

Detenuti, opportunità ed economia sociale

Il trasferimento dell'esperienza italiana nel contesto rumeno

di Gianluca Calzolari, Giovanna de Mottoni, Maria Di Saverio, Maria Grazia Mastrangelo*

Riassunto: il contributo illustra un'esperienza di cooperazione transnazionale italo-romena – il progetto SOCIAL – che, a partire da una valorizzazione di itinerari di reinserimento realizzati nel nostro territorio, ha utilizzato l'economia sociale come strumento per l'inclusione degli ex-detenuti. Azioni formative rivolte ai detenuti, intervento sugli attori chiave dell'amministrazione penitenziaria e creazione di due imprese sociali sono state le principali direttrici del progetto, che, oltre a dotare il sistema romeno di modelli e strumenti per l'inserimento o il reinserimento nella società civile di detenuti ed ex-detenuti, ha inteso coinvolgere il più ampio settore delle politiche formative e del lavoro. Il valore aggiunto di SOCIAL risiede, infatti, nell'avvio di un processo di rafforzamento dei sistemi di supporto ed accompagnamento al reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti giudiziari, attraverso lo sviluppo della legislazione in materia di economia sociale e l'implementazione di reti di supporto multi attore in grado di promuovere il coordinamento interistituzionale.

Parole chiave: Capacity building; Detenuti; Economia sociale

* Gianluca Calzolari è autore dei paragrafi "Introduzione" e "Il Progetto SOCIAL - obiettivi, attività e prodotti realizzati dall'ISFOL"; Giovanna de Mottoni è autrice del paragrafo "Il percorso metodologico per la definizione del modello italiano"; Maria Di Saverio è autrice del paragrafo "La strategia d'intervento: la dimensione dell'economia sociale"; Maria Grazia Mastrangelo è autrice dei paragrafi "Modello o modelli? Dalla molteplicità dei bisogni alla pluralità delle risposte", "Dal carcere al lavoro: il "modello italiano", "Il modello italiano ed il contesto rumeno: aspetti di trasferibilità e replicabilità" e "Le direttrici per l'attuazione dei percorsi: le Raccomandazioni di policy e le Linee guida emerse dal progetto SOCIAL".

Introduzione

L'articolo illustra un'importante esperienza di cooperazione transnazionale tra l'Italia e la Romania sviluppata nell'ambito delle azioni finanziate dal Fondo sociale europeo (FSE) sul tema delle misure per l'inserimento sociale e lavorativo delle persone in uscita dai circuiti penali.

In particolare, vengono descritti obiettivi, strategia e principali attività svolte del Progetto denominato SOCIAL, *Strategia per l'Occupazione e Qualificazione tramite l'Apprendimento ed Attività per la Libertà*.

In particolare, dopo aver presentato gli aspetti che contraddistinguono il sistema dell'economia sociale in Italia, la loro trasferibilità nel contesto rumeno e le ragioni che hanno portato ad individuare questo ambito come importante per la strategia di lavoro e di inclusione dei detenuti, si focalizza l'attenzione sugli elementi che configurano un possibile modello di intervento italiano e su quelli che l'ISFOL ha individuato come trasferibili e replicabili in Romania. Infine, vengono illustrati i prodotti realizzati e, tra questi, particolare attenzione è dedicata alle *Linee guida* e alle *Raccomandazioni di policy* che il Progetto SOCIAL ha rivolto ai *policy maker* e ai principali *stakeholder* rumeni.

L'Amministrazione penitenziaria rumena (ANP) ha individuato l'Italia come partner di un ambizioso progetto finanziato dal PON rumeno FSE 2007/2013 sull'Asse Sviluppo Risorse Umane, teso a sperimentare l'introduzione nel Paese di nuove modalità e strumenti normativi per il contrasto all'esclusione sociale e lavorativa delle persone in esecuzione penale e di ex-detenuti.

Il nostro Paese è stato scelto tra gli Stati membri per la riconosciuta esperienza maturata in termini di sperimentazioni e di quadro normativo sul tema dell'imprenditoria sociale – in particolare di quella cooperativistica – operante nel più ampio settore dell'inclusione dei soggetti svantaggiati e, nello specifico, nel reinserimento di detenuti. Al centro del progetto vi è stato l'avvio di un confronto tra i due Paesi e di un successivo processo di trasferimento in Romania della decennale esperienza italiana in materia di imprenditorialità sociale, sia in termini di modifiche all'impianto normativo, sia in termini di innovazioni nelle pratiche e nei sistemi di gestione degli interventi.

La valenza del progetto è andata, quindi, ben oltre la dimensione degli interventi rivolti al settore carcerario per ampliarsi e coinvolgere un più vasto settore di politiche e di operatori destinatari.

SOCIAL, inoltre, ha voluto rafforzare la cooperazione tra i due Stati in termini di *capacity building* per le amministrazioni pubbliche rumene coinvolte e di affiancamento degli operatori locali nella condivisione di politiche e prassi adottate in Italia.

Il progetto è stato concepito nell'ambito della più ampia strategia di cooperazione transnazionale europea sul tema auspicata dalla Commissione Europea e che ha visto nella Rete di apprendimento *Ex Offender Community of Practice - ExOCOP* (2009-2012) l'esperienza più significativa. Nell'Osservatorio Isfol 4/2012 sono state presentate le principali attività svolte, i risultati, i prodotti realizzati e le raccomandazioni emerse dalla Rete *ExOCOP* (Calzolari, 2012).

Il Progetto SOCIAL - obiettivi, attività e prodotti realizzati dall'ISFOL

SOCIAL, finanziato con un importo complessivo di circa € 4.200.000, è stato avviato nel 2009 ed ha concluso le attività a dicembre 2012. Ha coinvolto un partenariato transnazionale coordinato dall'amministrazione penitenziaria rumena (ANP) e composto, per la compagine locale, da organismi religiosi e *non profit* quali Federatia Filantropia e il Patriarcato Rumeno. L'Italia è stata rappresentata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per le Politiche Attive e Passive del Lavoro, dalla società Obiettivo Lavoro, da Eupolis - Istituto regionale lombardo per la ricerca, la statistica e la formazione, dall'Ufficio esecuzione penale esterna di Palermo e dall'Unione degli Assessorati alle politiche socio-sanitarie e del lavoro. Il Ministero del Lavoro ha affidato al Progetto Strategico Cooperazione Transnazionale dell'ISFOL la progettazione e l'implementazione delle azioni a propria titolarità.

SOCIAL ha voluto avviare la sperimentazione e il trasferimento in Romania delle esperienze delle imprese sociali ed in particolare delle cooperative sociali di tipo B sviluppate in Italia, riconosciute come uno dei principali strumenti a disposizione del sistema italiano per favorire il reinserimento dei detenuti. Ciò è stato possibile partendo dall'analisi e dalla messa a confronto degli assetti normativi e dei sistemi adottati nei due Paesi, individuando elementi in comune, aspetti di forza e criticità in entrambi e provvedendo ad un'accurata mappatura di buone pratiche italiane¹.

Il progetto ha scontato, fin dall'avvio, l'assenza in Romania di una normativa specifica sull'economia sociale, rendendo sicuramente più ardua la progettazione operativa delle costituenti imprese sociali ma questo ha rappresentato, al contempo, uno stimolo per l'intera iniziativa implementata. È stata, infatti, favorita e incentivata la riflessione nazionale sull'esigenza di una normativa rumena in materia.

Il capitolo successivo, sulla dimensione dell'economia sociale, illustra gli elementi a sostegno del valore aggiunto rappresentato dall'economia e imprenditorialità sociale e che hanno fondato la strategia di intervento di SOCIAL.

Il rafforzamento delle capacità e delle competenze degli operatori dell'amministrazione penitenziaria, del settore privato e del privato sociale ha rappresentato, alla stessa stregua, l'altro fondamentale obiettivo di sistema dell'ampio intervento partenariale.

