

Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia

SOC15011

8 GENNAIO 2016

Ricerca promossa dal
Comitato Paritetico di
Controllo e
Valutazione del
Consiglio regionale di
Regione Lombardia

Consiglio regionale

Éupolis Lombardia

Missione valutativa “Il sostegno al reinserimento sociale e
lavorativo dei detenuti in Lombardia” (Cod. Éupolis Lombardia
SOC15011).

Dirigente di riferimento: Elvira Carola

Dirigente responsabile: Paolo Pinna
Project Leader: Guido Gay

Gruppo di ricerca:
Raffaele Monteleone, Università degli Studi di Milano-Bicocca;
Luigi Nava, Éupolis Lombardia; Andrea Molteni, Università degli
Studi di Milano-Bicocca.

Pubblicazione non in vendita.

Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicata senza citarne la fonte.

Éupolis Lombardia

Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione
via Taramelli 12/F - Milano
www.eupolislombardia.it

Contatti: Guido.Gay@eupolislombardia.it

Indice

INTRODUZIONE.....	5
NOTA METODOLOGICA	8
EXECUTIVE SUMMARY.....	13
ACRONIMI E TERMINI UTILIZZATI NEL TESTO	29
CAPITOLO 1. Il contesto in cui intervengono le politiche regionali di reinserimento sociale e lavorativo.....	34
1.1 Il sistema di esecuzione penale interna ed esterna	34
1.2 La popolazione.....	42
CAPITOLO 2. L'azione regionale / La LR 8 del 2005.....	47
2.1 Gli interventi finalizzati al reinserimento sociale dei detenuti nella programmazione regionale: le deliberazioni	50
2.2 Analisi degli interventi finalizzati al reinserimento sociale dei detenuti nella programmazione regionale.....	57
2.2.1 Il finanziamento degli interventi: distribuzione territoriale e assi prioritari	57
2.2.1 L'implementazione della legge 8/2005 nel quinquennio di riferimento della missione valutativa.....	64
2.3 Conclusioni	77
CAPITOLO 3. Gli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo: la dote soggetti deboli 80	
3.1 La programmazione regionale, i beneficiari e le risorse impiegate	80
3.2 Focus: il periodo 2011-2013	85
3.2.1 Dati di sintesi	87
3.2.2 Le misure Dote "riqualificazione" e "ricollocazione"	95
3.2.3 L'inserimento lavorativo	100
3.3 Conclusioni	107
CAPITOLO 4. Gli interventi regionali di reinserimento sociale e lavorativo nel mutato contesto d'intervento.....	109
4.1 Il contesto in cui si sviluppa l'azione regionale di sostegno al reinserimento sociale e lavorativo	109
4.2 Le caratteristiche degli interventi di reinserimento sociale e lavorativo: come sono stati implementati e come sono evoluti nel tempo.....	110
4.2.1 I piani d'intervento territoriale nell'ultimo biennio progettuale della legge 8	111
4.2.2 Il ruolo dell'agente di rete all'interno del sistema d'interventi di reinserimento sociale e lavorativo	113
4.2.3 Gli interventi di inserimento al lavoro tra legge 8 e sistema delle doti	114
4.2.4 Gli interventi di <i>housing</i> sociale	116

4.3 I soggetti attuatori	117
4.4 I destinatari degli interventi	117
4.5 Gli interventi regionali e l'accesso alle misure alternative	118
4.6 Le ricadute occupazionali misurabili dei percorsi di inserimento lavorativo	119
POLICY BRIEF	120
BIBLIOGRAFIA	124
NORMATIVA DI RIFERIMENTO	126
APPENDICE 1 – DISEGNO DELLA RICERCA	129
APPENDICE 2 – TRACCIA QUESTIONARIO CAWI	135
APPENDICE 3 – TRACCIA INTERVISTA DIRETTORI UEPE	144

INTRODUZIONE

Il Consiglio regionale della Lombardia svolge attività di controllo sull'attuazione delle leggi e la valutazione degli effetti delle politiche regionali attraverso il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione (CPCV). “Le missioni valutative sono iniziative volte ad analizzare l'attuazione delle leggi regionali e a valutare gli effetti delle politiche con modalità che garantiscano la terzietà e l'imparzialità dell'analisi” (Regolamento generale del Consiglio regionale, art. 111, c. 1).

Il Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione, d'intesa con la Commissione speciale “Situazione carceraria in Lombardia”, ha promosso una missione valutativa sugli interventi regionali di sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti. Lo scopo della missione è di valutare l'implementazione degli interventi regionali a sostegno del reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti e di coloro che usufruiscono di misure alternative in attuazione della Legge regionale 14 febbraio 2005 - n. 8 “Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia” e sostenuti dalle politiche di inclusione sociale finanziate attraverso il Fondo Sociale Europeo. In particolare, saranno analizzate le aree di intervento genitorialità, formazione e lavoro con riferimento alla sola popolazione adulta sottoposta a una misura penale. Questa scelta è giustificata dal fatto che gli interventi finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo specificamente rivolti all'area penale minorile fanno riferimento a un sistema di servizi ministeriali e territoriali peculiare e differente da quello dell'area adulti. In particolare, con la promulgazione del Nuovo Codice di procedura penale minorile del 1988, il legislatore ha disegnato un sistema che si è differenziato dalla giustizia penale degli adulti nei principi, nell'ordinamento processuale, nelle forme di esecuzione delle condanne, nell'organizzazione dei servizi della giustizia e sociali. Queste differenze sostanziali impongono che, per svolgere un'adeguata analisi degli interventi attivati in questo ambito, si dovrebbe prevedere uno specifico percorso di ricerca, diverso da quello che riguarda gli interventi rivolti agli adulti sottoposti a una misura penale. Per tale ragione l'attenzione è stata principalmente rivolta agli interventi attivati nell'area adulti.¹

Nello specifico la missione valutativa prende in considerazione gli interventi introdotti a seguito della l.r. 8/2005 e nell'ambito della programmazione del Fondo Sociale Europeo considerando:

¹ In considerazione, però, delle recenti innovazioni legislative – in particolare il D.L. 92/2014, convertito in L. 117/2014, che ha esteso fino ai 25 anni la possibilità di proseguire la fase di esecuzione penale nel circuito minorile – si ritiene opportuno nel corso della ricerca porre attenzione anche alla specifica condizione dei giovani adulti, minori di 25 anni, condannati per un reato commesso da minorenni. Pertanto il rapporto di ricerca conclusivo metterà in luce, di volta in volta e quando possibile, alcuni aspetti rilevanti che potrebbero interagire con le recenti disposizioni legislative.

- l'area adulti con attenzione alla distinzione tra la popolazione detenuta e quella che usufruisce di misure alternative;

- i diversi soggetti istituzionali e livelli territoriali interessati (Regione, ASL, Istituti Penitenziari, Uffici di Esecuzione Penale Esterna).

La valutazione degli interventi a sostegno della genitorialità, della formazione e del lavoro si concentrerà su un periodo di osservazione relativo all'ultimo quinquennio, dal 2010 al 2015. Un *focus* specifico riguarderà l'analisi del passaggio dal sistema della Dote al finanziamento di progetti realizzati attraverso reti di partenariato, avvenuto in seguito all'introduzione della D.G.R. 20 dicembre 2013 n. X/1107, evidenziandone i primi esiti.

Trascorsi dieci anni dall'approvazione della l.r.8/2005, la missione valutativa si propone di offrire un contributo alla Commissione speciale "Situazione carceraria in Lombardia", chiamata a predisporre le linee strategiche di un Piano d'azione regionale finalizzato a garantire il rispetto dei diritti dei detenuti e a migliorarne le condizioni di vita. Le indicazioni contenute nella missione valutativa e messe a disposizione del Consiglio regionale, forniranno un primo bilancio sui punti di forza e di debolezza dell'azione regionale in questo contesto di intervento.

Il primo capitolo si occuperà di fornire una descrizione del contesto in cui intervengono le misure di reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a provvedimento da parte dell'Autorità giudiziaria, verranno descritte le caratteristiche del sistema dell'esecuzione penale interna ed esterna, oltre a fornire elementi sulla popolazione di riferimento.

Il secondo capitolo analizzerà l'azione regionale che fa riferimento alla legge regionale n. 8 del 2005 recante "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia". Nella prima parte sarà descritto il contesto in cui la legge è nata e ha operato nei dieci anni trascorsi dalla sua promulgazione e verrà presentata un'analisi delle deliberazioni che hanno promosso e finanziato i progetti di intervento, con un'attenzione specifica alla figura dell'agente di rete. La seconda parte, dopo aver analizzato la distribuzione territoriale dei finanziamenti erogati, sarà dedicata all'analisi dell'implementazione della legge nel quinquennio di riferimento, approfondendo i piani di intervento delle ASL, la costruzione delle reti territoriali e i partenariati progettuali locali. Valuteremo infine la congruità delle priorità di azione individuate nei documenti progettuali rispetto a quelle definite nei documenti programmatori della Regione e delle ASL. Infine sarà delineata una prima analisi delle principali caratteristiche dei destinatari dei progetti e del grado di copertura degli interventi rispetto alla popolazione dei potenziali beneficiari.

Il terzo capitolo analizzerà l'azione regionale nell'ambito delle politiche di inclusione sociale dedicate ai soggetti svantaggiati finanziate attraverso il Fondo Sociale Europeo. A partire dal 2008 la Regione Lombardia ha attivato una specifica linea della "Dote Formazione e Lavoro" dedicata ai cosiddetti "soggetti deboli" il cui disegno verrà illustrato in apertura dando conto delle trasformazioni intervenute nel corso del tempo, sino al 2015. Particolare attenzione verrà poi rivolta al periodo tra il 2011 e il 2014; facendo leva sulla disponibilità di informazioni individuali sui beneficiari si entrerà nel dettaglio dei servizi erogati e dei problemi relativi alla valutazione degli effetti della dote sulla probabilità di avere un'occupazione.

Il quarto e ultimo capitolo sarà dedicato a tracciare alcune considerazioni conclusive sull'insieme degli interventi regionali finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti da parte dell'Autorità giudiziaria. Le misure saranno descritte per i loro punti di forza ed elementi di criticità fornendo, nella sezione dedicata ai *policy brief*, alcune indicazioni operative ai *policy makers*.

NOTA METODOLOGICA

La ricerca si è posta obiettivi ambiziosi nei confronti di un settore di policy poco esplorato e rispetto al quale, probabilmente anche per il tema trattato, le fonti informative pubblicamente accessibili sono limitate.

Il gruppo di lavoro ha svolto un insieme di attività che fanno riferimento al modello di *implementation research*, attingendo ad un patrimonio teorico e di ricerca empirica all'incrocio tra l'analisi degli strumenti di governo e quella organizzativa, utile a ricostruire il disegno e le modalità di implementazione delle politiche pubbliche. Sono state combinate diverse tecniche di ricerca (analisi del *policy design*, analisi documentale, analisi quantitative e qualitative), realizzando azioni specifiche e individuando, di volta in volta, le migliori fonti informative per rispondere alle domande della missione valutativa e/o per compensare alcuni inaspettati vuoti informativi emersi nel corso del lavoro.

Il disegno della ricerca (in **allegato**) ha previsto un insieme di attività finalizzate a:

- fornire una sintesi dell'architettura istituzionale del sistema dell'esecuzione penale in Lombardia in cui si colloca l'azione regionale di sostegno al reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria
- fornire una descrizione delle caratteristiche della popolazione dei beneficiari delle misure regionali
- verificare gli esiti degli interventi previsti/attuati e le modalità di implementazione
- mettere in luce i punti di forza e di debolezza, specifici e generali, del sistema di interventi

L'attenzione è stata rivolta in particolare agli interventi connessi e derivanti dalla Legge regionale 8/2005 e quelli previsti nell'ambito della Dote formazione lavoro dedicata ai soggetti deboli.

Dal punto di vista operativo si è proceduto alla ricostruzione e analisi degli interventi previsti/attuati nei diversi territori prestando particolare attenzione alle seguenti dimensioni:

- aree di intervento
- obiettivi degli interventi
- risorse di finanziamento
- soggetti attuatori
- caratteristiche dei destinatari e coerenza con il target previsto dal disegno della policy
- percorsi attivati

- esiti per i destinatari

Una parte consistente del lavoro di ricerca è stata dedicata al reperimento di informazioni – dati e documenti di programmazione, monitoraggio e rendicontazione degli interventi – utili a realizzare l’analisi **a)** del contesto, **b)** della Legge 8 e **c)** della Dote “Soggetti deboli”.

Per ciascuna di queste aree tematiche, le seguenti tabelle riportano gli obiettivi conoscitivi legati alla rilevazione di particolari informazioni, quali sono stati i dati e le informazioni effettivamente rilevati e utilizzati, e un dettaglio relativo ad alcuni fattori critici. Questi ultimi, molto in generale, rimandano a:

- l’inesistenza di dati e (l’incoerenza di) informazioni connesse a specifici finanziamenti regionali rispetto ai quali sono auspicabili delle azioni migliorative per future analisi ma, soprattutto, a supporto di una più puntuale gestione amministrativa degli interventi;
- l’impossibilità di accedere a dati/informazioni che pur rilevate/registrate non sono state messe a disposizione per la ricerca.

Ricostruzione del contesto	
Tipo informazioni richieste	Dati disaggregati per Istituto o UEPE riportanti le caratteristiche socio-anagrafiche, giuridiche e le misure/sanzioni territoriali della popolazione detenuta o sottoposta a sanzione alternativa
Fine e utilità specifica delle informazioni	Ricostruzione del contesto e stima dei potenziali beneficiari degli interventi (sia per Legge 8 che per Dote Soggetti Deboli)
Richiesta rivolta a	Provveditorato dell’Amministrazione Penitenziaria della Lombardia
Dati non pervenuti e fattori critici	I dati pervenuti disaggregati per UEPE sono stati inutilizzabili perché non compilati secondo le variabili di interesse Non sono pervenute informazioni disaggregate per Istituto
Dati pervenuti e/o utilizzati	Utilizzati quelli del Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria e pubblicati nelle delibere della Regione Lombardia

Legge 8	
Tipo informazioni richieste	<ul style="list-style-type: none"> - Provvedimenti legislativi e amministrativi emanati in attuazione della l.r.8/2005; - Atti di programmazione territoriale dalle ASL e, in particolare, i piani di intervento territoriali; - Schede di presentazione dei progetti finanziati e relative schede di monitoraggio - Dati individuali relativi ai beneficiari degli interventi: caratteristiche socio-anagrafiche e giuridiche, servizi e prestazioni erogate (date di inizio e fine), esiti degli interventi realizzati. - In alternativa al punto precedente, dati aggregati, distinti per ASL, riguardanti il numero e le caratteristiche socio-anagrafiche e giuridiche dei beneficiari degli interventi e gli esiti degli interventi stessi, con particolare riferimento alla condizione occupazionale.
Fine e utilità specifica delle informazioni	<ul style="list-style-type: none"> - Svolgere un’analisi longitudinale del periodo con particolare attenzione alla ricostruzione degli interventi, delle risorse impiegate, dei percorsi dei beneficiari rispetto all’accesso alle misure alternative - Individuare la numerosità della popolazione coinvolta

	- Stimare i beneficiari potenziali - Calcolare la copertura della platea dei destinatari potenziali
Richiesta rivolta a	Regione Lombardia – Direzione Generale Famiglia e Solidarietà Sociale
Dati non pervenuti e fattori critici	Non abbiamo ricevuto i piani delle ASL e le schede progettuali relativi alle delibere del 2011 e 2012, e i documenti di monitoraggio per l'intero periodo Non vengono rilevate informazioni individuali o in forma aggregata relative ai beneficiari delle azioni
Dati pervenuti e/o utilizzati	I dati utilizzati per la ricerca fanno riferimento al periodo 2014-2015 e 2009-2010; quest'ultimo periodo è stato incluso poiché non disponibili le informazioni relative al 2011-2014

Dote "Soggetti Deboli"	
Tipo informazioni richieste	- Dati finanziari - Dati distinti per Istituto e UEPE con riferimento alle caratteristiche socio-anagrafiche e giuridiche dei beneficiari della misura - Dati individuali relativi ai servizi erogati - Comunicazioni obbligatorie
Fine e utilità specifica delle informazioni	- Ricostruzione della spesa - Identificazione dei beneficiari - Ricostruzione degli interventi erogati - Stima della condizione occupazionale
Richiesta rivolta a	Regione Lombardia – Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro
Dati non pervenuti e fattori critici	2011-2013: la variabile relativa alla pena residua ha rivelato incoerenza al punto da essere inutilizzabile 2014-2015: dati individuali non pervenuti. Il passaggio previsto dalla D.G.R. 20 dicembre 2013 n. X/1107, con l'introduzione della logica dei progetti realizzati attraverso reti di partenariato anche per l'erogazione dei servizi previsti dalla dote soggetti deboli, non sembra poggiare sulla stessa accuratezza nell'organizzazione e rilevazione di informazioni individuali che ha caratterizzato il periodo 2014-2015.
Dati pervenuti e/o utilizzati	2008-2010: documento di rendicontazione relativo alla chiusura del periodo 2011-2013: Dati distinti per Istituto e UEPE con riferimento alle caratteristiche socio-anagrafiche e giuridiche dei beneficiari della misura, dati individuali relativi ai servizi erogati, comunicazioni obbligatorie relative ai beneficiari del periodo 2014-2015: schede sintetiche di chiusura interventi con dati aggregati

La ricerca si è quindi poggiata su informazioni non sempre rappresentative dell'intero periodo di interesse (2011-2015) e esaustive rispetto agli auspici e alle ipotesi di lavoro che ne hanno caratterizzato la fase iniziale.

Detto ciò, questi fattori di criticità sono stati affrontati, di volta in volta e quando possibile, con strategie di compensazione o con stime utili ad offrire un quadro il più possibile verosimile degli aspetti di forza e debolezza che caratterizzano le politiche per l'inserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia. Nel corso del testo è stato esplicitato l'uso di stime e/o quando si è ritenuto che le informazioni disponibili non supportassero pienamente l'analisi.

Per la descrizione del contesto in cui intervengono le politiche regionali di reinserimento sociale e lavorativo sono stati utilizzati essenzialmente dati aggregati a livello regionale pubblicati dal Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia e, per la cosiddetta Area penale esterna, quelli forniti dal PRAP della Lombardia.

Per far fronte all'indisponibilità dei documenti relativi ai Piani delle ASL e ai progetti finanziati sulla base delle delibere n. 2733/2011 e 4333/2012, abbiamo deciso di estendere la rilevazione al biennio 2009-2010 (d.g.r. 9502/2009), per il quale è stato possibile ottenere sia i Piani che i progetti finanziati. Il mancato ricevimento dei documenti di monitoraggio dei progetti per l'intero periodo preso in considerazione ha impedito la valutazione delle azioni svolte e delle risorse effettivamente utilizzate.

L'approfondimento relativo alla Legge regionale 8/2005 è stato quindi realizzato attraverso l'analisi di un corpus di documenti composto da 32 atti regionali (periodo 2005-2015, la metà relativi al periodo 2009-2015), 28 Piani delle ASL (14 per il 2009 e 14 per il 2014), e 41 progetti finanziati (21 per il periodo 2009-2010 e 20 per il 2014-2015).

Dopo aver ricostruito l'impianto complessivo degli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo – la Dote “Soggetti deboli” – attraverso le 13 delibere istitutive, sono stati analizzati dal punto di vista quantitativo gli interventi e gli esiti attingendo a dati individuali per il periodo 2011-2013. Alcune analisi fanno leva anche su informazioni aggregate relative ai periodi 2009-2010 e 2013-2015.

Queste attività sono state supportate anche da strumenti di ricerca qualitativa.

Con lo scopo di rilevare informazioni relative all'implementazione e ai risultati conseguiti degli interventi realizzati in ciascun ambito locale, oltre che eventuali elementi di criticità con riferimento al territorio regionale, è stato realizzato un questionario CAWI (*Computer Assisted Web Interviewing* – questionario **allegato**), somministrato ai coordinatori dei Gruppi Interistituzionali Territoriali (GIT) delle 15 ASL lombarde. Tutti i referenti hanno risposto al questionario.

Sono state realizzate interviste semi-strutturate con:

- direttori degli UEPE di Milano (Territorio di Lodi e Monza), Brescia (Bergamo, comprende anche il distretto di Crema), Pavia (comprende anche il distretto di Abbiategrasso ASL Milano 1 e il distretto di Binasco ASL Milano 2)
- due rappresentanti di soggetti attuatori degli interventi
- una referente della Direzione Generale Famiglia
- una direttrice del PRAP della Lombardia (Direttrice Ufficio Esecuzione Penale Esterna)
- tre incontri di approfondimento e verifica dei dati disponibili con referenti delle Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro e della Direzione Generale Famiglia e solidarietà sociale

- un incontro di approfondimento e verifica dei dati disponibili con direzioni e referenti degli Uffici Esecuzione Penale Esterna e Detenuti e Trattamento e con una referente per la statistica del PRAP della Lombardia.

EXECUTIVE SUMMARY

Lo scopo della missione è di valutare l'implementazione degli interventi regionali a sostegno del reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti e di coloro che usufruiscono di misure alternative in attuazione della Legge regionale 14 febbraio 2005 - n. 8 "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia" e sostenuti dalle politiche di inclusione sociale finanziate attraverso il Fondo Sociale Europeo.

La valutazione degli interventi si concentrerà su un periodo di osservazione relativo all'ultimo quinquennio.

IL CONTESTO IN CUI INTERVIENE L'AZIONE REGIONALE

Il sistema dell'esecuzione penale in Lombardia

Il sistema penitenziario lombardo si caratterizza per la sua complessità strutturale e organizzativa. In Regione sono presenti 19 Istituti penitenziari per adulti, 7 Uffici territoriali di Esecuzione Penale Esterna (UEPE), e - per quanto riguarda l'area dei Servizi minorili della giustizia - un Centro di prima accoglienza (CPA), un Istituto penale minorile (IPM) e due Uffici di Servizio sociale per minorenni (USSM).

Al 30 settembre 2015 le persone adulte detenute negli Istituti penitenziari lombardi erano 7.583, a fronte di una capienza regolamentare di 6.133 posti, con un indice di sovraffollamento pari al 124%. I provvedimenti di riforma del sistema sanzionatorio a partire dal 2013 hanno costantemente diminuito la tensione detentiva ma le condizioni di sovraffollamento restano accentuate in alcuni Istituti penitenziari (la Casa Circondariale di Busto Arsizio ha un tasso di sovraffollamento pari al 180%, quelle di Brescia (Canton Monbello) e di Lodi del 172%, la CC di Como del 163%, la Casa di Reclusione di Brescia (Verziano) del 160%, la CC di Bergamo del 158%, la CC di Vigevano del 153%).

Grafico 1 - Detenuti presenti in Lombardia (serie storica 2010-2015).



Le riforme hanno inciso sull'apparato sanzionatorio e sul sistema penale, trasformando la composizione e le caratteristiche della popolazione soggetta a provvedimenti restrittivi da parte dell'Autorità giudiziaria.

Negli anni che vanno dal 2011 al 2014 la quota totale di persone sottoposte a provvedimenti da parte dell'Autorità giudiziaria è rimasta stabile, si sono, però, trasformati i rapporti tra il sistema dell'esecuzione penale interna (Istituti penitenziari: Case Circondariali e Case di reclusione) e il sistema dell'esecuzione penale esterna (Uffici di Esecuzione Penale Esterna) e, di conseguenza, la distribuzione e la composizione della popolazione di riferimento come illustrato nei grafici 2 e 3.

Grafico 2 – Il sistema dell'esecuzione penale in Lombardia, misure interne ed esterne (2011-2015)

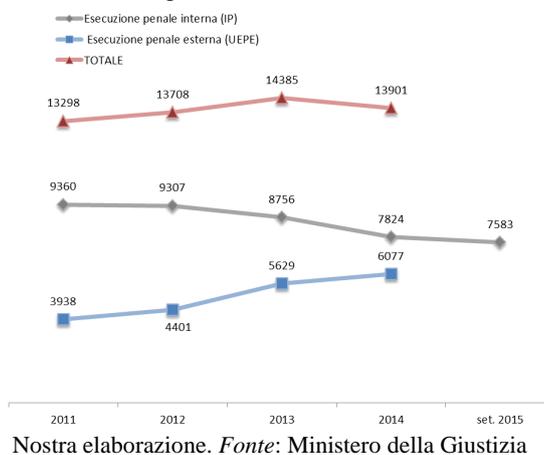
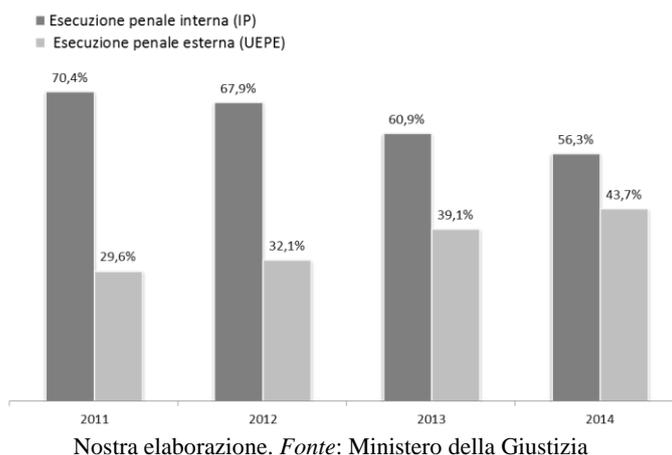


Grafico 3 – Rapporti tra esecuzione penale interna ed esterna in Lombardia (2011-2014) – Valori %



Cresce in modo costante e continuo la popolazione presa in carico dagli UEPE che rappresenta nel 2014 quasi il 44% dell'utenza complessiva, nel 2011 era il 29,6 %.

Tra le misure alternative al carcere crescono, in particolare, i lavori di pubblica utilità, si sviluppa il nuovo istituto della "messa alla prova", come pure l'affidamento in prova al servizio

sociale, mentre la detenzione domiciliare subisce una lieve flessione. Sanzioni sostitutive, libertà vigilata e semilibertà rimangono, invece, stabili nel tempo e intercettano un numero piuttosto contenuto di utenti.

Caratteristiche socio-demografiche dei detenuti

La popolazione detenuta in Lombardia è giovane e in età lavorativa (oltre la metà ha un'età inferiore a trentanove anni, il 58% ha un'età compresa tra i venticinque e i quarantacinque anni), ed è composta per la quasi totalità da maschi adulti (94%). I cittadini stranieri rappresentano il 46% del totale.

Il 36% dei detenuti è coniugato o convivente, l'8% separato o divorziato mentre coloro che si dichiarano celibi rappresentano il 39% della popolazione (*missing* al 16%). Il 70% delle persone detenute ha uno o due figli.

Il 12% della popolazione ha un livello d'istruzione molto basso (licenza elementare), è priva di titolo di studio o analfabeta. Il 32% ha conseguito una licenza di scuola media inferiore, solo il 9% un diploma di scuola media superiore e il 2% una laurea.

Le persone che si dichiarano disoccupate o in cerca di occupazione sono 1.344 su 7.583; delle restanti solo 681 dichiarano di essere occupati mentre per la maggior parte della popolazione l'Amministrazione penitenziaria non ha raccolto questa informazione.

Posizione giuridica dei detenuti

La quota di persone in stato di detenzione in attesa di primo giudizio, nel periodo d'analisi, scende dal 22,4% al 15,8% (il sottoinsieme dei detenuti stranieri in attesa di primo giudizio si riduce meno restando fermo al 19%). Cresce la proporzione di detenuti con condanna definitiva che scontano la pena all'interno delle Istituzioni penitenziarie che passa dal 51,7% al 67,4% (l'aumento dei detenuti stranieri definitivi è più modesto, attestandosi poco sotto il 61%). A parità di pena inflitta e di pena residua dunque i detenuti stranieri con pena definitiva hanno un tasso di carcerazione più elevato di quelli italiani.

L'AZIONE REGIONALE FINALIZZATA AL REINSERIMENTO SOCIALE E LAVORATIVO

1. LA LEGGE REGIONALE 8 DEL 2005

La Regione Lombardia ha promulgato nel 2005 la LR n. 8/2005 “a tutela delle persone ristrette” con la finalità di promuovere azioni volte a favorire il minor ricorso possibile alle misure privative della libertà oltre che a sostenere il reinserimento sociale delle persone sottoposte a tali misure, anche attraverso il coinvolgimento delle ASL, degli Enti locali, del terzo settore e del volontariato.

Il finanziamento degli interventi

La Regione Lombardia ha deliberato, dall'approvazione della Legge, finanziamenti complessivi per oltre 25 milioni di euro. Più di 3 milioni sono stati destinati esplicitamente alla costituzione, formazione e implementazione della figura dell'agente di rete e oltre 22 milioni sono stati destinati ai Piani di intervento in ambito penale.

Nel periodo 2009-2015 sono state deliberate spese per circa 18 milioni di euro. Il finanziamento pro-capite stimato per il biennio 2009-2010 ammontava a 151,93 euro (320,77 euro restringendo la platea ai soli detenuti definitivi con un residuo di pena inferiore ai tre anni e alle persone in misura alternativa). Mentre nel biennio in corso (2014-2015) la spesa capitaria prevista ammonta a 130,03 euro sul totale dei detenuti presenti negli Istituti e a 214,41 euro se si considerano solo quelli con pena inferiore ai tre anni.

Tabella 1 - Provvedimenti regionali ex L.8/2005 e relativi finanziamenti (2009-2014)

Provvedimento R.L.	Data	Titolo	budget teorico
DGR 9143/2009	30/03/2009	Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria: sviluppo della funzione di agente di rete (2009-2011)	650.000,00 €
DGR 9502/2009	27/05/2009	Modalità per la presentazione di piani di interventi per la promozione e lo sviluppo di una rete a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e delle loro famiglie (biennio 2009-2010)	4.700.000,00 €
DGR 11134/2010	03/02/2010	Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria: sviluppo della funzione agente di rete anno 2010 area adulti e minori	739.210,70 €
DGR 2733/2011	22/12/2011	Promozione e sviluppo di una rete di servizi ed interventi a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e delle loro famiglie	2.000.000,00 €
DGR 3972/2012	06/08/2012	Determinazione in ordine all'emergenza carceri per la situazione ambientale in attuazione della d.c.r. n. 502 del 2012	50.000,00 €
DGR 4116/2012	03/10/2012	Compartecipazione al Bando Fondazione Cariplo 2010 "Promuovere nelle comunità territoriali il sistema delle misure alternative per persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria (seconda annualità 2012) in raccordo con il Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia	300.000,00 €
DGR 4333/2012	26/10/2012	Determinazioni in merito agli interventi a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e delle loro famiglie	3.200.000,00 €
DGR 1004/2013	29/11/2013	Piano di azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria" - Biennio 2014-2015	6.000.000,00 €
DGR 2727/2014	28/11/2014	Determinazione in merito al piano di azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria approvato con d.g.r. n. 1004 del 2013 - annualità 2015	426.900,00 €
TOTALE			18.066.110,70 €

Nel periodo compreso tra il 2009 e il 2014 la Regione ha sostenuto un impegno economico costante, con una significativa eccezione per il 2011, anno in cui l'entità complessiva dei finanziamenti è risultata molto inferiore alla media del quinquennio.

Il 41% dei finanziamenti complessivi è stato attribuito alle tre ASL milanesi, in maniera proporzionale alla presenza di persone sottoposte a una misura penale intra o extra muraria negli Istituti, nel territorio della città e nella provincia di Milano. La popolazione detenuta nei tre Istituti milanesi rappresenta più del 40% di quella detenuta in Lombardia e più del 6% a livello nazionale.

Le priorità di intervento

Le priorità d'intervento più diffuse a livello regionale sono state l'accompagnamento sociale² ed educativo (prioritario in 10 differenti ASL nel 2009 e in 12 nel 2014), l'accoglienza abitativa (9 ASL nel 2009 e 10 nel 2014), l'inserimento lavorativo (13 ASL nel 2009, 8 nel 2014).

L'analisi delle linee d'azione indicate nei progetti di intervento ha rilevato una stretta coerenza con le priorità indicate dagli atti deliberativi della Regione e con quelle definite a livello territoriale nei Piani delle ASL.

I partenariati progettuali

I soggetti capofila dei progetti finanziati nei bienni 2009-2010 e 2014-2015 sono per lo più organizzazioni del privato sociale: si tratta di cooperative sociali (63%), associazioni (17%) e fondazioni (2%). Gli Enti locali hanno guidato i partenariati progettuali nel 17% dei casi.

Quasi la metà delle organizzazioni capofila di un intervento avviato nel 2014 sono le stesse del 2009. Nell'ultimo biennio i progetti hanno coinvolto un numero molto elevato di organizzazioni, 146 sono state direttamente responsabili della realizzazione delle azioni progettuali, nell'87% dei casi si è trattato di organizzazioni del privato sociale.

Le azioni progettuali

Tutti i progetti finanziati nel biennio 2014-2015 sono, di fatto, continuazioni di interventi già attivi sul territorio lombardo. Quattro macro-progetti hanno previsto azioni relative a tutte le linee d'intervento individuate dalla delibera 1004/2013 ovvero:

1. consolidamento delle reti territoriali (agente di rete)
2. potenziamento e continuità dei percorsi di accompagnamento al reinserimento sociale
3. famiglia e genitorialità (trasversale alle aree adulti-minori)
4. *housing* sociale e pronto intervento
5. giustizia riparativa
6. situazioni di particolare vulnerabilità

Solo sei progetti (Bergamo, Cremona, Lodi, Mantova, Pavia, Varese) hanno richiamato in modo esplicito la prospettiva dell'integrazione con gli interventi finanziabili attraverso il sistema della dote soggetti deboli. La deliberazione 1004/2013 non aveva, infatti, previsto il finanziamento di una linea d'intervento specificamente dedicata all'inserimento lavorativo, promuovendo l'integrazione con le misure messe a disposizione dal sistema delle doti.

I destinatari delle azioni progettuali

² Per "accompagnamento sociale" si intende l'insieme di azioni educative e di tutoraggio attivate per supportare e favorire i percorsi di (re)inserimento sociale e lavorativo di persone in condizione di fragilità. Esse consistono, ad esempio, nell'orientamento e nell'accompagnamento all'accesso ai servizi e alle risorse territoriali, nel rafforzamento delle competenze personali (empowerment), nella promozione di percorsi di autonomia individuale, nel rafforzamento dei legami sociali e comunitari.

Il numero complessivo di destinatari stimato a partire dall'analisi di tutti i documenti progettuali finanziati è di 9.647 persone. La percentuale maggiore dei destinatari, più della metà del totale, è rappresentata da persone detenute negli Istituti penitenziari. Un quarto (24%) sono i familiari di persone detenute o sottoposte a una misura penale alternativa. L'incidenza complessiva dei destinatari che usufruiscono di una misura alternativa si attesta attorno al 10%. Sulla base dei dati disponibili è stato stimato un costo annuo per utente di 210,43 euro, se si considerano i soli destinatari sottoposti a una misura dell'Autorità giudiziaria.

