusione socio-lavorativa di persone in esecuzione penale;*
- 3) *accrescere la conoscenza del fenomeno detentivo e promuovere un'adeguata comunicazione tra soggetti territoriali coinvolti nelle azioni di reinserimento sociale.*

Sulla prima finalità il progetto ha attivato una ricerca-azione (partecipata e volta all'apprendimento) nonché processi localizzati di assistenza ai comitati locali: si tratta di strumenti che sono caratterizzati entrambi dal principio della par-

tecipazione e della collegialità; inoltre valorizzano le risorse e le competenze delle organizzazioni coinvolte.

Sono mezzi caratterizzati da elementi processuali non prescrittivi ma esplorativi, orizzontali e partecipati.

Si tratta quindi di interventi adeguati con la definizione coerente di Governance (opposta a quella di *government*, verticale e in certo modo pilotata).

Sulla seconda finalità il progetto ha costruito conoscenza mediante una ricerca ad ampio raggio che ha permesso di comprendere le esperienze fatte (con i loro limiti e le loro risorse); inoltre, le esperienze con il mondo profit sono avvenute sul piano della produzione di beni e servizi di mercato (e quindi privi di dati assistenzialistici o marginali o fuori mercato); da ultimo i percorsi sono stati accompagnati dall'assistenza di organizzazioni del terzo settore che hanno esperienza rispetto ai processi di inclusione, alle difficoltà che detti processi celano e ai requisiti da essi richiesti.

La comunicazione tra i soggetti impegnati nelle azioni di reinserimento sociale ha dato vita ad un'Agenzia di comunicazione stabile, basata sulle caratteristiche del lavoro sociale e del mondo penitenziario; tale esperienza è stata poi adottata dai Laboratori Locali di Comunicazione.

Queste circostanze aggiunte all'analisi delle politiche del progetto portano a formulare una risposta positiva alla domanda sulla coerenza tra obiettivi e strumenti per conseguirli.

Alla rilevazione di coerenza si è inoltre chiesto se il progetto sia stato anche *efficace*, ossia, se si siano raggiunti gli obiettivi.

Tenuto conto della mission del progetto e le sue politiche, le risposte a tali

interrogativi si possono trarre da diverse fonti.

La prima risposta è fornita dallo sviluppo della mappa degli stakeholder (v. par. 1.4): non solo il progetto ha costruito un capitale sociale con i suoi stakeholder, ma è riuscito nel tempo a colmare alcune distanze che si erano evidenziate.

Anche lo studio fatto sulle ripercussioni prodotte dalle strategie delle azioni del progetto e la sua capacità di formulare proposte per politiche sociali a livello regionale confermano l'ampio raggio di azione di Pegaso; pertanto, la domanda rispetto all'efficacia pare che abbia una risposta positiva.

Per quanto riguarda la domanda sulla *sostenibilità* delle azioni, ossia se queste possano continuare in maniera autonoma anche dopo la fine del finanziamento pubblico, essa trova una risposta principale risultante dall'analisi qualitativa delle azioni svolte sulle tre province relativamente al modello di inclusione socio-lavorativa sperimentato.

Quindi si può affermare che essa può senz'altro funzionare senza finanziamento pubblico perché il modello trova nel mercato e nella rete profit le risorse per funzionare da se.

Ciò che rimane, invece, necessariamente insostituibile è il ruolo fondamentale interpretato dal meccanismo di base del progetto, ossia la sua funzione di coordinamento; pertanto, la sostenibilità dei modelli e degli strumenti potrebbe essere compromessa nel caso dovesse venir meno un ruolo forte di coordinamento, cioè una tessitura continua dei contenuti.

Senz'altro le indicazioni per il futuro possono scaturire dalla sostenibilità delle azioni realizzate da Pegaso:

- rafforzare la *visibilità (e la valorizzazione) "politica"* degli esiti del progetto presso referenti regionali qualificati;
- promuovere *tavoli politici e tecnici* di proposta, valutazione e progettazione di interventi conseguenti agli esiti del progetto;
- introdurre sul territorio regionale un flusso costante di *comunicazione e informazione* tramite la stabilizzazione di un presidio a livello regionale in grado di qualificare, organizzare e diffondere le informazioni presso target specifici e "addetti ai lavori";
- tematizzare la questione delle *"dissonanze organizzative"*, ovvero sulle differenti/divergenti culture organizzative degli enti che operano a diverso titolo in tema di esecuzione penale, al fine di promuovere strategie di raccordo-integrazione;
- incentivare i *rapporti di rete* intrinseci alle diverse iniziative (governance istituzionale, inserimento lavorativo, comunicazione sociale) e necessari al buon esito delle attività, in particolare tra gli "operatori sul campo" di: amministrazione penitenziaria, enti locali (assessorati competenti di Province e Comuni), imprese, cooperazione sociale, media, scuole e università, agenzie per il lavoro, associazioni di categoria a sindacati, beneficiari finali.

2. "Carcere e comunicazione": gli obiettivi e le strategie.¹⁸

Comunicare la realtà di un'istituzione a chi può osservarla solo dall'esterno vuol dire renderla visibile, affermarne o riaffermarne l'esistenza e le funzioni nell'ambito di una sfera pubblica di discussione.

¹⁸ A cura di Silvia Guido, del Dipartimento di Discipline della Comunicazione Università di Bologna

Questo è particolarmente difficile (e particolarmente importante) nel caso del carcere, caratterizzato per definizione da confini invalicabili che lo "sottraggono" all'esperienza quotidiana e allo sguardo della grandissima maggioranza dei cittadini.

Una separazione non solo fisica ma anche di esperienza che racchiude una grande importanza simbolica: le mura del carcere ricalcano, per definizione, il confine socialmente legittimato tra ciò che è giusto e chi ha scelto di fare ciò che è giusto, e ciò che è sbagliato e chi ha fatto ciò che è sbagliato.

Questo basterebbe a fare del carcere una realtà "fantasma" per chi ignora cosa avviene al suo interno.

La nascita della prigione ha comportato la scomparsa della pena dall'esperienza quotidiana di chiunque non sia stato condannato a subirla o deputato ad infliggerla.

In questo contesto, a partire dagli anni 60/70 è stata rivendicata da più parti una maggiore visibilità del carcere e della sua realtà interna.

Sempre più spesso, operatori ed utenti dell'istituzione, per motivi diversi e da prospettive diverse, ritengono necessario informare chi ignora tale istituto, sollecitandone un impegno informativo.

In questo modo, in tutta Italia si sono intraprese esperienze animate da soggetti diversi volte a fare in modo che la realtà carceraria superi i confini delle sfere di discussione specializzate per diventare oggetto di un dibattito più ampio, grazie ad una sua nuova definizione come tema di interesse e di rilevanza pubblica.

Si tratta di un mondo variegato ed eterogeneo¹⁹ che vuole raccontarsi per squarciare quel velo, nell'immaginario collettivo, di invisibilità e inaccessibilità del "dentro" al "fuori" e viceversa; proporre un dialogo tra un mondo caratterizzato dal silenzio ed un altro che non sembra interessato ad ascoltare.

Una simile mobilitazione, nell'ambito del progetto Pegaso, induce il gruppo di lavoro presso il Dipartimento di Discipline della Comunicazione ad interrogarsi sul significato e sul ruolo della comunicazione dal carcere e sul carcere.

2.1. Un carcere "permeabile"

Perché il carcere sceglie oggi di parlare di sé?

Probabilmente perché si sta delineando con sempre maggiore chiarezza l'importanza dell'interdipendenza tra "dentro" e "fuori" per rendere efficace la funzione risocializzante della pena detentiva; e per attuare il "lavorare insieme" è importante conoscersi senza pregiudizi e parlarsi senza mediazioni.

Le pratiche di comunicazione dal carcere paiono perciò costituire dei tentativi da parte del mondo penitenziario di contribuire attivamente alla costruzione dell' "ordine del giorno" nel dibattito pubblico sul carcere, riflettendo così la tendenza di costruzione e discussione dei problemi sociali nelle società contemporanee.

Sempre più spesso gli attori sociali e istituzionali si organizzano per fare in modo che la definizione dell' "agenda" del dibattito pubblico - ovvero la selezio-

¹⁹ Fatto di siti e riviste realizzati da redazioni di detenuti, associazioni di volontariato, dalla stessa Amministrazione Penitenziaria. Solo per fare qualche esempio, basti pensare all'esperienza di *Ristretti Orizzonti* e i suoi numerosi strumenti di comunicazione (www.ristretti.it), o al magazine *online Il Due* (www.ildue.it), o alla rivista dell'Amministrazione Penitenziaria *Le Due Città* (www.leduecittà.com).

ne e le modalità di "esposizione" dei temi che di esso entrano a far parte - non sia interamente delegata ai professionisti dell'informazione.