Il piano di lavoro ha permesso di sviluppare obiettivi operativi più specifici collegati alla creazione di 2 cooperative sociali nel settore della panificazione nelle città di Craiova e Timisoara².

¹ L'istituto lombardo Eupolis, tra le diverse attività che ha coordinato, ha curato un repertorio di *best practice* italiane sul tema delle azioni di reinserimento lavorativo di detenuti ed ex-detenuti; la produzione di un documento di analisi dei due sistemi giuridici nazionali e la gestione nei due paesi di *focus group* di riflessione e approfondimento su diversi temi del progetto.

² Eupolis ha coordinato diverse analisi SWOT sulle unità carcerarie rumene finalizzate all'individuazione di luoghi idonei per lo sviluppo di soggetti di economia sociale. Al termine di queste azioni, congiuntamente con i partner rumeni, sono stati individuate le città ed in particolare gli istituti penitenziari di Timisoara e Craiova come i più idonei ad ospitare la sperimentazione dell'avvio delle cooperative sociali nel settore della panificazione.

Essi hanno riguardato la formazione di ex-detenuti in vista del loro reinserimento lavorativo, lo sviluppo delle competenze dei detenuti in regime aperto per la loro integrazione nel mercato del lavoro a seguito del rilascio, la sperimentazione di piani di sviluppo personalizzati durante la detenzione e nella transizione dalla detenzione al post-rilascio e, non ultimo, attività di formazione e di sviluppo delle competenze degli operatori. Parallelamente si sono realizzati momenti di confronto tra i principali stakeholder dei due sistemi, prendendo spunto da analisi e studi comparati ed attraverso percorsi di individuazione delle peculiarità e dei principali elementi di criticità dei rispettivi assetti normativi ed organizzativi, delle prassi adottate, quotidianamente, a livello di interventi operativi e di *governance* dei sistemi territoriali.

Si è dimostrato particolarmente rilevante accentuare l'attenzione dei partner e degli operatori rumeni sulla necessità di investire nell'adozione di un approccio di rete nella progettazione e gestione degli interventi. I diversi eventi organizzati nell'ambito di SOCIAL per l'analisi e il confronto tra i due Paesi hanno facilitato l'individuazione di aspetti critici. Sono stati, conseguentemente, messe in atto, nei workshop e nei seminari organizzati in Romania, azioni di sensibilizzazione tese a sostenere – con la testimonianza diretta di operatori chiave italiani ed europei – l'imprescindibile apporto che gli attori del territorio devono essere chiamati a fornire.

Compito in sé non facile, soprattutto in un Paese che da pochi anni è entrato nell'Unione europea e che per ragioni storiche e politiche ha visto, per circa un secolo, un'impostazione centralistica del welfare. Nell'ultimo decennio, anche grazie alle azioni di sostegno offerte in ambito UE, la Romania ha potuto aprirsi ad un confronto più ampio con i Paesi europei che hanno contribuito alla nascita dell'Unione. Al di là dei cambiamenti nel contesto sociale e culturale rumeno, tuttora *in progress*, si deve riconoscere che l'innovatività di SOCIAL è da ravvisare proprio nell'aver avviato un processo di riflessione e di implementazione di nuove modalità di *governance* dei sistemi di intervento e di pianificazione delle politiche lavorative e sociali.

Si presentano di seguito, brevemente, le principali attività ed i prodotti realizzati dal Progetto Cooperazione Transnazionale dell'ISFOL nell'ambito del partenariato. Alcune di queste verranno successivamente presentate in dettaglio e contestualizzate nella più ampia strategia di intervento del Progetto.

Il processo di individuazione di un percorso di inserimento lavorativo per ex-detenuti da trasferire nel contesto rumeno ha preso avvio dalla realizzazione di un *Compendium* di progetti italiani che intervengono a favore di questo gruppo target (Mastrangelo, 2011b), con particolare riferimento agli interventi che adottavano un approccio cosiddetto “di caso” (*Case Management*), fondati cioè su percorsi individualizzati di inserimento lavorativo.

Il lavoro ha preso spunto dall'approfondimento tematico svolto sia durante la recente Programmazione Equal sia nell'ambito delle attività della Rete europea ExOCooP.

L'analisi degli interventi, dei servizi e delle principali attività svolte dalle esperienze esaminate, ha contribuito all'identificazione di un possibile modello di intervento italiano (Mastrangelo, 2012d) sottoposto alla discussione dei rappresentanti del sistema – pubblico e privato – italiano e rumeno.

Un incontro dal titolo *Dal carcere al lavoro: percorsi di reinserimento per ex-detenuti. Un confronto tra Italia e Romania* (Scenario meeting) ha permesso di individuare gli elementi

di trasferibilità e riproducibilità nel contesto rumeno. Successivamente, in due seminari organizzati nelle città di Craiova e Timisoara, che ospitano le due cooperative sociali create dal Progetto SOCIAL, è stato presentato e diffuso agli attori chiave del territorio l'ipotetico modello italiano di inserimento.

Sul versante delle azioni di *capacity building* e di affiancamento ai sistemi della giustizia e del privato sociale rumeno, l'ISFOL ha condotto un'attività specifica di supporto agli operatori volta a fornire strumenti per il tutoring dei detenuti. Su questo aspetto vi è stata una importante sinergia tra diverse aree dell'Istituto che ha permesso di valorizzare e diffondere il *know how* acquisito e la competenza istituzionale in materia di valutazione e riconoscimento delle competenze. L'ISFOL ha realizzato il *Toolkit per la valutazione dei fabbisogni e delle competenze* (Mastrangelo, 2011a), una sorta di cassetta degli attrezzi per gli operatori che è stato presentata e testata in occasione di un Atelier svoltosi a Bucarest nel 2011.

Nel luglio 2012 è stato organizzato un seminario internazionale dal titolo *Modelli di intervento per un mercato del lavoro inclusivo* (Mastrangelo, 2012a), rivolto ad operatori ed amministratori locali rumeni che ha facilitato un confronto su temi chiave nel processo di reinserimento dei detenuti quali:

- ruolo dell'economia sociale, con particolare riferimento al disegno di legge in discussione in Romania in materia di sviluppo dell'economia *no profit*;
- *capacity building*, intesa come crescita della capacità organizzativa delle strutture del settore senza fini di lucro tramite la costituzione e la gestione di imprese sociali;
- reti e partenariati per lo sviluppo locale, elementi strategici soprattutto nella fase del post-rilascio;
- comunicazione sociale e ruolo dei mass media, quali aspetti determinanti nella costruzione di un'opinione pubblica e di una società inclusiva.

Con riferimento ai diversi ambiti tematici, sono state illustrate esperienze provenienti da Italia, Spagna, Paesi Bassi e Romania, prendendo spunto anche dai risultati emersi dalle sperimentazioni realizzate dal partenariato italo-rumeno e riportate nelle Linee Guida per il reinserimento di (ex) detenuti attraverso partenariati locali.

Nel corso della giornata è stato inoltre presentato il video *From prison to social inclusion and job insertion* (ISFOL, 2012) che raccoglie testimonianze di rilievo di ex-detenuti, imprenditori e attori chiave italiani protagonisti dei percorsi di (re)inserimento.

Infine, l'ISFOL ha coordinato l'elaborazione dei due ultimi prodotti finali del Progetto SOCIAL presentati in occasione del seminario *Linee Guida per l'inclusione socio-lavorativa di (ex)detenuti attraverso i partenariati locali* (Mastrangelo, 2012c) ed un set di *Raccomandazioni di policy per l'inclusione socio-lavorativa di (ex)detenuti* (Mastrangelo, 2012b).

Entrambe le pubblicazioni vogliono rappresentare una base comune su cui sperimentare e costruire più ampie opportunità di collaborazione, affinché la promozione dell'occupabilità e il sostegno a nuove forme di imprenditorialità nell'ambito dell'economia sociale divengano, in Romania, le principali direttrici di azione dei progetti rivolti ai detenuti.