I destinatari degli interventi dichiarati in sede progettuale per il biennio 2014-2015 sono 6.259 e rappresentano il 33% dei potenziali destinatari, se scegliamo di considerare tali tutti i detenuti presenti negli Istituti penitenziari della Lombardia che abbiano un residuo di pena inferiore ai tre anni, oltre a tutte le persone che usufruiscono di una misura alternativa alla detenzione. Costituiscono invece il 20% della platea dei potenziali beneficiari se teniamo conto del totale delle persone presenti negli Istituti penitenziari e in misura alternativa.

2. LA DOTE “SOGGETTI DEBOLI”

A partire dal 2008 la Regione Lombardia ha attivato un'apposita linea della “Dote Formazione e Lavoro” dedicata ai cosiddetti “soggetti deboli” specificamente finalizzata a migliorare le possibilità di reinserimento nella società delle persone soggette a restrizione della libertà presso gli Istituti di pena lombardi (area adulti e minori), ammesse a misure alternative alla detenzione o sottoposte a misure di sicurezza nel territorio regionale.

Il finanziamento degli interventi e i beneficiari

Nel periodo oggetto d'analisi i finanziamenti della misura sono passati da circa 6 milioni di euro a meno di 2, con un dimezzamento del numero di beneficiari e della spesa media per beneficiario.

Nel tempo si è modificata anche la distribuzione della spesa tra i diversi interventi: nel periodo 2008-2011 era prevalentemente orientata alla formazione, negli anni successivi è aumentato il peso del finanziamento di servizi per il lavoro e quello dei rimborsi per le esperienze di avvicinamento al lavoro (borsa lavoro e/o indennità di tirocinio).

Nella maggior parte dei casi le doti sono state destinate a beneficiari italiani, maschi, nella fascia d'età compresa tra i 20 e i 40 anni.

Tabella 2 – Il finanziamento della dote dal 2008 al 2015

	2008-2010	2011-2013	2014-2015
Spesa €	6.297.738,84	3.570.737,85	1.749.519,24
Beneficiari	3.448	2.309	1.695
Valore medio	1.826,49	1.546,44	1.032,20
	Valori %		
Formazione	84,9	68,5	55,2
Borsa lavoro	0,7	8,3	20,7
Servizi per il lavoro	14,4	23,2	24,1

Nostra elaborazione. Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro

Approfondimento sulla dote soggetti deboli erogata nel periodo 2011-2013

Nel periodo 2011-2013 la dote soggetti deboli prevedeva due diverse misure: la dote riqualificazione e quella ricollocazione rivolte a differenti profili di destinatari.

Tabella 3 – Le misure della dote soggetti deboli (2011-2013)

Misura	Destinatari	Percorso	Interventi
Dote riqualificazione	pena residua >36 mesi	1	formazione collettiva breve
			formazione collettiva lunga
Dote ricollocazione	disoccupati-inoccupati pena residua <36 mesi	2	formazione collettiva
			servizi di reinserimento lavorativo, con borsa lavoro

Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro, Regione Lombardia – Decreto 7487

Come illustrato nella Tabella 4 ciascuna dote prevedeva servizi obbligatori, condizionati e facoltativi

Tabella 4 – Servizi previsti per tipologia di dote

	Dote riqualificazione	Dote ricollocazione
Servizi al lavoro		
Accoglienza e accesso ai servizi	Obbligatorio	Obbligatorio
Accompagnamento al lavoro		Facoltativo
Bilancio delle competenze		Obbligatorio
Colloquio specialistico	Obbligatorio	Obbligatorio
Coaching	Facoltativo	Condizionato
Definizione del percorso	Obbligatorio	Obbligatorio
Monitoraggio, coordinamento e gestione del Piano di intervento personalizzato (PIP)	Obbligatorio	Obbligatorio
Scouting aziendale		Facoltativo
Servizi formativi		
Percorsi brevi collettivi	Obbligatorio	
Percorsi lunghi collettivi	Obbligatorio	
Percorsi collettivi		Facoltativo
Borsa lavoro		Obbligatoria

Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro, Regione Lombardia – Decreto 7487

Misure erogate e beneficiari raggiunti (2011-2013)

Nel periodo compreso tra il 2011 e il 2013 sono state complessivamente attribuite 2.468 doti, il 47,5% sono state avviate nel secondo anno (2012), una quota residua del 4,6% nel 2014, mentre sia nel 2011 che nel 2013 la concentrazione delle doti è stata di circa il 24%. La maggior parte delle doti si sono concluse nel corso del 2012 (65,2%).

Tabella 5 – Doti per anno di avvio e conclusione (valori %)

	Anno				Totale
	2011	2012	2013	2014	
Inizio	23,6	47,5	24,4	4,6	100
Fine	2,7	65,2	27,1	5,1	100

Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro

In media il percorso di una dote è durato quasi 6 mesi e la durata massima è stata di 15. I beneficiari raggiunti erano in larga parte persone detenute nelle Case Circondariali (73,1%) e solo per una quota assai contenuta utenti degli UEPE (6,0%). I beneficiari nel 90,5% dei casi sono maschi, hanno conseguito la licenza media inferiore come titolo di studio più elevato (65,1%) e hanno un'età media di quasi 37 anni.

In generale, l'86% delle doti sono di tipo Riqualficazione e il restante 13% di Ricollocazione. Presso gli UEPE è gestito solo il 5,7% delle doti, mentre la restante quota è distribuita tra Case di reclusione e, soprattutto, Case circondariali (72,7%). Le doti di riqualficazione sono totalmente destinate alle Case circondariali (77,4%) e di reclusione (20,8%), mentre più equilibrata è la distribuzione delle doti ricollocazione. In valori assoluti le Case di reclusione e circondariali trattano più doti ricollocazione rispetto agli UEPE ma, in questi ultimi, quasi il totale delle doti (88,6%) è di questo tipo.

Tabella 6 – Distribuzione delle doti e dei beneficiari, per tipo di dote e Istituto - Valori assoluti

Istituto-Uepe	Tipo di Dote		Totale	Beneficiari
	Ricollocazione	Riqualficazione		
CC Bergamo	5	54	59	57
CC Brescia	18	102	120	112
CC Busto Arsizio	6	45	51	51
CC Como	2	117	119	119
CC Cremona	46	34	80	79
CC Lecco	1	14	15	15
CC Lodi	5	14	19	19
CC Mantova	7	27	34	34
CC Milano	0	718	718	695
CC Monza	27	195	222	185
CC Pavia	7	159	166	144
CC Sondrio	3	0	3	3
CC Varese	1	27	28	28
CC Vigevano	8	102	110	107
CC Voghera	3	47	50	40
CR Bollate	36	173	209	196
CR Opera	12	250	262	234
CR Verziano	19	22	41	34

O.P.G. C. delle Stiviere	0	22	22	18
UEPE Bergamo	15	0	15	15
UEPE Brescia	9	0	9	9
UEPE Como	7	7	14	14
UEPE Mantova	9	0	9	9
UEPE Milano	59	7	66	65
UEPE Pavia	9	1	10	10
UEPE Varese	16	1	17	17
Totale	330	2.138	2.468	2.309

Soggetti attuatori

I soggetti attuatori coinvolti nella gestione delle 2.468 doti sono stati in tutto 30 e, nel periodo considerato, hanno seguito da un minimo di una dote ad un massimo di 451 doti, con una media di circa 80 doti ciascuno. Quasi il 50% delle doti è stato gestito da tre soli operatori.

*Tabella 7 – Primi operatori per numero di doti gestite
Valori assoluti e % di colonna*

Periodo di riferimento Operatore	2008-2011		2011-2013		2013-2015	
	%	n.	%	n.	%	n.
Fondazione Enaip	23,7	865	18,3	451	.	.
Mestieri - Consorzio Cooperative Sociali	12,1	440	13,9	351	31,9	541
A&I - Società Cooperativa Sociale ONLUS	12,7	464	14,2	343	11,2	189
APOLF - Pavia	6,1	223	10,3	255	7,3	123
PRODEST S.C. a R.L.	8,2	300	8,6	212	.	.
Manpower	.	.	.	.	6,3	106
Galdus Società Cooperativa Sociale	.	.	.	.	10,0	169
Altri	37,1	1.352	34,7	856	33,5	567
Totale	100	3.644	2.468	2.468	100	1.695

Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro

Servizi formativi

Tra il 2011 e il 2013 sono stati realizzati 2.347 corsi di formazione rivolti a 2.169 beneficiari. La durata dei percorsi formativi è variata a seconda della tipologia di Istituto, andando da un minimo di 3 ore nelle Case circondariali ad un massimo di 300 in quelle di reclusione.

Sette percorsi di formazione hanno coperto da soli il 60% di quelli erogati e quasi un terzo del totale riguarda il settore dell'edilizia.

Le attività di formazione per gli UEPE sono state articolate in 89 corsi, un terzo (n. 30) hanno riguardato attività di "accompagnamento all'esperienza lavorativa", 12 la formazione per "magazziniere – spedizioniere", 9 quella per panificatori, cui si aggiungono i corsi di "ceramica" e "imbianchino".

Gli operatori coinvolti nella formazione sono stati in tutto 33; sette operatori hanno gestito quasi il 70% dei corsi, 4 raggiungono da soli il 50% dell'offerta; incrociando le informazioni

disponibili emerge come tra i principali corsi erogati quasi l'80% sia stato gestito dai principali operatori individuati.

Servizi per il lavoro

I beneficiari dei servizi al lavoro sono stati 2.309. La durata di ogni singolo intervento è andata da un minimo di un'ora per l'accoglienza a un massimo di 13 ore per il *coaching* e, per ciascuna dote, l'insieme dei servizi erogati dura in media quasi 11 ore. I servizi erogati durano in media circa 22 ore negli UEPE e circa 10 ore negli altri Istituti.

Tabella 8 - Servizi al lavoro per tipo di istituto - Valori percentuali per tipo di istituto

Servizi	C.C.	C.R.	O.P.	UEPE	Totale	n.
Accoglienza	23,2	22,2	23,7	15,3	22,3	2.302
Accomp. al Lavoro	1,4	2,5	0,0	12,1	2,5	262
Bilancio Competenze	1,9	3,3	0,0	14,2	3,2	328
Coaching	1,4	0,4	0,0	0,0	1,1	109
Colloquio Specialistico	23,2	22,2	23,7	15,3	22,3	2.302
Definizione Percorso	24,1	23,8	28,9	15,9	23,4	2.410
Monitoraggio	23,2	22,4	23,7	15,3	22,4	2.306
Scouting	1,6	3,3	0,0	11,9	2,8	290
%	100	100	100	100		
Totale	7.312	2.046	76	875	100	10.309

Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro

Incidenza della dote soggetti deboli sui potenziali beneficiari

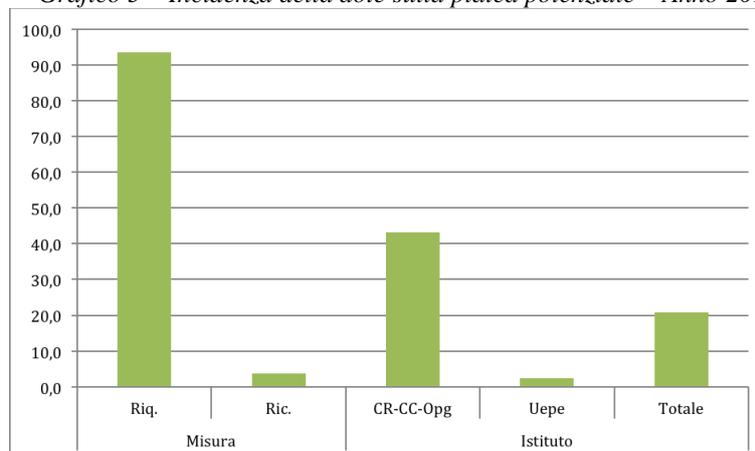
Complessivamente i beneficiari della dote rappresentano tra il 20% e il 26% dei potenziali beneficiari. Gli assegnatari della dote ospiti degli Istituti rappresentano circa il 40% della relativa popolazione, mentre il numero dei beneficiari della dote in carico presso gli UEPE rappresentano un'esigua minoranza della platea degli utenti in carico. I 2.020 beneficiari della dote riqualificazione rappresentano più del 90% degli detenuti eleggibili, cioè quelli con pena superiore ai 36 mesi. La dote ricollocazione, invece, coinvolge una popolazione – quella con pena residua inferiore ai 36 mesi – tre volte inferiore a quella candidabile alla misura.

Tabella 9 – Incidenza della Dote sulla platea potenziale – Valori percentuali

	Distinti per pena residua			Distinti per Istituto	
	2011	2014		2011	2014
> 36 mesi	93,8	93,6	CR - CC - OPG	42,7	43,2
< 36 mesi	4,8	3,7	UEPE	3,5	2,3
			Totale	25,6	20,8

Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro

Grafico 5 – Incidenza della dote sulla platea potenziale – Anno 2014



Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro

Tabella 10 – Servizi erogati per tipo di dote – Valori percentuali

Servizi	Riqualificazione	Ricollocazione
Accoglienza e accesso ai servizi	24,4	14,1
Accompagnamento al lavoro	0	12,7
Bilancio delle competenze	0	15,9
Colloquio Specialistico	24,4	14,1
Coaching	1,3	0
Definizione del percorso	25,5	14,9
Monitoraggio, coordinamento e gestione del PIP	24,4	14,1
Scouting aziendale	0	14,1
%	100	100
Totale dei servizi	8.248	2.061

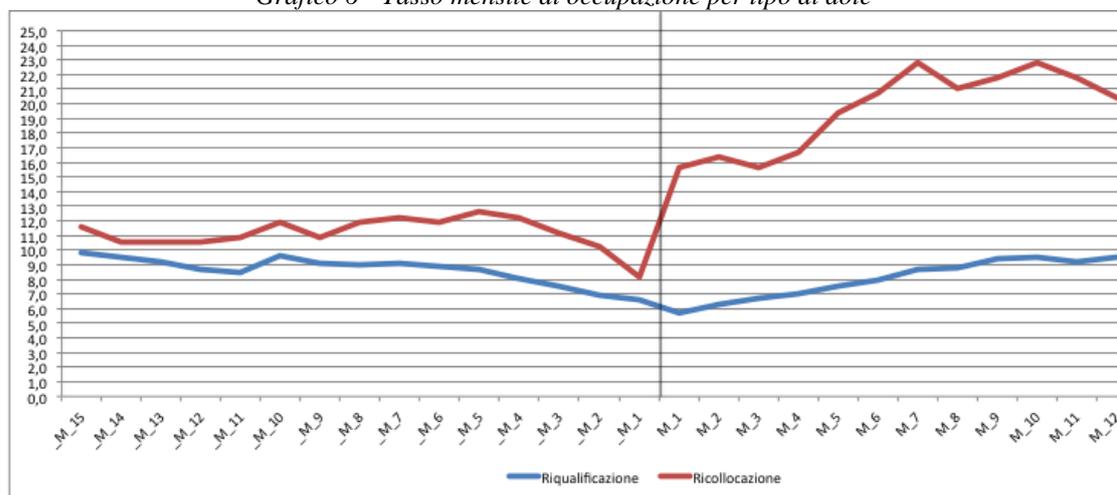
Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro

Nel 91,5% delle doti riqualificazione, sono stati utilizzati tutti i servizi obbligatori erogabili (accoglienza, colloquio specialistico, definizione del percorso, monitoraggio); abbiamo verificato che questo modello è stato destinato a 1.838 beneficiari della dote, circa l'80% del totale. Per quanto riguarda la dote ricollocazione, il pacchetto di servizi prevalente (accoglienza, accompagnamento al lavoro, bilancio delle competenze, colloquio specialistico, definizione del percorso, monitoraggio, *scouting*) riguarda il 65% delle doti, in cui rientrano i servizi opzionali di accompagnamento al lavoro e *scouting*.

L'inserimento lavorativo

Il tasso mensile di occupazione dei beneficiari della dote riqualificazione ha un andamento piuttosto stabile, diversa la situazione per i beneficiari della misura di ricollocazione che, nel mese antecedente all'erogazione era dell'8,2% arrivando nel primo mese dopo l'erogazione della dote al 15,6. Il tasso di occupazione continua a crescere costantemente fino al settimo mese raggiungendo il 22,8%.

Grafico 6 - Tasso mensile di occupazione per tipo di dote



Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro

Il risultato positivo rappresentato dal tasso di occupazione dai beneficiari della dote ricollocazione dev'essere letto tuttavia con estrema cautela; sostanzialmente per tre ragioni:

1. la dote ricollocazione intercetta complessivamente pochi utenti e, più in generale, le popolazioni delle due misure sono numericamente molto diverse: sono 294 i beneficiari della dote ricollocazione e 2.015 quelli della dote riqualificazione, quindi modeste variazioni nei numeri assoluti producono variazioni percentuali più consistenti della dote ricollocazione;
2. non è stato possibile verificare quale fosse il profilo giuridico dei beneficiari della misura di ricollocazione che hanno avuto un'occupazione;
3. sebbene l'incremento del tasso di occupazione tra prima e dopo la dote ricollocazione potrebbe indurci a pensare che la misura abbia grandi potenzialità nel favorire l'ingresso nel mercato del lavoro delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, in assenza di un gruppo di controllo con caratteristiche simili ai beneficiari ma non raggiunto dalla misura, non è possibile sostenere: a) che la misura abbia l'effetto di incrementare l'occupazione e/o b) quanto concretamente pesi la misura nell'eventuale aumento dell'occupazione.

La probabilità di avere un'occupazione nel periodo post-dote è influenzata dall'aver avuto precedenti esperienze lavorative. Dei 331 beneficiari della dote con un'occupazione un anno prima di beneficiare della misura di ricollocazione ne lavora circa il 45%, mentre solo l'11,8% raggiunge l'occupazione dopo la dote senza avere lavorato in precedenza. In definitiva l'88,2% di chi non aveva un'occupazione prima della dote non l'ha avuta neppure l'anno successivo.

LE MISURE DI REINSERIMENTO SOCIALE E LAVORATIVO TRA LUCI E OMBRE

Le attività di ricerca hanno evidenziato come gli interventi regionali, sebbene caratterizzati da alcuni elementi di criticità, abbiano di fatto costituito le uniche risorse sugli assi d'intervento casa, famiglia, lavoro in grado di produrre opportunità d'accesso all'esecuzione penale esterna.

Gli interventi nel loro complesso, inoltre, non hanno solo favorito le possibilità di accesso alle misure alternative, ma ne hanno certamente rafforzato la capacità di tenuta nel tempo.

In generale, gli interventi hanno aiutato i territori a fornire risposte ai bisogni legati alle misure alternative. I dati testimoniano, come abbiamo visto, che le misure alternative sono aumentate, ma senza tracciabilità dei percorsi individuali non è possibile stimare in quale misura ciò sia avvenuto anche per effetto degli interventi finanziati. D'altra parte va rimarcato come la crescita delle misure alternative determinata dalle trasformazioni legislative suggerisca, in ogni caso, un rafforzamento degli interventi di inserimento lavorativo e abitativo.

Il ruolo degli agenti di rete

Il ruolo degli agenti di rete è stato decisivo nel mediare i rapporti tra il sistema dell'esecuzione penale (interna ed esterna) e i servizi sanitari e sociali territoriali. Gli agenti di rete hanno supportato le relazioni tra i detenuti e le loro famiglie (colloqui con i famigliari, visite domiciliari), cercando di lavorare alla costruzione (o ricostruzione) di relazioni di importanza decisiva nel favorire i processi di reinserimento sociale.

Nel quinquennio analizzato dall'iniziale impegno all'interno delle Istituzioni penitenziarie a supporto dell'attività trattamentale gli agenti di rete sono stati progressivamente indirizzati verso le attività extra-murarie, facilitando le funzioni di raccordo a livello territoriale tra i diversi soggetti con competenze istituzionali nell'area penale, hanno –inoltre– accompagnato i percorsi di reinserimento sociale stabilendo rapporti con i servizi sociali territoriali e gli enti che gestiscono progetti di accoglienza e/o lavoro.

In particolare, hanno gestito quotidianamente le attività di reinserimento delle persone prese in carico a partire dalla conoscenza del loro contesto di vita, delle relazioni sociali e familiari, avendo cura anche delle attività di sensibilizzazione del territorio fondamentali per il buon esito degli interventi.

I progetti personalizzati hanno riguardato anche le attività di inserimento al lavoro, in particolare, per i dimittendi e per le persone in esecuzione penale esterna. Il lavoro sui detenuti negli Istituti penitenziari è stato, invece, finalizzato alla costruzione delle precondizioni necessarie all'inserimento lavorativo degli utenti.

Va segnalato tuttavia come gli agenti di rete continuino a essere in carico al terzo settore, dipendendo dalla possibilità che nel tempo venga rifinanziata la specifica linea d'intervento (nell'ultima tornata progettuale “accompagnamento sociale”) che li retribuisce, senza essere diventati parte organica della dotazione dei servizi pubblici. Il passaggio al finanziamento degli agenti di rete attraverso i piani territoriali ha, inoltre, portato come conseguenza la riduzione del monte ore complessivamente disponibile e a una inevitabile diminuzione degli interventi di

presa in carico. Nell'ultimo biennio progettuale (2014-2015) a livello regionale gli agenti di rete si sono ridotti della metà, passando da 30 a 15.

Chi rischia di non essere raggiunto dagli interventi

Per quanto riguarda gli interventi finanziati dalla legge 8 l'incidenza rispetto alla popolazione dei destinatari potenziali appare limitata. I destinatari degli interventi che sono sottoposti a una misura dell'Autorità giudiziaria, dichiarati in sede progettuale per il biennio 2014-2015, rappresentano rispettivamente il 33% dei potenziali destinatari se scegliamo di considerare tali tutti i detenuti presenti negli Istituti penitenziari della Lombardia che abbiano un residuo di pena ancora da scontare inferiore ai tre anni oltre a tutte le persone che usufruiscono di una misura alternativa alla detenzione. La copertura della platea potenziale è, invece, pari al 20% se teniamo conto della stima di tutte le persone presenti negli Istituti penitenziari e di quelle in misura alternativa.

Le doti nel periodo temporale che va dal 2008 al 2011, oggetto di specifico approfondimento durante la missione valutativa, sono state capaci di intercettare un quinto della popolazione di riferimento: in particolare persone detenute negli Istituti penitenziari, con una scarsa capacità di copertura delle persone seguite dagli UEPE.

Tra i potenziali beneficiari le fasce di vulnerabilità più alta sono esposte al rischio di meccanismi di selezione avversa. Sebbene le ultime delibere legate alla Legge 8 abbiano previsto un'apposita linea d'intervento finalizzata al contrasto della vulnerabilità sociale faticano ad essere raggiunti dagli interventi, in particolare, le persone senza fissa dimora, gli stranieri (senza rete sociale o rapporti famigliari), i detenuti tossicodipendenti, le persone con problematiche di natura psichica, le detenzioni di lunga durata. Dovrebbe migliorare anche la capacità di intercettare i soggetti in fase di dimissione (sia in esecuzione penale interna che esterna) e i liberi sospesi in attesa di udienza.

Gli interventi di *housing sociale*

Gli interventi di *housing sociale* in campo penale sono stati storicamente finanziati dalla Legge 8 che ha contribuito a costruire e sostenere un settore d'intervento tanto complesso quanto essenziale per i progetti di reinserimento sociale delle persone sottoposte a provvedimenti da parte dell'Autorità giudiziaria. Nonostante questo impegno le risorse di *housing* oggi sono generalmente ritenute sottodimensionate rispetto alle necessità dei progetti di reinserimento sociale dei potenziali beneficiari.

Una delle principali difficoltà con cui si confrontano i progetti di inserimento abitativo è la capacità di rendere disponibili posti letto di pronto intervento, in grado di garantire accoglienza al momento delle dimissioni dal carcere. Questo problema riguarda soprattutto i beneficiari dei progetti di reinserimento sociale negli Istituti penitenziari prossimi alla scarcerazione e privi di domicilio che necessitano di un alloggio temporaneo e quanti possono accedere alle misure alternative, provenendo dal carcere, solo dimostrando di avere un domicilio.

Il sistema dell'accoglienza dovrebbe essere maggiormente capace di fornire "soluzioni ponte" in grado di accompagnare gli utenti verso l'autonomia abitativa, un obiettivo realistico

ed economicamente sostenibile se perseguito attraverso progetti personalizzati che intervengono in modo integrato sull'asse lavoro e su quello abitare.

La Legge 8 nell'ultimo biennio

Le interviste hanno rivelato come il disegno molto strutturato della delibera 1004/2013 abbia ristretto l'autonomia dei GIT nel costruire una lettura delle necessità emergenti a livello territoriale maggiormente articolata cui potessero corrispondere interventi più mirati. Se la programmazione regionale ha costruito una cornice di riferimento utile per armonizzare e standardizzare gli interventi, allo stesso tempo, ha compresso gli spazi di sperimentazione e innovazione, e ha diminuito la capacità di adattamento del sistema di welfare penale nei confronti dei cambiamenti legislativi indotti dalla sentenza Torreggiani che stanno modificando i flussi in entrata e uscita dal sistema dell'esecuzione penale interna ed esterna, oltre alle caratteristiche e alle posizioni giuridiche della platea dei potenziali beneficiari degli interventi.

La delibera, inoltre, non prevedeva il finanziamento diretto di percorsi di inserimento lavorativo degli utenti in una logica di complementarità con gli interventi finanziati attraverso la dote soggetti deboli.

Questa decisione ha avuto un impatto molto critico sul sistema dell'esecuzione penale esterna. La d.g.r. n. X/1107 del 20/12/2013 difatti aveva stabilito di assegnare agli Istituti Penitenziari l'80% delle risorse destinandone una quota del 18% agli UEPE non tenendo conto del processo di crescita sostenuta dell'utenza di questi ultimi. La legge 8, va ricordato, aveva storicamente finanziato gli inserimenti lavorativi attraverso tirocini, borse lavoro, contributi per i datori di lavoro permettendo un primo ingresso nel mondo del lavoro in particolare per gli utenti più vicini al reinserimento sociale.

La dote soggetti deboli nell'ultimo biennio

La d.g.r. n. X/1107 del 20/12/2013 ha portato con sé alcune importanti trasformazioni nel disegno e nell'implementazione delle *policy* che intervengono sul terreno della formazione e dell'inserimento lavorativo.

L'idea posta al centro del disegno di *policy* della delibera è di modulare gli interventi sulla base di progetti personalizzati per garantire percorsi di presa in carico più flessibili e in grado di accompagnare le traiettorie individuali dei beneficiari anche in base ai cambiamenti nella loro posizione giuridica. Dentro questa prospettiva d'intervento i singoli progetti personalizzati sarebbero dovuti essere gli ambiti di integrazione operativa tra i servizi finanziati dalle doti e dalla Legge 8, sfruttando i partenariati territoriali -previsti da entrambe le misure regionali- come reti qualificate nella fornitura di servizi di welfare penale. Coerentemente con questa impostazione i percorsi individuali dei beneficiari avrebbero potuto contare sulla continuità dell'intervento tra i sistemi di esecuzione penale (interno e esterno), prevedendo la possibilità di rimodulazioni progettuali.

L'attribuzione di finanziamenti bloccati per i progetti destinati agli Istituti penitenziari (80% del budget complessivo) e per quelli rivolti agli Uffici di esecuzione penale esterna (18% del budget del complessivo) ha, nella sostanza, fatto venir meno la possibilità di garantire la

continuità della presa in carico personalizzata tra il sistema dell'esecuzione penale interna ed esterna.

L'impermeabilità dei budget allocati in modo distinto tra carcere e territorio depotenzia le opportunità di inclusione producendo, nei fatti, un sistema duale: un primo di tipo "assistenziale" all'interno degli Istituti, e un secondo finalizzato all'inserimento lavorativo per gli utenti in misura alternativa.

Un secondo elemento di criticità, collegato al primo, è il sotto-finanziamento degli interventi rivolti al sistema dell'esecuzione penale esterna che, oltretutto, non tiene conto della dinamica di crescita delle misure alternative descritta nel primo capitolo. I progetti di inserimento lavorativo finanziati nell'ultimo biennio dal sistema delle doti sono stati giudicati come inadeguati alle necessità, coprendo solo in misura molto limitata la platea dei potenziali destinatari.

ACRONIMI E TERMINI UTILIZZATI NEL TESTO

IL SISTEMA DELL'ESECUZIONE PENALE INTERNA ED ESTERNA

Casa Circondariale

Sono gli Istituti più diffusi, presenti praticamente in ogni città sede di Tribunale. Vi sono detenute le persone in attesa di giudizio e quelle condannate a pene inferiori ai cinque anni (o con un residuo di pena inferiore ai cinque anni).

Casa di Reclusione

Sono gli Istituti adibiti all'esecuzione delle pene. In molte Case Circondariali è presente una Sezione Penale e, in alcune Case di Reclusione, è presente una Sezione Giudiziaria destinata alle persone in attesa di giudizio.

Istituto Penitenziario

È il nome generico con il quale si indicano gli istituti di custodia preventiva, quelli per l'esecuzione delle pene e quelli per l'esecuzione delle misure di sicurezza

U.E.P.E. – Ufficio di Esecuzione Penale Esterna

Gli Uffici locali per l'Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E.) sono uffici periferici del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia. I compiti degli U.E.P.E. previsti dalla riforma dell'ordinamento penitenziario (art. 72, legge n. 354/1975) e disciplinati dal regolamento d'esecuzione, sono molteplici e possono essere sostanzialmente ricondotti in due settori d'intervento prevalenti:

- 1) Interventi sviluppati sul territorio nell'ambito dell'esecuzione penale esterna.

La competenza centrale degli U.E.P.E. è quella relativa alla concessione e alla gestione delle Misure Alternative alla Detenzione. Il compito principale è quello di favorire il percorso di recupero e di reinserimento del soggetto nella società, aiutandolo a superare le difficoltà d'adattamento.

- 2) Interventi svolti in favore di soggetti ristretti negli Istituti di pena.

All'interno del carcere l'Uepe, attraverso gli Assistenti Sociali, apporta il suo contributo in seno all'Equipe d'Osservazione e Trattamento per la stesura del relativo programma individualizzato.

LE MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE

Affidamento in prova al servizio sociale

È la misura alternativa alla detenzione per eccellenza, in quanto si svolge totalmente nel territorio, mirando ad evitare al massimo i danni derivanti dal contatto con l'ambiente penitenziario e dalla condizione di privazione della libertà.

L'applicazione dell'affidamento da un lato fa venir meno ogni rapporto del condannato con l'istituzione carceraria e dall'altro comporta l'instaurarsi di una relazione di tipo collaborativo con l'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (UEPE).

È regolamentata dall'art. 47 dell'Ordinamento penitenziario, così come modificato dall'art. 2 della l. n. 165 del 27 maggio 1998 e consiste nell'affidamento al servizio sociale del condannato fuori dall'Istituto di pena per un periodo uguale a quello della pena da scontare. L'Affidamento in prova al servizio sociale è previsto anche dall'art.94 l. 309/1990 per quanto concerne i tossicodipendenti e alcodipendenti; dall'articolo 47-quater per i soggetti affetti da Aids o grave deficienza immunitaria.

Detenzione domiciliare

La misura alternativa della detenzione domiciliare è stata introdotta dalla legge n. 663 del 10/10/1986 di modifica dell'Ordinamento penitenziario. In seguito sono state aggiunte ipotesi di detenzione domiciliare per figure specifiche di condannati: le misure alternative alla detenzione nei confronti dei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria (art.47-quater) e la detenzione domiciliare speciale per le condannate madri (art.47-quinquies).

La legge 9 agosto 2013 n. 94 ne ha ulteriormente esteso l'applicabilità eliminando gli automatismi che escludevano dal beneficio alcune categorie di soggetti, come i recidivi per piccoli reati e rendendone più agevole l'accesso per i condannati che al momento della irrevocabilità della sentenza fossero già liberi, a meno che non siano autori di gravi reati (come quelli in materia di criminalità organizzata o di maltrattamenti in famiglia).

La misura consiste nell'esecuzione della pena nella propria abitazione o in altro luogo di privata dimora, in luogo pubblico di cura, assistenza e accoglienza e, solo in caso di donne incinta o madri di prole di età inferiore ad anni dieci con lei convivente, di case famiglia protette.

La legge 199/2010 consente l'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive brevi, il termine dei 18 mesi è stato modificato dal d.l. 211/2011, convertito con modificazioni dalla l. 9/2012.

Giustizia riparativa

La giustizia riparativa può essere definita come un modello di giustizia che coinvolge la vittima, il reo e la comunità nella ricerca di soluzioni agli effetti del conflitto generato dal fatto

delittuoso, allo scopo di promuovere la riparazione del danno, la riconciliazione tra le parti e il rafforzamento del senso di sicurezza collettivo.

Lavori di pubblica utilità (LPU)

Il Lavoro di Pubblica Utilità è una sanzione penale consistente nella prestazione di un'attività non retribuita a favore della collettività da svolgere presso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni o presso enti e organizzazioni di assistenza sociale o volontariato.

Originariamente, la sanzione era prevista nei procedimenti di competenza del Giudice di pace, lo spettro di applicazione della sanzione è stato successivamente allargato a numerose e diverse fattispecie penali, che hanno configurato il lavoro di pubblica utilità come una modalità di riparazione del danno collegata all'esecuzione di diverse sanzioni e misure penali, che vengono eseguite nella comunità.

L'Ufficio di esecuzione penale esterna può essere incaricato dal giudice di verificare l'effettivo svolgimento dell'attività lavorativa a favore della collettività, eseguita presso gli Enti convenzionati. Più specifici sono i compiti dell'Ufficio di esecuzione penale esterna nei casi di sospensione del procedimento e messa alla prova. L'Ufficio concorda con l'imputato la modalità di svolgimento dell'attività riparativa, tenendo conto delle sue attitudini lavorative e delle specifiche esigenze personali e familiari, e raccordandosi con l'ente presso cui sarà svolta la prestazione gratuita. Il lavoro di pubblica utilità diventa parte integrante e obbligatoria del programma di trattamento per l'esecuzione della prova che è sottoposto alla valutazione del giudice nel corso dell'udienza.

Il lavoro di pubblica utilità è anche una modalità di attuazione del programma di trattamento del detenuto ammesso al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21, comma 4 - ter dell'ordinamento penitenziario introdotto dal decreto legge 1 luglio 2013, n. 78, convertito nella legge n. 94/2014 ma per quest'ultima tipologia la competenza è dell'istituto di pena dove la persona è detenuta.