In altre parole, tali soggetti imparano a conoscere le caratteristiche e i vincoli del lavoro e del linguaggio giornalistico per poterli "sfruttare" a proprio vantaggio. Essi si presentano in prima persona come *fonti sempre più consapevoli e strutturate*, ed hanno imparato a gestire al meglio i rapporti con i media, o addirittura proponendosi essi stessi come *produttori* autonomi di comunicazione e informazione "alternativa" in relazione ai temi di loro competenza.

Ecco allora che le esperienze di comunicazione promosse dall'interno del mondo penitenziario cercano di contribuire autonomamente e consapevolmente a portare il "tema carcere" alla ribalta di una sfera pubblica di discussione e a definire i termini del dibattito che lo riguarda in base alla prospettiva - o alle prospettive - di chi lo abita.

Da un lato "reclusi" e volontari²⁰, che sostengono una definizione del detenuto come cittadino portatore di diritti, se non altro in termini di reinserimento.

Tuttavia l'istanza di inclusione sociale è resa difficile dal fatto che i detenuti sono "esclusi" particolari e tale esclusione è socialmente e giuridicamente legittimata; non solo, ma interferiscono anche questioni profonde come lo stigma, la paura, l'allarme sociale.

²⁰ Negli ultimi anni, spesso il mondo del *non-profit* (ma anche quello istituzionale) ha scelto di affiancare all'azione concreta di supporto a individui e gruppi marginalizzati anche l'uso di strumenti comunicativi, con l'obiettivo - oltre che di facilitare le operazioni di *fund raising* - di sensibilizzare l'opinione pubblica. Al di là delle diverse, e non sempre esenti da critiche, modalità di rappresentazione dei problemi sociali che ne diventano oggetto, è importante sottolineare come la comunicazione, in quanto produttrice di visibilità - e, nel caso di esperienze "sequestrate", quasi di esistenza dei suoi oggetti/ soggetti - sia ormai entrata a pieno titolo tra gli strumenti della lotta all'esclusione sociale. Uno strumento che molti gruppi scelgono di utilizzare anche nel caso dei detenuti, privilegiando peraltro in molti casi la promozione di forme di comunicazione da parte di questi soggetti, più che su di essi.

Dall'altro lato appare emergere l'esigenza, da parte di un'istituzione "ghettizzata", di ripristino del controllo sulla propria immagine e sui discorsi che legittimano la propria funzione.

Istanza altrettanto problematica perchè la lunga chiusura verso l'esterno ha prodotto l'effetto di lasciare buona parte del potere di definizione del dibattito sul carcere in mano a politici e operatori dei media.

Questa situazione ha fatto sì che il carcere divenisse visibile e pubblicamente rilevante quasi solo in occasioni eclatanti, quali: evasioni, suicidi, sovrappollamento e similari.

Disfunzioni che hanno contribuito a produrre un'opinione comune sul carcere, secondo la quale l'istituzione è incapace di infondere nei devianti sia il rispetto per l'ordine sociale, sia di garantire la difesa della società mediante una reclusione davvero efficace.

Tutti gli "abitanti" del carcere sembrano dunque allo stesso modo dover fare i conti con un "deficit di legittimità" che gli attuali segnali di apertura verso l'esterno cercano di colmare.

La loro comunicazione può risultare credibile solo a condizione di evitare ogni forma di autoreferenzialità, aprendosi piuttosto al confronto, anche negoziale, con tutti i punti di vista in gioco.

Rendere visibile in maniera efficace il carcere all'esterno non presuppone necessariamente uno sforzo di ricomposizione, ma piuttosto una "presa d'atto" reciproca delle diverse esigenze e dei diversi interessi di chi il carcere lo amministra, lo gestisce, lo "subisce", lo visita da volontario.

Quindi, un processo "interno" di riflessione consapevole e costruzione di uno

o più discorsi autonomi che, dalla nicchia comunicativa degli "addetti ai lavori", potrebbe essere soggetto ad estendersi a sfere di discussione via via più ampie.

Se la comunicazione dal carcere supera la mera rivendicazione "pietistica" di una minoranza, o una semplice operazione di "*brand washing*" in risposta a pressioni e critiche esterne, si può attivamente contribuire a sostenere un dibattito collettivo consapevole ed informato sulla funzione sociale della pena e sui "principi" che essa istituisce.

Quest'aspetto pare particolarmente significativo, in particolar modo in un momento storico dove da un lato vi è la crisi della "delega burocratica" nella gestione della pena inaugurata dall'istituzione carceraria moderna, dall'altro quella dell'ideale della rieducazione come funzione primaria del carcere.

L'istituzione penitenziaria – nonché la ridefinizione della sua funzione – diventa posta in gioco del confronto tra istanze di controllo democratico sull'esecuzione penale e tendenze punitive a carattere "regressivo"²¹.

La "scoperta della comunicazione" da parte del carcere sembra costituire una presa di posizione e una proposta autonoma di rilancio di tale dibattito, quando l'esigenza di rivolgersi direttamente al mondo esterno alle mura implica il riconoscimento del ruolo cruciale della collettività nella gestione della pena.

²¹ Si fa riferimento a quelle che potremmo definire le "critiche da sinistra" all'ideologia riabilitativa, che ad una concezione psico-pedagogica del trattamento oppongono una sua definizione più spiccatamente "sociale": il detenuto è un soggetto a cui va offerta l'opportunità di superare uno stato di deprivazione di cui il reato è un sintomo; gli interessi del reo e della collettività sono considerati coincidenti, ed entrambi tutelati dall'intervento di "professionisti sociali" di cui si valorizza e si riconosce il ruolo in funzione del benessere collettivo. Dall'altro lato, i più recenti orientamenti politici e legislativi - che pretendono di rispondere alla crescente richiesta di sicurezza da parte dei cittadini - spostano invece l'attenzione sulla vittima e sul reato come problema in sé, in base al presupposto che tutelare gli interessi della collettività non può che voler dire mettere da parte quelli del reo: il carcere assume dunque una funzione di difesa della società basata sui meccanismi dell'esclusione del controllo.

In altre parole, sono proprio le “voci da dentro” a riconoscere le difficoltà della concezione tradizionale del carcere, ed è per questo motivo che la comunicazione assume importanza; il “trattamento” e, più in generale, la “gestione” della devianza, non possono più essere considerati ambiti esclusivi dell'intervento di esperti ed istituzioni specializzate che per assolvere al proprio compito risocializzante hanno bisogno della consapevolezza, dell'attenzione e del contributo dell'intera società.

2.2. Per una comunicazione davvero “sociale”

La richiesta di visibilità, avanzata da molti soggetti di comunicazione interni al carcere, si inserisce ad un contesto di evoluzione del concetto dell'istituzione penitenziaria che, incontrandosi con alcune istanze già presenti nella “società libera”, potrebbe avere un accesso facilitato²² ad ambiti di dibattito pubblico che possano consentire a forze “di nicchia” di creare condizioni e sensibilità necessarie per avviare percorsi per un reale cambiamento (normativo, logistico, di rappresentazioni reciproche).

Il successo richiede anche la capacità di assumere un ruolo di interlocutore legittimo e riconosciuto in una rete di potenziali alleati che, dall'esterno, possono contribuire a concretizzare una maggiore “permeabilità” del carcere.

²² E, nel caso delle esperienze più consolidate, di fatto questo pare accadere: basti pensare alla legittimazione e alla capacità di pressione che il discorso prodotto da *Ristretti Orizzonti* (gruppo di detenuti e volontari della Casa di Reclusione di Padova che realizza una rivista, un ricchissimo portale sull'informazione sul carcere, percorsi di sensibilizzazione sul territorio ed è attivamente impegnato nel coordinamento delle realtà di informazione dal carcere di tutto il Paese, www.ristretti.it) ha raggiunto nei confronti del mondo penitenziario nel suo complesso prima, e di quello mediatico e politico poi.

Solo nel momento in cui il carcere smetterà di essere pensato come un “affare tra guardie e ladri”, un luogo di intervento svolto solo da esperti che devono rispondere solo alle sue logiche interne, la risocializzazione potrà assumere i contorni di un’impresa (e di una responsabilità) condivisa, rendendo la detenzione un’esperienza materialmente e simbolicamente transitoria.

Proprio verso questa prospettiva si è mossa la riflessione teorica del progetto Pegaso, centrato sulla sperimentazione di percorsi di reinserimento, consapevole dell’importanza a tal fine di costruire un contesto sociale “ricettivo”.

Un obiettivo, questo, ambizioso, se teniamo conto della spietata “lotta simbolica” esistente nella sfera pubblica per guadagnare visibilità per se e per i temi di proprio interesse.

L’esito dell’affermarsi o meno di una tematica come “degnò” oggetto di attenzione per l’accesso ad una o più arene pubbliche di discussione tra i vari attori che ne propongono differenti interpretazioni in termini di problema sociale è determinato da una serie di fattori che hanno a che fare non tanto con la presunta gravità “oggettiva” della situazione in questione, quanto con le caratteristiche strutturali delle diverse arene di dibattito e con la capacità degli attori sociali di rispondervi adeguatamente.