La strategia d'intervento: la dimensione dell'economia sociale

Lo sviluppo dell'economia sociale in Romania, in particolare la creazione d'impresa sociali per l'inclusione socio lavorativa dei detenuti, è alla base della strategia d'intervento del progetto SOCIAL. La popolazione penitenziaria si configura, infatti, quale target privilegiato con cui sperimentare percorsi integrati in grado di agire, simultaneamente, su tutti i fattori che ne impediscono o ne hanno impedito l'integrazione e/o la reintegrazione sociale e professionale (Mastrangelo, 2012b).

Una definizione di economia sociale condivisa a livello europeo già esiste: "L'economia sociale può essere inquadrata come quell'area dell'economia compresa tra quella privata, orientata alla crescita del profitto e quella pubblica di produzione di beni e servizi per la collettività"³. In altri termini, un Terzo settore che si colloca tra il primo, lo Stato ed il secondo, il Mercato. In questo Terzo settore vengono inquadrare una serie di organizzazioni della società civile che hanno lo scopo specifico di supportare lo Stato nel rispondere ai bisogni sociali della popolazione: associazioni, cooperative sociali, enti morali e religiosi, associazioni datoriali e sindacali, fondazioni di origine non bancaria.

In questo scenario, alla fine degli anni Novanta, il network EMES (Borzaga, Defourny, 2001; Defourny, Nyssens, 2008) ha sentito l'esigenza di precisare cosa si intende per "impresa sociale", all'interno del più ampio concetto di Terzo settore e di come essa contribuisca allo sviluppo economico e sociale della collettività. Tale definizione ha connotato l'impresa sociale attraverso la compresenza di due criteri, uno di tipo economico-imprenditoriale e l'altro sociale. Rispetto al primo l'impresa sociale deve soddisfare quattro requisiti:

- una produzione di beni e/o servizi in forma continuativa e professionale;
- un elevato grado di autonomia sia nella costituzione sia nella gestione;
- l'assunzione da parte dei fondatori e dei proprietari di un livello significativo di rischio economico;
- la presenza, accanto a volontari o utenti, di un certo numero di lavoratori retribuiti.

Mentre per assolvere alla dimensione sociale deve soddisfare le seguenti caratteristiche:

- avere come esplicito obiettivo quello di produrre benefici a favore della comunità nel suo insieme o di gruppi svantaggiati;
- essere un'iniziativa collettiva, cioè promossa non da un singolo imprenditore, ma da un gruppo di cittadini;
- avere un governo affidato esclusivamente o prevalentemente a portatori di interesse diversi dai proprietari del capitale;
- garantire una partecipazione ai processi decisionali allargata, in grado di coinvolgere tutti o quasi i gruppi interessati all'attività;

³ Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sull'economia sociale - P6_TA(2009)0062 (2008/2250(INI)).

- prevedere la non distribuzione degli utili, o al più una distribuzione limitata e, quindi, la loro assegnazione ad un fondo non divisibile tra i proprietari, sia durante la vita dell'impresa sia in caso di suo scioglimento.

In sintesi, un'impresa sociale produce al contempo “valore” (in senso economico) e “valori” (in senso sociale: solidarietà, equità, inclusione, ecc.).

Nei periodi più recenti, a definire un'impresa come “sociale” sono sempre più spesso non i beni e i servizi prodotti, ma gli obiettivi e le modalità con cui la produzione è realizzata. Pertanto sono sempre più considerate imprese sociali (Campedell, Fiorentini, 2010) anche le iniziative di finanza etica, di microcredito, di commercio equo e solidale e, più in generale, le iniziative produttive di beni e servizi, anche private, che si propongono obiettivi diversi dal profitto dei proprietari, come la lotta alla povertà e alla denutrizione (Yunus, 2008).

Negli ultimi anni le imprese sociali hanno guadagnato un'ottima visibilità e ottenuto risultati positivi nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. L'economia sociale è utilizzata, a livello internazionale, dai governi come parte integrante dei loro programmi di politica attiva sul mercato del lavoro e come strumento di politica sociale rivolta a popolazioni svantaggiate.

In particolare, le autorità locali sostengono la creazione e lo sviluppo delle imprese sociali per perseguire obiettivi di inclusione sociale a livello territoriale e spesso lavorano in partnership con loro e con altre forme di organizzazioni non-profit per la fornitura di servizi sociali, assistenziali, di comunità.

Inoltre, la crisi del *welfare state* degli ultimi anni, in Italia e in Europa, ha costretto gli Stati a rivedere priorità e modalità di erogazione dei servizi sociali, avviando una riflessione su come favorire l'organizzazione di una rinnovata responsabilità civile, capace di soddisfare domande e bisogni laddove il pubblico e il mercato, per ragioni diverse, non sono in grado di dare risposte adeguate.

Appare chiaro, dunque, che di fronte alla richiesta di un'offerta variegata di servizi e alla presenza di nuove categorie vulnerabili, lo sviluppo delle imprese sociali e più in generale, del mondo non profit, gioca un ruolo centrale anche nell'ambito del *welfare*.

Il ruolo di programmazione e di indirizzo dello Stato deve pertanto essere integrato con una nuova funzione del Terzo settore, in un modello originale di *welfare community* capace di valorizzare e massimizzare l'utilità pubblica e l'autonomia operosa delle forme auto-organizzate di società responsabile, con la finalità di non ridurre, ma sviluppare e qualificare il livello dei servizi sociali. Gli stessi processi di *welfare*, in tutta Europa, sono stati riprogettati spingendo verso un *welfare* attivo, teso a sviluppare la partecipazione dei cittadini, la loro responsabilità e l'*empowerment*, rendendoli co-responsabili del loro destino. L'obiettivo è sostenere una cittadinanza attiva in grado di aiutare i soggetti esclusi dal mercato del lavoro a rientrarvi, considerando quindi il lavoro come principale ambito di integrazione sociale.

In questo contesto, molte delle risposte necessarie a contrastare i nuovi rischi sociali passano per l'erogazione di servizi ad hoc, dotati della flessibilità necessaria per offrire prestazioni personalizzate.

La complessità e l'integrazione delle azioni che devono essere messe in campo contribuiscono a definire un approccio d'intervento "integrato", che mira, da un lato, ad un impatto diretto sui beneficiari finali, in termini di un loro inserimento socio-professionale in imprese sociali, dall'altro, ad un impatto indiretto sui sistemi di riferimento (della Giustizia, del Lavoro, e Sociale), a vario titolo coinvolti nei processi di reinserimento delle persone autrici di reato.

È proprio l'economia sociale che meglio può rispondere a queste trasformazioni che riguardano principalmente i soggetti svantaggiati (diversamente abili, detenuti ed ex-detenuti, immigrati, ecc.) che, più di altri gruppi, necessitano – a causa dello sviluppo dei rapporti economici globalizzati – di interventi più personalizzati, non potendo essere soddisfatti da prestazioni sociali generali e standardizzate.

In tale ottica, grande importanza deve rivestire il coinvolgimento attivo dei beneficiari finali nelle attività di formazione e di creazione d'impresa. Tali attività, infatti, mirano al protagonismo di coloro che si trovano in condizione di grave svantaggio sociale ed occupazionale per superare gli ostacoli culturali che ne impediscono l'inserimento socio-lavorativo. In questo senso diventano rilevanti azioni di sensibilizzazione al superamento degli stereotipi, in azienda e nella società, percorsi motivazionali, d'informazione, di orientamento/accompagnamento, di formazione e sviluppo di nuove competenze.

Rafforzare l'economia sociale significa, quindi, migliorare la società del domani, poiché le realtà non profit costituiscono una risorsa fondamentale per rispondere ai bisogni emergenti delle comunità (si pensi alle creazioni delle cooperative di micro-credito, concepite dal vincitore del Premio Nobel, professor Mohammed Yunus⁴).