Libertà vigilata

Non è una pena, ma una misura di sicurezza non detentiva e consiste nella concessione della libertà al condannato, che è affidato alla Pubblica sicurezza, per la sorveglianza, ed al Centro di Servizio Sociale, per il sostegno e l'assistenza.

Messa alla prova (MAP)

Consiste nella sospensione del procedimento per cui l'imputato viene affidato all'Ufficio di esecuzione penale esterna per lo svolgimento di un programma di trattamento che preveda come attività obbligatorie:

- l'esecuzione del Lavoro di Pubblica Utilità (LPU), consistente in una prestazione gratuita in favore della collettività;
- l'attuazione di condotte riparative, volte ad eliminare le conseguenze dannose o pericolose derivanti dal reato;

- il risarcimento del danno cagionato e, ove possibile, l'attività di mediazione con la vittima del reato.

Il programma può prevedere l'osservanza di una serie di obblighi relativi alla dimora, alla libertà di movimento e al divieto di frequentare determinati locali, oltre a quelli essenziali al reinserimento dell'imputato e relativi ai rapporti con l'ufficio di esecuzione penale esterna e con eventuali strutture sanitarie specialistiche.

Possono accedere alla misura gli imputati per i reati puniti con la sola pena pecuniaria o con la pena edittale detentiva non superiore nel massimo a quattro anni, sola, congiunta o alternativa alla pena pecuniaria, nonché per i delitti indicati dal comma 2 dell'articolo 550 del c.p.p..

Non può essere concessa più di una volta ed è esclusa nei casi in cui l'imputato sia stato dichiarato dal giudice delinquente abituale o per tendenza, ai sensi degli articoli 102, 103, 104, 105 e 108 c. p..

Semilibertà

Può essere considerata come una "misura alternativa impropria", in quanto, rimanendo il soggetto in stato di detenzione, il suo reinserimento nell'ambiente libero è parziale. È regolamentata dall'art. 48 dell'Ordinamento penitenziario (l.354/1975) e consiste nella concessione al condannato e all'internato di trascorrere parte del giorno fuori dall'Istituto di pena per partecipare ad attività lavorative, formative o comunque utili al reinserimento sociale, in base ad un programma di trattamento, la cui responsabilità è affidata al Direttore dell'Istituto di pena.

POSIZIONI GIURIDICHE DEI DETENUTI

Arrestati

Sono arrestati i detenuti condannati alla pena dell'arresto (dunque da cinque giorni a tre anni).

Condannati

Per condannati s'intendono coloro che, a seguito di una condanna definitiva, si trovano negli Istituti penitenziari per espiare la pena loro comminata. Si considerano condannati anche coloro per i quali sia stata disposta una misura alternativa alla detenzione (ad es. affidamento, detenzione domiciliare) nonché quelli sottoposti a una sanzione sostitutiva (semidetenzione, libertà controllata, pena pecuniaria, lavoro sostitutivo). A seconda della pena loro inflitta, i condannati sono distinti in: arrestati, reclusi ed ergastolani.

Ergastolani

Sono condannati ergastolani i detenuti condannati alla pena dell'ergastolo.

Imputati

Per imputati s'intendono coloro ai quali è stata formalmente contestata la commissione di un reato. Tale contestazione ha luogo attraverso la richiesta di rinvio a giudizio o altro atto equipollente. Per essi, vige il principio di innocenza previsto dall'art. 27, comma 2, della Costituzione Italiana. Gli imputati sono distinti in giudicabili, appellanti e ricorrenti.

Imputati appellanti

Sono imputati appellanti quei soggetti contro i quali è stata emessa una sentenza penale di primo grado e che sono in attesa del giudizio di secondo grado.

Imputati giudicabili

Sono imputati giudicabili quei soggetti per i quali è stato avviato un procedimento penale, si è chiusa la fase delle indagini preliminari con il rinvio a giudizio e sono in attesa del giudizio di primo grado.

Imputati ricorrenti

Sono imputati ricorrenti quei soggetti contro i quali è stata emessa una sentenza penale di secondo grado e che sono in attesa del giudizio di Cassazione.

Indagati

Sono indagati coloro che sono sottoposti a procedimento penale ma non ancora rinviati a giudizio. Mantengono lo *status* di indagati fino alla chiusura delle indagini preliminari.

Reclusi

Sono reclusi i detenuti condannati alla pena della reclusione (dunque da quindici giorni a ventiquattro anni).

CAPITOLO 1. Il contesto in cui intervengono le politiche regionali di reinserimento sociale e lavorativo

1.1 Il sistema di esecuzione penale interna ed esterna

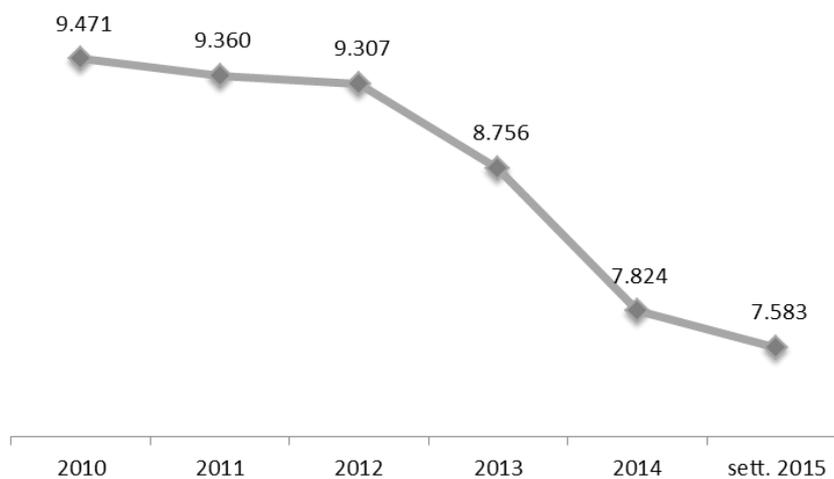
Il sistema penitenziario lombardo si caratterizza per la sua complessità strutturale e organizzativa. In Regione sono presenti 19 Istituti penitenziari per adulti³, 7 Uffici territoriali di Esecuzione Penale Esterna (UEPE), e - per quanto riguarda l'area dei Servizi minorili della giustizia - un Centro di prima accoglienza (CPA), un Istituto penale minorile (IPM) e due Uffici di Servizio sociale per minorenni (USSM).

Secondo i dati resi pubblici dall'Amministrazione penitenziaria, al 30 settembre 2015 le persone adulte detenute negli Istituti penitenziari lombardi erano 7.583, a fronte di una capienza regolamentare di 6.133 posti, con un indice di sovraffollamento pari al 124%. I provvedimenti di riforma del sistema sanzionatorio adottati per ridurre il sovraffollamento carcerario (BOX 1), anche in seguito agli obblighi imposti dalla Corte EDU, hanno ridotto in modo significativo ma non definitivamente risolto l'annoso problema del sovraffollamento penitenziario.⁴ Se nel 2010 a livello nazionale il tasso di sovraffollamento carcerario, calcolato col rapporto tra la capienza regolamentare degli Istituti e il numero dei detenuti presenti, era quasi del 151%, nel 2015 la tensione detentiva è scesa a circa il 110%. Dentro questa dinamica anche il numero di persone detenute in Lombardia, a partire dal 2013, è costantemente diminuito (Grafico 1) ma resta alto e le condizioni di sovraffollamento, permangono accentuate soprattutto in alcuni Istituti penitenziari (Tabella 1). Secondo i più recenti dati disponibili, aggiornati al 31/12/2014, e considerando solo gli Istituti con tasso di sovraffollamento superiore al 150%, scopriamo che la Casa Circondariale (CC) di Busto Arsizio ha un tasso di sovraffollamento pari al 180%, quelle di Brescia (Canton Monbello) e di Lodi del 172%, la CC di Como del 163%, la Casa di Reclusione (CR) di Brescia (Verziano) del 160%, la CC di Bergamo del 158%, la CC di Vigevano del 153% (Tabella 1 per ulteriori approfondimenti).

3 Più precisamente: quattro Case di reclusione, quattordici Case circondariali, un Ospedale psichiatrico giudiziario (in corso di chiusura e trasformazione in REMS). A queste strutture si aggiunge una Custodia attenuata per detenute con propri bambini (ICAM).

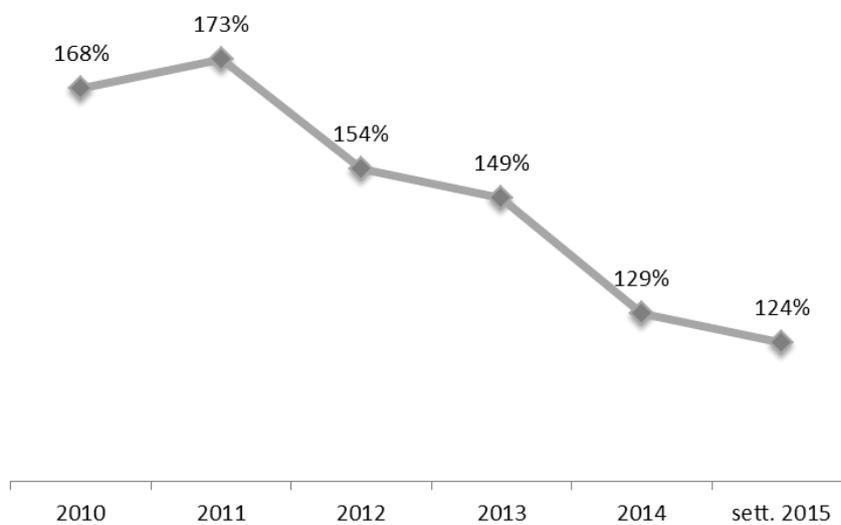
4 Corte europea dei Diritti dell'uomo, Seconda sezione, causa Torreggiani e altri c. Italia (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10), sentenza Strasburgo, 8 gennaio 2013. La sentenza della Corte di Strasburgo, emessa l'8 gennaio 2013, nel caso "Torreggiani e altri c. Italia", dichiarava la violazione da parte del nostro Paese dell'articolo 3 della Convenzione che stabilisce il divieto di tortura, pene o trattamenti inumani o degradanti, stabilendo un termine della durata di un anno per porre rimedio a queste violazioni. La sentenza non si limita a prevedere una condanna per l'Italia con riferimento ai ricorsi, ma accerta l'esistenza di carenze strutturali nell'ambito del sistema penitenziario dell'ordinamento italiano.

Grafico 1.1 - Detenuti presenti in Lombardia (serie storica 2010-2015).



Nostra elaborazione. Fonte: Ministero della Giustizia

Grafico 1.2 – Indice di sovraffollamentoA degli Istituti penitenziari lombardi (serie storica 2010-2015).



Nostra elaborazione. Fonte: Ministero della Giustizia

Tabella 1.1 – Capienza regolamentare Istituti penitenziari, detenuti presenti, posizione giuridica.
Lombardia al 31.12.2014.

Istituto penitenziario	Tipo	Capienza Regolamentare	Detenuti presenti	% di sovraffollamento
BERGAMO	CC	320	507	158%
BRESCIA "CANTON MONBELLO"	CC	189	325	172%
BRESCIA "VERZIANO"	CR	72	115	160%
COMO	CC	223	364	163%
CREMONA	CC	389	346	89%
LECCO	CC	53	68	128%
LODI	CC	50	86	172%
BOLLATE "I C.R." (MI)	CR	1242	1.148	92%
MILANO "SAN VITTORE"	CC	753	971	129%
MONZA	CC	403	562	139%
OPERA "I C.R." (MI)	CR	911	1.285	141%
MANTOVA	CC	104	108	104%
PAVIA	CC	518	552	107%
VIGEVANO (PV)	CC	240	366	153%
VOGHERA "N.C." (PV)	CC	339	413	122%
SONDRIO	CC	29	26	90%
BUSTO ARSIZIO (VA)	CC	173	312	180%
VARESE	CC	54	39	72%

Nostra rielaborazione. Fonte: Annuario statistico Regionale della Lombardia

Le misure di riforma introdotte in conseguenza della sentenza Torreggiani (sintetizzate nel Box 1) hanno inciso sull'apparato sanzionatorio e sul sistema penale nel suo complesso, con conseguenze importanti anche per gli interventi sociali in ambito penale, hanno – inoltre – contribuito a trasformare progressivamente la composizione e le caratteristiche della popolazione soggetta a provvedimenti restrittivi da parte dell'Autorità giudiziaria.

*Box 1.1 –Interventi legislativi che modificano il sistema dell'esecuzione penale interna ed esterna
(anni 2010-2015).*

BOX 1

LEGGE 26 novembre 2010, n. 199 “Disposizioni relative all’esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi”.

- Esecuzione della pena presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi.
- Mancata determinazione dei posti presso le comunità terapeutiche, prevista dall’art. 1 comma 7 della legge 199 ha tuttavia limitato l’accesso alla misura per i tossicodipendenti.

LEGGE 21 aprile 2011, n. 62 “Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori”.

- Tutela dei minori, figli di detenuti (padri e madri), evitando che i primi anni di vita siano trascorsi nelle sezioni detentive (ICAM, case famiglia protette).

LEGGE 17 febbraio 2012, n. 9 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri”.

- Riduzione delle detenzioni brevi.
- Superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari.

LEGGE 9 agosto 2013, n. 94 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena”.

- Interventi per ridurre il ricorso alla custodia cautelare.
- Tutela della persona offesa.
- Modifica della detenzione domiciliare.
- Anticipo delle detrazioni previste dall’articolo 54 dell’ordinamento penitenziario.
- Progetti di pubblica utilità/volontariato per i lavoranti all’esterno.
- Modifica art. 73 DPR 309/90 comma 5 al fine di ridurre i flussi di ingresso negli istituti di pena.
- Sgravi fiscali/contributivi per chi assume detenuti.

LEGGE 21 febbraio 2014, n. 10 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria”.

- Abrogazione limite per affidamenti terapeutici.
- Affidamento in prova può essere concesso al condannato che deve espiare una pena, anche residua, non superiore a 4 anni.
- Esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi.
- Espulsione a titolo di sanzione sostitutiva o alternativa alla detenzione per stranieri.
- Aumento liberazione anticipata.

LEGGE 28 aprile 2014, n. 67 “Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili”.

- Introduzione della sospensione con messa alla prova (MAP).
- Introduzione delle pene detentive non carcerarie presso l'abitazione del condannato o altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza (domicilio) con durata continuativa o per singoli giorni della settimana o per fasce orarie. Se non è disponibile un domicilio idoneo ad assicurare la custodia del condannato sostituzione con pena in carcere.
- Riforma della disciplina sanzionatoria.
- Lavoro di pubblica utilità (LPU): applicazione anche della sanzione del lavoro di pubblica utilità non inferiore a 10 giorni.

LEGGE 16 maggio 2014, n. 79 disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309”.

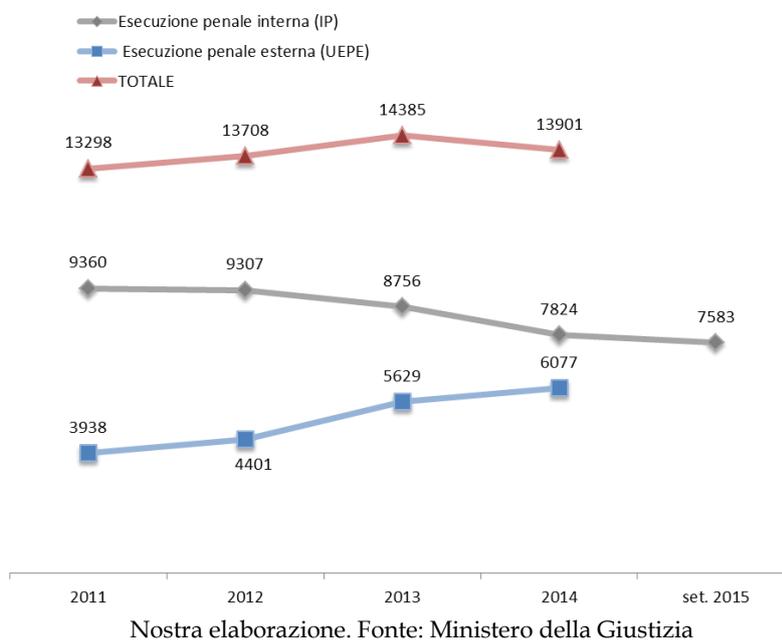
- Ulteriore modifica del quinto comma dell'art. 73 t.u. sugli stupefacenti.
- Riduzione della pena detentiva minima che da un anno scende a sei mesi e della pena massima che passa da cinque a quattro anni.

LEGGE 11 agosto 2014, n. 117 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell'articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all'ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all'ordinamento penitenziario, anche minorile”.

- Limitazione del ricorso al "carcere preventivo". Nei procedimenti per reati puniti con pene inferiori ai 3 anni, non sarà più possibile disporre la custodia cautelare in carcere, ma solo gli arresti domiciliari ad eccezione dei reati a elevata pericolosità sociale (fra cui lo *stalking* e i delitti di mafia e terrorismo).
- Risarcibilità in denaro o in sconti di pena per i carcerati detenuti in condizioni inumane.
- Estensione delle norme pro minorenni ai soggetti infra-venticinquenni. I soggetti di età inferiore ai 25 anni processati per reati commessi durante la minore età vedranno applicarsi le norme del processo minorile e saranno detenuti negli appositi Istituti. Anche in questo caso, sono fatti salvi i reati a elevata pericolosità sociale.

Negli anni che vanno dal 2011 al 2014 la quota totale di persone sottoposte a provvedimenti da parte dell'Autorità giudiziaria è rimasta sostanzialmente stabile, passando da 13.298 a 13.901 unità, si sono però trasformati i rapporti tra il sistema dell'esecuzione penale interna (Istituti penitenziari: Case Circondariali e Case di reclusione) e il sistema dell'esecuzione penale esterna (Uffici di Esecuzione Penale Esterna) e di conseguenza la distribuzione e la composizione della popolazione di riferimento.

Grafico 1.3 – Il sistema dell'esecuzione penale in Lombardia, misure interne ed esterne (2011-2015)



I detenuti negli Istituti penitenziari lombardi nel periodo osservato sono diminuiti passando da 9360 a 7583, mentre le persone che hanno avuto una presa in carico da parte degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna sono aumentate in modo costante e consistente tra il 2011 e il 2014 passando da 3938 a 6077.⁵

Tabella 1.2 – Misure alternative, lavoro di pubblica utilità, messa alla prova, misure di sicurezza e sanzioni sostitutive (Lombardia, al 31/12/2014)

U.E.P.E.	Procedimenti eseguiti
Brescia	750
Bergamo	472
Como	573
Varese	512
Mantova	268
Milano	3100
Pavia	402

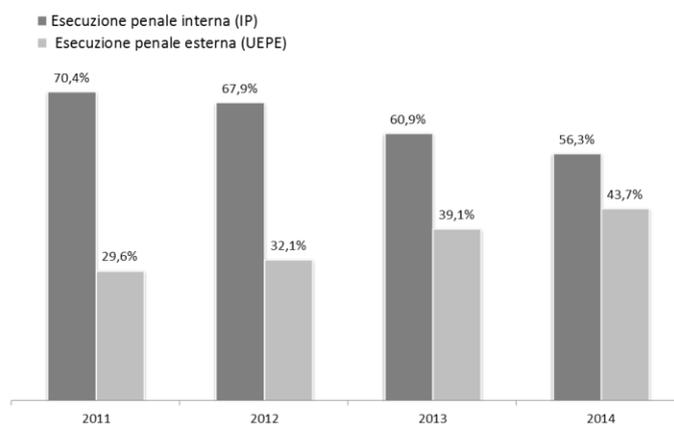
Nostra elaborazione. Fonte: Ministero di Giustizia

Solo nei primi cinque mesi del 2015 gli UEPE di Milano, Brescia, Como, Mantova, Varese e Bergamo hanno seguito 11.000 casi, di cui circa 6.500 tra affidamenti in prova al servizio

⁵ All'inizio di novembre non sono disponibili i dati relativi al 2015 che verosimilmente confermerebbero questa dinamica accentuandola.

sociale, detenzioni domiciliare, semilibertà, libertà vigilata, messa alla prova e lavori di pubblica utilità.

Grafico 1.4 –Rapporti tra esecuzione penale interna ed esterna in Lombardia (2011-2014) – Valori %

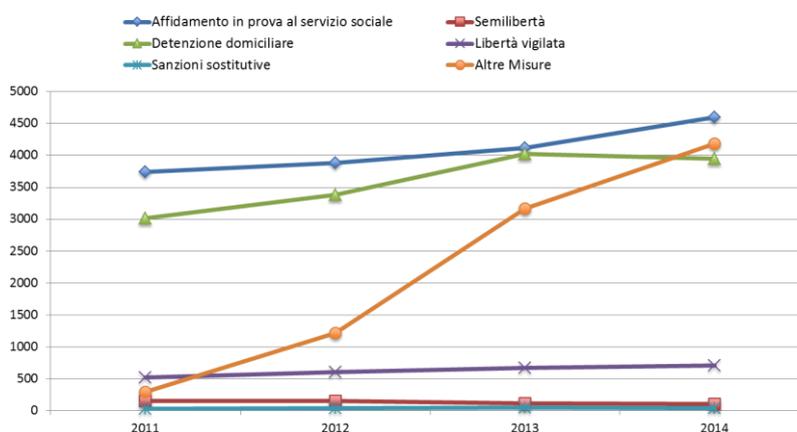


Nostra elaborazione. Fonte: Ministero della Giustizia

Come illustrato nel Grafico 4 se nel 2011 circa il 70% delle persone sottoposte a provvedimento da parte dell’Autorità giudiziaria erano detenute questa quota si riduce al 56% nel 2014, mentre il sistema dell’esecuzione penale esterna passa dal gestire circa il 30% dell’utenza a quasi del 44%.

L’analisi dei dati sulla popolazione carceraria oltretutto rivela come delle 5.057 persone con almeno una condanna definitiva detenute in Lombardia (dato al 30/06/2015), più della metà (2.791) dovevano scontare un residuo di pena inferiore ai tre anni. Si tratta ovviamente di un dato approssimativo che consente tuttavia di stimare che la platea di chi potrebbe usufruire di una misura alternativa al carcere, fatto salvo chi escluso da specifiche condizioni ostative, potrebbe essere ancora più estesa.

Grafico 1.5 – Dinamica delle misure alternative in Lombardia dal 2011 a 2014.



Nostra elaborazione. Fonte: Ministero della Giustizia

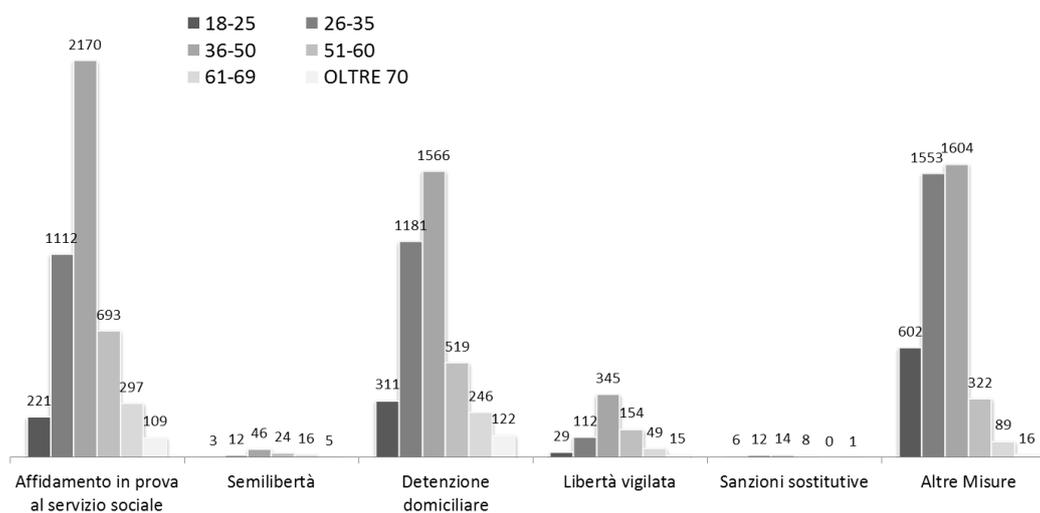
Come conseguenza degli interventi legislativi finalizzati al contrasto della tensione detentiva collegati alla “sentenza Torreggiani” tra le misure alternative al carcere crescono, in particolare, quelle che nel grafico vengono classificate come “altre misure” (lavori di pubblica utilità e il nuovo istituto della “messa alla prova”), come pure l’affidamento in prova al servizio sociale, mentre la detenzione domiciliare, sostenuta dalla Legge 199/2010, subisce una lieve flessione. Sanzioni sostitutive, libertà vigilata e semilibertà rimangono, invece, stabili nel tempo e intercettano un numero piuttosto contenuto di utenti.

Tabella 1.3 – Totale delle misure alternative eseguite in Lombardia ogni anno (periodo di riferimento 2011-2014)

	2011	2012	2013	2014
Affidamento in prova al servizio sociale	3736	3882	4117	4602
Semilibertà	156	154	115	106
Detenzione domiciliare	3011	3381	4027	3948
Libertà vigilata	519	603	674	704
Sanzioni sostitutive	34	39	49	41
Altre Misure	295	1221	3166	4186

Nostra elaborazione. Fonte: Ministero della Giustizia

Grafico 1.6 – Distribuzione per classi d’età delle misure alternative eseguite in Lombardia (anno 2014).



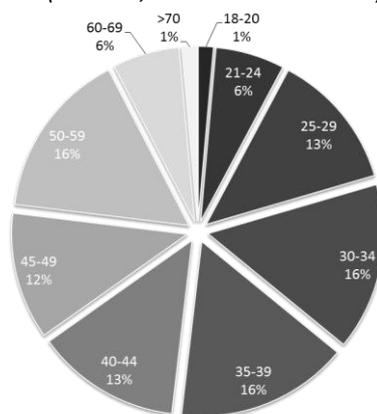
Nostra elaborazione. Fonte: Ministero della Giustizia

1.2 La popolazione

Caratteristiche socio-demografiche

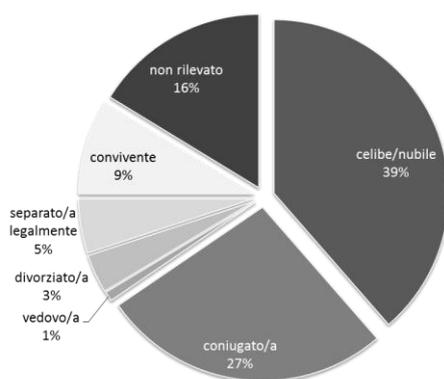
La popolazione detenuta in Lombardia è giovane e in età lavorativa (oltre la metà ha un'età inferiore a trentanove anni, il 58% ha un'età compresa tra i venticinque e i quarantacinque anni), ed è composta per la quasi totalità da maschi adulti (94%). I cittadini stranieri rappresentano il 46% del totale.

Grafico 1.7 - Popolazione detenuta in Lombardia per classi d'età (valori %, totale detenuti 7502)



Nostra elaborazione. Fonte: Ministero di Giustizia

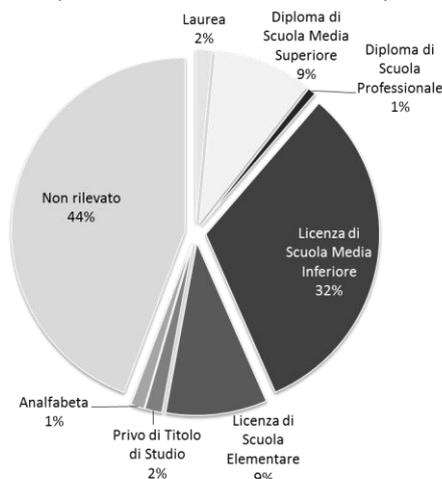
Grafico 1.8 - Popolazione detenuta in Lombardia per stato civile (valori %, totale detenuti 7502)



Nostra elaborazione. Fonte: Ministero di Giustizia

Il 36% dei detenuti è coniugato o convivente, l'8% separato o divorziato mentre coloro che si dichiarano celibi rappresentano il 39% della popolazione (*missing* al 16%). Il 70% delle persone detenute ha uno o due figli.

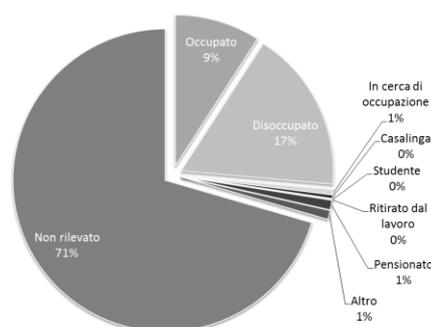
Grafico 1.9 - Popolazione detenuta in Lombardia per grado d'istruzione (valori %, totale detenuti 7502)



Nostra elaborazione. Fonte: Ministero di Giustizia

Il grado d'istruzione è mancante nel 44% dei casi ma, tuttavia, possiamo osservare come il 12% della popolazione abbia un livello d'istruzione molto basso (licenza elementare), sia priva di titolo di studio o analfabeta. Il 32% ha conseguito una licenza di scuola media inferiore, solo il 9% un diploma di scuola media superiore e il 2% una laurea.

Grafico 1.10 - Popolazione detenuta in Lombardia per condizione lavorativa (valori %, totale detenuti 7502)



Nostra elaborazione. Fonte: Ministero di Giustizia

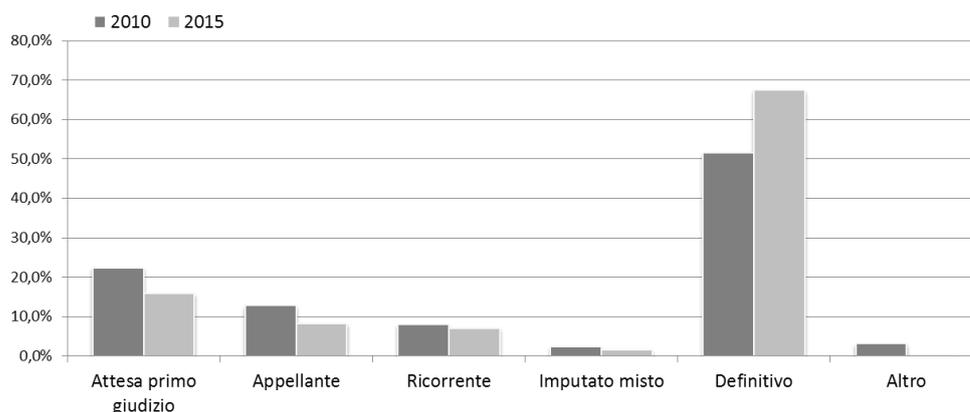
L'Amministrazione penitenziaria nel 71% dei casi non ha rilevato informazioni sulla condizione lavorativa dei detenuti, un dato di *missing* elevatissimo che suggerirebbe di non tenere conto di questo dato così poco attendibile. Cionondimeno l'attività di valutazione delle misure di reinserimento sociale non può trascurare informazioni tanto importanti per quanto deficitarie sul tema della condizione occupazionale, essendo l'inserimento al lavoro una delle leve su cui insistono le misure regionali analizzate (legge 8/2005 e dote "soggetti deboli"). Le

persone che si dichiarano disoccupate o in cerca di occupazione sono, in valore assoluto 1.344, solo 681 dichiarano di essere occupati.

Posizione giuridica dei detenuti

Venendo all'analisi della posizione giuridica della popolazione detenuta è utile un confronto sulle trasformazioni avvenute nel corso del quinquennio su cui si concentra la missione valutativa. I dati più significativi sono la diminuzione della quota di persone in stato di detenzione in attesa di primo giudizio che cala dal 22,4% al 15,8% (il sottoinsieme dei detenuti stranieri in attesa di primo giudizio si riduce meno restando fermo al 19%), un'inversione di tendenza positiva auspicata dalla già citata sentenza della Corte EDU⁶. Il secondo elemento, connesso al primo, è la crescita dei detenuti con condanna definitiva che scontano la pena all'interno delle Istituzioni penitenziarie che passa dal 51,7% al 67,4% (l'aumento dei detenuti stranieri definitivi è più modesto, attestandosi poco sotto il 61%).

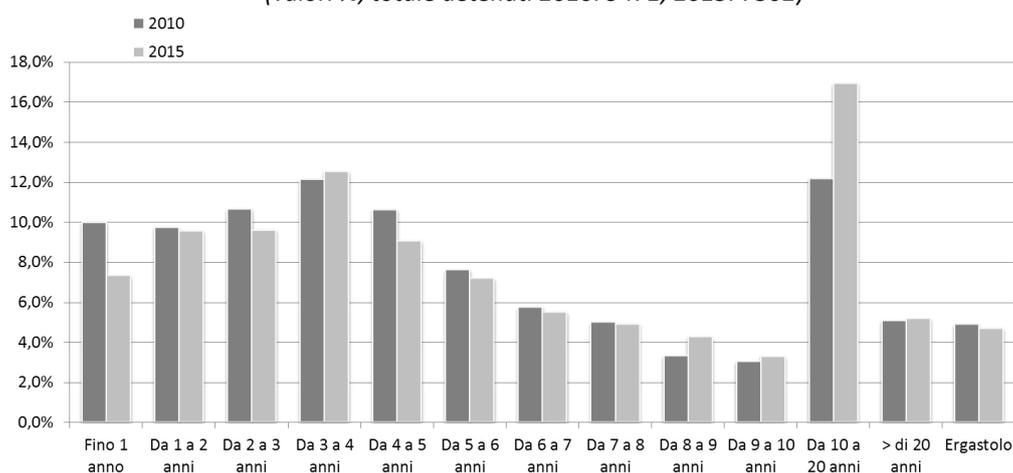
Grafico 1.11 - Popolazione detenuta in Lombardia per posizione giuridica (confronto 2010-2015)
(valori %, totale detenuti 2010: 9471; 2015: 7502)



Nostra elaborazione. Fonte: Ministero di Giustizia

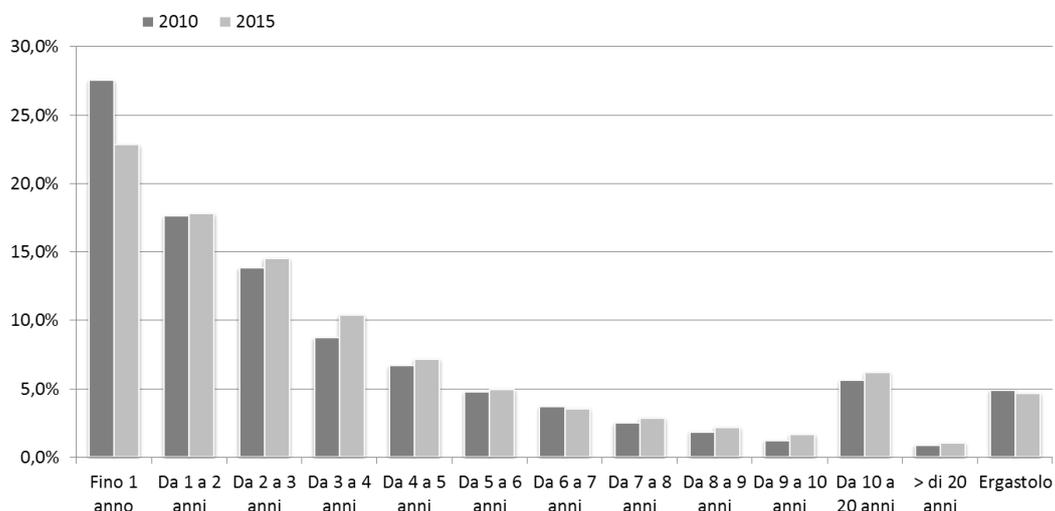
⁶ La Corte europea dei Diritti dell'uomo nella sentenza dell'8 gennaio 2013 raccomanda tra le misure da applicare prima del processo penale di ridurre il ricorso alla custodia cautelare. Punto 11: "L'applicazione della custodia cautelare e la sua durata dovrebbero essere ridotte al minimo compatibile con gli interesse della giustizia. Gli Stati membri dovrebbero, al riguardo, assicurarsi che la loro legislazione e la loro prassi siano conformi alle disposizioni pertinenti della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo ed alla giurisprudenza dei suoi organi di controllo e lasciarsi guidare dai principi enunciati nella Raccomandazione n. R (80) 11 in materia di custodia cautelare per quanto riguarda, in particolare, i motivi che consentono l'applicazione della custodia cautelare. E ancora: "È opportuno fare un uso più ampio possibile delle alternative alla custodia cautelare quali ad esempio l'obbligo, per l'indagato, di risiedere ad un indirizzo specificato, il divieto di lasciare o di raggiungere un luogo senza autorizzazione, la scarcerazione su cauzione, o il controllo e il sostegno di un organismo specificato dall'Autorità giudiziaria. A tale proposito è opportuno valutare attentamente la possibilità di controllare tramite sistemi di sorveglianza elettronici l'obbligo di dimorare nel luogo precisato".