Ad esempio, nella competizione tra diverse problematiche saranno favoriti quelli particolarmente coerenti con un “orientamento culturale” diffuso a livello sociale e/o politico che legittima come prioritarie determinate “preoccupazioni” piuttosto che altre.

Una “difficoltà” di non facile superamento per i soggetti di comunicazione

provenienti dall'universo penale, che sostengono una problematica di scarso *appeal*²³ e che sono "penalizzati" ulteriormente dal "deficit di legittimità".

Non è semplice convincere il mondo esterno a preoccuparsi di carcere e detenuti, quando molte altre categorie di sofferenti "più meritevoli" ed istituzioni più funzionali invocano attenzione ed intervento.

Per tale motivo, si ritiene che una delle caratteristiche più importanti della comunicazione dal carcere e sul carcere risieda nella *capacità di superare l'autoreferenzialità*, senza limitarsi a denunciarne la scarsa sensibilità e ad autorappresentarsi come sua "vittima", ma cercando piuttosto modalità strategiche di presentazione delle proprie istanze in grado di demolire i preconcetti e di conferire legittimità al proprio discorso.

2.2.1. *Fonti di informazione*

È vero che le "regole di accesso", i linguaggi e gli stili comunicativi più adeguati ad un determinato spazio di visibilità – in particolare nell'arena dell'informazione di massa - non appaiono sempre coerenti con questo genere di strategia.

L'esigenza di conferire persuasività e "urgenza" – oltre che notiziabilità mediatica – alle proprie argomentazioni, comporta spesso una forte drammatizzazione del problema sociale in questione e dei toni del dibattito relativo ad esso.

²³ Molti autori evidenziano come le "sensibilità penali" oggi prevalenti a livello politico in gran parte del mondo occidentale – ulteriormente riecheggiate nel dibattito mediatico, che limita così le possibili "definizioni del problema" portate all'attenzione dell'opinione pubblica – si muovano in direzioni molto diverse dall'apertura del carcere verso l'esterno e dalle istanze "welfariste" di re-inclusione dei detenuti: appare piuttosto dominante (o sovra rappresentata) un'ottica securitaria e segregazionista che caratterizza questo momento storico come l'epoca della *mass incarceration* e dell'utilizzo del carcere come strumento di "governo della marginalità sociale".

Tale tendenza alla "spettacolarizzazione della sofferenza" e all'utilizzo di retoriche "emotive" (con l'obiettivo di suscitare compassione, pietà, indignazione a secondo dei casi) caratterizza molta parte della comunicazione sociale, tuttavia raramente riesce nell'intento di mettere in discussione i preconcetti più radicati e di legittimare il "sofferente" di turno – che si tratti del detenuto o di un'istituzione "dimenticata" – come interlocutore degno di attenzione.

Egli continua infatti a rimanere puramente un *oggetto* – di compassione, di trattamento, di denuncia – senza che l'attenzione che gli viene dedicata, nella durata di uno spot televisivo o la rapida occhiata ad un manifesto, gli consenta di proporsi come *soggetto* di comunicazione in merito alla sua situazione di difficoltà.

L'efficacia sull'opinione pubblica, infatti, non va oltre al pietismo o l'indignazione per un attimo, o eventualmente la donazione di qualche spicciolo, ammesso che riesca davvero a figurarsi come "sofferenza" una situazione di disagio legata al concetto di "colpa".

Invece, appare importante che le fonti di comunicazione dal carcere che intendono innescare reali processi di sensibilizzazione e cambiamento, scelgano di partecipare attivamente al dibattito che li riguarda, piuttosto che fare appello alla clemenza.

In altre parole, la strada più produttiva appare sia quella dell'*informazione*, del *racconto* di ciò che accade all'interno del carcere e attorno alle sue mura: un'azione di "svelamento" che consenta ai propri interlocutori di dotarsi delle informazioni necessarie a formarsi da se un' "opinione ragionevolmente fondata" sui problemi del carcere e, al contempo, crei le condizioni per l'acquisizione di

consapevolezza ed una potenziale mobilitazione concreta.

Non sempre l'arma dell'emotività si rivela vincente; anzi, per accedere ad alcune arene di dibattito può risultare funzionale un atteggiamento razionale e competente, perché "la 'fredda e dura verità' ed un'impressione di competenza tecnica diventano risorse efficaci per produrre discorsi autorevoli".

E quale discorso può essere più autorevole di quello promosso da chi il carcere lo vive quotidianamente, da detenuto, operatore, agente, volontario?

Chi è più indicato di loro per raccontare la vita in carcere, con le sue problematiche e le sue punte di eccellenza?

Chi è più legittimato a dire la propria su disfunzioni, aree di miglioramento, progetti di riforma?

Una volta assunta la consapevolezza del proprio innegabile ruolo di testimoni privilegiati, di veri e propri *esperti* della realtà che si vuole comunicare, produrre un'informazione accurata, sobria e completa può consentire di proporre quale *fonte credibile* e reale *interlocutore* (non più mero oggetto) di un dialogo con l'esterno: con i "cittadini liberi", con le istituzioni, con gli stessi giornalisti.

È da tener presente che un'azione comunicativa di questo genere ha come esito la proposta di un "ordine del giorno" nel dibattito alternativo a quello affermato dai mass media, i quali del carcere parlano poco e male.

Infatti, le fonti "interne" possono individuare la propria "agenda" autonoma dei temi, degli aspetti, delle problematiche che dal proprio punto di vista sono più rilevanti da discutere e rendere visibili, contribuendo in tal modo alla "*normalizzazione*" della comunicazione sul carcere, fatto non solo di emergenze ma anche di "piccoli" problemi e di "piccoli" successi quotidiani.

Il che può aiutare ad ammorbidire i toni allarmistici spesso assunti dalla cronaca penitenziaria e a suggerire l'idea che i problemi, nonostante siano molteplici, vanno concretamente affrontati; e non è conveniente "buttare via la chiave".

2.2.2. Le "nicchie" comunicative

Forse è troppo ottimistico sperare che la comunicazione dal carcere trovi facile accesso nell'opinione pubblica, ma le possibili aree di dibattito sono molte e possono essere più o meno "ricettive" nei confronti di determinate tematiche.

Le varie arene di dibattito si differenziano secondo le proprie caratteristiche organizzative (ad es. i criteri di notiziabilità di un grande quotidiano a tiratura nazionale non sono gli stessi di una rivista specializzata) e ciò può rendere un problema sociale particolarmente "affine" ad una di esse e del tutto inefficace di affermarsi in un'altra.

Questo significa anche che molti problemi sociali, che non hanno conseguito risultati positivi nella maggior parte delle arene, sono comunque tenuti presente in quanto rappresentati da piccoli ma ostinati gruppi di pressione all'interno di spazi di discussione specializzati che sono in grado di adattarsi con coerenza.

Quindi, la comunicazione dal carcere, scegliendo di rivolgersi in prima istanza ad alcune "nicchie" comunicative, avrebbe migliore probabilità di riuscire ad innescare processi di cambiamento e mobilitazione.

Infatti, quella degli "addetti ai lavori", ossia i soggetti direttamente coinvolti dal "problema carcere" (detenuti, loro familiari, operatori istituzionali, volontari e media specializzati), possono beneficiare di una maggiore circolazione delle in-

formazioni.

In questa prospettiva, il rivolgersi a chi il carcere lo conosce bene non si traduce in un "parlarsi addosso", al contrario significa utilizzare la comunicazione non solo come mezzo per ottenere la visibilità, ma anche come strumento di facilitazione e attivazione di relazioni, collaborazione, empowerment.

Definire i propri destinatari con il termine astratto di "opinione pubblica", risulta nella comunicazione meno efficace che individuare il proprio pubblico di riferimento nella comunità locale che accoglie il carcere e con la quale si intersecano quotidianamente relazioni e rapporti di fiducia.

La *dimensione locale* può assumere una fondamentale importanza per la comunicazione dal carcere perché la "vicinanza" delle fonti può più facilmente condurre alla loro legittimazione e alla percezione di autorevolezza da parte del pubblico.

Fare riferimento al contesto di esperienza quotidiano dei propri interlocutori aiuta a conferire rilevanza pratica ed immediata al problema in argomentazione in quanto consente di avvicinare, non solo fisicamente, il carcere alla comunità.

Risulta importante quindi attivare un'azione di cooperazione con pressione sui media locali data la loro capacità di proporre alla comunità una sorta di "mappa" delle questioni più urgenti di cui dibattere e preoccuparsi.

2.2.3. Gli sviluppi della rete

Riuscire a parlare anche solamente agli "addetti ai lavori", ai giornalisti locali o agli studenti della propria città, rappresenta un passo importante verso l'affermazione del carcere come tema di rilevanza collettiva nell'ambito di un dibattito

pubblico.

Le diverse arene di discussione, infatti, tra di loro non sono isolate ed “impermeabili” ma collegate da reti di relazioni sociali ed organizzative capaci di produrre effetti di amplificazione che possono favorire la diffusione di un problema sociale da un’arena all’altra.