Riguardo al non profit, l'Italia è stato il primo Paese in Europa a riconoscerne l'impatto positivo e le potenzialità, promuovendone lo sviluppo attraverso un quadro normativo e di regolamentazione specifica, che, tutt'oggi, rappresenta un riferimento determinante, sia in termini di sperimentazioni, sia in ambito legislativo.

Si pensi alla legge che disciplina le cooperative sociali e a quella relativa alle associazioni di volontariato⁵ accompagnate, successivamente, da dispositivi di supporto a livello fiscale, quale il Decreto legislativo sulle ONLUS⁶ e dalla ulteriore regolamentazione dell'associazionismo⁷.

⁴ In http://it.wikipedia.org/wiki/Muhammad_Yunus. Secondo Yunus, il Business Sociale può essere definito come segue: Una società creata appositamente per risolvere un problema sociale, che non distribuisce dividendi e non deve incorrere in perdite. In un *business* sociale, una volta che gli investitori/proprietari recuperano gradualmente il capitale investito senza interessi, non possono ottenere nessun dividendo da quel momento in poi. Lo scopo dell'investimento è puramente quello di raggiungere uno o più obiettivi sociali attraverso l'operatività dell'azienda. Gli investitori non perseguono un profitto personale. La società deve essere auto-sostenibile finanziariamente, coprire tutti i costi e allo stesso tempo raggiungere l'obiettivo sociale (es. sanità, istruzione, povertà, ambiente, riscaldamento globale ecc.).

⁵ Legge 8 novembre 1991, n. 381, *Disciplina delle cooperative sociali*, mutuata successivamente da altri paesi europei, e la legge-quadro sul volontariato, legge 11 agosto 1991, n.266.

⁶ Decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460 *Riordino della disciplina tributaria degli enti non commerciali e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale*. Il Dgls non rappresenta una nuova forma giuridica delle organizzazioni *non profit*, bensì un'ulteriore loro qualificazione con la possibilità di applicare un regime fiscale di favore.

⁷ Legge 7 dicembre 2000, n. 383, *Disciplina delle associazioni di promozione sociale*.

La sfida inviata al mondo politico dal Terzo settore e dalla società civile, in Italia ed Europa, è stata nel nostro Paese accolta dal legislatore in un positivo processo di *mainstreaming*, rimasto tuttavia non ancora pienamente compiuto, come dimostra l'intenso dibattito sui concetti di "sussidiarietà" ed "impresa sociale" nel nostro Paese⁸.

Rimandando ad altri autorevoli autori ed alla vasta produzione letteraria su tali concetti, quello che preme sottolineare è che lo sviluppo del non profit e dell'economia sociale in Italia ha visto forme di partecipazione dal basso, che hanno coinvolto ampie quote di cittadini e della società civile, affermando l'importanza della libera iniziativa privata nel soddisfacimento, non solo del proprio interesse, ma anche dell'interesse della collettività.

L'impresa sociale, infatti, viene distinta dalle forme di impresa tradizionale per gli obiettivi, le forme di proprietà, i vincoli, le modalità di *governance* e di gestione che devono esulare la massimizzazione dei vantaggi monetari e non, dei proprietari.

Se questo è al momento lo stato dell'arte in Italia, il percorso si presenta più complesso e difficile in Romania.

Nei paesi dell'Europa centrale e orientale, ancora scarsamente sensibilizzati sulle potenzialità di sviluppo dell'economia e delle imprese sociali, la nascita e l'uso di questi strumenti di inclusione costituisce una sfida.

Importanti progressi sono stati avviati e compiuti con lo sviluppo della società e dell'impegno civile, ingredienti chiave per lo sviluppo dell'impresa sociale, ma molto resta ancora da fare.

Di conseguenza, le imprese sociali non sono efficaci come potrebbero essere e il loro potenziale per raggiungere obiettivi sociali ed economici e l'aumento della partecipazione democratica non è pienamente sfruttato.

Per questo la sperimentazione di SOCIAL, in tema di economia ed imprenditorialità sociale, rappresenta un fattore importante della Strategia nazionale per l'occupazione e l'inclusione rumena (Mastrangelo, 2012b), poiché costituisce un modello che potrebbe fortemente supportarne la crescita sostenibile sulla base dei seguenti elementi:

- è radicata sul territorio. Questo le permette una maggior vicinanza ai beneficiari degli interventi, non solo in senso geografico ma anche in termini d'interpretazione del bisogno;
- consente di ridurre e contrastare le barriere nel mercato del lavoro per i gruppi svantaggiati, sostenendoli ed accompagnandoli;

⁸ Si fa riferimento alla legge 328/2000 *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* e al decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 155 "Disciplina dell'impresa sociale, a norma della legge 13 giugno 2005, n. 118". La prima ha rappresentato un'innovazione nel sistema dei servizi socio-assistenziali riconoscendo il ruolo di "sussidiarietà" del terzo Settore e dei cittadini, nonché il concetto di universalità ed esigibilità dei diritti di cura ed assistenza. Purtroppo, l'applicazione della legge è rimasta incompiuta ed in qualche caso non realizzata, determinando una condizione di "macchia di leopardo" del sistema socio-assistenziale italiano. La seconda testimonia l'inteso dibattito che ancor oggi sussiste, nel nostro Paese, intorno al concetto di "impresa sociale" avviato negli anni '90. Il decreto legislativo del 2005 sull'impresa sociale ha, comunque, il merito di superare l'approccio settoriale che aveva caratterizzato la normativa italiana nel campo dell'economia sociale, ma lascia ancora non del tutto definiti i confini del fenomeno.

- offre opportunità imprenditoriali con una forte connotazione sociale: nuovi e migliori posti di lavoro, socialmente spendibili ed economicamente sostenibili (Ministero della Giustizia Romeno - Amministrazione Nazionale dei Penitenziari, 2011).

Per contro, è ancora in discussione, in Romania, il disegno di legge sull'impresa sociale che rappresenterà, una volta approvata, la legge quadro di disciplina e promozione del non profit rumeno.

Obiettivi generali di questo processo normativo sono l'aumento dell'inclusione sociale, dell'occupazione e la nascita di imprese sociali inquadrate in un sistema organico ed efficiente.

Sebbene in Romania il settore sia sottodimensionato, le esperienze, mutate dall'Italia e da altri Paesi europei nell'ambito di SOCIAL, dimostrano come una crescita del non profit può portare ad un aumento dell'occupazione e della valorizzazione del capitale sociale presente sui territori.

Per questo sono, però, necessarie alcune condizioni in grado di favorire tale processo, quali: politiche attive di sostegno alle nascenti imprese sociali; una società che abbia la consapevolezza che l'incremento del valore sociale si realizza con la combinazione di un non profit proattivo e professionalizzato, un for profit che incorpori politiche di responsabilità sociale nei propri piani strategici, politiche pubbliche che sappiano accompagnare i processi di adattamento e sviluppo.

È da ribadire che il progetto SOCIAL ha focalizzato la sua attenzione sul recupero dei detenuti e degli ex-detenuti attraverso la creazione di due imprese sociali a Craiova e Timisoara, territori che hanno visto coinvolti, a diverso titolo, personale carcerario ed operatori del privato sociale.

Infatti, carcere e lavoro rappresentano, da sempre, un binomio controverso che ha seguito e segue l'evoluzione delle diverse concezioni legate alla dimensione afflittiva o riabilitativa della detenzione. Con il passaggio da una logica afflittiva-punitiva della pena ad una dimensione risocializzante del carcere, il lavoro penitenziario acquista un ruolo sempre più strategico all'interno del percorso di reintegrazione a pieno titolo nella società dei ristretti (Mastrangelo, 2012b). Tuttavia, l'inclusione sociale e lavorativa di soggetti "deboli" rappresenta una sfida che non può prescindere dalla comprensione del ruolo che, in essa, è in grado di svolgere l'economia sociale.