Grafico 1.12 – Condannati definitivi in Lombardia per durata della pena inflitta (confronto 2010-2015)
(valori %, totale detenuti 2010: 9471; 2015: 7502)



Nostra elaborazione. Fonte: Ministero di Giustizia

Grafico 1.13 – Condannati definitivi in Lombardia per durata della pena residua (confronto 2010-2015 - valori %, totale detenuti 2010: 9471; 2015: 7502)



Nostra elaborazione. Fonte: Ministero di Giustizia

Per effetto del complesso di interventi legislativi conseguenti al verdetto della Corte EDU è diminuito di quasi 3 punti percentuali il tasso di detenuti con una condanna definitiva fino ad un anno, tutti gli altri valori sono rimasti stabili nel tempo con minime variazioni; aumenta invece di quasi 5 punti percentuali il tasso di “definitivi” con una condanna compresa tra i 10 e i 20 anni di reclusione. La distribuzione dei dati relativi alla pena residua dei detenuti mostrano la riduzione di quasi 5 punti percentuali tra il 2010 ed il 2015 delle persone che restano in carcere

con un residuo di pena inferiore all'anno. Anche in questo caso il processo di dimissione è stato favorito dalle nuove disposizioni di legge e dal rafforzamento delle misure di esecuzione penale esterna. Questi due grafici forniscono informazioni in una prospettiva diacronica sulla dinamica degli ingressi e delle uscite dal carcere, evidenziando come per le pene brevi diminuisca il ricorso alla carcerazione e contemporaneamente si riducano le persone con brevi residui di pena che rimangono all'interno degli Istituti penitenziari.

Va segnalato come il sottoinsieme dei detenuti stranieri con condanne definitive inferiori all'anno sia nel 2015 pari all'11,4% contro il 7,3% della media di tutti i detenuti (italiani e stranieri), mentre il 31,2% dei cittadini stranieri con pena residua sotto l'anno rimane in carcere contro il 22,8% del dato generale. A parità di pena inflitta e di pena residua dunque i detenuti stranieri con pena definitiva hanno un tasso di carcerazione più elevato.

CAPITOLO 2. L'azione regionale / La LR 8 del 2005

L'obiettivo di questo capitolo è analizzare l'azione regionale che fa riferimento alla legge regionale n. 8 del 2005 recante "Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia". Nella prima parte descriveremo il contesto in cui la legge è nata e ha operato nei dieci anni trascorsi dalla sua promulgazione e svolgeremo un'analisi delle deliberazioni che hanno promosso e finanziato i progetti di intervento, con un'attenzione specifica alla sperimentazione della figura dell'agente di rete.

Nella seconda parte, dopo aver analizzato la distribuzione territoriale dei finanziamenti erogati, illustreremo i risultati dell'analisi svolta riguardo all'implementazione della legge nel quinquennio di riferimento, approfondendo l'azione dei piani di intervento delle ASL, la costruzione delle reti territoriali e i partenariati progettuali locali. Valuteremo infine la congruità delle priorità di azione individuate nei documenti progettuali rispetto a quelle definite nei documenti programmatori della Regione e delle ASL.

Infine, pur in presenza di alcune difficoltà incontrate nell'accesso a specifiche fonti informative⁷, proporrò una stima delle principali caratteristiche dei destinatari progettuali e del grado di copertura degli interventi rispetto alla popolazione dei potenziali beneficiari.

Il contesto penitenziario lombardo non si caratterizza solo per la numerosità e la densità della popolazione detenuta o sottoposta a una misura penale, ma anche per la storia delle politiche e degli interventi sociali realizzati in ambito penale. L'Ordinamento penitenziario (L. 354/1975) e il suo Regolamento di esecuzione (D.P.R. 230/2000) prevedono, infatti, la «partecipazione della comunità esterna all'azione rieducativa» che l'Amministrazione deve sollecitare e coordinare per rispondere alla finalità rieducativa del reinserimento sociale. Su questa base molte organizzazioni del privato sociale hanno operato e operano all'interno e all'esterno degli Istituti penitenziari proponendo interventi eterogenei e diversamente distribuiti sul territorio.

Nel 1999 Regione Lombardia aveva firmato un Protocollo d'intesa con il Ministero della Giustizia, implementato tre anni dopo con un Accordo quadro⁸; tale accordo ha costituito la cornice di riferimento per avviare una serie di sperimentazioni che, dal 1999 in poi, hanno via via acquisito un carattere di intervento strutturale della Regione nel contesto dell'esecuzione penale.

Per regolare gli interventi degli Enti locali in ambito penale e per definire compiti e priorità d'intervento e finanziamento la Regione Lombardia ha promulgato, nel 2005, una legge

⁷ Si veda la Nota metodologica

⁸ "Accordo quadro tra la Regione Lombardia ed il Ministero della Giustizia. Individuazione delle priorità in materia di esecuzione penale degli adulti e dei minori", approvato con d.g.r. 10054/2002 e modificato con d.g.r. 11705/2002.

regionale “a tutela delle persone ristrette” (L.R. n. 8/2005). La legge sostiene la costruzione di un sistema integrato di interventi che coinvolga sia le amministrazioni pubbliche sia il privato sociale (artt. 2 e 5 c.2) e individua alcuni ambiti prioritari d’azione: la formazione degli operatori (art. 3), la tutela della salute (art. 4), la promozione di interventi socio-educativi (art. 5), l’assistenza alle famiglie (art. 6), la realizzazione di attività di istruzione e formazione (art. 7) e di orientamento e inserimento lavorativo (art. 8).

In particolare, la Legge regionale ha come finalità quella di promuovere azioni volte a favorire il minor ricorso possibile alle misure privative della libertà e il reinserimento sociale delle persone sottoposte a tali misure, anche attraverso il coinvolgimento delle ASL, degli Enti locali, del Terzo settore e del volontariato. Il coinvolgimento di tutti i soggetti territoriali impegnati, a diverso titolo, negli interventi rivolti alle persone sottoposte a una misura dell’Autorità giudiziaria è coerente anche con quanto richiamato dalle “Linee Guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria”, emanate dal Ministero della Giustizia nel 2008.

La Legge 8/2005 promuove, inoltre, l’integrazione tra gli interventi in ambito penale e quelli realizzati dai Servizi sociali territoriali nell’ambito della “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” (L.328/2000). La Regione Lombardia, anche nel decennio che ha preceduto la promulgazione di una legge specifica, ha promosso e finanziato diversi progetti in questo campo d’intervento, sostenendo sperimentazioni rilevanti, in particolare riguardo all’inserimento lavorativo e abitativo delle persone sottoposte a una misura detentiva o penale, rafforzando i rapporti inter-istituzionali e le reti territoriali attive in quest’ambito.

Attraverso le risorse del Fondo Sociale Europeo, la Regione ha inoltre attivato un’apposita linea della Dote “Formazione e Lavoro” dedicata ai “soggetti deboli”. Questa misura va ad aggiungersi ai percorsi/progetti di formazione e inserimento lavorativo finanziati attraverso i bandi ASL cui si è fatto riferimento in precedenza, e prevede, per le persone d’età compresa tra i 16 e i 64 anni sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria – sia in regime di detenzione che in esecuzione penale esterna, in carico all’Amministrazione penitenziaria (dai 18 ai 64 anni) o alla Giustizia minorile (dai 16 ai 21 anni) – la possibilità di usufruire di percorsi di formazione e riqualificazione professionale, e di percorsi di inserimento nel mercato del lavoro.

La dote soggetti deboli è stata introdotta nel 2008 ed è rimasta attiva nella sua originaria configurazione sino alla fine del 2013 quando la Regione è passata al finanziamento di progetti di riqualificazione e inserimento lavorativo sviluppati da reti territoriali di partenariato con a capofila un operatore accreditato per i servizi al lavoro.

La Legge 8/2005, in accordo con l’Amministrazione penitenziaria e nel rispetto delle reciproche competenze istituzionali, è intervenuta sul problema della carenza di personale educativo negli Istituti penitenziari, reso ancor più acuto dal crescente sovraffollamento. L’articolo 5 commi 3 e 4 prevedevano infatti il finanziamento in forma sperimentale, per tre anni, di una figura educativa direttamente impegnata a supporto degli interventi trattamentali rivolti alle persone in esecuzione penale. L’istituzione e il finanziamento di questa specifica

figura professionale, che diventerà poi l'“agente di rete”, costituirà il primo atto concreto della sua attuazione.

Una prima considerazione, preliminare alla valutazione degli interventi promossi e finanziati sulla base del dettato della legge regionale, riguarda proprio la Legge 8/2005. Essa è stata scritta e promulgata ormai dieci anni fa per rispondere alle esigenze e ai bisogni espressi da un sistema penale molto differente da quello odierno, quando il problema più rilevante del sistema penale italiano era quello del sovraffollamento penitenziario, una situazione alleviata solo temporaneamente dal provvedimento dell'indulto dell'anno successivo e poi di nuovo cresciuta⁹ al punto da portare alla nota sentenza della Corte EDU¹⁰ che identificava il problema del sovraffollamento come un problema strutturale del sistema penitenziario italiano. Sebbene, come abbiamo visto, il problema del sovraffollamento non sia ancora del tutto risolto, la tensione che esso produceva sull'intero sistema penitenziario regionale si è di certo attenuata. Le recenti innovazioni legislative in materia d'esecuzione penale e le modifiche introdotte alla custodia cautelare e alla legge sulle droghe hanno prodotto un profondo cambiamento del fenomeno dell'esecuzione penale, anche in Lombardia. Come ci ha detto una delle persone intervistate, “c'è stata una vera e propria mutazione del sistema penale”, dentro e fuori dal carcere. Tale mutamento ha riguardato, almeno in parte, anche la composizione della popolazione detenuta. Eppure, i dati socio-anagrafici pubblicati dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (cfr. Capitolo 1) fanno ritenere che essa presenti, per una parte rilevante, quelle caratteristiche di fragilità economica, abitativa, sociale e culturale già rilevate, nel 2006, da una ricerca condotta da Caritas Ambrosiana negli istituti penitenziari milanesi¹¹. Insieme al completamento del passaggio della sanità penitenziaria al Servizio sanitario regionale, che ha definitivamente attribuito alla Regione la responsabilità della tutela della salute anche in ambito penitenziario - tema su cui, nelle more dell'attuazione del d.lgs. 230/1999 la legge interveniva ampiamente -, questi dati fanno ritenere che sia auspicabile, come abbiamo rilevato anche dalle interviste condotte, una revisione complessiva della L.R. 8/2005, con l'obiettivo di adeguarla al mutato contesto dell'esecuzione penale e agli effetti che le innovazioni legislative hanno prodotto a livello regionale.

⁹ Alla fine del 2005 erano detenute in Italia 59.523 persone, un anno dopo erano 39.005, alla fine del 2010 erano 67.961.

¹⁰ Sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo dell'8 gennaio 2013 - Ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 e 37818/10 - Torreggiani e altri c. Italia.

¹¹ Andrea Molteni, “Il governo penale delle povertà urbane: Un'indagine sull'esecuzione penale in carcere nel contesto milanese”, *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, 1/2007, pp. 60-75.

2.1 Gli interventi finalizzati al reinserimento sociale dei detenuti nella programmazione regionale: le deliberazioni

D.g.r. n. 1206 del 30/11/2005 “Sperimentazione coordinata di reti locali per il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale”

La sperimentazione della funzione di agente di rete ha rappresentato il primo atto concreto di attuazione di quanto previsto dalla legge regionale 8/2005, recante “Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia. Avviata con il progetto “Implementazione di una rete locale per il reinserimento delle persone in esecuzione penale”, ha avuto inizio nel novembre 2005, con una durata di tre anni. La figura dell’agente di rete è nata, come abbiamo accennato, per rispondere al problema della carenza di personale educativo all’interno degli Istituti penitenziari.

A livello operativo trenta agenti di rete hanno affiancato il lavoro degli educatori degli Istituti dedicando mediamente il 20% del proprio monte ore al raccordo con i servizi esterni e in attività di accompagnamento contribuendo a creare condizioni favorevoli per la realizzazione di processi di inclusione sociale delle persone detenute.

Ai Comuni sede d’Istituto penitenziario era attribuita la responsabilità del coordinamento del cosiddetto “Staff di progetto”, un organismo in cui venivano rappresentati tutti i soggetti della rete operativa del territorio di riferimento. Nella prima fase di sperimentazione il Comune, l’Amministrazione penitenziaria, e i soggetti del terzo settore sottoscrivevano un “Patto di rete”, strumento finalizzato alla regolazione di obiettivi, priorità, modalità operative cui erano assegnati compiti di monitoraggio e di verifica del progetto.

Nel disegno progettuale della sperimentazione, la funzione dell’agente di rete rappresentava “lo snodo per l’attivazione di un approccio di tipo multidimensionale, basato sull’integrazione, sul rafforzamento del legame tra interventi sociali e interventi di carattere formativo, finalizzati all’inserimento lavorativo, all’accoglienza abitativa (...)”. Le attività degli agenti di rete erano sostanzialmente assimilabili a funzioni di *case management* e di *tutoring* nell’attuazione del progetto personalizzato che i servizi dell’Amministrazione Penitenziaria (Istituti penitenziari e UEPE) predispongono nei confronti dei soggetti in esecuzione penale con l’approvazione della Magistratura di Sorveglianza.

I principali strumenti operativi a disposizione degli agenti di rete erano:

- colloqui di accoglienza, sostegno e orientamento
- colloqui di presa in carico, monitoraggio, emergenza
- lavoro su gruppi di destinatari

Il livello di coinvolgimento ed incisività degli enti locali e dei soggetti del terzo settore nella programmazione e nella gestione della sperimentazione a livello territoriale hanno condizionato le specifiche caratteristiche di ciascuna rete territoriale e conseguentemente la capacità dei progetti di presa in carico di produrre cambiamenti significativi a favore dei destinatari degli interventi.

La Regione, al termine del triennio di sperimentazione, decide di dare continuità a questa prospettiva d'intervento nella consapevolezza che l'obiettivo del rientro sul territorio e del reinserimento sociale dei detenuti possa essere raggiunto efficacemente solo attraverso l'azione congiunta dei diversi soggetti (istituzionali e non) attivi nel territorio di riferimento in cui operano gli agenti di rete come *case manager*¹².

D.g.r. n. 9143 del 30 marzo 2009 “Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria: sviluppo della funzione di agente di rete (2009 - 2011)”

Dopo i primi tre anni di sperimentazione, la nuova delibera di finanziamento è prioritariamente orientata a sostenere la stabilizzazione e la messa a regime della funzione di agente di rete. Viene tracciato il percorso di sviluppo della sua funzione sul territorio affidando al Gruppo Territoriale di Coordinamento (GTC) (ex “staff di progetto”) il compito di governare l'insieme degli interventi.

Il GTC, secondo quanto previsto dalla delibera, doveva predisporre un “Documento di pianificazione territoriale” in cui fosse analizzata la specificità del contesto d'intervento e definite le azioni per il periodo 2009-2011. Fissate in questo documento le priorità d'intervento, i soggetti (istituzionali e non) attivi nei diversi territori dovevano sottoscrivere un “Patto di rete” con cui stabilire le risorse da attribuire alle diverse azioni e stabilire tempi ed impegni reciproci.

Le linee guida stabilivano che i partenariati territoriali avrebbero dovuto garantire la presenza e la partecipazione dei seguenti soggetti:

1. il Comune sede di Istituto penitenziario in qualità di soggetto capofila cui è attribuito il compito di guidare il Gruppo Territoriale di Coordinamento (GTC). Il GTC nel disegno della delibera non doveva limitarsi alla gestione della funzione degli agenti di rete ma diventare, progressivamente, luogo di programmazione e progettazione degli interventi territoriali, in stretta collaborazione con gli Uffici di Piano;
2. le strutture dell'Amministrazione Penitenziaria (Istituti Penitenziari e gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna) che partecipano alla definizione del “Documento di pianificazione territoriale per sviluppo della funzione di agente di rete” orientandone l'azione “nell'ambito delle più ampie scelte di politica penitenziaria e contestualizzandone l'intervento all'interno delle azioni e priorità previste dal Documento Unitario Programmatico (DUP)”. IP e UEPE erano, inoltre, responsabili dell'integrazione operativa tra operatori penitenziari e agenti di rete;
3. le ASL cui era attribuito il compito di fornire supporto informativo utile al partenariato territoriale. Le ASL garantivano il raccordo con il governo regionale, fornendo (verso l'alto) elementi utili alla (ri)programmazione delle politiche e (verso il basso)

¹² La sperimentazione prosegue sulla base dei finanziamenti erogati con la d.g.r. n. 4175 del 21/02/2007 “Sperimentazione coordinata di reti locali per il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale - II anno” e, un anno dopo, con la d.g.r. n. 7081 del 8/04/2008 “Sperimentazione coordinata di reti locali per il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale - III anno”.

indicazioni per la progettazione degli interventi, oltre ad esercitare compiti di verifica e controllo;

4. i soggetti del terzo settore avrebbero messo a disposizione gli agenti di rete garantendo l'integrazione operativa nel territorio, in virtù della propria esperienza nella gestione di progetti e interventi in ambito penitenziario e del loro radicamento territoriale.

La delibera prevedeva una articolazione delle attività degli agenti di rete all'esterno degli Istituti Penitenziari non inferiore al 25% del monte ore complessivamente assegnato.

Il Comune sede di carcere assieme ai soggetti del terzo settore che intendevano confermare l'impegno ad erogare la funzione di Agente di rete, d'intesa con i servizi dell'Amministrazione Penitenziaria dovevano presentare il "Piano di lavoro per lo sviluppo della funzione di agente di rete per il biennio (2009-2011) e lo schema di "Patto di rete". Gli Enti sottoscrittori erano responsabili della realizzazione del piano nel territorio di propria competenza. La Regione, attraverso la DG Famiglia e Solidarietà Sociale, ha instaurato un rapporto di collaborazione con il Comune sede di Istituto Penitenziario e i soggetti attuatori, per la prosecuzione del complesso delle iniziative e delle azioni in esso contenute, l'erogazione dei finanziamenti, il monitoraggio e la verifica dell'attuazione dei piani di lavoro sull'intero territorio regionale.

D.g.r. n. 9502 del 27 maggio 2009 "Modalità per la presentazione di piani di intervento per la promozione e lo sviluppo di una rete a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e delle loro famiglie (biennio 2009-2010)"

Sebbene i percorsi progettuali promossi attraverso la Legge regionale 8/2005, avessero "favorito la realizzazione di interventi e servizi innovativi", la Regione aveva consapevolezza, esplicitata nella stessa delibera 9502, di come l'obiettivo di attuare politiche integrate fosse stato raggiunto solo in alcune "aree territoriali (...) attraverso stabili azioni di coordinamento e coinvolgimento delle diverse istituzioni interessate".

Pertanto è stato scelto di "sostenere e promuovere forme di pianificazione territoriale integrata, attraverso la valorizzazione e la partecipazione attiva dei diversi soggetti attivi nei territori".

Al fine di promuovere queste forme di pianificazione integrata, con la Deliberazione n. 9502 del 27 maggio 2009, cambiano modalità di *governance* e dispositivi di programmazione e regolazione.

Il "Piano di intervento" diventa lo strumento "individuato per attivare e governare la realizzazione del Patto di inclusione sociale, attraverso la valorizzazione e la partecipazione attiva dei soggetti organizzati in forma di partenariato e la concentrazione, in un ambito territoriale definito, di un insieme coordinato di risorse e di interventi". Con il piano si intende orientare e sostenere la mobilitazione di una stabile rete di soggetti che, a livello territoriale, operi in modo continuativo a supporto dei percorsi di inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

La delibera precisa che attraverso "la definizione di un Patto di inclusione sociale si intende promuovere e sostenere lo sviluppo di una rete integrata, stabile, estesa e qualificata, allo scopo

di aumentare le connessioni tra il sistema territoriale e il sistema penitenziario e della giustizia minorile, così come definito all'art. 1 della legge regionale n.8/2005”.

La comunità territoriale nelle sue rappresentanze, istituzionali e non, è chiamata a individuare una linea di intervento comune e condivisa, per evitare interventi ridondanti. L'obiettivo è quello di “comporre un quadro relativo alle risorse (economiche ma non solo) disponibili nell'area e che possono essere utilizzate a sostegno di progetti ed interventi mirati.”

La responsabilità della presentazione dei Piani di intervento è delle ASL che d'intesa e congiuntamente con gli Uffici di piano, le strutture dell'Amministrazione Penitenziaria, l'Amministrazione della Giustizia Minorile e i Soggetti capofila dei macro-progetti devono descrivere un quadro articolato di obiettivi da raggiungere nelle aree d'intervento predefinite dalla delibera, a partire da un'analisi incrociata dei bisogni di inclusione sociale specifici e delle risorse già esistenti nei diversi territori.

La delibera precisa come il Piano di intervento possa essere costituito da un massimo di sei macro-progetti per ASL inquadrati in sei aree di intervento (rispettivamente tre aree per il settore adulti e tre per il settore minori) e dagli obiettivi collegati.

Per l'area adulti vengono definite le seguenti aree d'intervento:

1. organizzazione di servizi integrati di aiuto per la realizzazione del progetto individualizzato della persona sottoposta a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria;
2. costruzione di percorsi di inclusione sociale e professionale;
3. promozione di interventi di informazione, sensibilizzazione rivolta al sistema dei servizi.

Ciascuna proposta progettuale doveva essere presentata da un ente capofila, con una esperienza almeno biennale nel settore e in partenariato con almeno tre partner, per le aree territoriali extra-metropolitane, e con almeno sei partner, per le aree metropolitane. Per le proposte progettuali che prevedevano attività formative si richiedeva la presenza nel partenariato di enti accreditati che possano garantire la formazione, secondo i requisiti richiesti a livello regionale.

Ai fini della validazione dei piani di intervento viene istituito a livello regionale uno specifico gruppo inter-istituzionale composto da funzionari esperti della Presidenza del Consiglio regionale, della Direzione generale Famiglia e solidarietà Sociale, del Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, del Centro Giustizia Minorile.

Per ciascun ambito territoriale corrispondente all'ASL viene definito un budget teorico complessivo, suddiviso per area adulti e area minori. Il budget rappresenta la somma complessivamente a disposizione per la realizzazione dei progetti contenuti nella proposta di Piano di intervento che verrà validato. Il budget teorico viene calcolato sulla base di una quota fissa minima uguale per ciascun territorio (pari al 20% dello stanziamento disponibile) e una quota capitaria ponderata sulla popolazione rappresentativa dei soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

In particolare per l'area adulti vengono considerati il numero di:

1. persone detenute presenti negli IP

2. persone detenute con pena definitiva
3. persone detenute con pena definitiva < 3 anni
4. persone in esecuzione penale esterna (affidamento, semilibertà e detenzione domiciliare).

Lo stanziamento regionale complessivo viene finanziato all'ASL competente per territorio che sarà responsabile della gestione amministrativa dei progetti (procedure di avvio, monitoraggio e verifica ed erogazione dei contributi).

D.g.r. n. 11134 del 03/02/2010 “Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria: sviluppo della funzione agente di rete (anno 2010) area adulti e minori (di concerto con l’Assessore Boscagli)”

Con questa delibera, la Regione decide di introdurre la figura dell’agente di rete anche nel settore penale minorile rafforzando il sistema di presa in carico a livello territoriale.

D.g.r. n. 2733 del 22/12/2011 “Promozione e sviluppo di una rete di servizi ed interventi a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria e delle loro famiglie”

La d.g.r. 2733/2011 destina apposite risorse per favorire il sistema delle misure alternative, nell’applicazione della Legge n. 199 del 2010 che introduce la possibilità di scontare presso la propria abitazione (o in altro luogo pubblico o privato di cura, assistenza e accoglienza) la pena detentiva non superiore ad un anno, anche residua di pena maggiore. A questo fine viene ritenuto essenziale sostenere l’offerta di abitazioni e di progetti di inserimento lavorativo per il potenziamento sul territorio dei processi di inclusione sociale.

La delibera, per la prima volta, evidenzia la necessità di promuovere e realizzare azioni trasversali tra Direzione Generale Famiglia, Conciliazione, Integrazione e Solidarietà Sociale e Direzione Generale Istruzione, Formazione e Lavoro “al fine di evitare dispersioni di risorse, sovrapposizioni di interventi e in modo da giungere ad una ottimizzazione degli interventi a favore delle persone sottoposte a procedimenti penali dell’Autorità giudiziaria e delle loro famiglie”.

D.g.r. n. 4116 del 03/10/2012 “Compartecipazione al Bando Fondazione Cariplo 2010 Promuovere nelle comunità territoriali il sistema delle misure alternative per persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria (seconda annualità, 2012)”

Nel 2012 la Regione decide di compartecipare ai progetti selezionati nell’ambito del Bando Cariplo, in raccordo con il Provveditorato Regionale dell’Amministrazione Penitenziaria, stipulando una convenzione con la Fondazione e partecipando, con una quota complessiva del 30% (300.000,00 euro), al finanziamento dei progetti in essere nel territorio regionale.

D.g.r. n. 4333 del 26/10/2012 “Determinazione in merito agli interventi a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria e delle loro famiglie”

La d.g.r. n. 4333/2012 garantisce continuità nel finanziamento degli interventi avviati, negli anni precedenti, nei territori amministrati dalle ASL lombarde. Le micro-équipe ASL,

responsabili della definizione dei Piani di intervento territoriali, vengono ribattezzate Gruppi inter-istituzionali territoriale (GIT). Nell'individuazione delle priorità d'intervento le ASL dovranno, dunque, tenere conto delle progettualità attive in ciascun territorio di riferimento, sia quelle finanziate dal già citato Bando Cariplo (d.g.r. n. 4116 del 3 ottobre 2012) che gli interventi di inserimento lavorativo finanziabili dalla Direzione Generale "Occupazione, Politiche del lavoro, Istruzione, Formazione e Cultura" per la dote formazione e lavoro "soggetti deboli".

D.g.r. n. 1004 del 29/11/2013 "Piano di azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria - biennio 2014-2015 - (di concerto con l'Assessore Aprea)"

La delibera del 2013 introduce, nello sviluppo delle politiche e degli interventi regionali in ambito penale, significativi elementi di novità, anche in considerazione dei primi interventi di riforma del sistema dell'esecuzione penale conseguenti alla cosiddetta "Sentenza Torreggiani" che, come abbiamo visto, hanno determinato la necessità di una prima riarticolazione di alcune misure di welfare penale.

Facendo tesoro delle esperienze condotte negli anni precedenti, sia con i piani e i finanziamenti erogati ex L.r. 8/2005, sia di quelli stanziati nell'ambito del Fondo Sociale Europeo (dote soggetti deboli) e della sperimentazione attuata tra Regione Lombardia e Fondazione Cariplo, la Regione decide di costruire un Piano regionale integrato, che opera attraverso macro-progetti territoriali articolati in linee d'intervento e pacchetti di azioni.

Al centro della *governance* degli interventi rimane il Gruppo Inter-istituzionale territoriale¹³ (GIT) che in questa riformulazione dell'architettura istituzionale non vede, però, la partecipazione dei soggetti del terzo settore.

Questo nuovo indirizzo si dipana in 6 linee d'intervento:

1. Consolidamento delle reti territoriali (Agente di rete) (25% del monte ore complessivo dedicato allo svolgimento di attività interne agli Istituti e 75% all'attività esterna);
2. Potenziamento e continuità dei percorsi di accompagnamento al reinserimento sociale (i progetti personalizzati finalizzati al reinserimento sociale dovranno avviarsi almeno 12 mesi prima del rilascio e potranno continuare al massimo per i 6 mesi successivi alle dimissioni);
3. La famiglia e la genitorialità;
4. Housing sociale e pronto intervento (abitativo);
5. La giustizia riparativa;

¹³ Fanno parte del GIT: un referente ASL in qualità di coordinatore del gruppo inter-istituzionale e referente del gruppo regionale; un referente dell'Ufficio di Piano dell'ambito territoriale; un referente della Provincia, settore Politiche del Lavoro; un referente dell'Istituto Penitenziario; un referente dell'Ufficio di esecuzione penale esterna; un referente dell'Ufficio Servizi Sociali minorenni. Per ASL Milano il gruppo verrà integrato da 1 referente Centro Giustizia Minorile, 1 referente Centro Pronto Accoglienza, 1 referente del IPM Beccaria, 2 referenti dell'USSM di Milano. Per ASL di Mantova: il gruppo verrà integrato da 1 referente dell'attuale Ospedale Psichiatrico Giudiziario e del Dipartimento di Salute mentale, per le soluzioni possibili collegate alle dimissioni degli internati in OPG che vengono affidati ai servizi del territorio.

6. Situazioni di particolare vulnerabilità.

Le priorità delle linee di intervento, distinte per l'area adulti e quella minori, come in precedenza, vengono definite da ogni ASL in raccordo con il Gruppo inter-istituzionale territoriale di riferimento. L'insieme delle priorità indicate nel Piano integrato di inclusione sociale dovranno essere identificate in modo complementare e integrato alle priorità individuate nell'ambito della formazione e del lavoro dalla DG "Istruzione, Formazione e Lavoro". In questo modo viene rafforzata l'impostazione rivolta all'integrazione degli interventi finanziati dalle due Direzioni generali competenti, ovvero DG "Famiglia, Solidarietà sociale e Volontariato" e DG "Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Lombardia".

La delibera prevede la costituzione di un Tavolo regionale coordinato dalla DG "Famiglia, Solidarietà Sociale e Volontariato", aperto alle altre Direzioni Generali Regionali interessate, ai referenti del Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria, del Tribunale di Sorveglianza, del Centro di Giustizia Minorile. Il tavolo regionale nel disegno della delibera è incaricato del monitoraggio degli interventi realizzati a livello territoriale.

D.g.r. n. 2727 del 28/11/2014 "Determinazione in merito al piano di azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria - ex DGR 1004/2013- (annualità 2015)"

L'anno successivo, con la d.g.r. n. 2727/2014, vengono introdotti alcuni necessari correttivi all'impostazione della d.g.r. 1004/2013 dovuti all'incessante processo di trasformazione legislativa finalizzato a contrastare il fenomeno del sovraffollamento carcerario (si veda il Box 1, capitolo primo).

In particolare, nella determinazione viene riconosciuto il significativo incremento del ricorso alle misure alternative nel corso del primo semestre 2014 e, di conseguenza, si esprime la necessità di sostenere maggiormente la linea d'intervento 2 "Potenziamento e continuità dei percorsi di accompagnamento al reinserimento sociale" con interventi propedeutici all'inserimento lavorativo.

Viene riconosciuta una generale difficoltà nella realizzazione di azioni complementari alle misure dedicate all'inserimento, reinserimento ed integrazione nel mercato del lavoro, in particolare per le persone ammesse alle misure alternative, oltre alla necessità di garantire un migliore collegamento tra attività progettuali e sistema dei servizi sociali e socio sanitari (es: collegamento con servizi area psichiatrica, area consultoriale, area delle dipendenze).

Vengono pertanto definiti come obiettivi prioritari:

- 1) la realizzazione di percorsi propedeutici all'inserimento lavorativo delle persone ammesse a misure alternative;
- 2) la realizzazione di percorsi terapeutici residenziali per giovani con problematiche di dipendenza sottoposti al provvedimento di misura cautelare;
- 3) l'implementazione dei percorsi di giustizia riparativa e di mediazione penale.

Per rafforzare gli interventi di inserimento lavorativo per le persone ammesse a una misura alternativa alla detenzione, vengono stanziati, per il 2015, ulteriori risorse regionali finalizzate a sostenere interventi propedeutici al reinserimento lavorativo delle persone in misura alternativa,

attraverso l'adozione dello strumento "borsa lavoro", sostenuto anche dall'estensione degli accordi con le cooperative sociali. La durata delle borse è stabilita in tre mesi per un importo mensile di 400 euro.

2.2 Analisi degli interventi finalizzati al reinserimento sociale dei detenuti nella programmazione regionale

2.2.1 Il finanziamento degli interventi: distribuzione territoriale e assi prioritari

La Regione Lombardia ha deliberato, dall'approvazione della Legge, finanziamenti complessivi per oltre 25 milioni di euro. Più di 3 milioni sono stati destinati esplicitamente alla costituzione, formazione e implementazione della figura dell'agente di rete (fino al 2010, poi è diventata una linea di azione dei bandi progettuali) e oltre 22 milioni sono stati destinati ai piani di intervento in ambito penale.

Nel periodo 2009-2015 sono state deliberate spese per 18 milioni di euro (18.066.110,70 €), di cui quasi un milione e quattrocentomila (1.389.210,70) per la prosecuzione dell'attività degli agenti di rete negli anni 2009 e 2010.