Questo effetto di “contaminazione” si ottiene nel momento in cui arene diverse finiscono per dare spazio agli stessi problemi per mezzo di feedback reciproci; tale effetto offre la possibilità agli attori sociali di partire da una nicchia comunicativa e progressivamente avere spazio anche in arene diverse e più ampie, instaurando relazioni produttive ed efficaci con i *gatekeepers* che ne controllano l’accesso.

La capacità di innescare “effetti a catena” è un ulteriore valore delle esperienze di comunicazione dal carcere che intendono ottenere visibilità utilizzando la comunicazione come facilitatore di cambiamento concreto.

Comunicare non significa solo parlare ma anche sostenere delle pratiche; quindi, parlare di carcere significa creare le condizioni per far nascere e sopravvivere le dinamiche di relazione e di rete.

Ci si riferisce all’interazione fra detenuti, volontariato, istituzione ed enti pubblici che si occupano di esecuzione penale esterna; anche se il loro desiderio di comunicare ha origine da differenti obiettivi, portare a valorizzare l’istituzione comporta anche la valorizzazione del percorso del detenuto al suo interno e legittima la sua richiesta di inclusione.

Pertanto la libertà di espressione dei detenuti rafforza anche la capacità di “apertura” dell’istituzione.

Le dinamiche di rete sono importanti perché è sul territorio che diventa forte la dimensione di coinvolgimento che favorisce la sensibilizzazione e la responsabilizzazione della collettività; ossia, la consapevolezza che il carcere non può funzionare senza l'attenzione e la cooperazione di una comunità disposta a reincludere in se l'ex detenuto, quindi a ridiscutere il fatto che le soglie istituite dalla pena siano definitive ed impossibili da spostare.

La "capacità relazionale" può consentire a dare vita ad una sorta di "massa critica", ossia una rete di alleanze strategiche che consentono il coinvolgimento di diversi attori, ciascuno con il suo capitale di risorse economiche, di relazioni, di legittimità.

Pertanto appare un passo importante per "contaminare" arene sempre più aperte, sia territorialmente che qualificate, e farsi accettare come fonte autorevole e credibile sul carcere.

2.3. Gli "addetti ai lavori" come pubblico e fonte

Il primo obiettivo comunicativo dell'agenzia equalpegaso.net si può individuare nel tentativo di conferire visibilità ai temi e ai soggetti direttamente legati al mondo del carcere: detenuti, ex detenuti, soggetti in misura alternativa, operatori istituzionali, volontari, enti pubblici locali, soggetti che a vario titolo contribuiscono a percorsi di formazione e inserimento lavorativo dei detenuti dentro e fuori le mura.

L'Agenzia Pegaso, mediante lo strumento principe del sito web, è stata pensata all'inizio come spazio di informazione, scambio, dibattito, offerto a tali

soggetti e alle pratiche (di inclusione, lavorative, espressive, culturali) che essi contribuiscono a realizzare ogni giorno dentro e fuori le mura del carcere.

Con essa si è voluto mettere a disposizione degli "addetti ai lavori" uno strumento che in primo luogo raccolga e diffonda notizie, materiali, strumenti di approfondimento, nel tentativo di promuovere una comunicazione che si proponga come agente facilitatore di azioni di cambiamento che possano essere alimentate dallo scambio di informazioni e dal consolidamento di alleanze.

A questo livello di azione, la comunicazione è stata concentrata proprio sulla "nicchia comunicativa" degli addetti ai lavori per proporsi essa stessa come uno "strumento di lavoro".

In un contesto in cui si chiede all'istituzione carceraria di aprirsi all'esterno e connettersi ad una rete di sostegno articolata ed organica, la circolazione dell'informazione e le relazioni assumono importanza centrale per lo stesso successo della funzione risocializzante della pena detentiva.

Questo perché, una migliore rappresentazione del carcere e dei detenuti nel discorso pubblico, può rendere la comunità esterna più accogliente e preparata al reinserimento.

La comunicazione tra operatori, tra operatori e detenuti e tra detenuti stessi è importante per favorire l'integrazione, in modo che le risorse in favore dei detenuti vengano ottimizzate e si traducano in una rete di sostegno integrata ed omogenea, piuttosto che in una selva di iniziative scollegate tra loro e difficili da individuare.

Il coordinamento tra soggetti diversi, in grado di rispondere a diverse esigenze, è pertanto molto importante per migliorare la stessa qualità dell'interven-

to e dare vita a percorsi di reinserimento davvero sostenibili.

Si sottolinea l'importanza che hanno i dialoghi e i confronti tra le diverse "parti in gioco", istituzione, enti e soggetti esterni, detenuti, significando che le buone pratiche della risocializzazione appaiono essere proprio quelle caratterizzate dalla capacità dei soggetti coinvolti di comunicare l'uno con l'altro e prendere atto dei rispettivi punti di vista.

Una rete "comunicativa" deve essere capace di attuare una forma di intervento che non si limiti ad essere circoscritta in un'ottica meramente assistenzialista.

Una migliore circolazione delle informazioni è, infatti, importante anche per rendere il detenuto consapevole dei suoi diritti e delle sue opportunità, dotandolo di responsabilità, dignità, competenze e non semplicemente rendendolo oggetto di interventi che continuano ad attribuirgli il ruolo di "non-persona" con il rischio di abbandonarlo senza avergli offerto gli strumenti necessari per cavarsela da solo.

Per realizzare tali "buone pratiche cooperative" è importante conoscere l'operato degli altri nonché le loro mansioni; inoltre occorre conoscere il metodo adottato e le iniziative prese; con quali soggetti si sono cercate le alleanze; in che modo si sono ottenuti i finanziamenti necessari e come sono stati superati gli ostacoli logistici e/o burocratici.

La visibilità delle buone pratiche ne consente la replicabilità su altri territori, senza contare che favorisce ulteriori percorsi di co-progettazione e di lavoro in rete.

L'Agenzia Pegaso si è proposta come agente per una migliore circolazione

delle informazioni necessarie per far conoscere meglio il mondo del carcere, i servizi, le iniziative promosse e le opportunità di inclusione nelle ampie reti istituzionali e di terzo settore che ruotano attorno al carcere.

Si può affermare che: se la comunicazione non sia da sola in grado di combattere l'esclusione sociale, essa può porsi l'obiettivo di diffondere informazioni, facilitare relazioni tra i soggetti protagonisti del sistema carcerario e quindi, stimolare pratiche di confronto, collaborazione e inclusione concrete ed innovative.

La costituzione dell'Agenzia e la definizione dei suoi obiettivi sono dunque partite dal presupposto che la comunicazione delle buone pratiche é la prima ed essenziale buona pratica della comunicazione sociale.

Rendere conto di azioni e percorsi di successo, può favorire lo scambio e il dibattito tra gli operatori, stimolare la riflessione su come affrontare quanto di problematico continua ad esistere, e contribuisce a costruire un'arena "pubblica" atta a consolidare e diffondere "discorsi attivi" di valorizzazione delle pratiche positive per il reinserimento dei detenuti.

L'Agenzia si é quindi rivolta agli operatori per l'acquisizione e la circolazione delle informazioni relative alle azioni e agli interventi, nonché agli ostacoli incontrati, alle principali aree di criticità della vita in carcere e del sistema dell'esecuzione penale, alle buone pratiche con il fine di poter superare gli ostacoli.

In relazione a questi obiettivi, l'azione dell'Agenzia si è avvalsa, per forza di cose, del contributo dei suoi "inviati sul territorio", ossia i partner del progetto Pegaso e tutti gli altri soggetti che quotidianamente vivono e lavorano in carcere o nel suo contesto.

Sono stati loro a costituire al contempo il primo pubblico di riferimento e la principale fonte delle informazioni e dei materiali pubblicati.

Tali fonti si sono rivelate preziose, anche se il più delle volte sono state relegate al silenzio dalle cronache giornalistiche seppur testimoni privilegiati di successi, sperimentazioni, problemi, fallimenti, opportunità.

L'Agenzia ha messo a disposizione le proprie competenze comunicative e redazionali da applicare, però, a spunti e informazioni provenienti dal mondo del carcere.

L'Agenzia ha ospitato e offerto visibilità a contributi di soggetti del mondo del volontariato e del privato sociale, che si sono rivelati importanti "mediatori" della voce dei detenuti.

Essa ha anche risposto alle esigenze informative di soggetti istituzionali²⁴, proprio nel tentativo di restituire l'eterogeneità e la complessità del mondo penitenziario e al contempo cercare di coinvolgerlo nel suo complesso.

L'Agenzia ha preso atto della difficoltà di far suscitare negli addetti ai lavori la consapevolezza del proprio ruolo di fonte esperta e interlocutore legittimo e competente nel dibattito pubblico sul carcere, così come difficile è stato trovare la loro piena condivisione di forme di comunicazione che non si sono limitate a perseguire visibilità mediatica ma che si sono orientate ad infondere nel proprio pubblico una consapevolezza più profonda e a rendere possibili i percorsi innovativi di intervento e sensibilizzazione.