Oggi in Romania, per l'assenza di un adeguato quadro normativo sull'economia sociale e di un sistema interistituzionale interattivo, articolato e funzionale, che continui le prassi educative e di assistenza psicosociale svolte durante la detenzione, si rischia di vanificare i risultati ottenuti da SOCIAL.

Per evitare tale rischio, occorre, dunque, incrementare il dibattito su questo tema, perché essa possa essere pienamente recepita come il principale strumento di inclusione socio-lavorativa a favore di soggetti svantaggiati, e, di conseguenza, come il "mezzo" più efficace attraverso il quale definire nuovi modelli di welfare.

Con questo auspicio, che è un impegno ed una responsabilità, il mondo dell'economia sociale deve invitare la società civile, prima ancora che le Istituzioni, a coinvolgersi all'interno dei processi descritti, nella consapevolezza che il diritto di cittadinanza vada inteso come la modalità attraverso la quale ogni individuo partecipa,

con le proprie competenze (pur se residuali) alla costruzione di una società più inclusiva per tutti.

Il percorso metodologico per la definizione del modello italiano

La sperimentazione di programmi innovativi per l'occupabilità di persone sottoposte a provvedimenti giudiziari è stata una delle principali direttrici di intervento di SOCIAL, che ha individuato nella ricchezza delle esperienze italiane, realizzate sul tema, un riferimento significativo per il contesto rumeno.

Negli ultimi anni il nostro territorio è stato, infatti, interessato da una molteplicità di interventi dedicati all'inclusione di persone autrici di reato, che testimoniano l'interesse verso la problematica da parte non solo di amministrazioni tradizionalmente impegnate per il loro reinserimento – Ministero della Giustizia, del Lavoro e delle Politiche Sociali e dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca – ma anche e soprattutto, da parte delle organizzazioni del Terzo settore, più radicate e vicine ai fabbisogni del territorio.

L'individuazione di modelli da trasferire sul territorio rumeno muove, quindi, da un ampio patrimonio di progetti, metodologie e strumenti per la creazione o il miglioramento di nuove forme di inclusione sociale; in quest'ottica l'ISFOL ha avviato, a partire dal know-how maturato in materia di progettazione di percorsi per l'inclusione di soggetti svantaggiati e, in particolare, di persone in uscita dal circuito penale, una rilettura delle iniziative realizzate nella precedente fase di Programmazione (2000-2006).

L'indagine ha preso in primo luogo avvio dall'analisi *desk* di alcuni repertori di interventi rivolti sia a categorie genericamente svantaggiate, sia ad ex-detenuti quale target specifico, promossi, nell'ambito di linee di finanziamento comunitarie, nazionali e regionali da singoli soggetti o da una pluralità di organismi.

I progetti sono, quindi, stati esaminati alla luce di una griglia volta a fotografarne la fisionomia generale e la rilevanza rispetto alle problematiche e ai bisogni formativi di persone autrici di reato; particolare attenzione è stata dedicata a metodologie e strumenti adottati nel corso dell'iter formativo e alla sua "spendibilità" in termini occupazionali, con riferimento alla certificazione delle competenze in uscita, al riconoscimento di crediti formativi e all'eventuale sistema di dispositivi di valutazione e validazione a supporto degli obiettivi formativi conseguiti.

L'attività di rilevazione ha consentito di definire un campione di 26 esperienze di reinserimento di ex-detenuti, raccolte in un *Compendium* (Mastrangelo, 2011b), che, a partire da un quadro di sintesi su legislazione e strumenti per l'inserimento lavorativo di persone autrici di reato, illustra i tratti salienti dei progetti, corredati di schede descrittive con un focus specifico su impatto, fattori di successo e difficoltà riscontrate in fase di attuazione.

Gli interventi, finanziati prevalentemente nell'ambito del Fondo sociale europeo attraverso il Programma di Iniziativa comunitaria Equal⁹ e i Programmi operativi regio-

⁹ Il Programma, cofinanziato dal Fondo sociale europeo, nasce nel 2000 come parte della strategia integrata di lotta dell'Unione europea contro la discriminazione e l'esclusione sociale,

nali, seppur caratterizzati da un elevato grado di diversificazione in merito a strategie operative, attori coinvolti e risorse umane, strutturali e finanziarie impiegate, prevedono tre principali tipologie di azioni:

- *misure di formazione e qualificazione professionale* interne ed esterne al carcere, considerate un elemento chiave per l'acquisizione e l'adeguamento delle competenze alle richieste del mercato del lavoro e ancor più strategiche a fronte del tasso di scolarità solitamente basso dei detenuti;
- *servizi di informazione e orientamento al reinserimento* nel mercato del lavoro, concepiti quale supporto alla scelta di eventuali itinerari formativi o lavorativi anche a partire dalle opportunità lavoro offerte nei penitenziari stessi;
- e, infine, *servizi di accompagnamento al reinserimento*: attività di segretariato sociale e presa in carico, di *tutoring* e di messa in rete con i servizi del lavoro.

Formazione, orientamento e servizi di accompagnamento si sono configurati nella maggior parte dei casi come azioni integrate, relative non ad un singolo momento progettuale, ma piuttosto ad una domanda complessiva di inclusione; sono state quindi intraprese in una logica *on demand* che permette di affrontare la problematica multidimensionale tipica delle persone autrici di reato, con il fine di agevolarne la ricostruzione di un rapporto con l'ambiente extracarcerario.

L'integrazione tra azioni formative, politiche sociali e misure per il reinserimento nel mercato del lavoro è un carattere ricorrente dei progetti, che muovono dal riconoscimento della centralità della figura e dei bisogni del detenuto e, conseguentemente, dalla necessità di renderlo protagonista e di un progetto professionale e, insieme, di vita.

A questo scopo, è risultato fondamentale il ruolo "combinato" svolto dalle diverse figure di supporto – formatori, tutor, orientatori, psicologi, assistenti sociali, ecc. – lungo il percorso di inclusione, dalla fase iniziale di accoglienza-orientamento fino all'inserimento; è stato infatti proprio il concorso di operatori afferenti a più amministrazioni/organismi (Amministrazione penitenziaria, Magistratura di sorveglianza, Ministero del Lavoro, servizi sociali, strutture del Terzo settore o di emanazione religiosa, ecc.) a rendere possibile, grazie all'attivazione di equipe interdisciplinari, la progressiva transizione verso la società aperta, superando la frammentazione dei diversi sistemi coinvolti nel processo di inclusione.

In generale, si può affermare che il carattere innovativo degli interventi è riconducibile, più che alle finalità e agli obiettivi perseguiti, alla presenza di strategie e procedure adottate in maniera ancora residuale nelle politiche e nelle pratiche dei programmi tradizionali; si tratta quindi di un'innovazione di processo, che utilizza soluzioni inedite in risposta agli ostacoli al reinserimento delle persone autrici di reato, beneficiarie di itinerari progettati *ad hoc* e calibrati sulle esigenze e problematiche

con la finalità di coniugare gli obiettivi specifici della Strategia europea per l'occupazione con quelli più ampi di contrasto a tutte le forme di disuguaglianza; cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali - Ufficio Centrale O.F.P.L., *Programma di Iniziativa comunitaria EQUAL*, 2001 e 2004.

specifiche di ciascuno. Ciò evidenzia l'impossibilità, nella definizione di un modello di inserimento, di un percorso unico e univoco.