In ragione dell'assenza di dati e informazioni sulla numerosità dei beneficiari delle misure finanziate sulla base delle disposizioni della L.r. 8/2005 non è stato possibile calcolare con la dovuta precisione il costo medio degli interventi, e svolgere un'analisi puntuale degli effetti prodotti dagli interventi finanziati (cfr. Nota metodologica). Considerando però i finanziamenti stanziati per gli interventi rivolti alla popolazione adulta sottoposta a una misura dell'Autorità giudiziaria nei due bienni 2009-2010 e 2014-2015, e utilizzando le tabelle riportate nelle delibere regionali predisposte per il calcolo dei criteri di ripartizione dei finanziamenti territoriali¹⁴, abbiamo stimato il finanziamento pro capite stanziato: questo, per il biennio 2009-2010, ammontava a 151,93 euro se calcolato sui detenuti presenti e sulle persone ammesse a una misura alternativa alla detenzione, e a 320,77 euro se si restringe la platea ai soli detenuti definitivi con un residuo pena inferiore ai tre anni e alle persone in misura alternativa¹⁵. Per il biennio in corso (2014-2015) la spesa capitaria prevista ammonta a 130,03 euro contando tutti i detenuti presenti negli istituti¹⁶ e a 214,41 euro se si considerano i soli detenuti con residuo di pena inferiore ai tre anni.

¹⁴ Come indicato nella nota metodologica questi dati ci sono sembrati rappresentare la migliore approssimazione possibile della numerosità dei potenziali destinatari.

¹⁵ Indichiamo entrambe le cifre, non essendo possibile distinguere con precisione, sulla base dei dati e dei materiali documentali ricevuti, le quote di finanziamento destinate ai progetti che hanno riguardato l'intera popolazione detenuta in carcere in Lombardia (area Interna) da quelle riservate ai progetti destinati a chi usufruisce di una misura esterna.

¹⁶ La cifra sale a 146,03 euro se si corregge la stima presunta nella delibera sulle presenze in carcere per il 2014 con il dato effettivo, più basso, registrato dal Dipartimento per l'Amministrazione penitenziaria alla fine dell'anno.

Si tratta di un livello di spesa ancora insufficiente, come è stato evidenziato a più riprese nel corso delle interviste e grazie ai questionari, per garantire un'adeguata presa in carico di questa particolare utenza nell'accompagnamento all'uscita dal carcere e in un periodo in cui le modifiche intercorse nella legislazione penale hanno reso urgente e necessario poter disporre di maggiori risorse, soprattutto destinate all'inserimento lavorativo e all'accoglienza abitativa.

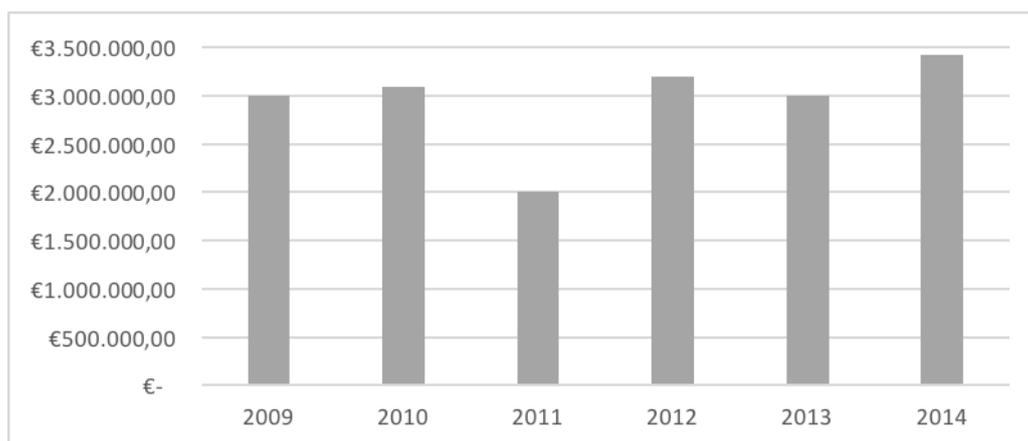
Tabella 2.1 - Provvedimenti regionali ex L.8/2005 e relativi finanziamenti (2009-2014)

Provvedimento	Data	Titolo	budget teorico
DGR 9143/2009	30/03/2009	Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria: sviluppo della funzione di agente di rete (2009-2011)	650.000,00 €
DGR 9502/2009	27/05/2009	Modalità per la presentazione di piani di interventi per la promozione e lo sviluppo di una rete a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e delle loro famiglie (biennio 2009-2010)	4.700.000,00 €
DGR 11134/2010	03/02/2010	Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria: sviluppo della funzione agente di rete anno 2010 area adulti e minori	739.210,70 €
DGR 2733/2011	22/12/2011	Promozione e sviluppo di una rete di servizi ed interventi a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e delle loro famiglie	2.000.000,00 €
DGR 3972/2012	06/08/2012	Determinazione in ordine all'emergenza carceri per la situazione ambientale in attuazione della d.c.r. n. 502 del 2012	50.000,00 €
DGR 4116/2012	03/10/2012	Compartecipazione al Bando Fondazione Cariplo 2010 "Promuovere nelle comunità territoriali il sistema delle misure alternative per persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria (seconda annualità 2012) in raccordo con il Provveditorato regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia	300.000,00 €
DGR 4333/2012	26/10/2012	Determinazioni in merito agli interventi a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria e delle loro famiglie	3.200.000,00 €
DGR 1004/2013	29/11/2013	Piano di azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria" - Biennio 2014-2015	6.000.000,00 €
DGR 2727/2014	28/11/2014	Determinazione in merito al piano di azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria approvato con d.g.r. n. 1004 del 2013 - annualità 2015	426.900,00 €
TOTALE			18.066.110,70 €

Aggregando per anno le informazioni relative ai finanziamenti 2009-2014, emerge il costante impegno regionale con una significativa eccezione per il 2011 (con riferimento a interventi poi avviati nel 2012), anno in cui l'entità complessiva dei finanziamenti è molto inferiore alla media del quinquennio. La delibera che stanziava i finanziamenti (d.g.r. 2733/2011), inoltre, fu approvata con un notevole ritardo rispetto alla conclusione dei progetti finanziati con il provvedimento precedente (d.g.r. 9502/2009), con la conseguenza che gli interventi precedentemente avviati subirono un'interruzione di diversi mesi (per lo più da gennaio a luglio del 2012). Questa interruzione ha creato, a parere dei testimoni chiave intervistati, difficoltà per i territori sia nell'accompagnare con adeguati percorsi di reinserimento

sociale, abitativo e lavorativo le persone che accedevano a una misura penale territoriale, sia nel garantire interventi ormai considerati essenziali all'interno degli istituti penitenziari regionali. In questa situazione di difficoltà, in alcuni ambiti territoriali (Brescia, Como e Milano) si è sopperito con i finanziamenti erogati dalla Fondazione Cariplo, intervenuta con un bando che sosteneva macro-progetti di intervento sulle misure alternative alla detenzione¹⁷. Dalle interviste è inoltre emerso come nel 2011 e nel 2012 le delibere non siano state oggetto di quella costante concertazione con gli uffici del Provveditorato regionale per l'amministrazione penitenziaria che era ormai divenuta una prassi consolidata e che aveva portato, nel biennio precedente, alla promozione e alla realizzazione di macro-progetti territoriali in cui gli interventi avevano un alto livello di coerenza e sinergia tra le azioni realizzate. Eppure, la necessità di garantire la continuità degli interventi è stata rimarcata, nel corso delle rilevazioni qualitative, come una delle condizioni essenziali per lo sviluppo di sistemi integrati di intervento e per non disperdere le risorse e le competenze acquisite dagli attori istituzionali e del privato sociale che operano nei territori.

Grafico 2.1 - distribuzione dei finanziamenti su base annuale



La quasi totalità dei finanziamenti erogati dalla Regione, salvo piccole quote destinate ad azioni di sistema o sovra territoriali, è stata attribuita alle ASL per la realizzazione degli interventi nei territori di propria competenza amministrativa, sulla base dei criteri di distribuzione basati su un insieme di variabili relative alla popolazione detenuta o in esecuzione penale esterna che abbiamo precedentemente riportato. Il 41% dei finanziamenti complessivi è stato attribuito alle tre ASL milanesi, in maniera proporzionale alla presenza di persone sottoposte a una misura penale intra o extra muraria negli Istituti e nel territorio della città e nella provincia di Milano, se si considera che la sola popolazione detenuta nei tre istituti

¹⁷ Bando a due fasi di Fondazione Cariplo "Promuovere nelle comunità territoriali il sistema delle misure alternative per persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria".

milanesi rappresenta storicamente più del 40% di quella detenuta in Lombardia e più del 6% a livello nazionale.

Tabella 2.2 – Distribuzione finanziamenti per delibere e territori (valori in euro)

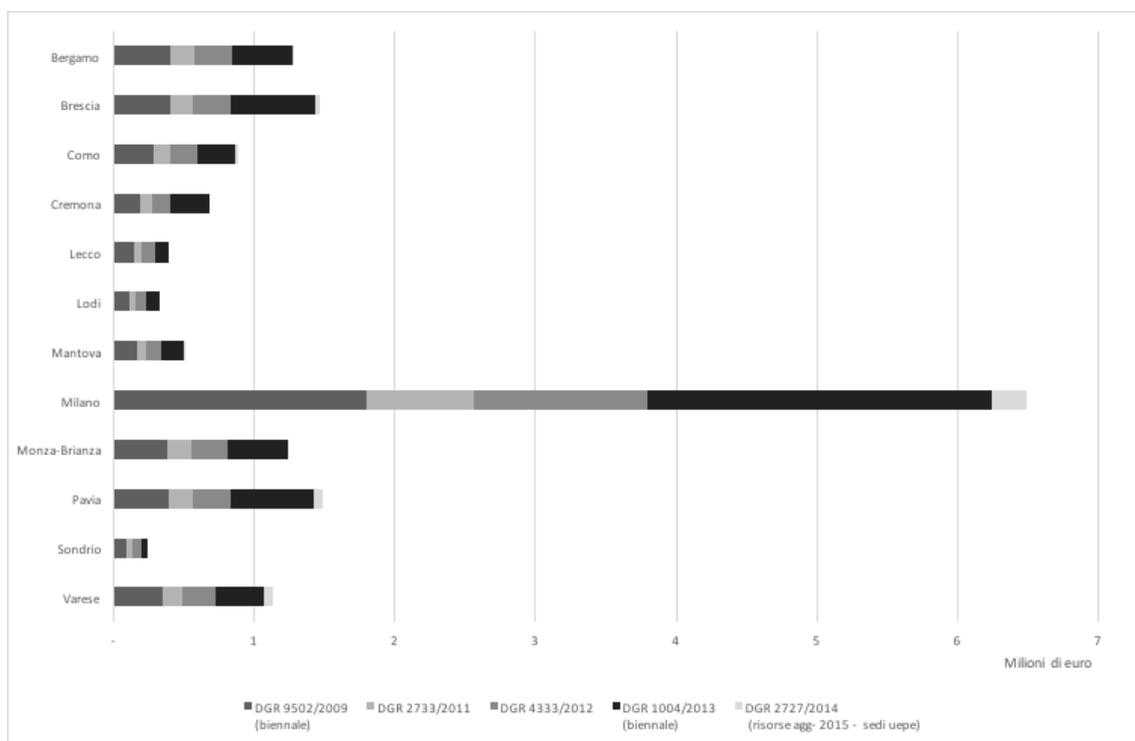
ASL	DGR 9143/2009 (agente di rete)	DGR 9502/2009 (biennale)	DGR 11134/2010 (agente di rete)	DGR 2733/2011	DGR 4333/2012	DGR 1004/2013 (biennale)	DGR 2727/2014**	TOTALI
Bergamo	24.362,57	402.888,92	24.362,57	170.000,00	272.987,20	425.682,00	7.414,00	1.327.697,26 €
Brescia	31.619,79	397.858,33	42.539,79	168.000,00	268.833,60	603.214,00	25.859,00	1.537.924,51 €
Como	25.343,31	279.756,23	34.079,31	120.000,00	190.673,60	278.265,00	16.637,00	944.754,45 €
Cremona	16.222,49	193.133,03	16.222,49	82.000,00	130.451,20	274.460,00		712.489,21 €
Lecco	11.237,92	140.497,70	11.237,92	60.000,00	96.238,40	99.921,00		419.132,94 €
Lodi	12.463,64	109.941,07	12.463,64	48.000,00	74.825,60	91.690,00		349.383,95 €
Mantova	13.381,79	161.947,30	13.381,79	68.000,00	109.548,80	159.976,00	7.595,00	533.830,68 €
Milano*	335.368,75	1.795.862,86	391.060,75	766.000,00	1.234.004,80	2.449.784,00	243.083,00	7.215.164,16 €
Monza-Brianza	68.861,46	384.385,60	68.861,46	164.000,00	260.664,00	426.887,00		1.373.659,52 €
Pavia	58.656,81	395.374,32	63.783,51	168.000,00	264.683,20	594.968,00	67.044,00	1.612.509,84 €
Sondrio	10.880,69	93.003,30	10.880,69	40.000,00	64.000,00	49.633,00		268.397,68 €
Varese	41.600,78	345.351,34	50.336,78	146.000,00	233.089,60	345.520,00	59.268,00	1.221.166,50 €
TOTALI	650.000,00	4.700.000,00	739.210,70	2.000.000,00	3.200.000,00	5.800.000,00	426.900,00	17.516.110,70 €

* Comprende le ASL Città di Milano, Milano 1 e Milano 2

** Risorse aggiuntive per l'anno 2015 destinate ai territori ASL sedi di un UEPE

La proporzione non cambia se si considerano le quote di finanziamento escludendo, per gli anni in cui venivano finanziati attraverso delibere *ad hoc*, gli agenti di rete, con le tre ASL di Milano che percepiscono il 40% del finanziamento complessivo. La città metropolitana milanese costituisce di fatto un territorio a parte, rispetto al resto della Regione, per la dimensione economica dell'intervento in ambito penale. La complessità del territorio deriva non soltanto dalle dimensioni numeriche del fenomeno penale, ma anche dalla sua organizzazione, con tre istituti penitenziari per adulti, un IPM, gli uffici UEPE e USSM che operano sui territori di tre differenti ASL. Si tratta di una complessità che si riflette negativamente soprattutto sugli interventi a favore del reinserimento lavorativo e nella gestione dei percorsi individuali che inevitabilmente "attraversano" i confini amministrativi delle ASL. Sono, questi, alcuni fattori critici emersi nel corso delle interviste, durante le quali è stata sottolineata anche l'esigenza di rendere flessibile l'uso dei finanziamenti delle ASL, così che i confini amministrativi non ostacolano l'inserimento lavorativo.

Grafico 2.2 - Distribuzione territoriale dei finanziamenti per ASL (2009-2015, solo piani ASL)



Come accennato, gli “Agenti di rete” hanno avuto, dal 2005 al 2010, un percorso di sperimentazione autonomo, avviato dalla Legge regionale e proseguito con delibere successive fino al 2010. La tabella 2.3 sintetizza le sole informazioni finanziarie disponibili, cioè quelle dal 2005 al 2010, al fine di mostrare la distribuzione territoriale dei finanziamenti nel corso del quinquennio di sperimentazione dell’agente di rete.

Tabella 2.3 - Distribuzione territoriale dei finanziamenti per gli agenti di rete
(2006-2010 – Valori in euro)

ASL	IP	DGR 1206/2005	DGR 4175/2007	DGR 7081/2008	DGR 9143/2009	DGR 11134/2010
BG	Bergamo	12.000,00	12.600,00	14.267,00	24.362,57	24.362,57
BS	Brescia	24.000,00	25.200,00	28.530,00	31.619,79	42.539,79
CO	Como	12.000,00	12.600,00	14.267,00	25.343,31	34.079,31
CR	Cremona	12.000,00	12.600,00	14.267,00	16.222,49	16.222,49
LC	Lecco	-	12.600,00	14.267,00	11.237,92	11.237,92
LO	Lodi	-	12.600,00	14.267,00	12.463,64	12.463,64
MB	Monza	57.600,00	60.480,00	60.480,00	68.861,46	68.861,46
MI	Milano*	357.600,00	375.520,00	375.520,00	335.368,75	391.060,75
MN	Mantova	12.000,00	12.600,00	14.267,00	13.381,79	13.381,79
PV	Pavia**	36.000,00	37.800,00	42.801,00	58.656,81	63.783,51
SO	Sondrio	-	12.600,00	14.267,00	10.880,69	10.880,69
VA	Varese*** *	24.000,00	37.800,00	42.800,00	41.600,78	50.336,78
	TOTALI	547.200,00	625.000,00	650.000,00	650.000,00	739.210,70

* Comprende San Vittore, Opera e Bollate

** Comprende Pavia, Vigevano e Voghera

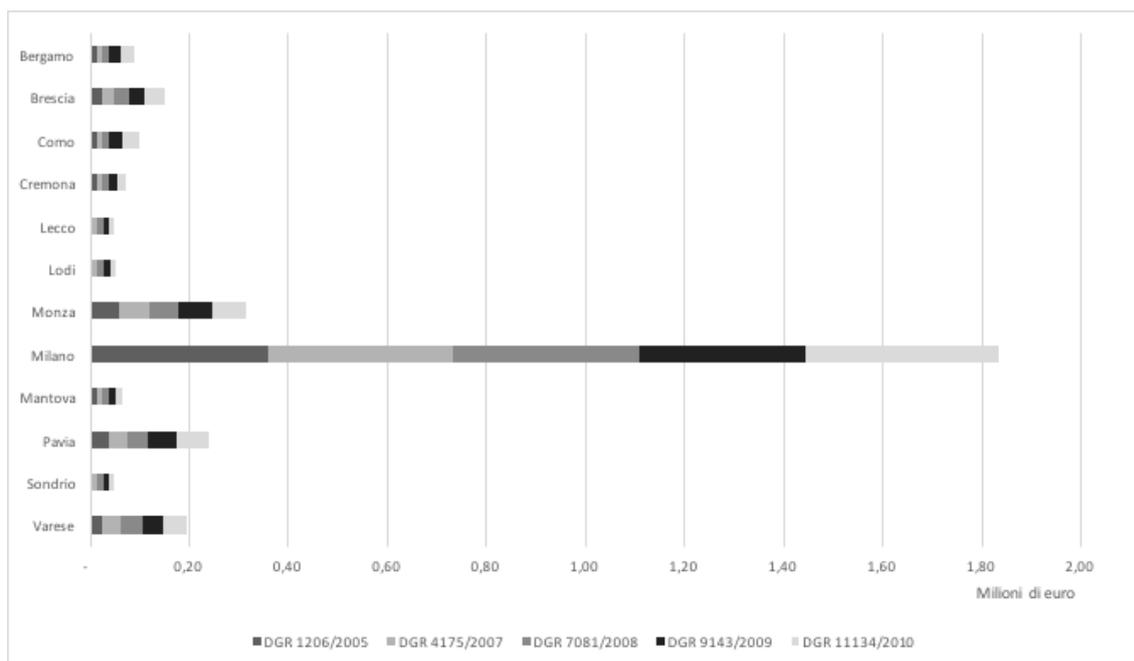
***Comprende Busto Arsizio e Varese

Risulta evidente come, di nuovo, ben oltre la metà delle risorse abbia riguardato la sola provincia (ora città metropolitana) di Milano, con il 57% del totale dei finanziamenti erogati nel periodo, seguita da Monza con il 10%.

Dalle interviste effettuate è emerso come un elemento di criticità il fatto che la sperimentazione dell'agente di rete non abbia dato vita né a una specifica figura professionale, né ad un servizio continuativo. Di fatto la possibilità di mantenere in vita l'esperienza positivamente condotta nei primi cinque anni di attività è stata demandata alle organizzazioni del privato sociale, come opzione progettuale all'interno delle priorità previste dai piani di intervento delle singole ASL. Ciò ha di fatto portato a una riduzione complessiva delle risorse dedicate a questa figura e del numero degli educatori impiegati in queste mansioni, oltre che a una distribuzione non omogenea nel territorio regionale del loro intervento. L'assenza di dati relativi alle risorse finanziarie per questa azione specifica, e di quelli di monitoraggio e rendicontazione delle attività realizzate, non ci ha permesso di quantificare la riduzione di intervento messa in luce dai testimoni privilegiati. Nel contempo, analizzando i soli progetti presentati nell'ultimo biennio abbiamo rilevato che il numero delle ore esplicitamente dedicate all'attività di questa figura si è fortemente ridotto, passando dalle 31.000 ore circa del 2008 alle 17.000 del 2014. A ciò si somma il fatto che la diminuzione non ha coinvolto uniformemente tutto il territorio regionale, ma ha inciso diversamente nei diversi contesti locali, con alcuni di questi che hanno comunque investito su questa figura e altri che invece ne hanno fortemente ridimensionato l'azione, o l'hanno cancellata del tutto. In conclusione, pur in assenza di

adeguate informazioni relative al periodo 2010-2014, ci sembra si possa dire che il ridimensionamento delle ore rilevato dai recenti progetti, sia coerente con le valutazioni emerse dalle interviste.

Grafico 2.3 - Distribuzione territoriale dei finanziamenti per gli agenti di rete (2006-2010)



Sarebbe utile prevedere un orientamento di *policy* più definito, strutturato e omogeneo che renda l'intervento di questa figura uniformemente diffuso sull'intero territorio regionale, se, come ribadito anche nel Piano di azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria per il biennio 2014-2015¹⁸ l'obiettivo strategico in questo ambito è quello di consolidare la funzione dell'Agente di Rete. Un fatto considerato positivamente dagli intervistati è stato, inoltre, l'accento posto sul lavoro all'esterno del carcere di questa figura, con l'indicazione nella delibera del 2013 di destinare il 75% del monte ore complessivo allo svolgimento di attività all'esterno degli istituti, cosa che ha facilitato le funzioni di raccordo a livello territoriale tra i vari attori della rete, e ha permesso di accompagnare in maniera più efficace i percorsi di reinserimento sociale. Le attività "esterne" svolte dagli agenti di rete (colloqui con i familiari, visite domiciliari, rapporti con le organizzazioni che gestiscono progetti di accoglienza e/o lavoro e con i servizi degli Enti locali che hanno in carico la persona) hanno permesso inoltre di costruire effettivi percorsi di reinserimento garantendo la continuità della presa in carico nel passaggio tra la detenzione in carcere e il ritorno nella società.

¹⁸ Approvato con la d.g.r. 1004 del 2013.

2.2.1 L'implementazione della legge 8/2005 nel quinquennio di riferimento della missione valutativa

I piani di intervento

Dopo i primi anni di sperimentazione dei progetti finanziati attraverso la Legge regionale 8/2005, con la d.g.r. 27 maggio 2009 n. 9502 Regione Lombardia ha implementato il “patto di inclusione sociale” introdotto dalle “Linee guida per l’inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria” definite nel 2008 dalla Commissione nazionale consultiva e di coordinamento per i rapporti con le Regioni, gli Enti locali e il volontariato. Il Patto rappresenta lo strumento di coordinamento e integrazione degli interventi in ambito penale, con l’obiettivo di “sostenere e sviluppare forme di pianificazione territoriale integrata”. La realizzazione di quanto previsto dai Patti di inclusione sociale è stata sostenuta attraverso il finanziamento dei Piani di intervento presentati dalle ASL e articolati in macro-progetti territoriali.

Dall’analisi dei piani presentati dalle ASL per il biennio 2009-2010 e per il biennio 2014-2015 (i soli periodi per i quali è stato possibile completare una raccolta completa dei documenti di pianificazione delle ASL), per quel che riguarda i soli interventi rivolti alla popolazione adulta sottoposta a un provvedimento dell’Autorità giudiziaria, emerge come l’attivazione dei macro-progetti non sia stata uniforme sul territorio. Nei piani presentati dalle ASL nell’ottobre del 2009, i progetti specifici - che proponevano cioè un intervento esclusivo o fortemente prioritario su una sola tematica - e quelli che effettivamente costituivano dei macro-progetti così come definiti dalla delibera regionale, erano circa lo stesso numero: 10 progetti specifici e 11 macro-progetti.

Progetti e macro-progetti non erano distribuiti in maniera uniforme nel territorio, per effetto di processi differenti di aggregazione degli interventi e di costruzione delle *partnership* territoriali. Tutte le ASL hanno recepito l’indicazione regionale di avviare un processo di costruzione di reti territoriali capaci di offrire un intervento integrato, con azioni complementari e una regia comune, ma non tutte sono riuscite a conseguire l’obiettivo di presentare un unico macro-progetto già nella fase di richiesta dei finanziamenti, anche per ragioni di tipo amministrativo (non tutti i capofila erano in grado di sostenere l’impegno della gestione economica di un progetto di grandi dimensioni). Ad esempio, è questa la giustificazione della scelta di presentare più progetti per ciascuna area di intervento del piano dell’ASL di Brescia (quella con il maggior numero di singoli progetti), che rimanda la costruzione di un raccordo, anche formalizzato, tra i diversi progetti alla successiva fase di attuazione degli interventi.

Tabella 2.4 - Distribuzione territoriale per tipo di progetto (2009-2010)

ASL	Progetti specifici	Macro-progetti
Bergamo	0	1
Brescia	3	0
Como	1	1
Cremona	0	1
Lecco	0	1
Lodi	1	0
Mantova	1	0
Milano	1	1
Milano 1	0	1
Milano 2	1	1
Monza-Brianza	1	1
Pavia	0	1
Sondrio	0	1
Varese	1	1
Totale	10	11

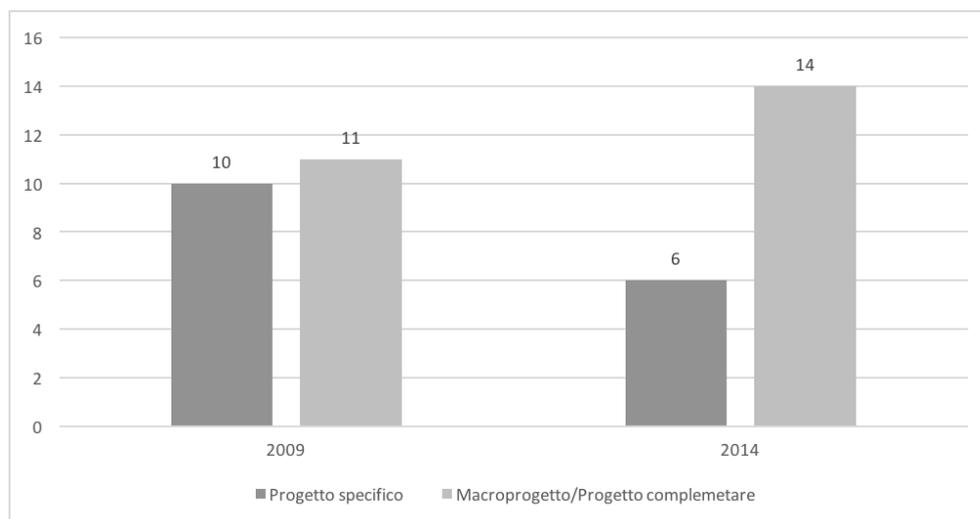
Alla fine del 2011 i macro-progetti territoriali finanziati ai sensi della d.g.r. 9502/2009 erano conclusi e, per alcuni mesi, gli interventi si sono - di fatto - interrotti. La delibera che definiva le linee di azione per l'anno 2012¹⁹ fu approvata solo alla fine del 2011 e i nuovi progetti ebbero inizio nell'estate del 2012, con un'interruzione degli interventi di diversi mesi. Inoltre, la nuova delibera e il relativo decreto attuativo²⁰ non ha riproposto l'integrazione degli interventi in macro-progetti territoriali, ma, al contrario, ha previsto una quota di cofinanziamento penalizzante per i progetti di maggior rilievo economico (il 35% del costo complessivo del progetto per richieste di finanziamento superiori ai 50.000 euro, di contro al 25% richiesto per richieste di finanziamento inferiori) spingendo di fatto molte organizzazioni a proporre progetti di intervento specializzati e di dimensioni ridotte.

La linea strategica, indicata dalla Regione Lombardia, di aggregazione degli interventi in macro-progetti è stata infine riproposta con l'ultima delibera regionale (d.g.r. 29 novembre 2013 n. 1004), che introduce anche i Piani di intervento integrati come strumenti di identificazione delle priorità territoriali e di *governance* del sistema degli interventi territoriali. La delibera introduce anche, a fianco dei macro-progetti (che comprendono più azioni realizzate a livello locale), la possibilità di realizzare dei progetti complementari, capaci di coinvolgere più territori differenti in un programma unitario.

Grafico 2.4 - Tipi di progetto (2014-2015)

¹⁹ Utilizzando i Fondi Carcere 2011, d.g.r. 2733/20111

²⁰ Decreto n. 4677 del 29 maggio 2012 della D.G. Famiglia, conciliazione, integrazione e solidarietà sociale



Di fatto, le sole ASL che hanno presentato dei progetti complementari sono quelle milanesi, territorio nel quale le esperienze condotte negli anni precedenti (in parte realizzate anche grazie ai finanziamenti della Fondazione Cariplo²¹), hanno permesso di presentare tre progetti “gemelli”, con alcune azioni comuni all’intero territorio milanese (Progetto TRIO, capofila la cooperativa sociale A&I). La strategia dei progetti complementari, accolta dalle ASL, è stata possibile grazie al fatto che i tre progetti hanno avuto un unico capofila e diversi partner in comune. Negli altri territori lombardi non sono stati presentati progetti complementari probabilmente per il tempo troppo breve a disposizione delle ASL per risolvere le complesse questioni legate alla gestione amministrativa dei finanziamenti inter-territoriali

²¹ Fondazione Cariplo, facendo propria la linea strategica di promozione dei macro-progetti indicata dalla Regione nel biennio 2009-2010, aveva finanziato il progetto A.R.I.A., operativo nell’area milanese da settembre 2011 a settembre 2013, che ha permesso di sperimentare il modello di intervento proposto dal progetto complementare TRIO finanziato ex L8/2005 per il biennio 2014-2015.

Tabella 2.5 - Numero di progetti per ASL – Distinzione per tipo (2014-2015).

ASL	Progetti specifici	Macro-progetti	Progetti complementari
Bergamo	2	1	0
Brescia	0	1	0
Como	0	1	0
Cremona	0	1	0
Lecco	0	1	0
Lodi	0	1	0
Mantova	0	1	0
Milano	0	0	1
Milano 1	1	0	1
Milano 2	1	0	1
Monza-Brianza	1	0	0
Pavia	0	1	0
Sondrio	1	0	0
Varese	0	3	0
Totale	6	11	3

I progetti complementari rispondono all'esigenza di mettere in campo interventi capaci di personalizzare i percorsi di reinserimento sociale di un universo di riferimento connotato da forti tratti di mobilità: quella che segna il passaggio dal carcere a una misura erogata territorialmente, oppure quella legata alla ricerca di opportunità lavorative o per esigenze familiari.

Pare invece pienamente adottata, salvo rare eccezioni, la strategia dei macro-progetti, che rappresentano il 70% del totale (considerando che i tre progetti complementari milanesi hanno anche le caratteristiche proprie del macro-progetto).

Le priorità di intervento

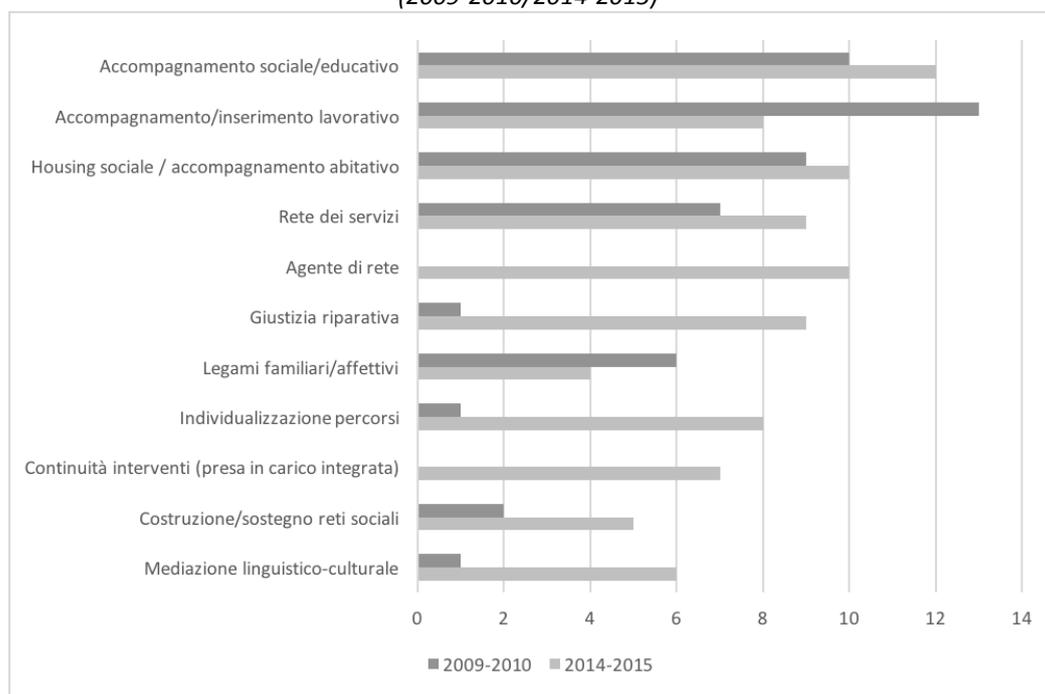
L'analisi dei piani presentati dalle ASL ha permesso di mettere in luce l'insieme delle priorità e delle strategie di intervento individuate nei differenti ambiti territoriali, sebbene le linee di azione indicate in questi documenti ricalchino abbastanza quelle della delibera regionale, in particolare per il biennio 2014-2015.

Le linee di intervento individuate dalla Regione Lombardia per quest'ultimo biennio, fondate su una valutazione dell'esperienza degli anni precedenti, avevano l'obiettivo di indirizzare la programmazione territoriale, ma lasciavano ciascuna ASL libera di individuare le effettive priorità di intervento per il proprio contesto di riferimento. Le priorità e le linee di azione

effettivamente scelte riecheggiano certamente il deciso indirizzo dato dalla Regione, ma un'analisi delle scelte effettivamente compiute da ciascun gruppo inter-istituzionale ha consentito di individuare quali sono i bisogni rilevati uniformemente sull'intero territorio regionale e quali invece costituiscono delle specificità locali.

Anche in questo caso l'analisi è stata svolta sui piani presentati dalle ASL per il biennio 2009-2010 e per il biennio 2014-2015, i soli periodi per i quali è stato possibile completare una raccolta dei documenti di pianificazione delle ASL coinvolte.

Grafico 2.5 – Priorità d'intervento nei Piani delle ASL lombarde
(2009-2010/2014-2015)*



* Il grafico rappresenta le linee d'intervento più diffuse all'interno dei Piani territoriali delle ASL.