²⁴ Si fa qui riferimento, in particolare - oltre naturalmente alla pubblicazione di informazioni e materiali di approfondimento segnalati da enti pubblici locali e in generale da soggetti pubblici impegnati nel settore penitenziario - alle due sezioni del sito rispettivamente messe a disposizione del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria dell'Emilia-Romagna e del Garante dei diritti dei detenuti del Comune di Bologna

Gli "appelli" dell'Agencia ai suoi "inviati sul territorio" non sempre hanno trovato risposta: in alcuni casi non hanno ottenuto risposta per la mancanza di tempo e attenzione da parte di operatori spesso impegnati a "fare" tanto da ritenere quasi superfluo il "comunicare" la loro attività.

Oppure tanto "immersi" nelle proprie reti di riferimento da non avvertire il bisogno di ampliarle e sperimentare nuove alleanze e confronti con modalità di intervento diverse.

Se è vero che questa esperienza ha offerto importanti spunti di riflessione ed analisi ulteriori, che potranno in futuro suggerire in che modo perseguire efficacemente gli obiettivi comunicativi sinora descritti, è anche vero che essa ha permesso di favorire il contatto con altri soggetti che cercano concretamente di praticare il reinserimento e che, tra mille resistenze e difficoltà, si prodigano a progettare, strutturare, finanziare e gestire interventi concreti e significativi per soggetti che hanno colto l'opportunità offerta da equalpegaso.net di raccontare la loro esperienza, mostrando come la funzione risocializzante della pena detentiva possa e debba diventare qualcosa in più di un'utopia irrealizzabile.

La testimonianza delle loro buone pratiche ha costituito un patrimonio e uno strumento importante: per dialogare con i loro "colleghi" e al contempo per contribuire alla costruzione collettiva del significato attuale della pena e del percorso che i detenuti compiono all'interno e all'esterno dell'istituzione, favorendo consapevolezza e fiducia anche da parte di interlocutori "esterni" al mondo penitenziario.

CONCLUSIONI

L'Iniziativa comunitaria Equal ha dato la possibilità al Ministero della Giustizia e alle Regioni di sperimentare metodi e progetti per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, come le persone in esecuzione penale le quali rappresentano una fascia tra le più difficili su cui intervenire, per l'inserimento nel mercato del lavoro.

I finanziamenti europei, in modo particolare tramite Equal, hanno avuto un'importante influenza nei sistemi penitenziari europei in quanto hanno indicato la strada, pur affrontando diverse e molteplici difficoltà, permettendo a chi è soggetto a misure di esecuzione penale di intraprendere un lento rientro nella società, sempre comunque tenendo presente che l'evento della "recidività" di chi esce dagli istituti è visto come causa dei problemi attinenti alla sicurezza della collettività.

A questo punto è importante precisare che la detenzione è un costo sia economico che sociale.

Questa affermazione è ciò che trapela tra le righe dei diversi progetti finanziati da Equal, in quanto si è sempre voluto evidenziare 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.

La lettura dei documenti, su cui si basa lo svolgimento di questo elaborato, concernenti le problematiche e le questioni affrontate dai partner di Equal nella realizzazione degli interventi di inclusione, ha fatto sorgere una serie di interro-

gativi:

- A - Qual è stata l'influenza dei progetti Equal sulle Politiche Penitenziarie in Italia?
- B - In presenza dell'ormai cronica crisi economica, come sono stati realizzati gli inserimenti lavorativi dei detenuti in territori nei quali è presente un alto tasso di disoccupazione?
- C - Qual è stato il ruolo del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria nel progetto Equal-Pegaso? E quale quello dell'Amministrazione Penitenziaria Centrale?
- D - Quali sono state le criticità più importanti che si sono incontrate nel realizzare il progetto Equal-Pegaso?

Dette domande sono state rivolte a responsabili di uffici che operano in diversi ambiti, come ad esempio quello del trattamento intramurario, dell'esecuzione penale esterna e del nucleo permanente progetti FSE.

Per rispondere alla domanda "A", "Qual è stata l'influenza dei progetti Equal sulle Politiche Penitenziarie in Italia?", si può affermare che l'Iniziativa Equal rappresenta la prima esperienza di Programmazione europea fondata su partenariati di sviluppo.

L'approccio alla partnership ha modificato le reti delle relazioni sul territorio tra soggetti privati, parti sociali ed Enti locali portandoli a confrontarsi con un nuovo modo di "fare politica" mediante un coinvolgimento attivo nella realizzazione dei progetti e non solo nel loro finanziamento.

Ciò ha significato, a livello operativo, una maggiore apertura verso altri atto-

ri-operatori che si sono voluti impegnare nella lotta all'esclusione.

L'iniziativa ha visto soggetti diversi (anche concorrenti tra loro) superare i meccanismi di competitività e instaurare rapporti di collaborazione basati sulla condivisione di strumenti e linguaggi.

Il partenariato è stata l'occasione per sperimentare una forma di "formazione in situazione" che ha consentito ai singoli partner di maturarsi nelle modalità di relazione, nei contenuti e tematiche da affrontare modificando, attraverso la cooperazione, il modo di affrontare i problemi di esclusione.

Il *principio della partnership* ha modificato non solo la dimensione progettuale ma anche quella degli organismi a livello nazionale nella gestione del Programma.

Infatti, Equal ha consentito di sperimentare un nuovo modello di *governance* centrato sul *principio di sussidiarietà*; di conseguenza la realizzazione del Progetto è stata condivisa dal Ministero del Lavoro, della Salute, della Giustizia e delle Politiche Sociali con le Regioni e Province Autonome che, a loro volta, hanno operato nei confronti dei partenariati nei territori di loro competenza.

La condivisione delle responsabilità istituzionali ed operative, così declinata in Ministero-Regioni e Regioni-Enti locali, ha generato nuove modalità di lavoro all'interno di detti organismi e nelle loro relazioni con altri soggetti.

Per ovviare alle difficoltà che comporta la gestione e l'organizzazione di una numerosa schiera di partner è stato introdotto il concetto di "rete" per favorire la sostenibilità sul territorio senza incorrere negli oneri che derivano da una mera adesione formale al partenariato.

Grazie ad Equal questi fattori hanno costituito un patrimonio consolidato a

disposizione di tutti coloro che in Italia sono e vorranno impegnarsi attivamente nella costruzione di una società inclusiva.

Le Regioni e gli Enti locali, preposti ad attuare le politiche territoriali, sono sollecitati verso un avvicinamento e un'apertura della società e del mondo produttivo verso le carceri.

Essi trovano nelle esperienze di Equal risorse in termini di competenze acquisite dai territori e buone prassi da far tesoro, come ad es. servizi dedicati al gruppo target, adeguamento delle strutture, percorsi di *empowerment* e di responsabilizzazione, formazione e *work experience* per i detenuti in ambienti produttivi anche "non protetti".

La domanda "B", "In presenza dell'ormai cronica crisi economica, come sono stati realizzati gli inserimenti lavorativi dei detenuti in territori nei quali è presente un alto tasso di disoccupazione?", trova la seguente risposta: Il lavoro è considerato lo strumento principale per il reinserimento del soggetto in esecuzione penale ed è da anni al centro delle attenzioni delle amministrazioni centrali e locali.

Infatti, per il successo del reinserimento dei detenuti nella società si auspica il coinvolgimento attivo e responsabile delle imprese all'interno e all'esterno del carcere nonché nella partecipazione del privato sociale e del volontariato come funzione imprescindibile di supporto e di raccordo.

Infatti, si stanno consolidando le esperienze di attività lavorativa interna svolta da detenuti che, oltre ad un reddito, acquisiscono specifiche competenze attraverso le attività di formazione professionale, garantendosi in tal modo la possibilità di un'occupazione al momento dell'uscita.

Oltre alle esperienze di coinvolgimento delle imprese, si aggiungono anche esempi di imprenditorialità realizzata in forma di cooperative interne ed esterne gestite da detenuti.

Scendendo nel particolare dei progetti Equal, si può evidenziare la presenza di grandi imprese tra cui una multinazionale, "Basell", e una multiutility, "HERA", che hanno deciso di impegnarsi attivamente nella sperimentazione di percorsi per l'inserimento di detenuti.

La prima si è posta l'obiettivo di sperimentare una forma di accompagnamento al lavoro di alcuni detenuti per mezzo di tirocini formativi e attraverso la fruizione di misure alternative (semilibertà, affidamento in prova ai servizi sociali, detenzione domiciliare).

È stata un'esperienza di interazione e integrazione tra più soggetti come le Autorità Penitenziarie (Ufficio dell'UEPE), il Tribunale di Sorveglianza, la Direzione della Casa Circondariale, un Ente di Formazione, gli Enti Locali e la Società Basell.

La Basell detiene nella provincia di Ferrara una posizione primaria nel mercato del lavoro locale e rappresenta un serbatoio importante per la ricerca, l'occupazione e l'avviamento al lavoro di giovani e adulti in tutta la zona.