Il passaggio successivo per la definizione del contributo da trasferire ai partner rumeni è stato l'approfondimento di alcune prassi del *Compendium*, con l'obiettivo di circoscriverne e "isolarne" gli elementi qualificanti. A partire dalle macroaree di intervento individuate nella rilevazione – formazione, informazione e orientamento professionale, servizi di accompagnamento – sono stati identificati 6 casi esemplari che risultavano rispondenti a uno o più dei seguenti criteri di selezione:

1. integrazione tra politiche attive del lavoro, politiche formative e politiche socio-assistenziali;
2. sperimentazione o innovazione (di processo, di figure professionali, di saperi, di metodologie, ecc) nelle procedure di erogazione del servizio;
3. stabilizzazione/consolidamento dell'offerta, in atto o potenziale (ad esempio come passaggio da un piano di progetto ad un piano di servizio); alcuni casi oggetto di approfondimento hanno avuto origine da interventi illustrati nel *Compendium* ma, nel tempo, hanno garantito la continuità dei servizi offerti attraverso altre fonti di finanziamento e/o altri progetti;
4. collegamento o attivazione con/di reti territoriali di sostegno sociale (formali o informali);
5. sostenibilità tra azioni, servizi offerti e contesto di intervento;
6. potenziale trasferibilità.

È stata inoltre tenuta in considerazione la variabile geografica, arrivando così alla definizione di un cluster d'interventi localizzati nel Nord (Piemonte, Lombardia, Emilia Romagna), Centro (Lazio) e Sud (Basilicata), oggetto di successive interviste e visite in loco. L'attenzione si è concentrata sui servizi a supporto della transizione dal carcere al lavoro, ma anche sulle professionalità e competenze dello staff di operatori coinvolti, sulle connessioni tra il progetto e gli altri servizi territoriali e sulle condizioni per la sua sostenibilità/trasferibilità.

Significativo è che tutti gli interventi individuati siano stati realizzati nell'ambito del Programma Equal (2001-2008) che ha dedicato particolare rilievo alle persone in esecuzione penale, e che ha visto, a livello europeo, un primato italiano per numero di progetti finanziati (24). Le *partnership* pubblico-private create per accedere al Programma, composte da una pluralità di organismi tra cui amministrazioni centrali e locali del Welfare, Istruzione e Giustizia, agenzie formative e organizzazioni del Terzo settore, parti sociali, si sono rivelate la modalità più idonea per affrontare in maniera efficace i problemi di natura soggettiva e strutturale degli ex-detenuti¹⁰, attraverso la sperimentazione di circuiti di servizi integrati e personalizzati, l'attivazione di reti multiattore e

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

la promozione di un collegamento stabile tra strumenti di natura socio-assistenziale e interventi di politica formativa e del lavoro.

I risultati dell'*'approfondimento* sono stati raccolti in un report che descrive l'approccio metodologico adottato e fornisce una lettura di sintesi dei casi, esaminati ulteriormente in chiave analitica (Mastrangelo, 2011c).

La metodologia della presa in carico globale del beneficiario ha costituito il tratto comune dei sei progetti, che hanno inteso promuovere l'inclusione degli ex-detenuti attraverso un maggior coordinamento tra i servizi per il lavoro, le misure formative e quelle di natura socio-assistenziale.

Tra le *azioni formative* si sono evidenziate attività svolte direttamente in impresa – attraverso l'utilizzo di tirocini previsti dalla L. 196/97 – o volte alla costituzione d'impresa – mediante l'elaborazione di modelli formativi volti a formare partecipanti/soci d'impresa sociale e sostenerli nella fase di costituzione delle cooperative.

Per quanto concerne l'*orientamento*, i problemi ed i bisogni dei destinatari sono stati in genere rilevati ex ante attraverso la segnalazione da parte dei servizi penitenziari di riferimento e, successivamente, analizzati attraverso colloqui orientati a costruire un "progetto personalizzato".

Tra le attività più significative, si segnala la creazione di sportelli informativi, interni ed esterni al carcere, e l'offerta di consulenza orientativa e di informazione specifica per i detenuti stranieri in relazione alla tutela giuridica o dei diritti ed alla fruizione di iter alternativi alla detenzione.

In relazione ai *servizi di accompagnamento al reinserimento*, alcuni interventi hanno privilegiato l'inserimento in realtà esterne al carcere (cooperative sociali di transizione al lavoro, imprese profit, *work experience* con borse lavoro), altri si sono rivolti a strutture intramurarie ("sezioni di inserimento"¹¹ strettamente collegate al mercato del lavoro locale), focalizzando complessivamente l'attenzione sul coordinamento e la concertazione tra servizi già presenti sul territorio e strutture istituite ad hoc (attivazione di un servizio di mediazione al lavoro all'interno di Centri per l'impiego provinciali).

In generale, è prevalso un approccio di rete, che, formalmente promosso dai partenariati responsabili delle attività, si è tradotto, a livello operativo, in un'efficace, seppur talvolta impegnativa, interazione tra servizi e operatori di settori diversi; la connessione con le strutture territoriali e con le reti, anche informali, preesistenti si è configurata inoltre quale presupposto fondamentale per il mantenimento del servizio creato e per una sua eventuale riproducibilità. In alcuni casi, si è arrivati all'attivazione di un vero e proprio circolo virtuoso tra imprese profit, e cooperative sociali di transizione, in cui la promozione di unità produttive interne alle carceri ha permesso la sostenibilità economica delle iniziative e la predisposizione di "ponti" per il successivo inserimento delle persone detenute nel mondo economico-produttivo esterno.

¹¹ È il caso del progetto CARTESIO, che ha implementato percorsi di accompagnamento mirato all'inserimento lavorativo in attività laboratoriali intramurarie che svolgono, tra le altre attività, costruzione di arredi urbani e cartellonistica di montagna, restauro mobili antichi, ristorazione e catering.

Ulteriore elemento qualificante dei percorsi è stato l'investimento sugli operatori e le figure professionali, con riferimento alla funzione chiave di presidio e sostegno svolta nei confronti dell'utente, accompagnato lungo la transizione da una situazione di disagio/esclusione a quella di reingresso nella società e nel mercato del lavoro.

La specificità del vissuto esperienziale delle persone sottoposte a provvedimenti giudiziari ha talvolta richiesto la definizione di profili innovativi, in grado di orientare, programmare e realizzare interventi concertati a partire da una rilettura della multi-problematicità di origine; *l'agente di accesso al diritto* è stato quindi un riferimento per gli aspetti di natura giuridico-legale, il *tutor dell'accompagnamento sociale* si è configurato come attivatore della rete sociale di sostegno fornendo aiuto nelle difficoltà pratiche, logistiche e di relazione, il *case manager* si è attivato nei servizi di mediazione al lavoro dei Centri per l'impiego¹².

In tutti i casi sono stati utilizzati strumenti predisposti ad hoc per la realizzazione dei servizi/attività e particolare attenzione è stata dedicata al tema della rilevazione e dell'analisi del fabbisogno e delle competenze degli ex-detenuti, nella consapevolezza che valutazione e riconoscimento delle potenzialità lavorative sono una delle precondizioni necessarie alla definizione di una nuova fisionomia personale e professionale dei soggetti sottoposti a provvedimenti giudiziari.

Tale assunto è alla base di un contributo specifico elaborato dall'ISFOL per i partner romeni, il *Toolkit per la valutazione dei fabbisogni e delle competenze* (Mastrangelo, 2011a), volto a condividere percorsi e metodologie di valutazione di bisogni e competenze dei destinatari finali in un'ottica di trasferibilità.

Il *Toolkit* nasce come una vera e propria "cassetta degli attrezzi" che risponde alle finalità eminentemente pratiche di SOCIAL, dotare il sistema dell'amministrazione penitenziaria romena, ma anche gli operatori di altri settori, di strumenti e metodi per il (re)inserimento nella società civile di detenuti ed ex-detenuti; si compone di una parte teorica, relativa al dibattito in corso in Italia ed Europa sugli apprendimenti e sulla loro messa in trasparenza, e di una sezione relativa ai dispositivi per la validazione delle competenze (Libretto formativo del cittadino e Bilancio di competenze), con un approfondimento sulle *skill* degli operatori impegnati nell'orientamento e reinserimento di ex-detenuti. Il *Toolkit* è stato illustrato nell'ambito di un atelier formativo svoltosi in Romania rivolto agli operatori locali dei sistemi della giustizia e del privato sociale e ha rappresentato la prima tappa del processo di trasferimento nel contesto rumeno di linee di indirizzo, metodologie e strumenti adottati con successo in Italia per l'inclusione delle fasce deboli.