Nel grafico sono riportate le priorità più diffuse a livello territoriale nei piani di intervento stilati dalle ASL, si tratta cioè di quelle linee di azione che sono state indicate come prioritarie dal maggior numero di ASL. Emerge chiaramente come le priorità più diffuse siano anche quelle più "classiche" degli interventi sociali rivolti alle fasce vulnerabili della popolazione: l'accompagnamento sociale ed educativo (prioritario in 10 differenti ASL nel 2009 e in 12 nel 2014), l'accoglienza abitativa (9 ASL nel 2009 e 10 nel 2014), l'inserimento lavorativo (13 ASL nel 2009, 8 nel 2014). Nel periodo sottoposto a valutazione (ma anche, allargando lo sguardo, negli anni precedenti) rimangono dunque questi i bisogni ritenuti fondamentali per accompagnare i percorsi di inserimento sociale delle persone sottoposte a una misura penale, se consideriamo la loro diffusione territoriale (e cioè la loro presenza tra le priorità più urgenti indicate nei piani delle ASL) come un adeguato indicatore della loro rilevanza. Ad essi si aggiungono alcune priorità che riguardano il contesto o le modalità di erogazione degli

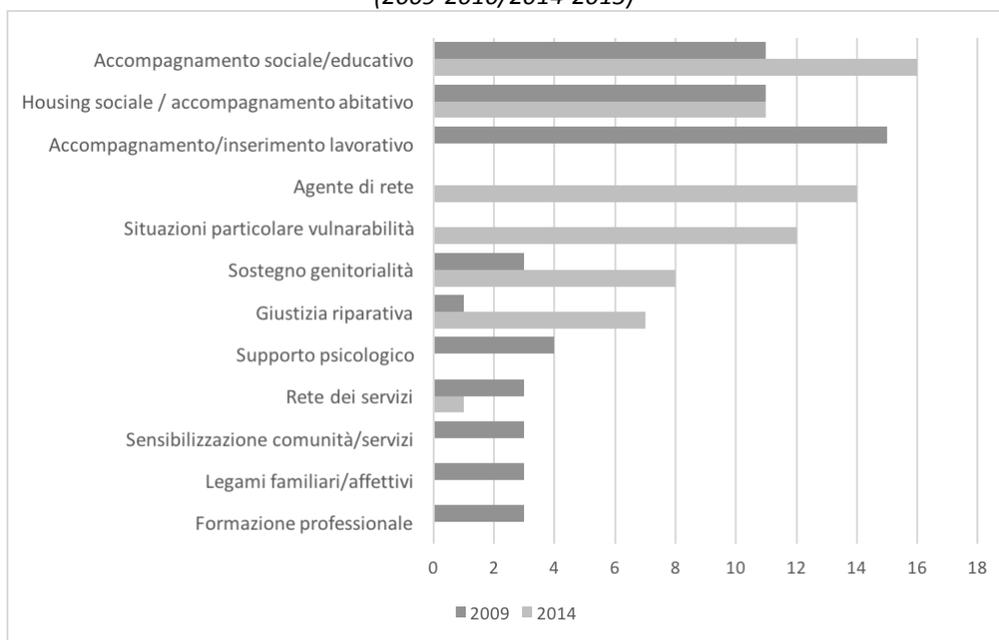
interventi: la costruzione di una rete dei servizi capace di operare in maniera sinergica, il maggiore coinvolgimento dei servizi territoriali e l'attivazione delle risorse locali, la personalizzazione dei percorsi di inserimento socio-lavorativo e abitativo, la continuità degli interventi nel passaggio tra dentro e fuori dal carcere, l'opportunità e la capacità di realizzare una presa in carico integrata tra le diverse agenzie territoriali coinvolte nel percorso individuale di inserimento sociale.

In alcuni casi le priorità territoriali sembrano discendere dalle linee di intervento indicate nel Piano di azione regionale: è il caso, per esempio, dell'agente di rete, che diventa una priorità rilevante nell'ultimo biennio, quando è anche una delle specifiche linee di azione indicate dalla delibera regionale, mentre nel 2009, quando godeva ancora di un proprio specifico finanziamento non costituiva tanto una priorità da realizzare, quanto piuttosto uno strumento utile per raggiungere gli obiettivi prefissati dai piani di intervento locali. Lo stesso si può dire per le azioni di giustizia riparativa, che assumono un ruolo rilevante nell'ultimo biennio, quando sono anch'esse esplicitamente indicate tra le priorità di azione definite a livello regionale, così come per la mediazione culturale e per alcuni obiettivi che paiono più di carattere trasversale e di metodo che di intervento operativo, come l'individualizzazione dei percorsi, la continuità degli interventi, la costruzione di reti sociali.

Pare in ogni caso confermato quello che abbiamo rilevato anche con le interviste e i questionari, e cioè che vada ulteriormente rafforzato l'intervento sull'inserimento lavorativo, da considerare anche come strumento per garantire eque opportunità di accesso alle misure e ai percorsi alternativi alla detenzione anche a chi viva una situazione di particolare fragilità economica e sociale. Le misure di accompagnamento al lavoro possono dunque rappresentare, anche al di là della loro reale efficienza nel produrre un effettivo inserimento nel mondo del lavoro in tempi rapidi, un utile strumento per garantire il successo di un percorso di reinserimento sociale di medio e lungo termine, tanto più efficace se affiancate da percorsi di accompagnamento socio-lavorativo. Analogo discorso ci è stato fatto riguardo all'accoglienza e al sostegno abitativo, che, a parere degli intervistati, andrebbe rafforzato, tanto più ora che le novità introdotte nella legislazione penale, e in particolare dalla Legge 199/2010, hanno portato a un'estensione dei potenziali fruitori di percorsi domiciliari e territoriali, facendo contemporaneamente emergere maggiori fragilità, soprattutto sul piano abitativo.

Nei progetti finanziati le priorità strategiche indicate nei piani territoriali si traducono in azioni concrete, in prestazioni offerte ai destinatari degli interventi. Lavoro, casa e accompagnamento socio-educativo restano comunque, anche a questo livello operativo, i tre assi portanti degli interventi, sebbene nell'ultimo biennio le azioni di accompagnamento all'inserimento lavorativo siano state per lo più incluse nell'area dell'accompagnamento educativo, come strumento di attivazione tipico dei percorsi individuali sostenuti attraverso il sistema delle doti.

Grafico 2.6 – Principali linee di intervento finanziate a livello regionale
(2009-2010/2014-2015)*



* Nel grafico viene rappresentato il numero di progetti finanziati per area d'intervento.

Naturalmente è ovvio che ci sia corrispondenza tra le azioni progettuali proposte per un finanziamento e le priorità strategiche indicate negli atti deliberativi regionali o nei piani e nei bandi delle ASL. Ma, approfondendo l'osservazione, si nota, nei progetti, una maggiore attenzione al piano dei bisogni individuali, per cui sono più diffuse le azioni rivolte, ad esempio, alla tutela e al sostegno delle relazioni genitoriali (indicata come linea di azione in 3 progetti nel 2009 e in 8 nel 2014) e dei percorsi indirizzati a persone che si trovano in una situazione di particolare vulnerabilità (stranieri, tossicodipendenti, persone che manifestano un disagio psichiatrico o un forte disagio economico e sociale, eccetera) (non era prevista nel 2009, è una priorità per 12 progetti nel 2014).

I partenariati progettuali

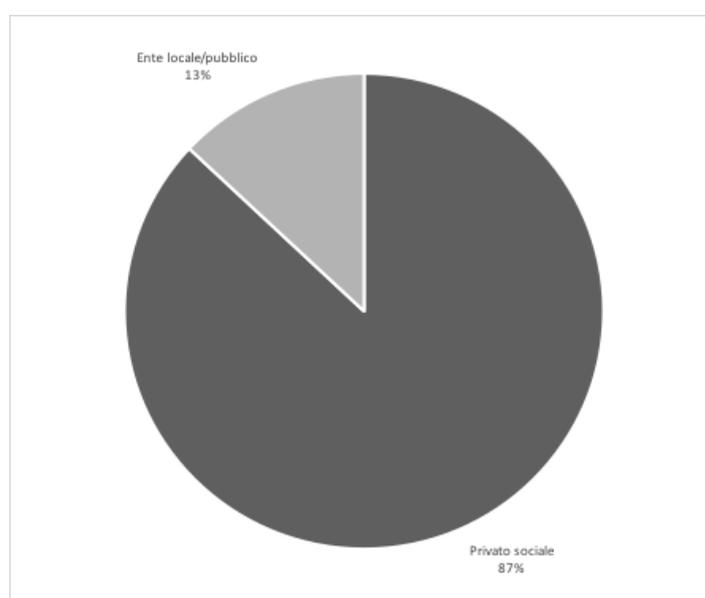
I soggetti capofila dei progetti finanziati nei bienni 2009-2010 e 2014-2015 sono per lo più organizzazioni del privato sociale: si tratta di cooperative sociali (26), associazioni (7) e fondazioni (1). Gli Enti locali guidano il partenariato progettuale in 7 casi (si tratta, in dettaglio, di 4 Comuni, 2 Province, 1 Azienda speciale partecipata da Comune e Provincia).

Tabella 2.6 - Enti capofila dei progetti finanziati (2009-2010/2014-2015)

Enti capofila	2009	2014
Cooperativa sociale	13	13
Associazione	4	3
Ente locale	4	3
Fondazione	0	1
TOTALE	21	20

La distribuzione delle responsabilità di capofila dei progetti è sostanzialmente uguale nei due bienni presi in considerazione, ed è dunque il privato sociale, innanzitutto, che è chiamato a farsi carico della gestione organizzativa ed economica dei macro-progetti. Responsabilità che tende a essere continuativa nel tempo: 9 su 20 delle organizzazioni capofila di un intervento avviato nel 2014 sono le stesse del 2009. Al contrario gli Enti locali solo di rado si assumono direttamente la responsabilità della gestione dei progetti (Tabella 2.6). Anche la loro partecipazione come partner progettuali è abbastanza ridotta: nel biennio 2014-2015 sono soltanto 19 (il 13% del totale) i partner pubblici (enti locali e aziende pubbliche) coinvolti direttamente nei progetti, essendo più spesso genericamente coinvolti nella più ampia rete territoriale su cui il progetto fa affidamento.

Grafico 2.7 - Composizione dei partenariati progettuali (2014-2015)



Nell'ultimo biennio, comunque, i 20 progetti finanziati hanno coinvolto un numero molto elevato di organizzazioni: i partner progettuali, cioè le organizzazioni direttamente responsabili della realizzazione del progetto e delle azioni da esso previste, sono 146 e, per la gran parte sono organizzazioni del privato sociale (87%) (Grafico 2.7).

Anche in questo caso è evidente come i macro-progetti siano riusciti ad aggregare un'ampia rete di partner, con una media di otto organizzazioni partner operative per ciascun progetto e con più della metà dei progetti che ne riunivano almeno sette.

Le azioni progettuali

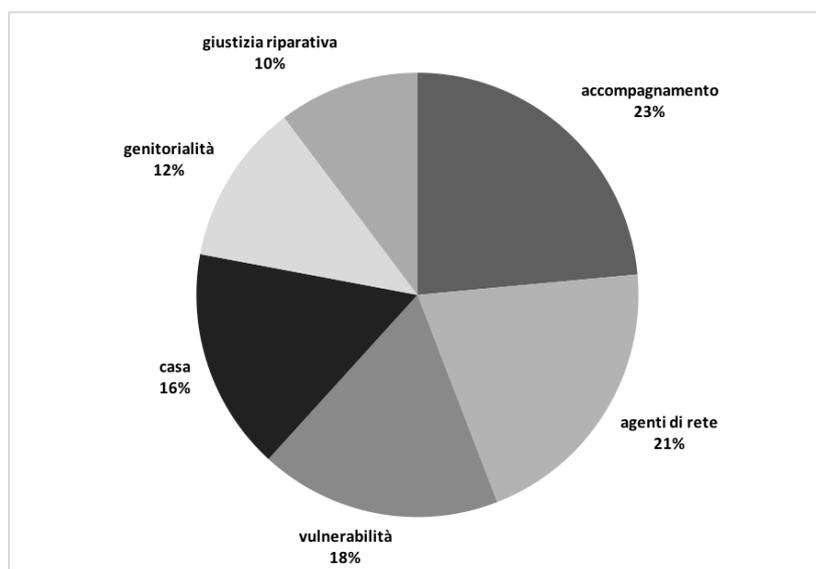
Tutti i progetti finanziati nel biennio 2014-2015 sono, di fatto, continuazioni di interventi già attivi sul territorio lombardo, fatta eccezione per un progetto che, tuttavia, ha come modello di riferimento esplicito una sperimentazione finanziata nell'ambito del già citato Bando Fondazione Cariplo 2010 "Promuovere nelle comunità territoriali il sistema delle misure alternative per persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria".

I finanziamenti del biennio 2014-2015 quindi danno continuità ad interventi già rodati, le *partnership* tra soggetti attuatori rimangono sostanzialmente stabili, anche se alcuni macro-progetti, in particolare quelli che sperimentano linee d'intervento innovative come – ad esempio – quella sulla "giustizia riparativa" aprono a nuove collaborazioni.

Quattro macro-progetti hanno previsto azioni relative a tutte le linee d'intervento individuate dalla delibera 1004/2013 ovvero:

1. Consolidamento delle reti territoriali (Agente di rete)
 2. Potenziamento e continuità dei percorsi di accompagnamento al reinserimento sociale
 4. Housing sociale e pronto intervento
 5. La giustizia riparativa
 6. Situazioni di particolare vulnerabilità
- cui si aggiunge la linea 3: trasversale alle aree adulti-minori: "la famiglia e la genitorialità".

Grafico 2.8 – Distribuzione delle azioni progettuali - biennio 2014-2015



Solo sei progetti (Bergamo, Cremona, Lodi, Mantova, Pavia, Varese) richiamano in modo esplicito la prospettiva dell'integrazione con gli interventi finanziabili attraverso il sistema della Dote "soggetti deboli". La deliberazione 1004/2013 non aveva infatti previsto il finanziamento di una linea d'intervento specificamente dedicata all'inserimento lavorativo, rimandando a quanto disposto dalla d.g.r. del 20 dicembre 2013 n. X/1107 che ha introdotto la logica dei progetti realizzati attraverso reti di partenariato anche per l'erogazione dei servizi previsti dalla dote soggetti deboli.

Le difficoltà rilevate, verificando lo stato di avanzamento dei progetti avviati a luglio 2014, nell'integrazione tra macro-progetti Legge 8/2005 e interventi finanziati attraverso il sistema delle doti, ha spinto la Regione ad intervenire con una specifica "Determinazione in merito al piano di azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria - ex d.g.r. 1004/2013 - annualità 2015" che ha stabilito che le risorse regionali disponibili nell'anno 2015 fossero finalizzate a sostenere interventi propedeutici al reinserimento lavorativo delle persone in misura alternativa, attraverso l'adozione dello strumento "borsa lavoro".

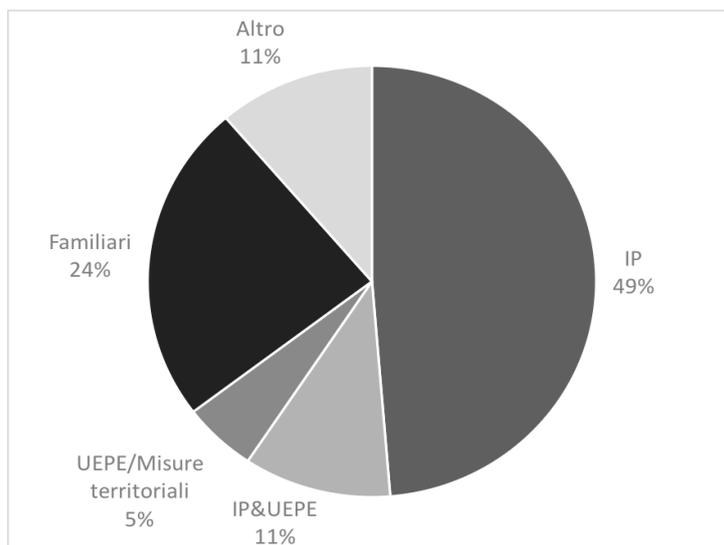
Se la linea d'intervento 2 "Potenziamento e continuità dei percorsi di accompagnamento al reinserimento sociale" prevista dalla 1004/2013 è stata impiegata in alcuni progetti per sostenere attività formative e laboratori di lavoro all'interno degli Istituti penitenziari, l'obiettivo dell'inserimento lavorativo per gli utenti in esecuzione penale esterna necessita, invece, di strumenti più mirati e capaci di aumentare concretamente le opportunità di occupazione e l'azione compensativa della Regione deve essere, dunque, collocata in questo contesto d'interpretazione.

I destinatari delle azioni progettuali

L'indisponibilità di dati relativi ai destinatari effettivi delle attività svolte non ha permesso di realizzare un'adeguata valutazione degli interventi sulla popolazione di riferimento. Ci siamo allora basati, per una stima della dimensione degli interventi rispetto alla popolazione dei destinatari potenziali, sui dati previsionali indicati nelle schede di presentazione delle proposte progettuali. In questo caso però i dati si caratterizzano per imprecisione e ambiguità, comprendendo a volte, senza la possibilità di distinguerli, i beneficiari diretti delle azioni e delle risorse finanziate e platee più ampie coinvolte da azioni più generiche e superficiali (informazione e sensibilizzazione, familiari coinvolti solo indirettamente dalle attività svolte, eccetera). Inoltre, in alcuni casi, le stesse persone sono probabilmente conteggiate più volte in categorie diverse, ad esempio dapprima come destinatari di un'azione di primo contatto/presa in carico, e poi come destinatari di un'azione specifica. Con le cautele imposte da queste considerazioni, abbiamo considerato sia l'insieme di tutti i destinatari indicati nelle schede progettuali presentate per il biennio 2014-2015, sia i destinatari direttamente sottoposti a un provvedimento dell'Autorità giudiziaria. Il numero complessivo di destinatari stimato a partire da quanto indicato nei documenti progettuali è di 9.647 persone, per la maggior parte sottoposte a una misura penale in carcere o nel territorio (6.259 persone, di cui 4.705 detenuti, 1.112

detenuti o sottoposti a una misura alternativa, 442 seguiti da UEPE e/o coinvolti in percorsi di giustizia riparativa o LPU), o loro familiari (2.334 persone).

Grafico 2.9 - Destinatari dei progetti (2014-2015)



La maggior parte dei destinatari, più della metà del totale, sono persone detenute in uno degli Istituti penitenziari della Lombardia. Un quarto (24%) sono i familiari di persone detenute o sottoposte a una misura penale alternativa o di comunità. Il numero di chi usufruisce di una misura alternativa è impossibile da estrapolare perché è spesso conteggiato assieme a quello di chi subisce un'altra misura (prima fra tutti la detenzione in carcere), tuttavia dall'analisi dei progetti incrociata con le interviste ai testimoni privilegiati può essere stimato attorno al 10% del totale. Va ovviamente considerato che spesso sono proprio le persone sottoposte a una misura alternativa alla detenzione a usufruire di un'azione onerosa come l'accoglienza abitativa o un percorso di accompagnamento socio-educativo e lavorativo. Anche per questo il loro numero è inferiore rispetto a quello di altre popolazioni che, più spesso, sono coinvolte in percorsi meno impegnativi (ad esempio colloqui di conoscenza e primo orientamento, informazione o orientamento; azioni di sensibilizzazione; fruizione di spazi comuni, come ad esempio quelli allestiti da alcuni progetti per i colloqui familiari).

Grafico 2.10 - Distribuzione territoriale dei destinatari degli interventi (2014-2015)

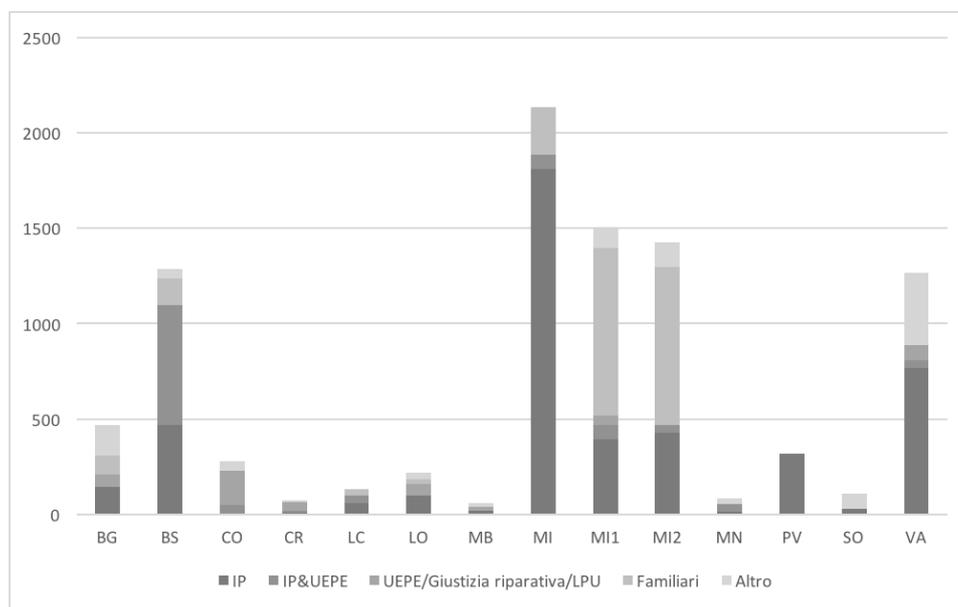
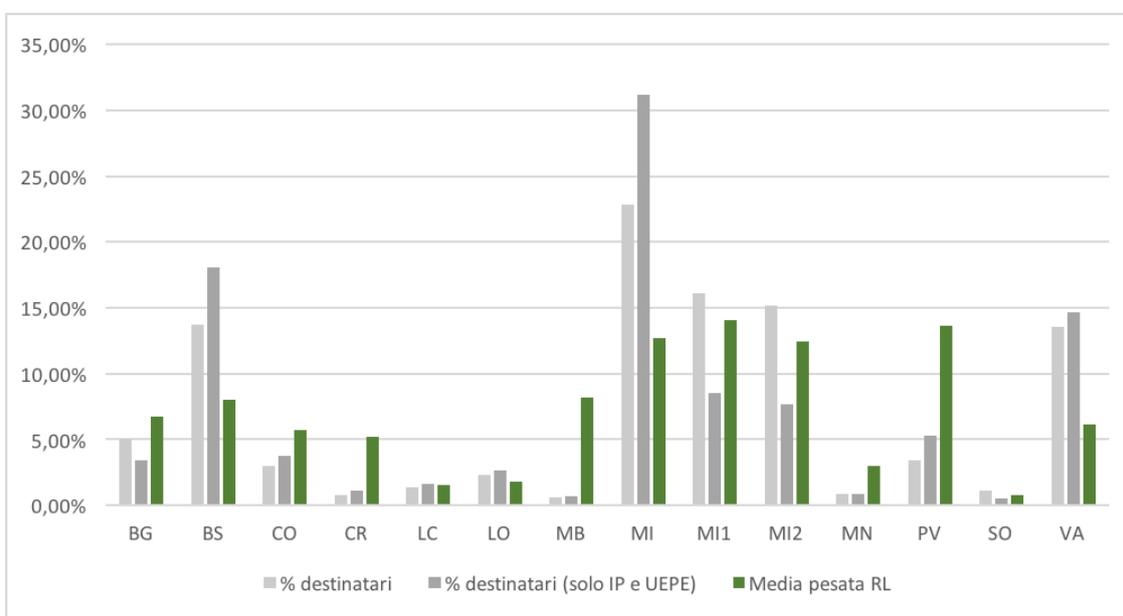


Grafico 2.11 - Confronto tra la distribuzione percentuale dei destinatari per ASL e la media pesata utilizzata nella delibera regionale per l'allocazione territoriale dei finanziamenti (2014-2015)



La distribuzione territoriale dei destinatari non sempre corrisponde, per dimensione numerica, all'entità dei finanziamenti assegnati a ciascuna ASL, ma si tratta di un elemento di difficile lettura in assenza di dati precisi che permettano di calcolare le risorse impiegate per ciascun utente, o gruppo di utenti, a seconda dei servizi erogati. Per poterlo fare occorrerebbe prevedere adeguati strumenti per la rilevazione della numerosità dei destinatari per categoria e per tipo di servizio/risorsa offerta nelle diverse fasi di vita dei progetti, dalla richiesta di finanziamento fino alla rendicontazione e alla valutazione finale. In una situazione come quella considerata, con ampie disparità di spesa pro-capite (che varia, nei diversi progetti finanziati, da 70 a 4.000 euro)²², spesso derivate da profonde differenze nel modo di conteggiare i "destinatari", per garantire un migliore monitoraggio dei servizi erogati e della spesa andrebbe inoltre valutata l'opportunità di introdurre dei meccanismi di standardizzazione delle prestazioni e dei loro costi. Sulla base dei dati disponibili possiamo stimare un costo per utente di 210,43 euro annui, se calcolato su tutti i destinatari indicati nei documenti progettuali, e di 324,33 euro annui, se si considerano i soli destinatari sottoposti a una misura dell'Autorità giudiziaria. È evidente che si tratta di un dato che, ad oggi, può fornire solo un'indicazione molto generale sull'entità complessiva delle risorse stanziare in rapporto alla numerosità dell'utenza dichiarata dai soggetti attuatori che pare, come peraltro avevamo già rilevato nella stima effettuata rispetto alla popolazione dei destinatari potenziali, ampiamente insufficiente²³.

Infine, con tutte le necessarie cautele, già più volte esplicitate, legate all'inadeguatezza dei dati disponibili, possiamo provare a fare una stima del grado in cui gli interventi finanziati siano riusciti a raggiungere la popolazione dei destinatari potenziali, basandoci, ancora una volta, sui dati utilizzati nella delibera regionale per calcolare i parametri di assegnazione dei finanziamenti a ciascuna ASL. I destinatari degli interventi che sono sottoposti a una misura dell'Autorità giudiziaria, dichiarati in sede progettuale per il biennio 2014-2015, sono 6.259 e rappresentano rispettivamente il 33% dei potenziali destinatari se scegliamo di considerare tali tutti i detenuti presenti negli Istituti penitenziari della Lombardia che abbiano un residuo di pena ancora da scontare inferiore ai tre anni oltre a tutte le persone che usufruiscono di una misura alternativa alla detenzione e sono seguite da un UEPE, e il 20% se teniamo conto della stima delle persone presenti negli Istituti penitenziari e di quelle in misura alternativa²⁴.

²² Si tratta di un dato che è ovviamente puramente indicativo della variabilità della spesa, stante l'impossibilità di ricavare il rapporto tra i costi e i destinatari di ciascuna azione progettuale.

²³ Si consideri, come termine di riferimento, che la valutazione di un progetto promosso da Fondazione Cariplo e realizzato nell'area milanese tra il 2011 e il 2013, ha stimato un costo pro-capite variabile dai 2.000 euro circa di un intervento di bassa intensità ad uno di 6.000 euro per un intervento ad alta intensità (con l'attivazione di più azioni sugli assi lavoro, casa e accompagnamento socio-educativo (Cfr. Laboratorio Sui Generis – Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca, *Monitoraggio e valutazione dei risultati e del modello di intervento del Progetto A.R.I.A.*, Rapporto di ricerca, 2013, a cura di Raffaele Monteleone e Andrea Molteni).

²⁴ Che diventa il 23% se correggiamo il dato stimato dal PRAP nella fase di programmazione con quello effettivo rilevato dal DAP il 31 dicembre 2014.

2.3 Conclusioni

Nel corso di questi anni, gli interventi finanziati in attuazione della Legge 8/2005 hanno subito interruzioni e modifiche rilevanti. Nel 2009, con la d.g.r. n. 9502, Regione Lombardia ha fatto un significativo investimento strategico, approvando finanziamenti biennali e promuovendo fortemente la realizzazione di macro-progetti territoriali che aggregassero ampie reti di partenariato locale. Come abbiamo visto, le delibere del 2011 e del 2012 non hanno portato avanti, in maniera decisa, questo orientamento e nel 2012 gli interventi finanziati hanno subito un'interruzione di diversi mesi per effetto di un ritardo nell'approvazione della delibera. Un altro elemento di criticità, di carattere strategico, è rappresentato dal fallimento dei progetti complementari, individuati come priorità regionali, assieme ai macro-progetti, dalla d.g.r. n. 1004 del 2013, che stanziava i finanziamenti per il biennio 2014-2015. Questo tipo di progetto, che avrebbe dovuto permettere di realizzare interventi su più territori contemporaneamente, superando i vincoli posti dalla gestione amministrativa dei finanziamenti attribuiti a ciascuna ASL, non è stato di fatto presentato in nessuno dei piani territoriali, ad eccezione del territorio metropolitano di Milano.

La figura dell'agente di rete ha goduto di uno specifico periodo di sperimentazione, con delibere e finanziamenti *ad hoc*. Potrebbe essere opportuno avviare una riflessione rispetto alla possibilità e all'opportunità di trasformare quella dell'agente di rete in una figura professionale specifica che operi all'interno dei servizi pubblici locali.

Dall'analisi degli interventi attuati risulta che le priorità strategiche individuate negli atti di programmazione regionale si traducono, con una buona aderenza, in linee di azione. Le azioni considerate più urgenti e necessarie, quelle che più sono diffuse nei progetti finanziati, riguardano gli assi di intervento su lavoro, accoglienza abitativa e accompagnamento socio-educativo, oltre al sostegno alle relazioni genitoriali e familiari. L'intervento sull'inserimento lavorativo, in particolare, è considerato prioritario per garantire eque opportunità di accesso alle misure e ai percorsi alternativi alla detenzione anche a chi viva una situazione di particolare fragilità economica e sociale. Analogo discorso riguarda l'accoglienza e il sostegno abitativo, tanto più ora che le novità introdotte nella legislazione penale, e in particolare la legge 199/2010, hanno portato a un'estensione dei potenziali fruitori di percorsi domiciliari e territoriali, facendo contemporaneamente emergere maggiori fragilità, soprattutto sul piano abitativo.

I soggetti attuatori sono per lo più organizzazioni del privato sociale, i capofila delle reti di partenariato sono, nella maggior parte dei casi, cooperative sociali. È poco frequente la partecipazione degli enti locali come capofila o partner progettuali.

Il numero dei destinatari delle azioni progettuali finanziate per il biennio in corso è stato stimato sulla base di quanto indicato nelle schede progettuali, si tratta quindi dei dati previsionali indicati dagli estensori dei progetti. I beneficiari delle prestazioni erogate (si presume che) saranno poco meno di diecimila (9.647). Si tratta per lo più di persone detenute o sottoposte a una misura dell'Autorità giudiziaria (65%) e loro familiari (24%). Alcune azioni

poi sono dirette al personale dei servizi dell'Amministrazione penitenziaria e del territorio, o prevedono il più ampio coinvolgimento della comunità locale.

Si tratta, come spiegato, di un dato da cui è impossibile estrapolare informazioni precise sul rapporto tra il tipo di azioni finanziate e i loro specifici destinatari ma, in generale, alcune categorie specifiche, come quella di chi usufruisce di una misura alternativa alla detenzione (circa il 10% del totale), sono proporzionalmente meno numerose.

La maggior parte dei destinatari, più della metà del totale, sono persone detenute in uno degli Istituti penitenziari della Lombardia. Un quarto (24%) sono i familiari di persone detenute o sottoposte a una misura penale alternativa o di comunità.

Sarebbe necessario poter disporre, nelle diverse fasi di raccolta dei dati (schede di progetto, monitoraggi, rendicontazione finale), di adeguati strumenti per la rilevazione della numerosità dei destinatari, che permettano di svolgere analisi più approfondite per categoria e per tipo di servizio/risorsa offerti. In una situazione come quella considerata, con ampie disparità di spesa pro-capite, spesso derivate proprio dalle profonde differenze nel modo di conteggiare i "destinatari" nei diversi progetti, per garantire un migliore monitoraggio dei servizi erogati e della spesa andrebbe inoltre valutata l'opportunità di introdurre dei meccanismi di standardizzazione delle prestazioni e dei loro costi. Nel paragrafo precedente abbiamo visto come, sulla base dei costi stimati, il livello di spesa pro-capite sia molto basso e oscilla tra i 210,43 euro annui, calcolati su tutti i destinatari indicati nei documenti progettuali (compresi quindi familiari, operatori, eccetera), e i 324,33 euro annui, calcolati considerando i soli destinatari sottoposti a una misura dell'Autorità giudiziaria.

Anche l'incidenza degli interventi rispetto alla popolazione dei destinatari potenziali appare limitata. Basandoci, ancora una volta, sui dati utilizzati nella delibera regionale per calcolare i parametri di assegnazione dei finanziamenti a ciascuna ASL, abbiamo visto come i destinatari degli interventi che sono sottoposti a una misura dell'Autorità giudiziaria, dichiarati in sede progettuale per il biennio 2014-2015, rappresentino rispettivamente il 33% dei potenziali destinatari se scegliamo di considerare tali tutti i detenuti presenti negli Istituti penitenziari della Lombardia che abbiano un residuo di pena ancora da scontare inferiore ai tre anni oltre a tutte le persone che usufruiscono di una misura alternativa alla detenzione e sono seguite da un UEPE, e il 20% se teniamo conto della stima delle persone presenti negli Istituti penitenziari e di quelle in misura alternativa. Si tratta di un dato che, se da un lato rende evidente il ruolo fondamentale che hanno avuto e hanno gli interventi finanziati attraverso la legge regionale 8/2005 nel sostenere i percorsi di reinserimento sociale di chi proviene da una detenzione in carcere o è comunque sottoposto a una misura penale nel territorio, dall'altro segnala la necessità di aumentare le risorse disponibili, soprattutto a fronte dei cambiamenti in corso nella legislazione e nell'esecuzione penale, che, sempre più, avranno un impatto diretto sui servizi sociali del territorio.

Non è stato, infine, possibile determinare in che misura gli interventi regionali abbiano effettivamente favorito un maggiore accesso alle misure alternative alla detenzione, in assenza di un sistema informativo dedicato a monitorare i percorsi individuali. Quel che è stato possibile

rilevare, con le azioni di ricerca qualitative, suggerisce però che gli interventi realizzati siano stati una risorsa essenziale, in alcuni casi l'unica disponibile, per permettere ai territori di sostenere e accompagnare i percorsi di reinserimento sociale, soprattutto laddove gli interventi insistevano congiuntamente su più assi: accoglienza abitativa, inserimento lavorativo, sostegno alle relazioni familiari e genitoriali. Si è dunque trattato di un intervento che ha consentito di migliorare i risultati e la “tenuta” dei percorsi avviati con la misura alternativa. In questo senso è possibile ipotizzare che la presenza di interventi sull'intero territorio abbia influito sulla disponibilità di concedere le misure alternative da parte della Magistratura di sorveglianza, contribuendo a spiegare, almeno in parte, la numerosità delle misure alternative/di comunità concesse in Lombardia.