Il coinvolgimento dell'impresa si è basato principalmente su 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.

Pertanto i concetti di "responsabilità sociale e inclusione sociale" hanno sempre caratterizzato il progetto.

La selezione è stata rivolta a soggetti ristretti nel carcere con condanne compatibili con i requisiti richiesti dalle misure alternative; sono stati così individuati alcuni detenuti sulla base delle attività di osservazione e trattamento condotte in carcere.

Si deve evidenziare che la società non ha potuto definire espressamente i particolari delle condizioni per la selezione del personale, ma, grazie ad una proficua collaborazione con i responsabili penitenziari, è stato possibile presentare la peculiarità dell'attività che i prescelti sarebbero andati a svolgere.

Pertanto, con ogni individuo è stato svolto un incontro preliminare finalizzato a valutare le effettive potenzialità e motivazioni, a cui hanno partecipato congiuntamente i responsabili del personale dell'azienda e gli operatori dell'ente formativo Enaip.

Sono stati molto importanti per il successo dell'iniziativa 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.

Anche gli incontri informali dove veniva illustrato il progetto, hanno contribuito a persuadere 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.

Per quanto riguarda la multiutility del Gruppo Hera, essa orienta i valori della propria missione verso tre principali obiettivi: la sostenibilità economica, quella sociale e quella ambientale, rapportandosi a varie categorie di interlocutori (*stakeholder*).

La disponibilità dell'azienda a collaborare con l'Amministrazione Penitenziaria, ha dato vita ad un progetto che ha visto la lavorazione dei materiali RAEE (Recupero Apparecchiature Elettriche ed Elettroniche) all'interno delle carceri di Bologna e Ferrara e in un'unità operativa esterna dal carcere di Forlì.

La complessità e specificità della normativa europea e nazionale in tema di RAEE domestici non pericolosi ha richiesto l'attivazione e il coinvolgimento di numerosi uffici ed amministrazioni competenti a livello locale e regionale.

Nelle carceri delle tre province quindi si sono programmate attività laboratoriali intramurarie, coinvolgendo imprese sociali o associazioni che hanno gestito direttamente lo *start-up* e quindi sono state rese responsabili delle fasi di smontaggio che hanno reso necessarie anche le modifiche alle strutture e agli impianti delle carceri.

La domanda "C", "Qual è stato il ruolo del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria nel progetto Equal-Pegaso? E quale quello dell'Amministrazione Penitenziaria Centrale?", possiamo dire che l'Amministrazione Penitenziaria, nel dare esecuzione all'Iniziativa comunitaria Equal I fase, ha assunto un ruolo attivo essendo presente sul territorio nazionale attraverso le proprie strutture periferiche, promuovendo diversi progetti ed è stata coinvolta sia come partner di sviluppo, sia come partner di rete.

Ciò dimostra che piuttosto che creare nuovi servizi e nuovi modelli, occorre mettere in rete, cioè collegare quelli già esistenti; significa dunque intervenire per modificare il "come si lavora", piuttosto che gli strumenti di lavoro.

Ne consegue che l'esecuzione penale non è gestibile senza un'azione multi-livello che parta dalla prevenzione del disagio e giunga alla prospettiva del rein-

serimento socio-lavorativo, coinvolgendo tutte le componenti sociali: Stato, Regioni, Enti Locali e società civile nelle sue forme organizzate (associazionismo, volontariato e cooperazione sociale).

Per quanto riguarda gli interventi del Ministero della Giustizia nell'ambito del FSE, il DAP ha partecipato con particolare attenzione alle lezioni e ai risultati acquisiti, nonché all'effetto di *mainstreaming* creatosi all'interno dell'Amministrazione.

La cooperazione transnazionale è stata uno degli aspetti che ha più 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.

L'esperienza acquisita in tema, grazie ai molteplici progetti eseguiti a livello Equal, ha consentito al nostro Paese di essere partecipe nell'Autorità di gestione come supporto e accompagnamento nelle azioni sullo scenario europeo.

La partecipazione italiana al *Policy Forum* di Varsavia 2007 con una delegazione composta da rappresentanti dei Dicasteri del Lavoro e Previdenza Sociale e Giustizia e delegazioni di altri organismi, è stata l'occasione per illustrare ai referenti della Giustizia Penale e del sistema carcerario degli altri Stati i modelli di intervento e le esperienze di successo condotte in ambito nazionale.

Una prospettiva quindi di *mainstreaming* istituzionale, orientata a migliorare la capacità dei sistemi di governare i processi di inclusione potenziata da una dimensione transnazionale che ha consentito di discutere i risultati emersi nell'evento polacco proprio in occasione del 50° Anniversario del Fondo Sociale Europeo.

La domanda "D", "Quali sono state le criticità più importanti che si sono incontrate nel realizzare il progetto Equal-Pegaso?" porta a una riflessione sulle criticità emerse nel corso della realizzazione delle azioni intraprese in questo ambito, che senz'altro non possono essere taciute.

In generale si possono sintetizzare nella difficoltà a far dialogare e coesistere sistemi di gestione amministrativa dei settori pubblico e privato, nonché i loro differenti gradi di sviluppo.

Ulteriore difficoltà è quella di realizzare un'efficace comunicazione trasversale tra i due livelli di rete pubblico/privato-sociale attivati: quello istituzionale e quello operativo.

Infatti, una problematica gestionale non risolta riguarda l'impossibilità tecnico/giuridica per l'Amministrazione penitenziaria di introitare le assegnazioni dei fondi provenienti da enti pubblici territoriali e privati.

Questo ostacolo ha escluso la partecipazione dell'Amministrazione quale promotrice delle iniziative progettuali senza, tuttavia, limitarne la partecipazione, in qualità di partner di rete, alle numerose iniziative di associazioni private o di altri enti pubblici.

Altre criticità da segnalare sono: una sottovalutazione delle complessità e degli adempimenti burocratici e normativi che hanno determinato il protrarsi dei tempi di preparazione dei progetti; la complessità strutturale delle reti sui diversi territori, i quali richiedono differenti modalità di coinvolgimento; la rigidità organizzativa interna agli istituti penitenziari connessa alla predisposizione delle strutture (ambienti), delle attrezzature e delle condizioni logistiche di entrata/uscita dei mezzi e materiali.

Inoltre, è stata anche rappresentata la difficoltà di gestire unità operative 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.

A mio parere, un aspetto di particolare criticità riguarda i requisiti che un progetto di lavoro penitenziario dovrebbe avere per poter essere funzionale.

È necessaria nella fase progettuale analizzare principalmente la presenza o l'assenza delle situazioni che rendano il progetto possibile.

Questo studio antecedente deve comprendere una valutazione del settore del mercato di riferimento e della eventuale concorrenza, dove sarebbe utile per la redazione di un *business plan* una figura professionale apposita dislocata presso gli Istituti che hanno una capienza adeguatamente idonea per portare a termine in modo consono il progetto (vedasi il frangente della concessione dell'indulto).

Inoltre, è importante che il portatore del progetto sia mosso da uno spirito imprenditoriale, disponibilità imprescindibile per la riuscita di un'attività che sia economicamente solida e competitiva sul mercato.

La solidità e la redditività dei progetti sono un aspetto necessario poiché l'attività lavorativa ha come sfondo l'ambiente carcerario che, generalmente, è caratterizzato dalla volontarietà e non dalla ricerca del profitto.

Il carcere deve essere visto come un qualsiasi ambiente lavorativo di riferimento ed i detenuti come dipendenti qualsiasi, senza però sottovalutare le difficoltà.

Le aziende e le cooperative dovrebbero investire in prodotti specifici, di nuova cognizione, che potrebbero conquistare un mercato di nicchia.

Tali produzioni sicuramente sono più complesse da sviluppare e da essere sostenute inizialmente, ma consentono una migliore sussistenza ed autonomia al progetto.

Non è solamente la qualità che fa la differenza ma anche l'idea.

Un'ulteriore considerazione che emerge circa la consistenza dei progetti: non è funzionale sviluppare progetti brevi di lavoro penitenziario o dirottare parte dell'attività aziendale nei laboratori interni alle carceri; i progetti dovrebbero essere di lungo termine in modo da poter rientrare nei costi incontrati durante la formazione e la fase di *start up*.

I progetti di lungo termine danno anche la possibilità di creare ed essere parte di una rete di attori nel mercato.

La rete è molto utile soprattutto nella fase di lancio dei prodotti e della loro commercializzazione.

Altra constatazione concerne la relazione dei diversi progetti da me esaminati "Riconoscere e valorizzare le esperienze nel DAP" e "Equal-Pegaso".

Il progetto "Riconoscere e valorizzare le esperienze nel DAP" è estremamente ricco di dati e informazioni tecniche nonché di grafici, molto efficaci, tuttavia, a mio parere, indirizzato a un pubblico di soli addetti ai lavori.