Modello o modelli? Dalla molteplicità dei bisogni alla pluralità delle risposte

La molteplicità e la varietà delle pratiche di inclusione sociale e lavorativa di ex-detenuti, esaminate nei casi di studio italiani, spiegano la difficoltà a definire ex-ante un "percorso tipo" e introducono la necessità di fare riferimento, come già precedentemente

¹² Cfr. progetto SONAR, che ha promosso l'approccio della presa in carico globale attraverso la figura del *Case Manager*.

accennato, a più percorsi che insieme caratterizzano il cosiddetto “modello italiano” di reinserimento sociale e lavorativo delle persone in esecuzione penale.

Emerge, infatti, con chiarezza che il processo non viene mai programmato in maniera definitiva dall’inizio, ma segue piuttosto logiche di rimodulazione progressiva, funzionali al superamento delle difficoltà che ostacolano la transizione dal carcere alla società aperta.

La marginalità sociale ha, infatti, carattere multidimensionale. Non è solo riferibile a una situazione di esclusione dal mercato del lavoro, ma anche a fragilità familiari, relazionali e sociali, a carenze culturali e formative, allo stato di salute fisica e psichica, alla precarietà della condizione abitativa, alla difficoltà di accesso alle opportunità e ai servizi.

Per combattere l’esclusione sociale sono necessari, dunque, interventi multidimensionali che mettano al primo posto la costruzione di sistemi integrati per l’inclusione sociale e lavorativa dei soggetti svantaggiati.

Le sperimentazioni realizzate in Italia, hanno insegnato come il superamento di questi ostacoli sia possibile e come la progettazione co-partecipata, la rete di attori, l’offerta di una pluralità di servizi abbiano contribuito ad aprire il carcere alla collettività e a sostenere quelle attività innovative che privilegiano la creazione di reti sistemiche ed interistituzionali sul territorio e di supporti formali ed informali per coloro che escono dal circuito penale.

È questa ricchezza di ricerche, di esperienze, di prassi, di approcci e metodologie, più che un modello standardizzato che l’ISFOL ha cercato di trasferire al progetto SOCIAL e dunque al contesto rumeno.

Dal carcere al lavoro: il “modello italiano”

Ciò che si definisce “modello italiano” per semplicità di esposizione, ma che, come affermato, fa riferimento ad una molteplicità di percorsi di reinserimento, ha, comunque, delle caratteristiche peculiari sempre presenti, pur nella multidimensionalità degli interventi (Mastrangelo, 2012d):

1. trae origine dall’evoluzione normativa del sistema giuridico-penitenziario italiano, in cui il passaggio da una concezione afflittivo-punitiva della pena ad una prospettiva di rieducazione e di reinserimento del detenuto ha determinato una graduale proiezione del regime trattamentale all’esterno del carcere¹³. Lo spostamento del baricentro dell’esecuzione penale oltre le mura penitenziarie, si è tradotto nell’esigenza di rileggere e rinsaldare i rapporti tra carcere e società in direzione di una maggiore apertura del carcere al territorio, nonché di una progressiva territorializzazione del trattamento penitenziario. Questa “presa in carico”, da parte della comunità esterna, del complesso mosaico di fabbisogni di cui il (ex)-detenuto è portatore, ha determinato, da un lato, l’esigenza di attivare ed integrare tutte le risorse del territorio nel processo di reinserimento del condannato nel tessuto so-

¹³ Si fa riferimento all’esecuzione penale esterna, in particolare alle misure alternative alla detenzione, previste dall’Ordinamento Penitenziario italiano.

- ziale e produttivo, dall'altro, la necessità di ridefinire le funzioni e le competenze degli attori istituzionali che, a vario titolo, interagiscono con l'universo carcerario;
2. ha al centro il lavoro come alternativa concreta al reato, sia durante la fase della detenzione quale elemento di rieducazione, sia nella fase post-detentiva al fine di escludere il ricorso al crimine quale unico mezzo di sussistenza;
 3. prevede un approccio d'intervento "integrato" che mira, da un lato, ad un impatto diretto sui beneficiari finali, in termini di un loro inserimento sociale e lavorativo, dall'altro, ad un impatto indiretto sui sistemi di riferimento (giustizia, lavoro, istruzione e formazione, sociale), a vario titolo coinvolti nei processi di reintegrazione socio-professionale delle persone autrici di reato;
 4. riconosce alle organizzazioni del Terzo settore un ruolo determinante nel processo di reinserimento del reo configurandole, a tutti gli effetti, quale principale *trait d'union* tra il detenuto e la realtà esterna, tra il carcere e la società;
 5. individua nell'economia sociale, in particolare nella cooperazione sociale, uno strumento privilegiato di risocializzazione e reintegrazione socio-lavorativa del detenuto. A fronte della carenza di opportunità lavorative e della difficoltà per i detenuti/ex-detenuti a collocarsi in un mercato libero (almeno nell'immediato periodo post rilascio), una reale possibilità di recupero e reinserimento è stata ed è costituita dal lavoro cooperativo. Anche quando rimane un'esperienza limitata alla durata di espiazione della pena (interna o esterna), il fenomeno cooperativistico ha assunto, nel tempo, valenze che vanno oltre le prospettive occupazionali: si presenta come il terreno dell'autodeterminazione, dell'autogestione, dell'autoresponsabilizzazione.

Tali costanti, pur nella diversificazione dei territori e dei contesti di intervento, hanno rappresentato i presupposti per la trasferibilità e replicabilità in Romania dei percorsi di reinserimento per ex-detenuti sperimentati in Italia.

Il modello italiano ed il contesto rumeno: aspetti di trasferibilità e replicabilità

Al fine di verificare, appunto, la trasferibilità e la replicabilità nel contesto rumeno degli elementi chiave dei percorsi di reinserimento rivolti agli ex-detenuti, è stato realizzato lo *Scenario meeting*, descritto all'inizio del presente articolo, con l'obiettivo di promuovere un confronto con la Romania in termini di sistema normativo, assetto organizzativo e ripartizione delle competenze tra gli attori centrali e locali rumeni.

Nonostante le differenze negli ordinamenti penitenziari e nello stadio di sviluppo dell'economia sociale nei due Paesi¹⁴, le riflessioni emerse nel dibattito hanno evidenziato gli stessi nodi da affrontare affinché i sistemi penitenziari siano luoghi in cui comincia la riabilitazione, il reinserimento e non solo luoghi di detenzione e di espiazione della pena.

In particolare, si ritiene importante rilevare che:

¹⁴ In Romania, l'ordinamento penitenziario non prevede l'esecuzione penale esterna e lo sviluppo dell'economia sociale è in una fase ancora embrionale, anche dal punto di vista normativo.

- il carcere, allo stato attuale, esprime una limitata capacità riabilitativa del soggetto nel sistema sociale che dovrà riaccoglierlo a fine pena, né costituisce, da solo, uno strumento efficace di riduzione della criminalità nel medio e nel lungo periodo;
- la necessità di individuare nuove concezioni del trattamento deve tenere in debito conto di come il sistema della giustizia non può, separatamente da altri sistemi (lavoro, welfare, istruzione/formazione) innescare e realizzare un processo di innovazione;
- è evidente come qualunque sforzo di avviare dei progetti di reinserimento delle persone in esecuzione penale, a partire dal carcere ma che si realizzino all'esterno di questo e dunque nella società civile, necessitano di una sinergia tra tutte le forze attive del territorio;
- l'esperienza ha, inoltre, evidenziato come il problema non si risolva esclusivamente attraverso l'intervento del legislatore¹⁵. Infatti, la presenza di dispositivi normativi non è, sempre, una condizione sufficiente ad innescare e compiere un processo di cambiamento sia all'interno che all'esterno del carcere.