CAPITOLO 3. Gli interventi finanziati dal Fondo Sociale Europeo: la dote soggetti deboli

L'obiettivo di questo capitolo è analizzare l'azione regionale nell'ambito delle politiche di inclusione sociale dedicate ai soggetti svantaggiati finanziate attraverso il Fondo Sociale Europeo. Dal 2008 la Regione Lombardia ha attivato una specifica linea della "Dote Formazione e Lavoro" dedicata ai cosiddetti "soggetti deboli" il cui disegno sarà illustrato in apertura dando conto delle trasformazioni intervenute nel corso del tempo, sino al 2015. Particolare attenzione verrà prestata al periodo tra il 2011 e il 2014; facendo leva sulla disponibilità di informazioni individuali sui beneficiari si entrerà nel dettaglio dei servizi erogati e dei problemi relativi alla valutazione dell'occupazione.

3.1 La programmazione regionale, i beneficiari e le risorse impiegate

Il sistema di welfare penale lombardo, come abbiamo visto, si fonda sulle disposizioni previste dalla Legge regionale 8 del 2005 che individua come ambiti privilegiati d'intervento la formazione degli operatori (art. 3), la tutela della salute (art. 4), la promozione di interventi socio-educativi (art. 5), l'assistenza alle famiglie (art. 6), la realizzazione di attività di istruzione e formazione (art. 7) e di orientamento e inserimento lavorativo (art. 8).

Dal 2008 la Regione Lombardia, nell'ambito delle politiche di inclusione sociale dedicate ai soggetti svantaggiati e finanziate attraverso il Fondo Sociale Europeo, ha attivato un'apposita linea della "Dote Formazione e Lavoro" dedicata ai cosiddetti "Soggetti deboli".

La Dote "Soggetti deboli" è stata finalizzata a migliorare le possibilità di reinserimento nella società delle persone soggette a restrizione della libertà presso gli Istituti di pena lombardi (area adulti e minori), ammesse a misure alternative alla detenzione o sottoposte a misure di sicurezza nel territorio regionale. Questa misura si somma ai percorsi/progetti di formazione e inserimento lavorativo finanziati attraverso i bandi ASL, cui è stato dedicato il capitolo precedente, e prevede, per le persone d'età compresa tra i 16 e i 64 anni sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria – sia in regime di detenzione che in esecuzione penale esterna, in carico all'Amministrazione penitenziaria (dai 18 ai 64 anni) o alla Giustizia minorile (dai 16 ai 21 anni) – la possibilità di usufruire di percorsi di formazione e riqualificazione professionale, e di percorsi di inserimento e integrazione nel mercato del lavoro.

La Dote "Soggetti deboli" è parte del sistema regionale delle Doti e si colloca all'interno della strategia espressa nei Programmi Operativi Regionali (POR) – asse inclusione sociale – di utilizzare le risorse stanziare dal Fondo Sociale Europeo per raggiungere destinatari deboli e favorire le politiche attive del lavoro.

I finanziamenti provenienti dal Fondo Sociale Europeo sono impiegati da molti anni per accrescere le *chance* occupazionali di destinatari soggetti a provvedimenti da parte dell'Autorità giudiziaria attraverso percorsi di formazione e inserimento lavorativo. Le risorse comunitarie (bandi FSE) sostengono progetti di formazione capaci di raggiungere i detenuti nelle carceri. La principale trasformazione introdotta però dal

sistema delle doti è stata quella di identificare i destinatari delle misure come titolari di risorse spendibili per acquisire panieri di servizi, in coerenza e continuità programmatica con gli strumenti di voucherizzazione già in uso a livello regionale in altri settori d'intervento (il prototipo è costituito dai voucher socio-sanitari). La dote ha certamente prodotto cambiamenti rilevanti rispetto al passato, introducendo la logica dell'accreditamento degli erogatori di prestazioni (soggetti attuatori) in concorrenza all'interno di un quasi-mercato, e nuove procedure di rendicontazione coerenti con le richieste dei finanziamenti europei. Con l'introduzione della Dote "Soggetti deboli", inoltre, Regione e Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria hanno condiviso l'analisi dei bisogni e stabilito linee d'intervento prioritarie allocando risorse predefinite per Istituti penitenziari e Uffici di Esecuzione Penale Esterna nei diversi territori. Le doti hanno infine veicolato l'introduzione del criterio dei "costi standard" per i servizi di formazione e inserimento al lavoro al fine di uniformare il sistema dell'offerta e rafforzare gli elementi di controllo sulla spesa pubblica.

Il triennio 2008-2010

Con il decreto 13319 del 19/11/08²⁵ la Regione Lombardia – Direzione Generale "Istruzione Formazione Lavoro" – ha pubblicato un avviso rivolto agli enti di formazione accreditati finalizzato all'assegnazione di un insieme di risorse, denominato Dote, destinate all'erogazione di servizi personalizzati di orientamento al lavoro e formazione professionale all'interno e/o all'esterno degli Istituti di pena e di accompagnamento all'inserimento lavorativo. I potenziali beneficiari della misura sono persone soggette a restrizione della libertà che possono accedere alla formazione sia all'interno degli Istituti di pena che all'esterno, se ammesse alle misure alternative.

La misura prevede due diversi tipi di percorso:

- 1) uno breve definito "approccio alla cultura della formazione e del lavoro – acquisizione di competenze minime trasversali e/o competenze tecnico/professionali", della durata massima di 30 ore, declinabile sia come percorso collettivo che individuale;
- 2) uno lungo definito "formazione professionale finalizzata all'inserimento socio-lavorativo", della durata compresa tra le 31 e le 300 ore al massimo, cui è possibile associare uno *stage* funzionale al raggiungimento degli obiettivi formativi, con riferimento alle macro-aree individuate nel Quadro regionale degli Standard Professionali (QRSP).

All'interno degli Istituti di pena l'offerta formativa poteva fare riferimento e sostenere le attività dei laboratori di lavoro già avviati senza esserne tuttavia vincolata. La delibera prevedeva, inoltre, la possibilità di progettare brevi percorsi personalizzati qualora per alcuni destinatari non fosse possibile o indicato l'inserimento nei percorsi comuni.

Nel successivo decreto 15339 del 18/12/08²⁶ viene pubblicato l'elenco di tutti i corsi ammessi e i relativi soggetti attuatori, le risorse finanziate complessivamente e il loro riparto per Istituto penitenziario (Case Circondariali, Case di Reclusione). Viene altresì precisato che il valore delle Doti è dato dal costo complessivo dell'insieme di servizi previsti dal Piano di intervento personalizzato (PIP).

²⁵ "Approvazione dell'avviso rivolto agli operatori accreditati riguardante la promozione dell'offerta formativa per detenuti - anno formativo 2008-2009 (P.O.R. Ob. 2 FSE 2007-2013, Asse IV – Capitale umano – Obiettivo specifico I)"

²⁶ "Approvazione dell'offerta formativa per detenuti e dell'avviso Dote soggetti deboli P.O.R. OB. 2 FSE 2007-2013, Asse III – Inclusione Sociale – Obiettivo Specifico G)"

I servizi offerti vengono distinti in:

- 1) servizi di elaborazione e realizzazione del Piano di intervento personalizzato (PIP);
- 2) servizi formativi/servizi di accompagnamento all'inserimento lavorativo.

I servizi formativi sono rivolti a tutta la platea dei potenziali beneficiari, mentre i servizi di accompagnamento all'inserimento lavorativo sono attivabili esclusivamente in associazione a percorsi formativi di durata inferiore a 31 ore.

Le borse lavoro sono facoltative, attivabili esclusivamente in associazione ai servizi di accompagnamento all'inserimento lavorativo, ed è previsto che ciascun destinatario possa partecipare a un solo percorso formativo. I soggetti attuatori finanziabili attraverso la Dote sono imprese e operatori accreditati per i servizi al lavoro e/o per i servizi formativi.

Il decreto prevede che gli operatori accreditati per i servizi al lavoro siano responsabili della richiesta della Dote, della definizione del PIP, dell'assegnazione del *case manager*, della messa in contatto con gli operatori della formazione, oltre che dell'istruttoria amministrativa.

Il triennio 2011-2013

Il decreto 7487 del 05/08/11²⁷ oltre a finanziare il sistema delle doti soggetti deboli, ha definito le nuove caratteristiche dell'offerta formativa per l'area adulti e ha introdotto percorsi rivolti specificamente all'area minori.

Per l'area adulti vengono individuate due misure:

- 1) la "dote riqualificazione soggetti deboli", che prevede un percorso formativo rivolto a detenuti con pena residua superiore ai 36 mesi (fatta eccezione per casi particolari concordati preventivamente con la Direzione dell'Istituto di pena e relativi a situazioni propedeutiche alla concessione della misura alternativa o a progetti di inclusione sociale);
- 2) la "dote ricollocazione soggetti deboli" che comprende servizi finalizzati al reinserimento lavorativo per destinatari disoccupati o inoccupati con pena residua inferiore a 36 mesi, detenuti presso un Istituto di pena, potenziali beneficiari di misure alternative o ammessi a misure alternative alla detenzione.

Per l'area minori vengono simmetricamente introdotte:

- 1) la "dote formazione minori", che finanzia servizi finalizzati alla ripresa del percorso formativo e orientati all'assolvimento dell'obbligo di istruzione, per destinatari dai 14 ai 16 anni detenuti all'interno dell'Istituto di pena minorile C. Beccaria di Milano;
- 2) la "dote inserimento occupazionale minori", che sostiene servizi finalizzati all'inserimento lavorativo per destinatari con età uguale o maggiore di 16 anni, sottoposti a procedimenti penali e soggetti a restrizione della libertà in area penale esterna e interna presso l'Istituto di pena minorile C. Beccaria di Milano.

Il decreto stabilisce il riparto dei finanziamenti tra gli Istituti di pena e gli UEPE a livello regionale e, per incentivare l'attivazione d'interventi finalizzati all'inserimento/reinserimento lavorativo, vincola le Case di

²⁷ "Approvazione degli avvisi relativi alla Dote formazione e lavoro soggetti deboli 2011/2012 (P.O.R. Ob. 2 FSE 2007-2013, Asse III Inclusione sociale – Obiettivo Specifico G)"

Reclusione a destinare almeno il 15% del budget assegnato alle doti “ricollocazione”, mentre per le Case Circondariali la quota vincolata allo stesso fine è del 10%. Le Direzioni degli Istituti vengono, inoltre, sollecitate a definire dei percorsi formativi coerenti con il profilo della popolazione detenuta.

Il biennio 2014-2015

La d.g.r. 1107 del 20/12/13²⁸ ha trasformato le modalità di definizione dell’offerta dei servizi di formazione e inserimento al lavoro della dote soggetti deboli e, conseguentemente, i criteri di distribuzione delle risorse di finanziamento, in modo complementare alle azioni avviate nell’ambito dei percorsi di accompagnamento al reinserimento sociale di cui alla d.g.r. X/1004²⁹. L’obiettivo di quest’orientamento è di far convergere quanto messo in campo con il sistema delle Doti e con la Legge 8 cercando di migliorare l’efficacia complessiva degli interventi.

Nella nuova configurazione della misura alle 29 strutture che costituiscono l’ossatura del sistema dell’esecuzione penale a livello regionale³⁰ è assegnato il compito di promuovere per ciascun ambito territoriale un partenariato costituito da: un operatore accreditato per l’erogazione di servizi al lavoro, individuato come capofila, da almeno un operatore accreditato per l’erogazione dei servizi di formazione, una cooperativa sociale, e un soggetto del mondo imprenditoriale.

Di questi partenariati possono far parte anche altri soggetti, come – ad esempio – ulteriori operatori accreditati per l’erogazione di servizi al lavoro, o enti impegnati in percorsi progettuali ai sensi della Legge 8/2005. La delibera stabilisce che, per ciascuno dei 29 ambiti, i partenariati territoriali possano presentare un solo progetto, che ciascun operatore accreditato per i servizi al lavoro possa essere capofila di un solo progetto ma che possa essere partner in più ambiti territoriali.

Vengono individuati nuovi criteri di allocazione delle risorse di finanziamento: agli Istituti Penitenziari viene assegnato complessivamente l’80% delle risorse, agli UEPE il 18%, agli OPG il 2%. Per determinare la distribuzione delle risorse tra gli Istituti vengono considerati il numero complessivo dei detenuti (20% di peso), il numero dei detenuti “definitivi” (peso 40%), quello dei detenuti con pena inferiore a tre anni (peso 25%), e i detenuti con altre posizioni giuridiche incidono per il 15%. La delibera determina, inoltre, che i servizi al lavoro debbano rappresentare almeno il 70% delle doti assegnate agli UEPE e il 30% di quelle attribuite agli Istituti penitenziari.

Al fine di curare l’attività istruttoria, il monitoraggio e la valutazione dei progetti, viene costituito un Nucleo di Valutazione e Monitoraggio presso la Regione Lombardia – DG “Istruzione, Formazione e Lavoro” –, cui partecipano referenti della regione stessa, del PRAP e del CGM.

L’Avviso Pubblico identifica una quota di risorse premiali, non inferiore al 5% della dotazione finanziaria complessivamente destinata all’area adulti, accantonate e successivamente ripartite tra le strutture (IP, UEPE, OPG) in proporzione alla capacità di attivare tirocini e/o contratti di lavoro.

²⁸ “Misure di inclusione socio-lavorativa per i soggetti sottoposti a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria (di concerto con l’Assessore Cantù)”

²⁹ Deliberazione n. X/1004 del 29/11/2013 “Piano di azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria - biennio 2014-2015 - (di concerto con l’assessore Aprea)”.

³⁰ 18 Istituti Penitenziari (Bergamo, Brescia, Bollate, Busto Arsizio, Como, Cremona, Lecco, Lodi, Mantova, Milano, Monza, Opera, Pavia, Sondrio, Varese, Verzano, Vigevano, Voghera); un Ospedale psichiatrico giudiziario (Castiglione delle Stiviere); 7 Uffici locali per l’Esecuzione Penale Esterna – UEPE (Bergamo, Brescia, Como, Mantova, Milano, Pavia, Varese); un Istituto Penale per i Minorenni (C. Beccaria – Milano); e 2 Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni – USSM (Milano, Brescia).

Con il decreto 1620 del 27/02/14³¹ il 10% delle risorse complessivamente stanziare (pari a Euro 250.000) vengono attribuite proporzionalmente ai risultati raggiunti dai singoli progetti. La delibera definisce come target prioritari per l'area adulti:

- le persone ristrette la cui situazione giuridica è tale da renderle potenziali beneficiarie di misure alternative o sostitutive alla detenzione;
- le persone ammesse a misure alternative (a seguito di un periodo di detenzione presso un Istituto di Pena o provenienti direttamente dalla libertà);
- i fruitori dell'esecuzione della pena presso il domicilio ai sensi della L. 199/2010 al fine di agevolare il progetto di reinserimento sociale.

Doti, beneficiari e risorse

Il diverso tipo e la differente qualità delle fonti informative disponibili rispetto ai tre periodi di cui si è data una descrizione dell'impianto programmatico, ha permesso un numero limitato di comparazioni, comunque sufficienti a dar sinteticamente conto dell'investimento in questo settore di politiche³² nel corso del tempo.

La Tabella 3.1 riassume le principali informazioni per i tre periodi d'interesse: nel corso del tempo è diminuito il numero di doti erogate e, di conseguenza, quello dei beneficiari. Nella maggior parte dei casi le doti sono state assegnate a italiani e, nel complesso, i beneficiari sono maschi. Sia nel primo che nel secondo periodo le doti sono state rivolte per lo più a persone nella fascia d'età tra i 20 e i 40 anni (Tabella 3.2)

Tabella 3.1 – Doti e beneficiari per Nazionalità e Genere
Valori assoluti e percentuali

Periodo	Doti	Italiani	Stranieri	Beneficiari	Maschi	Femmine
2008-2010	3.644	55,6	44,4	3.448	92,1	7,9
2011-2013	2.468	57,6	42,4	2.309	90,5	9,5
2014-2015	-	-	-	1.695	-	-

Cercando di utilizzare il più possibile tutte le fonti informative disponibili³³, la seguente tabella evidenzia il passaggio della spesa da circa 6 milioni di euro a meno di 2, vedendo complessivamente più che un

³¹ “Approvazione dell'avviso per la presentazione dei progetti rivolti all'attuazione di misure di inclusione socio-lavorativa per i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria (P.O.R. FSE 2007-2013)”

³² Per il periodo 2008-2010 la fonte è rappresentata da un documento di monitoraggio, per il 2011-2013 si è avuto accesso ad una consistente base di dati individuali dei beneficiari mentre, per il periodo 2014-2015, la fonte informativa è rappresentata dalle schede di rendicontazione di conclusione intervento inviate dai soggetti attuatori (ad eccezione di un caso mancante) alla DG Istruzione, Formazione e Lavoro nel mese di settembre 2015. Per un dettaglio si consulti la Nota Metodologica.

³³ Si ritiene opportuno esplicitare alcuni dettagli di metodo: per il periodo 2008-2010 la spesa è stata definita grazie al report di monitoraggio utilizzando esclusivamente il valore totale relativo alle doti (€ 6.297.738,84), non considerando il valore relativo ai servizi erogati (€ 6.300.969,00). Il valore della spesa per questo periodo potrebbe quindi essere leggermente sottostimato. Per lo stesso periodo il valore dei servizi per il Lavoro è calcolato come somma dell'elaborazione del PIP e dell'accompagnamento al lavoro. Per il periodo 2011-2013 la spesa è stata ricostruita grazie ai dati individuali che permettono una facile distinzione tra corsi di formazione, borsa lavoro e servizi al lavoro (accompagnamento, *coaching*, etc.). Per il periodo 2013-2015 non sono disponibili informazioni sul numero delle doti ma solo su quello dei beneficiari (potrebbero non coincidere, così come per gli altri due periodi considerati); per tale ragione il costo medio dell'intera tabella è costruito sul totale dei beneficiari e non sul totale delle doti; con riferimento al periodo 2013-2015 due enti non hanno riportato il numero dei beneficiari, e un ente non risulta aver inviato il monitoraggio, quindi il totale della spesa potrebbe essere sottostimato.

dimezzamento del numero dei beneficiari e della spesa media per beneficiario. Quella che sembra essere cambiata nel tempo è anche la distribuzione della spesa tra i diversi interventi. Nel periodo 2008-2010 era prevalentemente orientata alla formazione e, nel corso del tempo, coerentemente con la programmazione poc'anzi sintetizzata, è diminuita a favore dei servizi per il lavoro e dei rimborsi per le esperienze di avvicinamento al lavoro (borsa lavoro e/o indennità di tirocinio).

*Tabella 3.2 – Doti per età del destinatario³⁴
Valori in percentuale per classi di età*

Periodo	2008-2010	2011-2013
Fascia d'età		
16-19	1,8	1,8
20-24	11,6	11,6
25-29	17,5	13,7
30-34	17,8	16,8
35-39	16,1	18,0
40-44	14	14,6
45-49	8,5	10,4
50-54	7,1	6,9
55-59	3,2	4,5
60-64	1,7	1,8
65-69	0,5	.
70-76	0,2	.
Totale	3.644	2.468

Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro

Tabella 3.3 - La spesa

	2008-2010 ³⁵	2011-2013	2014-2015
Spesa €	6.297.738,84	3.570.737,85	1.749.519,24
Beneficiari	3.448	2.309	1.695
Valore medio	1.826,49	1.546,44	1.032,20
	Valori %		
Formazione	84,9	68,5	55,2
Borsa lavoro/Ind. tirocinio	0,7	8,3	20,7
Servizi per il lavoro	14,4	23,2	24,1

Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro

3.2 Focus: il periodo 2011-2013

Il periodo di svolgimento della missione valutativa è coinciso con la conclusione dell'ultimo biennio di erogazione della dote e questo non ha permesso di realizzare un approfondimento specifico rispetto agli esiti della nuova programmazione. Inoltre, la conclusione delle doti nel mese di luglio non lasciava un intervallo temporale adeguato per comprendere, a seguito dell'erogazione della misura, quale fosse la condizione

³⁴ È stato utilizzato il numero di doti e non, più correttamente, quello dei beneficiari perchè è in questo modo che è stato riportato il calcolo delle fasce d'età nel documento di monitoraggio per il periodo 2008-2010.

³⁵ Come indicato in precedenza per il calcolo dei costi dei servizi il valore indicato nel monitoraggio 2008-2010 è diverso dal valore economico del totale delle doti; abbiamo utilizzato il primo – corrispondente a € 6.300.969,00 - per disaggregare le informazioni rispetto ai servizi erogati.

occupazionale dei beneficiari. Soprattutto per queste ragioni l’attenzione è stata rivolta al periodo 2011-2013 durante il quale è stata implementata la “Dote soggetti deboli” che, come abbiamo anticipato, viene declinata in due diverse misure, la dote Riqualficazione e Ricollocazione, rivolte a differenti tipi di destinatari. Possono beneficiare della dote riqualficazione gli adulti (18-64 anni) con pena residua superiore ai 3 anni, mentre la dote ricollocazione è rivolta agli adulti disoccupati-inoccupati con pena residua inferiore ai 3 anni. Le due misure si differenziano anche rispetto all’offerta: la formazione collettiva di tipo breve (30 ore al massimo) o lunga (300 ore al massimo) caratterizza la dote riqualficazione, mentre la dote ricollocazione prevede percorsi formativi collettivi, in questo caso della durata massima di 60 ore. La dote ricollocazione si contraddistingue inoltre per l’esplicita finalità di reinserimento lavorativo – definito nel decreto come “qualsiasi attività lavorativa incluse le attività svolte all’interno del carcere e forme di work experience” – perseguito tramite l’erogazione di specifici servizi e garantendo all’utenza un’indennità di partecipazione ai tirocini (“borsa lavoro”).

Tabella 3.4 – Le misure della Dote soggetti deboli

Misura	Destinatari	Percorso	Interventi
Dote Riqualficazione	pena residua >36 mesi	1	formazione collettiva breve
			formazione collettiva lunga
Dote Ricollocazione	disoccupati-inoccupati pena residua <36 mesi	2	formazione collettiva
			servizi di reinserimento lavorativo, con borsa lavoro

Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro, Regione Lombardia – Decreto 7487³⁶

Tabella 3.5– Servizi previsti per tipo di Dote

	Dote Riqualficazione	Dote Ricollocazione
Servizi al lavoro		
Accoglienza e accesso ai servizi	Obbligatorio	Obbligatorio
Accompagnamento al lavoro		Facoltativo
Bilancio delle competenze		Obbligatorio
Colloquio specialistico	Obbligatorio	Obbligatorio
Coaching	Facoltativo	Condizionato
Definizione del percorso	Obbligatorio	Obbligatorio
Monitoraggio, coordinamento e gestione del PIP	Obbligatorio	Obbligatorio
Scouting aziendale		Facoltativo
Servizi formativi		
Percorsi brevi collettivi	Obbligatorio	
Percorsi lunghi collettivi	Obbligatorio	
Percorsi collettivi		Facoltativo
Borsa lavoro		Obbligatoria

Fonte: DG Istruzione, Formazione e Lavoro, Regione Lombardia – Decreto 7487

³⁶ Decreto 7487 del 05/08/11 “Approvazione degli avvisi relativi alla Dote formazione e lavoro soggetti deboli 2011/2012 (P.O.R. Ob. 2 FSE 2007-2013, Asse III Inclusionione sociale – Obiettivo Specifico G)”

Le due misure si differenziano quindi, oltre che per il diverso *target*, anche per i diversi “servizi al lavoro” e “servizi formativi” rivolti ai rispettivi beneficiari. Nella precedente tabella, attraverso la sintesi delle due misure, è possibile identificare quali siano i servizi caratterizzanti; l’attività formativa è ritenuta indispensabile nell’ambito della dote Riqualficazione mentre il servizio di *coaching* della dote Ricollocazione è attivabile solo nel caso in cui vi sia una sospensione temporanea del percorso formativo. Le misure differiscono sostanzialmente per il diverso peso attribuito alla formazione e per la presenza di tre servizi (Accompagnamento al lavoro, Bilancio delle competenze e *Scouting* aziendale) che qualificano particolarmente la dote ricollocazione.

3.2.1 Dati di sintesi

L’accesso a dati sui singoli beneficiari della dote nel periodo 2011-2013 ha permesso, diversamente da quanto è stato possibile fare rispetto agli interventi finanziati con la Legge 8, di affrontare alcuni dettagliati quesiti di ricerca che riguardano, a titolo esemplificativo, la capacità delle misure di raggiungere la platea dei potenziali beneficiari, le modalità con le quali si differenziano gli interventi e il grado di partecipazione al mercato del lavoro di chi ha avuto accesso alle misure. Non sono comunque assenti delle criticità rispetto alla qualità e all’accuratezza delle informazioni utilizzate che, quando necessario, evidenzieremo per giustificare alcune scelte di metodo.

Doti e beneficiari

Nel periodo compreso tra il 2011 e il 2013 sono state complessivamente assegnate 2.468 doti, il 47,5% sono state avviate nel secondo anno (2012), una quota residua del 4,6% nel 2014, mentre sia nel 2011 che nel 2013 la proporzione delle doti è stata di circa il 24%. La maggior parte delle doti si sono concluse nel 2012 (65,2%).

Tabella 3.6 – Doti per anno di avvio e conclusione (valori %)

	Anno				Totale
	2011	2012	2013	2014	
Inizio	23,6	47,5	24,4	4,6	100
Fine	2,7	65,2	27,1	5,1	100

In media il percorso di una dote è durato quasi 6 mesi, fino a un massimo di 15, sia che riguardasse beneficiari afferenti a UEPE che a Case Circondariali o di Reclusione. La Tabella 3.7 presenta in dettaglio la distribuzione delle doti, distinguendo le informazioni per tipo di dote e Istituto, e riporta per ogni Istituto il numero dei beneficiari; questi provengono in larga parte da Case Circondariali (73,1%) e per una quota contenuta dagli UEPE (6,0%) (Tabella 3.8). I beneficiari nel 90,5% dei casi sono maschi, hanno conseguito la licenza media inferiore come titolo di studio più elevato (65,1%), e hanno un’età media di quasi 37 anni.

In generale, poco più dell’86% delle doti sono di riqualficazione e la restante parte di ricollocazione. Presso gli UEPE è gestito il 5,7% delle doti mentre la quota maggiore coinvolge le Case Circondariali (72,7%). Le doti di riqualficazione sono totalmente intercettate dalle Case Circondariali (77,4%) e di Reclusione (20,8), mentre più “equilibrata” è la distribuzione delle doti Ricollocazione (Tabella 3.8). In valori assoluti le Case di Reclusione e Circondariali trattano più doti Ricollocazione rispetto agli UEPE ma, in questi ultimi, quasi il totale delle doti (88,6%) è di questo tipo; al contrario, nelle Case Circondariali e di

Reclusione circa il 90% delle doti è di riqualificazione. Ciò può essere spiegato dal fatto che è in questi istituti che si concentra la maggior parte dell'utenza con pena residua superiore ai 36 mesi, popolazione che corrisponde al *target* della dote riqualificazione³⁷.

Tabella 3.7 – Distribuzione delle doti e dei beneficiari, per tipo di dote e Istituto
Valori assoluti

Istituto-UEPE	Tipo di Dote		Totale	Beneficiari
	Ricollocazione	Riqualificazione		
CC Bergamo	5	54	59	57
CC Brescia	18	102	120	112
CC Busto Arsizio	6	45	51	51
CC Como	2	117	119	119
CC Cremona	46	34	80	79
CC Lecco	1	14	15	15
CC Lodi	5	14	19	19
CC Mantova	7	27	34	34
CC Milano	0	718	718	695
CC Monza	27	195	222	185
CC Pavia	7	159	166	144
CC Sondrio	3	0	3	3
CC Varese	1	27	28	28
CC Vigevano	8	102	110	107
CC Voghera	3	47	50	40
CR Bollate	36	173	209	196
CR Opera	12	250	262	234
CR Verziano	19	22	41	34
O.P.G. C. delle Stiviere	0	22	22	18
UEPE Bergamo	15	0	15	15
UEPE Brescia	9	0	9	9
UEPE Como	7	7	14	14
UEPE Mantova	9	0	9	9
UEPE Milano	59	7	66	65
UEPE Pavia	9	1	10	10
UEPE Varese	16	1	17	17
Totale	330	2.138	2.468	2.309³⁸

³⁷ Si tratta di un'ipotesi plausibile che però non è stato possibile verificare. Il sistema informativo sulle Doti riporta dati relativi alla pena residua ma una loro approfondita analisi ha mostrato incoerenze tali da renderli di fatto inutilizzabili. Nell'ultima parte di questa sezione ritorneremo su questo argomento.

³⁸ Il numero dei beneficiari è diverso da quello delle doti poiché alcuni di essi hanno goduto di due (115 casi) o tre doti (4 casi).

Tabella 3.8 – Distribuzione delle doti e dei beneficiari, per tipo di dote e tipo di Istituto
Valori % per tipo di dote

Istituto UEPE	Tipo di Dote		Totale	Beneficiari
	Ricollocazione	Riqualificazione		
Casa Circondariale	42,1	77,4	72,7	73,1
Casa di Reclusione	20,3	20,8	20,7	20,1
Ospedale Psichiatrico	0	1	0,9	0,8
UEPE	37,6	0,7	5,7	6,0
Totale	100	100	100	100,0
n.	330	2.138	2.468	2.309

I soggetti attuatori coinvolti nella gestione delle 2.468 doti sono stati in tutto 30 e, nel periodo considerato, hanno seguito da un minimo di una dote ad un massimo di 451 doti con una media di circa 80 doti ciascuno. Quasi il 50% delle doti è gestito da tre soli operatori.

La Tabella 3.9 riporta i primi cinque soggetti per numero di doti assegnate, fornendo anche informazioni relative ai periodi 2008-2010 e 2014-2015³⁹; oltre ai valori assoluti delle doti gestite sono proposti anche i valori in percentuale così che sia possibile la comparazione nel tempo. Si può osservare che, in ogni periodo considerato, i soggetti attuatori che gestiscono almeno il 50% delle doti sono 4 su un totale di 30 coinvolti nel periodo 2011-2013 e 22 nel periodo 2014-2015⁴⁰. Di questi quattro, due sono presenti in tutti i periodi considerati.

Tabella 3.9 – Primi operatori per numero di doti gestite
Valori assoluti e % di colonna

Periodo di riferimento Operatore	2008-2010		2011-2013		2014-2015	
	%	n.	%	n.	%	n ⁴¹ .
Fondazione Enaip	23,7	865	18,3	451	.	.
Mestieri - Consorzio Cooperative Sociali	12,1	440	13,9	351	31,9	541
A&I - Società Cooperativa Sociale ONLUS	12,7	464	14,2	343	11,2	189
APOLF - Pavia	6,1	223	10,3	255	7,3	123
PRODEST S.C. a R.L.	8,2	300	8,6	212	.	.
Manpower	.	.	.	.	6,3	106
Galdus Società Cooperativa Sociale	.	.	.	.	10,0	169
Altri	37,1	1.352	34,7	856	33,5	567
Totale	100	3.644	2.468	2.468	100	1.695

³⁹ Per il periodo 2008-2010 gli operatori selezionati sono quelli che il documento monitoraggio ha riportato come principali “operatori per valore di Doti assegnate”, per il periodo 2011-2013 corrispondono ai “titolari della dote” e per il periodo 2014-2015 sono i capofila dei progetti riportati nelle schede di monitoraggio conclusive dell’intervento.

⁴⁰ Per il periodo 2008-2010 non è noto il numero totale degli operatori coinvolti.

⁴¹ Per questo periodo il riferimento è al numero dei beneficiari.

Proseguendo questa lettura ad ampio raggio sulle doti assegnate e sui beneficiari coinvolti è possibile considerare anche gli interventi messi in campo secondo la distinzione presente nel decreto istitutivo, cioè i servizi formativi e quelli di inserimento al lavoro.

Servizi formativi

Nel periodo di riferimento sono stati realizzati 2.347 corsi di formazione rivolti a 2.169 beneficiari (Tabella 3.10), cioè a poco meno di tutti i beneficiari delle doti (n. 2.309). La durata dei percorsi formativi varia a seconda del tipo di Istituto; da un minimo di 3 ore nelle Case Circondariali ad un massimo di 300 in quelle di reclusione. Se escludiamo l'Ospedale Psichiatrico Giudiziario, per i pochi corsi attivati, quelli in media più lunghi sono stati realizzati nelle Case di Reclusione e quelli più brevi tra i beneficiari afferenti agli UEPE, in coerenza con il decreto istitutivo delle misure che ha previsto una differente intensità formativa.

Tabella 3.10 – Numero corsi, beneficiari e durata media in ore per tipo di istituto

Tipo di Istituto	Beneficiari	Corsi	Ore
Casa Circondariale	1.649	1.772	65
Casa di Reclusione	427	464	113
Ospedale psichiatrico	18	22	172
UEPE	75	89	48
Totale	2.169	2.347	

I corsi di formazione sono stati di 45 diversi tipi, e hanno toccato diverse aree tematiche e/o professionali⁴². Per sapere quali sono stati i corsi più diffusi abbiamo utilizzato la soglia del 5% sul totale di tutti i corsi attivati, selezionando quindi quelli più significativi. Da questa operazione è risultato che 7 tipi corsi coprono da soli il 60% di quelli erogati e quasi un terzo del totale riguarda percorsi di formazione professionale nel settore dell'edilizia. Com'era ragionevole attendersi la durata di questi corsi varia a seconda del grado di specializzazione, con un minimo di circa 29 ore per il corso di Cameriere ad un massimo di circa 140 ore per acquisire competenze utili all'installazione e manutenzione di impianti termoidraulici (Tabella 3.11).

Questi 7 corsi sono distribuiti in modo non uniforme tra i diversi Istituti, così che in alcuni casi le opportunità formative sembrano dipendere strettamente dal luogo di detenzione. Ad esempio il corso di Cameriere-Barman e Cuoco coinvolge esclusivamente o prevalentemente i detenuti delle Case Circondariali, mentre la formazione per addetti alle cucine è rivolta esclusivamente ai detenuti dell'Ospedale Psichiatrico Giudiziario. Questi corsi "principali" non rappresentano l'offerta formativa per gli utenti degli UEPE presso i

⁴² Accompagnamento all'esperienza lavorativa, Artiere, Artigianato, Bibliotecario, Bricolage, Cameriere - Barman, Cart-Attack, Ceramica - Creta - Cartapesta - Decoupage, Competenze trasversali, Comunicazione e Comunicazione interpersonale, Conduttore semoventi, Falegnameria, Fotografia, Giardinaggio - Orticoltura, Illustratore, Imbianchino - Decorazione d'interni, Informatica, Installazione e manutenzione termoidraulica, Installazione/manutenzione impianti di, Istruttore fitness, Laboratorio espressivo-motorio-artistico, Legatoria - Liuteria, Lingua straniera, Magazziniere - Spedizioniere, Manutenzione ambienti, Manutenzione meccanica, Montatore cinematografico e televisivo, Operatore di telemarketing, Operatore ecologico, Operatore edile, Operatore rete telematica, Panificazione, Parrucchiere, Pasticceria, Produzione cosmetica, Qualificazione degli ambienti, Saldatore, Sanificazione ambientale, Sartoria, produzione tessile e pelletteria, Sicurezza sui luoghi di lavoro - HACCP, Sostegno genitorialità, Teatro, sceneggiatura, scrittura, recitazione, Tecniche di cucina - Cuoco, Trucco e parrucco (nel settore dello spettacolo)

quali, degli 89 corsi erogati, un terzo (n.30) ha riguardato attività di “accompagnamento all’esperienza lavorativa”, 12 la formazione per “magazziniere – spedizioniere”, 9 per “panificatori”, cui si aggiungono quelli di “Ceramica” e “Imbianchino”.