"Equal-Pegaso", pur rispettando una esposizione tecnica, ricca anch'essa di grafici, conduce il lettore, anche quello non professionalmente coinvolto, ad una immedesimazione estremamente coinvolgente anche dal punto di vista emotivo, in quanto la disquisizione fatta nel "bilancio sociale" rende il progetto accessibile.

Inoltre, in "Equal-Pegaso" si menzionano alcune criticità, situazioni taciute

negli altri progetti.

Sarà forse un'osservazione banale, ma l'evoluzione e i traguardi si raggiungono non solo nel rappresentare scenari positivi, ma anche rappresentando quelli negativi.

Tutti i percorsi, senza nessuno escluso, non sono semplici e privi di asperità, così come vengono presentati in alcune descrizioni, pertanto è utile esporre anche quelli non portati a termine.

Questo perché ciò che è stato positivo per un determinato territorio e in un determinato frangente, non è detto che possa esserlo anche per altri in circostanze diverse. Altrettanto dicasi per la situazione opposta.

Mi sento di esprimere, in questo elaborato, il mio particolare plauso per il lavoro effettuato a quanti hanno operato e relazionato in "Pegaso".

APPENDICE NORMATIVA

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

LE RACCOMANDAZIONI

- A LIVELLO NAZIONALE E REGIONALE

1 Un reinserimento di successo delle persone autrici di reato richiede un approccio di "case management" dal momento dell'arresto, a quello dell'esecuzione penale interna ed esterna, fino al termine della pena ed oltre.

1.1 Si rende necessario il coinvolgimento dei diversi stakeholder 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 se imperativi quali: comunicare, condividere, interagire.

1.4 L'uso di finanziamenti trasversali o specifici, quali quelli offerti da EQUAL, dovrebbe essere studiato 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.

1.6 Gli approcci di partnership dovrebbero essere ulteriormente incoraggiati attraverso la promozione di progetti in cordata con istituzioni rappresentative e tramite azioni condotte dai Comuni 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, già esistono, 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, 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 esperienze più rilevanti di lavoro dovrebbero essere offerte sia in ambito intramurario, che extramurario.

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 per esplorare altre forme di creazione di impiego.*

3.1 Si rende necessario una più intensa campagna di informazione pubblica

che aumenti la consapevolezza degli imprenditori che gli ex-detenuiti rappresentano un bacino disponibile di lavoratori e che promuove "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) detenuti stabilendo una quota di persone socialmente escluse tra i lavoratori o prevedendo incentivi finanziari per l'assunzione di (ex) detenuti.

3.4 Le barriere normative all'occupabilità di (ex) detenuti, che esistono in alcuni Stati Membri, dovrebbero essere attenuate o rimosse.

3.5 Le autorità nazionali, regionali e locali, dovrebbero fornire il buon esempio implementando il principio di uguaglianza nelle loro politiche per l'occupazione ed introducendo una legislazione che riduca la percezione negativa data dall'aver avuto procedimenti penali.

3.6 Dovrebbero essere estese le esperienze 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) detenuti e per gli (ex) detenuti 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 produzione 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-detenuto e 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 questi 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 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 recidiva.

4.5 Le problematiche relative alla reintegrazione sociale delle persone autrici di reato dovrebbero essere risolte prima del loro rilascio, anche inviando i referenti delle agenzie per l'impiego o consulenti d'orien-

tamento, che possono 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 il più possibile agevolato

5 *È urgente la necessità di promuovere un cambiamento all'interno del carcere, per far crescere la 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 allo 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.

A LIVELLO TRANSAZIONALE

6 *Le sperimentazioni testate attraverso EQUAL dovrebbero essere consolidate.*

6.1 I programmi operativi dovrebbero garantire una conformità di approccio, confermando le persone autrici di reato tra i destinatari delle attività finanziate dall'FSE, così come dovrà essere garantito l'accesso sull'innovazione 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 transazionali.

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, parti-

colarmente 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 reggersi intorno al Knowledge Portal, sviluppato dal progetto tedesco BASE, 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*, *European Prison Re-*

gime Forum e la Conference Permanent Européene 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 linea 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 dal loro paese di residenza al fine di non compromettere, quali cittadini europei, i loro diritti fondamentali come quello alla pari opportunità di accesso ai servizi; in considerazione soprattutto del principio di sussidiarietà.

SCHEDA DESCRITTIVA DELLE BUONE PRASSI PER L'INCLUSIONE DEI SOGGETTI IN ESECUZIONE PENALE

(Programmazione 2^a-2006 e attuale, altre linee di finanziamento)

Sezione I – Anagrafica del progetto

Titolo del progetto Pegaso – processi plurali di rete per l'inclusione dei detenuti
Area territoriale di intervento Emilia Romagna (Province di Bologna, Forlì-Cesena, Ferrara)
Budget totale € 692.708,94
Fonte di finanziamento iniziativa comunitaria Equal II fase
Concluso, durata 14.07.2005 – 14.01.2008
Organismo gestore Techne S.C. p. A. Ente di formazione accreditato
Persona di contatto Barbata Bovelacci, Techné, coordinatori.fo@mailtechné.org , tel. 0543-410711, Giacomo Sarti, Cefal Bologna, tel. 051-489611, gsarti@cefal.it

Sezione II – Descrizione del progetto

Area problematica di intervento

Difficoltà dei detenuti per: mancanza di opportunità di lavoro stabile, spaesamento sociale e scarse opportunità di partecipazione; scarse/inadeguate competenze professionali; aspettative/esigenze professionali e economiche disattese, mancanza di conoscenze/esperienze nella ricerca di lavoro, difficoltà dei sistemi locali di Rete nel dare risposte puntuali ai detenuti, carenza di comunicazione e di sensibilizzazione da parte del sistema di esecuzione penale e reti territoriali al fenomeno della detenzione.

Obiettivi del progetto

Governance delle reti dell'esecuzione penale, del Mondo del Lavoro, dei servizi sociali pubblici e privati; disponibilità all'accoglienza lavorativa e sociale delle comunità locali; crescita di: opportunità di accesso ai servizi, partecipazione al proprio progetto di vita, dell'emancipazione dal contesto delinquenziale. Collaborazione attiva tra sistema penitenziario, sistema giustizia, sistema economico

produttivo. Crescita qualificativa e quantitativa degli inserimenti lavorativi e sociali dei detenuti.

Breve descrizione del progetto

MACROFASE 1 consulenza alla pianificazione strategica per la governance istituzionale dei comitati locali area esecuzione penale adulti;

MACROFASE 2 iniziative sia trasversali sia specifiche su ognuno dei 3 territori coinvolti: azioni individualizzate di accompagnamento e inserimento lavorativo, tramite laboratori produttivi e tirocini nelle imprese.

MACROFASE 3 sviluppo di una Agenzia di comunicazione e attivazione di laboratori locali, negli istituti, di comunicazione sociale e sensibilizzazione della cittadinanza, realizzazione Bilancio sociale del progetto.

Sezione III – Attività progettuali

1. AZIONI RIVOLTE ALLE PERSONE	
1.1 orientamento	X
1.2 formazione	X
Servizi alla persona (es. tutoraggio per l'accompagnamento di minori, accompagnamento all'inserimento lavorativo, ...)	X
2 AZIONI RIVOLTE AI SISTEMI	
2.1 informazione e sensibilizzazione	X
2.2 ricerca	X
2.3 formazione/consulenza operatori	
2.4 sviluppo reti territoriali	X
2.5 coinvolgimento delle parti datoriali	X
3 ALTRO	
3.1 monitoraggio	X
3.2 valutazione	X
3.3 diffusione dei risultati dell'attività progettuale	X
4. ATTIVITA' TRASNAZIONALI	X

Sezione IV – Beneficiari

OPERATORI COINVOLTI NELLE ATTIVITA' PROGETTUALI (totale) 24, di cui:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Techné: 4 tutor psicologi/educatori ▪ CEFAL: 3 tutor psicologi/educatori ▪ Enaip: 8 tutor psicologi/educatori/docenti ▪ Comune di Bologna: 2 counselor ▪ Techné: 3 coordinatori progetti ▪ CEFAL: 2 coordinatori progetti ▪ Enaip: 2 coordinatori progetti

BENEFICIARI FINALI 91					
	di cui:	M 85		F 6	
		italiani	stranieri	italiani	stranieri
	(Giovani adulti) Età 18-25		1		
	(Adulti) Età > 25	61	23	6	
Condannati in misura alternativa				28	
Ex-detenuti				3	
Detenuti prossimi al fine pena				59	
Madri con bambini				1	

I DATI INDICATI IN QUESTA TESI SONO STATI TRATTI ED ELABORATI DA:

BIBLIOGRAFIA

- Enciclopedia del Diritto – XLIV – Tariffa – Trattato – III. – *Trattamento penitenziario* di Luigi Daga – Giuffrè Editore 1992
- Ministero della Giustizia – ISSP form@zione, *Progetto di formazione su strumenti e modalità di accesso alle fonti di finanziamento regionali, nazionali ed europee – MANUALE*, ed. Ernst & Young business School luglio 2007
- Ministero della Giustizia – ISSP form@zione, *Progetto su strumenti e modalità di accesso alle fonti di finanziamento regionali, nazionali ed europee. Aggiornamento – MANUALE*, ed. Ernst & Young business School settembre 2008
- Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – *Riconoscere e valorizzare le esperienze nel DAP – report di valutazione* – ISSP febbraio 2009
- Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Emilia Romagna – Iniziativa Comunitaria Equal – Partnership geografica "Pegaso" - Seduta di Giunta n°30 del 30/07/2004 delibera 04/001672 IT-G2_EMI-020 – Azione 2 – rif. P.A. 339 – *Azione 2.2 sperimentazione laboratori produttivi nelle Case Circondariali "Progetto RAEE in carcere" Accordo Quadro Territoriale per lo sviluppo di attività di pretrattamento dei RAEE all'interno delle Case Circondariali*
- Ministero della Giustizia – Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria dell'Emilia Romagna – *L'U.E.P.E. Ufficio Esecuzione Penale Esterna Bologna* – febbraio 2008
- Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria – Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna - *Intervento del Direttore Generale dell'Esecuzione Penale Esterna Dr.ssa Luigia Mariotti Culla in occasione del Convegno internazionale* tenutosi a Varsavia nel marzo 2008
- Ministero della Giustizia – Commissione Nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le regioni, gli enti Locali ed il Volontariato – ufficio per l'attività di coordinamento, consulenza e supporto per i rapporti

con le regioni, gli Enti Locali ed il terzo settore – D.A.P. – *linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell' Autorità Giudiziaria*

- Ministero della Giustizia D.A.P. Provveditorato regionale dell'Emilia Romagna e Regione Emilia-Romagna – *Rifiuti elettrici – Cresce il progetto "RAEE in carcere" per promuovere il reinserimento sociale dei detenuti, tutelando l'ambiente* – Bologna 23 giugno 2009
- Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali – Ufficio Centrale OFPL - *Programma di iniziativa Comunitaria Equal II fase*
- Ministero del lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali - ISFOL – *Rilevazione degli interventi realizzati per l'integrazione delle persone autrici di reato* – Tavolo FSE per l'inclusione dei soggetti in esecuzione penale – Roma, dicembre 2009
- ISFOL – Struttura di supporto alla cooperazione transnazionale – *Rilevazione degli interventi realizzati per l'integrazione delle persone autrici di reato – Tavolo nazionale FSE per l'inclusione dei soggetti in esecuzione penale* – Roma, dicembre 2009
- ISFOL – Struttura di supporto alla cooperazione transnazionale – *Linee guida per il monitoraggio e la valutazione del Fondo Sociale Europeo 2000 / 2006* – ISSN 1594-9516
- ISFOL – *Il punto su.... Inclusione sociale* – Le monografie del CDS: Temi e strumenti – 2005
- Regione Emilia Romagna Giunta n° 30 del 30/07/04 delibera 04/001672 FASE 2 – IT- G2- EMI-0020 – AZIONE 2 – RIF. 339 - *Le azioni di Pegaso – Proposte di sostenibilità in esito alle esperienze condotte "sul campo" nel corso delle azioni di Pegaso* - novembre 2007
- Regione Emilia Romagna – Assessorato alla promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza. Politiche per l'immigrazione. Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore – *Le politiche sociali e gli interventi a favore dell'area penale nella Regione Emilia-Romagna* - giugno 2006
- Regione Emilia Romagna – Assessorato alla promozione delle politiche sociali e di quelle educative per l'infanzia e l'adolescenza. Politiche per l'immigrazione. Sviluppo del volontariato, dell'associazionismo e del terzo settore – *relazione sulla situazione penitenziaria in Emilia Romagna nell' anno 2007* - giugno 2008

- Programma Operativo Regione Emilia-Romagna - *Fondo Sociale Europeo – obiettivo competitività regionale e occupazione* - 2007/2013 adottato con decisione della Commissione delle Comunità Europee del 26/10/2007
- Commissione delle Comunità europee – *Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni che definisce gli orientamenti per la seconda fase dell'iniziativa comunitaria EQUAL relativa alla cooperazione transazionale per promuovere nuovi mezzi di lotta contro tutte le forme di discriminazione e di disparità connesse al mercato del lavoro "Libera circolazione delle buone idee"* - Bruxelles 30.12.2003 COM(2003) 840 definitivo
- Parlamento Europeo – documento di seduta – *Relazione recante una proposta di raccomandazione del parlamento europeo destinata al Consiglio sui diritti dei detenuti nell' unione europea (2003/2188(INI)) Commissione per le libertà e i diritti dei cittadini, la giustizia e gli affari interni* - Relatore: Maurizio Turco 24 febbraio 2004
- Atti Parlamentari XIV Legislatura Camera dei Deputati Doc. CXVIII n° 4 – *Relazione sull'attuazione delle disposizioni di legge relative al lavoro dei detenuti (Art. 20, ultimo comma, Legge 26 luglio 1975, n° 354 e successive modificazioni)* – Presentata dal Ministro della Giustizia Castelli trasmessa alla Presidenza il 7 aprile 2005 – Stabilimenti Tipografici Carlo Colombo
- POLEIS - Acquisizione nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Equal" , di servizi di attività di networking tematico, diffusione dei risultati, "mainstreaming", creazione e consolidamento delle partnership, cooperazione transazionale – Regione Emilia-Romagna "Servizio Programmazione e Valutazione progetti" – *La valutazione di impatto dei progetti Equal I fase sulle politiche sociali in Emilia-Romagna – sistematizzazione delle buone prassi* - Atto di affidamento n° 6733 del 19/05/2004 – Maggio 2005
- O.P.E.N. "Offenders Pathways to Employment national Network" - *Modelli e pratiche di lavoro nei partenariati di sviluppo OPEN* – una rete nazionale per l'inclusione sociale e lavorativa di adulti e minori "sous main de Justice" – Tipolitografia Don Calabria 2008
- Rassegna Stampa a cura della Coopertiva Sociale Altra Città di Padova – *Carcere: Lavoro e formazione – Giustizia: progetto legge, bonus-detenuti per lavoro autonomo* – proposta di legge presentata dal parlamentare del PDL e presidente dell'ordine degli avvocati di Catania Salvatore Torrisi – aprile 2010

SITOGRAFIA

<http://www.ristretti.it> *Regole penitenziarie europee – Regole minime per il trattamento dei detenuti* (Raccomandazione Comitato dei Ministri della Comunità Europea 12 febbraio 1987)

<http://www.ristretti.it> *I diritti dei detenuti nell'Unione Europea* di Maurizio Turco – L'Opinione, 12 marzo 2004

<http://www.altrodiritto.unifi.it> L'altro diritto – Centro di documentazione sul carcere, *devianza e marginalità – Capitoli 1 Il CPT: struttura, metodi d'ispezione e finalità*

<http://europa.eu> *EQUAL – Archivi – Atto: Comunicazione della Commissione agli Stati membri, del 13.04.2000, che stabilisce le linee di orientamento dell'iniziativa comunitaria EQUAL riguardante la cooperazione transnazionale per la promozione di nuovi mezzi per lottare contro le discriminazioni e le disegualianze in relazione con il mercato del lavoro* [C(2000)853 – Gazzetta ufficiale C127 del 05.05.2000].

<http://www.eur.lex.europa.eu> Commissione delle Comunità Europee - *Comunicazione della commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al comitato economico e sociale e al comitato delle regioni – Agenda per la politica sociale – Bruxelles, 28.6.2000*

<http://www.Transnazionalita.it> *EQUAL – Set di raccomandazioni europee per il reinserimento e l'inclusione delle persone autrici di reato*

<http://www.inventati.org> *Il carcere in Europa: storia e disamina di alcune forme-prigione*

<http://www.giustizia.it> Ministero della Giustizia – *Opuscolo illustrativo dell'Istituto Superiore di Studi Penitenziari*

<http://www.giustizia.it> Ministero della Giustizia – Istituto Superiore di Studi Penitenziari – *Relazione annuale sull'attività formativa del 2008* – marzo 2009

<http://www.giustizia.it> Ministero della Giustizia – *Ufficio progetti Fondo Sociale Europeo*

<http://www.leduecitta.com> – *Obiettivo lavoro* – Luglio/Agosto 2006

<http://www.spazioeuropa.it> – *Carceri: dall'iniziativa comunitaria "Equal-Pegaso" nasce il laboratorio per il trattamento di lavatrici e lavastoviglie* – 24/06/2009

<http://www.gruppohera.it> – *Comunicati stampa – Cresce il progetto "RAEE in carcere" sostenuto da amministrazione penitenziaria, Regione, provincia, Comune, gruppo Hera, Consorzio nazionale RAEE Ecodom, Cooperativa sociale Il Germoglio, agenzia formativa Enaip* – Ferrara 20/10/2009

<http://www.romagnaoggi.it> – *Laboratori in carcere per "recuperare" i detenuti e i rifiuti elettronici* - 23/06/2009