A partire da tali considerazioni, gli elementi di replicabilità nel contesto rumeno, possono essere ravvisati nelle seguenti piste di lavoro:

- la costruzione di reti strutturali di supporto all'economia e all'impresa sociale¹⁶ e la creazione di nuove aree d'impiego, anche per rafforzare i territori caratterizzati da ritardo sociale ed economico;
- l'implementazione della strategia nazionale rumena (Ministero della Giustizia Rumeno - Amministrazione Nazionale dei Penitenziari, 2011) per l'integrazione delle politiche giudiziarie con quelle di coesione sociale, del lavoro e della formazione;
- lo studio di indicatori per lo sviluppo delle imprese sociali, finalizzati a modelli di intervento integrato a livello locale;
- la promozione della cooperazione interistituzionale tra responsabili dell'esecuzione penale, dello sviluppo locale (Enti locali, ONG, agenzie per il lavoro, ecc.) ed l'avvio di tavoli territoriali con gli attori chiave pubblici e privati, al fine di garantire un continuum di servizi dalla fase di detenzione a quella del post-rilascio.

Inoltre, in Romania l'economia sociale rappresenta un aspetto cruciale della strategia per l'occupazione e l'inclusione e si colloca come punto d'intersezione tra politiche sociali, del lavoro e dello sviluppo locale. In una prospettiva più ampia, questo dibattito è espressione di un nuovo modo di guardare allo svantaggio sociale e dunque di una società che pone come condizione della propria crescita economica lo sviluppo sociale e locale, anche e soprattutto in termini di una maggiore integrazione di quanti ne sono, per motivi diversi, esclusi.

¹⁵ Un esempio è rappresentato dalla scarsa applicazione, per ragioni diverse (pregiudizi, non interesse da parte delle imprese, carenze di risorse finanziarie statali, ecc.), della L. 193/00 (cosiddetta Smuraglia) in Italia.

¹⁶ In Italia individuate nello sviluppo del modello consortile.

Le direttrici per l'attuazione dei percorsi: le raccomandazioni di policy e le linee guida emerse dal progetto SOCIAL

Come già ampiamente descritto, SOCIAL ha coinvolto nelle singole sperimentazioni e con modalità differenti, molti degli attori (ONG, Istituzioni pubbliche, Enti locali, operatori pubblici e del privato sociale, esperti, nonché i detenuti stessi) che oggi tengono vivo il dibattito sul “pianeta carcere” e sulla necessità di individuare strategie efficaci per il recupero degli autori di reato.

Analizzare e descrivere le sperimentazioni realizzate, individuarne le innovazioni rispetto all'esistente significa, di fatto, offrire agli esperti del settore e a quanti sono impegnati sul fronte del disagio sociale, materiale utile da cui partire per l'individuazione di ulteriori piste di lavoro che rendano il tempo della pena un investimento sociale di lungo periodo, sia in termini di sicurezza sociale ed individuale, sia in termini di riabilitazione sociale e professionale, sia in termini di sviluppo sociale ed economico delle comunità locali.

Questo in sintesi il significato delle *Raccomandazioni di policy* e delle *Linee Guida per il reinserimento di (ex)-detenuti* (Mastrangelo, 2012b, 2012c) frutto del lavoro congiunto del partenariato italo-romeno del progetto SOCIAL, a partire dalla stesura di *policy brief* sulle seguenti tematiche:

1. Economia sociale
2. Capacity building
3. Accoglienza/informazione/orientamento intra ed extramurario
4. Formazione professionale
5. Accompagnamento al lavoro intra ed extra murario
6. Governance e reti/parteneriati di sviluppo
7. Comunicazione sociale e mass media.

Se le *Raccomandazioni* raccolgono gli approcci, i fattori di successo, le criticità e i risultati ottenuti dal progetto nelle sopracitate tematiche, le *Linee guida*, hanno la finalità di rafforzare il campo di azione delle politiche d'inclusione, di contrastare i fenomeni di discriminazione sociale e lavorativa, nonché di governare l'inserimento sociale, formativo e lavorativo delle persone in esecuzione penale, promuovendo, in particolare, l'intervento integrato e “socialmente responsabile” di Istituti penitenziari, ONG, imprese sociali, agenzie e servizi territoriali (sociali e del lavoro), imprese profit.

Rimandando ai due documenti per una trattazione maggiormente esaustiva degli argomenti affrontati¹⁷, quello che qui preme sottolineare è che essi rappresentano indicazioni e linee di indirizzo per implementare i sistemi organizzativi per il reinserimento socio-lavorativo degli ex-detenuti, migliorandone le potenzialità, adeguandoli ai fabbisogni dei destinatari e delle realtà territoriali coinvolte. Vanno, quindi, utilizzati come strumento per disegnare interventi integrati a livello locale, per stimolare ulteriori sperimentazioni in Romania, al fine di individuare uno o più modelli di rete per

¹⁷ Le pubblicazioni sono scaricabili dal sito <http://www.isfol.it/Istituto/chi-siamo/dipartimento-sistemi-formativi/cooperazione-transnazionale-1/progetto-social-1/progetto-social>.

l'economia sociale, per aumentare la consapevolezza delle istituzioni pubbliche, private e della società in generale, sul valore aggiunto della cooperazione interistituzionale.

È opportuno evidenziare che, nel contesto del progetto SOCIAL, sono state stabilite le basi per la cooperazione interistituzionale nel perseguire progetti comuni di reinserimento sociale e lavorativo di persone in esecuzione penale, dove un ruolo essenziale è riconosciuto alle istituzioni e organizzazioni della società civile per il loro apporto allo sviluppo dell'economia e dell'impresa sociale. Mantenere il collegamento fra le persone private della libertà e le reti di supporto (formali ed informali) e, in senso ampio, la comunità, mira, da un lato, a ridurre la recidiva e, d'altro, al coinvolgimento della comunità stessa nel processo di reinserimento sociale. L'efficacia delle attività realizzate dipende dalle diverse collaborazioni, dal coinvolgimento delle parti e dalla sostenibilità acquisita dopo la conclusione del progetto.

Nel breve periodo successivo alla chiusura di SOCIAL, non è facile prevedere quelli che saranno gli impatti a lungo termine nei territori rumeni coinvolti (Timisoara e Craiova).

Sicuramente, il mantenimento di questa prospettiva permetterebbe la configurazione di alleanze sociali efficaci per ottenere risultati durevoli e di sistema in termini di un *continuum* di servizi sociali, interventi di assistenza e *counselling* individuale, di orientamento ed accompagnamento al lavoro, di inserimento lavorativo nelle imprese sociali per le persone che hanno terminato la pena detentiva. Inoltre, queste attività dovrebbero rispondere sia ai bisogni specifici nella fase di preparazione per il rilascio, sia a quelli nella fase post rilascio.

Ciò che è possibile affermare, attualmente, è che tutti i partner del progetto escono da questa esperienza arricchiti da nuovi strumenti, da relazioni più forti, da un bagaglio di conoscenze e opportunità sviluppate con il contributo degli operatori e delle istituzioni che vi hanno partecipato.

Per contro, la partnership italiana, passando attraverso la condivisione e validazione degli intenti e la definizione degli ambiti di impegno e coinvolgimento, ha cercato di contribuire al quadro disegnato dal progetto SOCIAL attraverso la valorizzazione delle esperienze maturate in Italia, nel corso di vent'anni di sperimentazione, in materia di percorsi di reinserimento di soggetti in esecuzione penale e di sviluppo locale dell'economia sociale.

Per citare questo articolo: Gianluca Calzolari, Giovanna de Mottoni, Maria Di Saverio, Maria Grazia Mastrangelo, *Detenuti, opportunità ed economia sociale*, "Osservatorio Isfol", III (2013), n. 1/2, pp. 135-154.