*Tabella 3.11 - Principali corsi e durata media in ore
Valori assoluti e percentuali*

Corso	n.	%	Durata
Cameriere - Barman	148	6,3	28,7
Ceramica - Creta - Cartapesta	113	4,8	38,6
Imbianchino - Decorazione d'interni	163	7,0	72,5
Informatica	266	11,3	38,8
Installazione e man. termoidraulica	127	5,4	143,8
Operatore edile	417	17,8	93,5
Tecniche di cucina - Cuoco	143	6,1	62,3
Altro	970	41,3	
Totale	2.347	100	

*Tabella 3.12 - Numero corsi per tipo di istituto
Valori assoluti e percentuali*

Istituto	Casa Circondariale	Casa di Reclusione	Ospedale psichiatrico	UEPE
Corso				
Cameriere - Barman	8,4	0,0	0,0	0,0
Ceramica - Creta - Cartapesta	4,9	4,3	0,0	7,9
Imbianchino - Decorazione d'interni	8,2	2,2	0,0	7,9
Informatica	12,5	9,3	0,0	2,3
Installazione e man. Term.	6,2	3,7	0,0	0,0
Operatore edile	20,0	13,6	0,0	0,0
Tecniche di cucina - Cuoco	7,1	2,2	36,4	0,0
Altro	32,8	64,9	63,6	82,0
Totale	100	100	100	100
N.	1.772	464	22	89

Rispetto al tema della formazione si è voluto ricostruire quali fossero gli operatori coinvolti, il numero di corsi realizzati e se vi fosse una corrispondenza tra questi operatori e i soggetti attuatori indicati in precedenza.

Gli operatori coinvolti nella formazione sono stati in tutto 33; tra questi abbiamo individuato quelli che hanno erogato un’offerta formativa pari o superiore al 5% del totale. Il risultato di questa selezione è riportato nella Tabella 3.13 dalla quale si ricava che sette operatori gestiscono quasi il 70% dei corsi e che in 4 raggiungono il 50% dell’offerta; incrociando le informazioni disponibili abbiamo ulteriormente verificato che dei maggioritari corsi erogati (Tabella 3.12) quasi l’80% è gestito dai principali operatori individuati. Complessivamente, ad eccezione di un solo caso, i soggetti attuatori corrispondono a quelli responsabili anche dell’attività formativa.

Tabella 3.13 - I principali operatori della formazione

Operatore	N. corsi	%
Fond. ENAIP Lombardia	388	16,5
A&I - Coop. Soc.	283	12,1
Consorzio Sistema Imprese Sociali	237	10,1
AFOL Pavia	227	9,7
PRODEST Soc. Coop. a r.l.	209	8,9
Galdus Coop. Soc.	169	7,2
AFOL Provincia Milano	123	5,2
Altri	711	30,3
Totale	2.347	100

Servizi per il lavoro

I beneficiari dei servizi al lavoro sono 2.309, così che tutti i beneficiari della dote hanno ricevuto almeno uno dei diversi interventi che appartengono a questo paniere di servizi. La durata di ogni intervento va da un minimo di un'ora per l'accoglienza a un massimo di 13 ore per il *coaching* e, per ciascuna dote, l'insieme dei servizi erogati dura in media quasi 11 ore. I servizi erogati durano in media circa 22 ore negli UEPE e circa 10 ore negli altri Istituti.

E' possibile osservare, nella Tabella 3.14, come alcuni servizi siano accoppiati ad una particolare tipologia di Istituto e, quindi, siano rivolti tendenzialmente ad una specifica platea di beneficiari: l'Accompagnamento al lavoro e il Bilancio delle Competenze sono più utilizzati negli Uffici di Esecuzione Penale Esterna⁴³ – nei quali più alta è l'incidenza delle doti di ricollocazione caratterizzate proprio da questi servizi –, mentre più uniforme è la distribuzione degli altri servizi nei restanti Istituti.

Tabella 3.14 - Servizi al lavoro per tipo di istituto - Valori percentuali per tipo di istituto

Servizi	C.C.	C.R.	O.P.	UEPE	Totale	n.
Accoglienza	23,2	22,2	23,7	15,3	22,3	2.302
Accomp. al Lavoro	1,4	2,5	0,0	12,1	2,5	262
Bilancio Competenze	1,9	3,3	0,0	14,2	3,2	328
Coaching	1,4	0,4	0,0	0,0	1,1	109
Colloquio Specialistico	23,2	22,2	23,7	15,3	22,3	2.302
Definizione Percorso	24,1	23,8	28,9	15,9	23,4	2.410
Monitoraggio	23,2	22,4	23,7	15,3	22,4	2.306

⁴³ L'uso di questi servizi presso gli UEPE è superiore rispetto agli altri istituti sia in termini percentuali che assoluti, ed è spiegato dall'alta incidenza delle doti ricollocazione caratterizzate proprio da questi servizi.

<i>Scouting</i>	1,6	3,3	0,0	11,9	2,8	290
%	100	100	100	100		
Totale	7.312	2.046	76	875	100	10.309

Incidenza della “Dote soggetti deboli” sui potenziali beneficiari

La parte conclusiva di questa sezione è dedicata a comprendere in che misura la “Dote soggetti deboli” nel periodo considerato raggiunga i potenziali beneficiari. Nel compiere quest’operazione proponiamo delle stime, condizionate in particolare dall’assenza di informazioni esaustive e accurate relativamente ai beneficiari effettivi della dote e a quelli che avrebbero potuto accedervi.

La base informativa sui beneficiari delle doti, ampia e dettagliata su molti aspetti che riguardano la rendicontazione dei servizi (al lavoro e di formazione) è risultata fragile per quanto riguarda le dimensioni socio-anagrafiche; ad esempio, non vengono rilevate informazioni sull’accesso alle misure alternative alla detenzione e i dati sulla pena residua⁴⁴, pur presenti nella banca dati, ad un esame approfondito sono risultati incoerenti, rendendone di fatto impossibile l’utilizzo. Rispetto alla platea dei potenziali beneficiari delle misure regionali, le criticità relative alle informazioni disponibili sono maggiori poiché, per esempio, i dati pubblicati *on line* dal Ministero della Giustizia, pur ampi per temi trattati e dettaglio territoriale, non sono disaggregati al livello del singolo istituto penitenziario. In ragione del fatto che il sistema penitenziario – e in particolare gli istituti di pena – si “specializza” rispetto alla posizione giuridica dei detenuti, sarebbe stato utile accedere a tali informazioni per avere una puntuale informativa rispetto al tipo di domanda di interventi di chi risiede nelle carceri così da definire politiche maggiormente coerenti con tale domanda. Nel nostro caso l’indisponibilità di queste informazioni non ci ha permesso di comprendere, istituto per istituto, quanto la dote abbia raggiunto i potenziali beneficiari.

Per tale ragione, quindi, le stime che seguono sono costruite a livello regionale, un grado di dettaglio che comunque ci sembra adeguato per iniziare a cogliere quanto l’offerta rappresentata dalla “Dote soggetti deboli” abbia intercettato il bisogno di interventi della popolazione detenuta presso le Case Circondariali e di Reclusione e in carico presso gli UEPE.

L’incidenza della “Dote soggetti deboli” sui potenziali beneficiari è stata calcolata innanzitutto ipotizzando che le doti erogate, tra il 2011 e il 2014, ai 2.309 beneficiari siano state assegnate tutte nello stesso momento; in questo modo è possibile paragonare tale informazione “fissa nel tempo” con il numero di persone sottoposte a restrizione della libertà presso gli Istituti e in carico presso gli UEPE. La stima è eseguita percorrendo due strade parzialmente diverse: con la prima vengono paragonati il totale dei beneficiari della dote, distinti tra Istituti e UEPE, con l’insieme complessivo dei detenuti presso gli Istituti e gli UEPE. In questo modo è possibile conoscere – in modo non particolarmente raffinato – il livello con cui la dote raggiunge l’intera platea di potenziali beneficiari. Il secondo metodo è invece utile a capire quanto attraverso le specifiche misure – dote Riqualficazione e Ricollocazione – si sia riusciti a raggiungere beneficiari con gli stessi requisiti di eleggibilità di coloro ai quali la dote⁴⁵ è stata effettivamente assegnata.

⁴⁴ Le variabili relative a queste informazioni sono state previste dalla griglia di monitoraggio (Decreto 7487) ma, a quanto ci risulta, non sono state rilevate.

⁴⁵ In assenza di informazioni sulla pena residua abbiamo scelto di utilizzare la misura erogata – Ricollocazione o Riqualficazione – come mezzo (*proxy*) per identificare la specifica tipologia di utenza; ciò, ovviamente, nell’ipotesi che sia stata scarsamente applicata la deroga ai requisiti di accesso alla Dote per come previsto dal decreto 7487.

La Tabella 3.15 riporta, sul lato destro, il numero dei beneficiari della dote distinti per Istituto e UEPE e, sul lato sinistro, il numero di beneficiari diviso per tipo di dote ricevuta. Il medesimo criterio di separazione delle informazioni – per Istituto e tipo di misura – è stato seguito per costruire la Tabella 3.16 che presenta le informazioni disponibili sui beneficiari potenziali; sul lato destro della tabella è riportato il numero di detenuti presso gli Istituti al 31 dicembre 2011 e 2014⁴⁶, e sul lato sinistro il numero dei potenziali beneficiari – afferenti a UEPE e agli Istituti – separati sulla base della pena residua, con le stesse soglie stabilite nel decreto 7487 per accedere alla Dote Riqualificazione (> 36 mesi) e Ricollocazione (< 36 mesi).

Tabella 3.15 – Beneficiari della dote – Valori assoluti – Anno 2011-2014

Distinti per misura		Distinti per Istituto	
Riqualificazione	2.020	CR - CC - Opg ⁴⁷	2.170
Ricollocazione	328	UEPE	139
Totale	2.348	Totale	2.309

Tabella 3.16 – Stima dei beneficiari potenziali – Valori assoluti

	Distinti per pena residua			Distinti per Istituto	
	2011	2014		2011	2014
> 36 mesi	2.153	2.157	CR - CC - Opg	5.083	5.021
< 36 mesi	6.868	8.941	UEPE	3.938	6.077
Totale	9.021	11.098	Totale	9.021	11.098

Fonte: Ministero della Giustizia, Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria - Lombardia

Utilizzando queste informazioni, la Tabella 3.17 presenta la stima del tasso di copertura (*Incidenza*) della dote costruito sulla platea dei potenziali beneficiari; sul lato destro possiamo considerare che, complessivamente, i beneficiari della dote rappresentano, a seconda dell'anno di riferimento, tra il 20,8% e il 25,6% dei potenziali beneficiari. Gli assegnatari della dote ospiti degli Istituti rappresentano circa il 40% della relativa popolazione, mentre i beneficiari della dote in carico presso gli UEPE rappresentano un'esigua minoranza della platea degli utenti.

Il lato sinistro della Tabella 3.17 indica che i 2.020 beneficiari della Dote riqualificazione rappresentano più del 90% dei detenuti che abbiamo indicato come eleggibili, cioè quelli con pena superiore ai 36 mesi; delle 6.868 persone con pena inferiore ai 36 mesi, invece, solo una quota residua è raggiunta dalla dote ricollocazione.

In conclusione, la dote riqualificazione, oltre ad essere maggioritaria, sembra intercettare quasi tutta la popolazione eleggibile. La dote ricollocazione, invece, in numeri assoluti è minoritaria e coinvolge una popolazione – quella con pena residua inferiore ai 36 mesi – tre volte inferiore a quella candidabile alla misura, raggiungendo quindi in modo marginale i potenziali utenti.

Tabella 3.17 – Incidenza della Dote sulla platea potenziale – Valori percentuali

Distinti per pena residua		Distinti per Istituto	
---------------------------	--	-----------------------	--

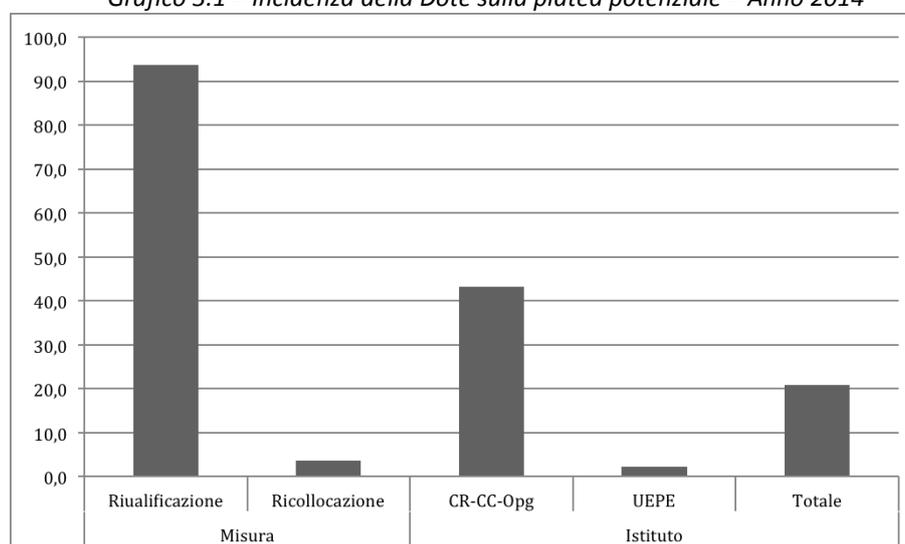
⁴⁶ Per completezza abbiamo deciso di utilizzare dati relativi al periodo antecedente all'avvio della Dote (2011) e a quello immediatamente successivo (2014).

⁴⁷ Il dato rappresenta la somma dei beneficiari detenuti presso Casa di Reclusione, Casa Circondariale e Ospedale psichiatrico giudiziario.

	2011	2014		2011	2014
> 36 mesi	93,8	93,6	CR - CC - Opg	42,7	43,2
< 36 mesi	4,8	3,7	UEPE	3,5	2,3
			Totale	25,6	20,8

Con l'obiettivo di sintetizzare e rendere ancora più chiare le informazioni relative all'incidenza della dote sulla platea degli eleggibili, il Grafico 3.1 rappresenta i tassi di copertura delle due misure utilizzando come anno di riferimento il 2014. Si può così osservare che le doti intercettano un quinto della popolazione interessata, molto di quella che risiede negli Istituti e molto poco degli utenti in carico agli UEPE; com'era in parte ragionevole attendersi la misura di riqualificazione raggiunge l'utenza potenziale molto di più della dote ricollocazione che è marginale in valori assoluti e come incidenza sulla platea potenziale, e riguarda essenzialmente l'utenza degli UEPE.

Grafico 3.1 – Incidenza della Dote sulla platea potenziale – Anno 2014



Questo risultato, e in particolare il marginale investimento nella dote ricollocazione, non dipende da problemi organizzativi dovuti all'implementazione della misura quanto dal suo disegno; infatti, il decreto istitutivo delle doti per il periodo 2011-2013 ha vincolato le Case di Reclusione e le Case Circondariali a utilizzare le risorse solo in quota minima per il reinserimento lavorativo. Per tale ragione, quindi, le doti sono per lo più utilizzate per erogare attività formative a persone con pena residua superiore ai 36 mesi, incidendo poco su quella platea candidabile a concreti percorsi di inserimento lavorativo.

3.2.2 Le misure Dote “riqualificazione” e “ricollocazione”

La Dote soggetti deboli, come abbiamo già sintetizzato, si divide in due percorsi che prevedono diversi panieri di interventi rivolti a beneficiari che hanno caratteristiche differenti. La dote riqualificazione è rivolta a chi ha maggiore pena residua, e si sostanzia principalmente in attività formative (brevi o lunghe), la misura di ricollocazione vede ridursi l'attenzione alla formazione ed è maggiormente finalizzata all'inserimento lavorativo. Questo specifico orientamento al lavoro è sostenuto anche da tre servizi aggiuntivi rispetto alla

dote riqualificazione (accompagnamento al lavoro, Bilancio delle competenze e *Scouting* aziendale) e nell'erogazione di contributi (borsa lavoro) per la partecipazione ad esperienze di inserimento lavorativo.

Servizi formativi

Il maggior orientamento all'inserimento lavorativo della dote ricollocazione emerge in modo abbastanza evidente considerando i dati della Tabella 3.18; sono presentate alcune informazioni che permettono di comparare la forma che hanno assunto le due misure con particolare attenzione alle attività formative. L'elemento di maggior rilievo riguarda il fatto che non tutti i 328 beneficiari della dote ricollocazione sono stati coinvolti in corsi di formazione: la metà di questi, infatti, non vi ha preso parte. Ciò può essere interpretato positivamente, come l'indicatore di non opportunismo degli operatori nel massimizzare il proprio interesse coinvolgendo tutti i potenziali beneficiari in percorsi formativi e, quindi, come un debole segnale del fatto che i percorsi sono stati effettivamente personalizzati.

La stessa cosa non si può dire per la dote riqualificazione nell'ambito della quale tutti i beneficiari sono stati coinvolti in percorsi formativi, per la maggior parte di tipo lungo (Tabella 3.18). In questo caso non è possibile dire che ciò dipenda da problemi di implementazione della misura o da comportamenti opportunistici degli operatori della formazione: è il disegno stesso della dote che prevedeva (Tabella 3.5) l'obbligatorietà dei corsi di formazione e quindi non possiamo che registrare il semplice fatto che tale vincolo è stato rispettato.

Tabella 3.18 – Corsi e beneficiari per tipo di Dote

	Riqualificazione	Ricollocazione
Numero corsi	2.156	191
Beneficiari corsi	2.020	172
Beneficiari misura	2.020	328
Durata (ore)		
Minima	3	4
Media	77	44
Massima	300	60
Tipo di Percorso (%)		
Collettivo breve	37,8	
Collettivo lungo	62,2	
Collettivo		100

La divaricazione tra le due misure emerge più chiaramente se si osservano i differenti tipi di corsi erogati ed è in parte il riflesso – ma più limpido – delle diversità tra corsi ed Istituti che abbiamo già anticipato (Tabella 3.12). Le seguenti Tabelle riportano i soli corsi che incidono sul totale di ciascuna misura con valori pari o maggiori al 5%; la prima tabella sintetizza le informazioni relative alla dote riqualificazione e, la seconda, a quella di ricollocazione. La riqualificazione è declinata soprattutto nel coinvolgimento in percorsi formativi nel settore edilizio (19,0%), seguiti da quelli di informatica; al contrario, la formazione erogata con la dote ricollocazione è finalizzata a sostenere l'individuo e a sviluppare quelle competenze trasversali che sono comunemente ritenute utili per massimizzare le opportunità occupazionali. Quindi, pur in assenza di un vincolo relativo ai contenuti dei corsi, la prima misura è stata molto concentrata in un solo settore

professionale mentre, nell'implementazione della seconda, quasi un terzo dei corsi ha riguardato attività non formative in senso "classico".

*Tabella 3.19 – Dote Riqualificazione e principali corsi erogati
Valori assoluti e percentuali*

Tipo di corso	Valori assoluti	%
Cameriere - Barman	148	6,9
Ceramica - Creta - Cartapesta - Decoupage	113	5,2
Imbianchino - Decorazione d'interni	163	7,6
Informatica	264	12,2
Installazione e manutenzione termoidraulica	116	5,4
Operatore edile	409	19,0
Tecniche di cucina - Cuoco	133	6,2
Altro	810	37,6
Totale	2.156	100

*Tabella 3.20 – Dote Ricollocazione e principali corsi erogati
Valori assoluti e percentuali*

Tipo di corso	Valori assoluti	%
Accompagnamento all'esperienza lavorativa	47	24,6
Competenze trasversali	21	11,0
Giardinaggio - Orticoltura	14	7,3
Installazione e manutenzione termoidraulica	11	5,8
Magazziniere - Spedizioniere	12	6,3
Panificazione	20	10,5
Produzione cosmetica	23	12,0
Altro	43	22,5
Totale	191	100

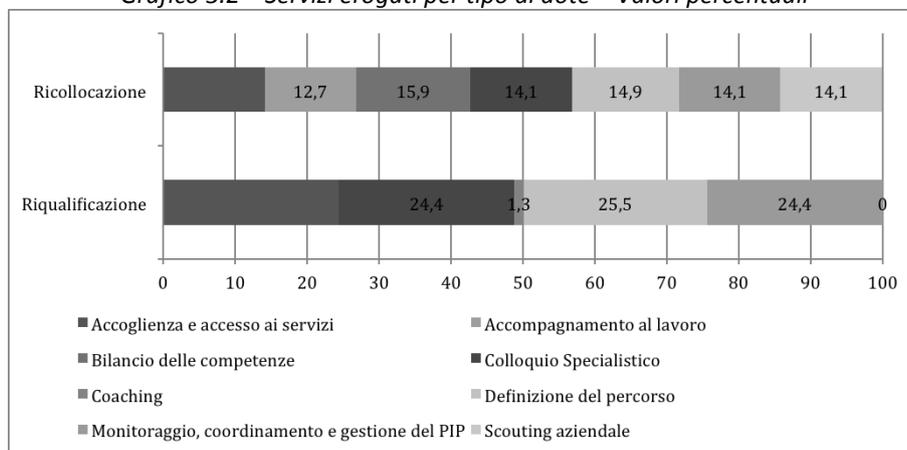
Servizi per il lavoro

Le due misure si differenziano leggermente anche per i servizi al lavoro previsti; nell'ambito della dote riqualificazione sono obbligatori 4 servizi su 5 mentre nella dote ricollocazione sono obbligatori 5 servizi su 8. Ad una prima lettura, quindi, non sembra che gli interventi siano particolarmente personalizzabili e ciò vale soprattutto per la dote riqualificazione che, come abbiamo visto per la formazione, sembra caratterizzarsi per rigidità e standardizzazione.

Questo sembra confermato osservando il Grafico 3.2: la distribuzione dei servizi erogati con la dote riqualificazione rappresenta, di fatto, il calco di quanto previsto nella delibera 7487 (sintetizzata nella Tabella 3.5), con la residuale aggiunta dell'attività di *Coaching* (1,3%) che era un intervento facoltativo.

Un maggiore investimento negli interventi facoltativi ha caratterizzato l'implementazione della dote ricollocazione rispetto alla quale, quindi, l'Accompagnamento al lavoro e lo *Scouting Aziendale* rafforzano l'ipotesi che sia stata colta l'opportunità per disegnare percorsi finalizzati concretamente all'inserimento lavorativo e calibrati sulle specifiche esigenze dei destinatari.

Grafico 3.2 – Servizi erogati per tipo di dote – Valori percentuali



Il fatto che per la maggior parte dei servizi sia stata prevista l'obbligatorietà e che, di conseguenza, le loro distribuzioni percentuali siano simili – soprattutto per la dote “riqualificazione” – suggerisce una conclusione, non inaspettata, che ci permette di illustrare meglio quanto sin qui considerato.

Per ciascuna dote abbiamo ricostruito l'insieme dei servizi erogati, con lo scopo di capire quale fosse il “tipico paniere di servizi” e, quindi, se e quale fosse la combinazione predominante tra tutte le doti.

La tabella 3.22 sintetizza i risultati di questa elaborazione, presentando le tre prevalenti combinazioni di servizi per le due doti. Risulta che, nel 91,5% delle doti riqualificazione, è stata utilizzata la combinazione di servizi che in tabella indichiamo come “Paniere 1” e che, di fatto, coinvolge tutti i servizi obbligatori erogabili; abbiamo verificato che questo modello è stato destinato a 1.838 beneficiari della dote, circa l'80% del totale.

Alcune doti si sono esaurite nella Definizione del Percorso (4,9%) mentre il “Paniere 3”, che comunque riguarda solo 1,7% delle doti, differisce dal primo paniere per l'aggiunta del solo *Coaching*, cioè il servizio opzionale. Per quanto riguarda la dote ricollocazione, il paniere prevalente (n.4) è impiegato nel 65% delle doti con l'uso anche dei servizi opzionali di *Accompagnamento al Lavoro* e *Scouting*.

La dote ricollocazione si discosta inoltre in modo marcato da quella di riqualificazione per la presenza della borsa lavoro che, pur essendo obbligatoria, ha raggiunto 254 beneficiari⁴⁸ dei 330 della stessa misura; in media una borsa lavoro è durata circa 3 mesi⁴⁹, coprendo la metà della durata di una dote, per un valore medio di € 1.173 per beneficiario.

In conclusione, possiamo dire che tra i due percorsi, di riqualificazione e ricollocazione, ci sono delle deboli differenze per quanto riguarda la composizione dei panieri di servizi che, come abbiamo considerato, sono sempre gli stessi. Per questa ragione abbiamo voluto inoltre capire se nell'implementazione dei due

⁴⁸ Non siamo in possesso di informazioni complete sulle ragioni per cui non tutti i beneficiari della dote Ricollocazione hanno beneficiato anche della borsa lavoro.

⁴⁹ Dalle nostre analisi risulta che 221 borse lavoro sono state erogate nel corso della dote, 30 si sono concluse successivamente, una è iniziata prima e 2 sono iniziate dopo la misura. Poiché la borsa lavoro fa parte dei servizi che strutturano la dote, i tirocini sostenuti grazie alla borsa lavoro non verranno considerati nelle successive analisi sugli esiti occupazionali.

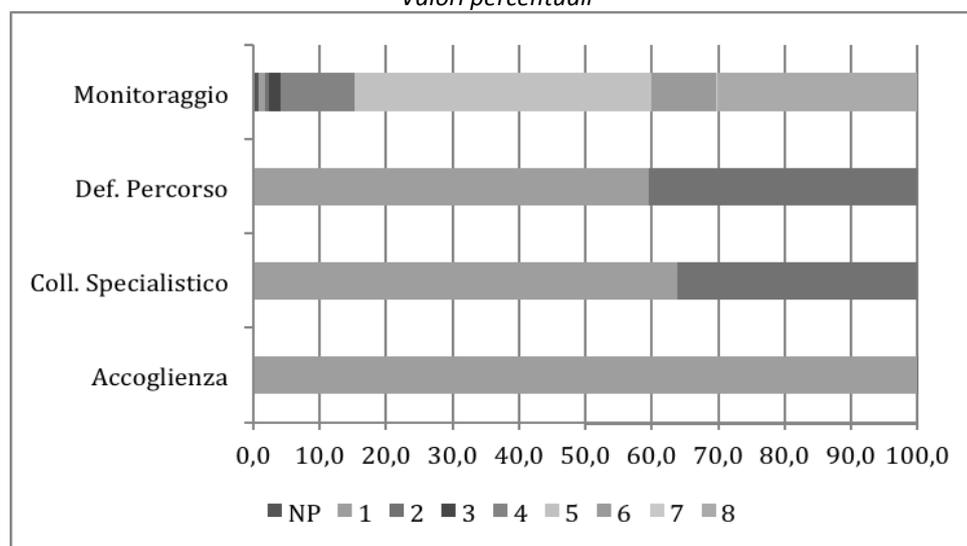
principali panieri fossero rintracciabili delle differenze per quanto riguarda il numero di ore impiegate per ciascun servizio.

Tabella 3.22 – Le prevalenti combinazioni di servizi per tipo di dote

	Servizi erogati congiuntamente	Paniere	n.doti	%	Totale
Riqualificazione	Accoglienza, Colloquio Specialistico, Definizione del Percorso, Monitoraggio-coordinamento e gestione del PIP	1	1.957	91,5	2.138
	Definizione del Percorso	2	105	4,9	
	Accoglienza, <i>Coaching</i> , Colloquio Specialistico, Definizione del Percorso, Monitoraggio-coordinamento e gestione del PIP	3	37	1,7	
Ricollocazione	Accoglienza, Accompagnamento al Lavoro, Bilancio delle Competenze, Colloquio Specialistico, Definizione del Percorso, Monitoraggio-coordinamento e gestione del PIP, <i>Scouting</i>	4	214	65,0	329
	Accoglienza, Bilancio delle Competenze, Colloquio Specialistico, Definizione del Percorso, Monitoraggio-coordinamento e gestione del PIP, <i>Scouting</i> Aziendale	5	44	13,4	
	Accoglienza, Accompagnamento al lavoro, Bilancio delle Competenze, Colloquio Specialistico, Definizione del Percorso, Monitoraggio-coordinamento e gestione del PIP	6	18	5,5	
Totale					2.467

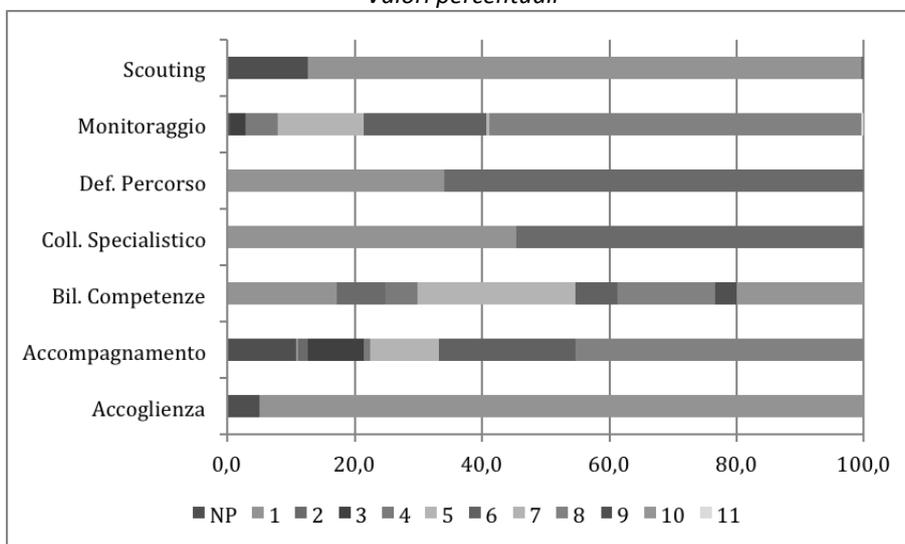
Per quanto riguarda il “Paniere 1” (Grafico 3.3) possiamo osservare che viene declinato sostanzialmente nell’erogazione di un’ora di Accoglienza (99,8% delle doti di questo paniere) e da una a due ore di Colloquio Specialistico e Definizione del Percorso (il 60% dei casi riceve un’ora per ciascuno di questi servizi); più ampio è l’insieme delle ore di Monitoraggio, coordinamento e gestione del PIP che per il 65% delle doti del “Paniere 1” varia tra le quattro e le sei ore e per il 30% è di otto ore. Almeno la metà dei beneficiari di questo paniere di interventi riceve quindi un’ora per ogni servizio, ad eccezione del monitoraggio che viene erogato tra le quattro e le otto ore.

Grafico 3.3 – Ore dei servizi erogati all’interno del Paniere 1 – Dote riqualificazione
Valori percentuali



Analizzando le ore del Paniere 4 (Grafico 3.4) è stato possibile rilevare delle differenze interne al paniere, ma non se lo si confronta con il Paniere 1. In altre parole, i servizi di Accoglienza, Colloquio Specialistico e Definizione del Percorso nella distribuzione delle ore ricalcano sostanzialmente l'intervento previsto nella dote riqualificazione; il servizio di monitoraggio aumenta di intensità e nella maggior parte dei casi (58,4%) è un intervento che dura otto ore. I servizi di Accompagnamento e Bilancio delle competenze sono stati invece utilizzati con durate molto diverse e articolate rispetto agli altri servizi, passando da un minimo di un'ora a un massimo di 10; in ragione della maggiore eterogeneità nell'uso di questi servizi ci è possibile confermare che la dote ricollocazione è un intervento più personalizzato, anche se debolmente orientato all'inserimento lavorativo. L'86,9% delle doti considerate in quest'analisi (Paniere 4) impiega lo *scouting* per solo un'ora.

Grafico 3.4 – Ore dei servizi erogati all'interno del Paniere 4 – Dote ricollocazione
Valori percentuali



Complessivamente, ogni beneficiario, indipendentemente dalla misura, riceve un insieme scarsamente differenziato di interventi che, dal punto di vista amministrativo, aderisce perfettamente a quanto previsto nella delibera istitutiva. Questa, infatti, non lasciava spazio ad una effettiva calibratura e personalizzazione tra servizi al lavoro e di formazione se non nel numero di ore da impiegare. Ma anche l'analisi di queste ha suggerito che, all'interno dei prevalenti modelli di intervento, l'impegno messo in campo è tendenzialmente omogeneo.

3.2.3 L'inserimento lavorativo

Le informazioni disponibili sui 2.309 beneficiari della dote nel periodo qui considerato sono state arricchite con quelle tratte dalle Comunicazioni Obbligatorie⁵⁰, fornite dalla Direzione Generale Istruzione,

⁵⁰ Tutti i datori di lavoro (pubblici e privati), devono trasmettere in caso di assunzione (attivazione o avviamento: rapporti di lavoro instaurati tra datore di lavoro e lavoratore in un determinato periodo), proroga, trasformazione e cessazione (rapporti per i quali comunica la cessazione prima del termine naturale, inclusi i contratti a tempo indeterminato) dei rapporti di lavoro; dal 2007

Formazione e Lavoro. Grazie a queste informazioni è possibile osservare, nel corso del tempo, l’inserimento dei beneficiari nel mercato del lavoro.

Dal punto di vista del metodo, per l’analisi che segue sono state escluse tutte le informazioni riguardanti strettamente l’intervento e i servizi finanziati tramite la Dote; in questo modo non è stato trattato o verrà mostrato ciò che si verifica durante la dote o che è da questa finanziato; sono quindi esclusi dall’analisi tutti i tirocini o simili esperienze di formazione sul campo che sono stati sostenuti grazie alle borse lavoro. L’obiettivo è stato quello di separare il più possibile gli interventi direttamente collegati alla (finanziati dalla) dote (es. tirocinio) da quelli che sono eventi che è possibile ipotizzare siano in parte frutto dell’intervento della misura.

La parte alta della Tabella 3.23 presenta le informazioni relative al numero di contratti avviati dal primo al quarto trimestre prima della dote così che sia possibile leggere quali erano i contratti fino ad un anno prima della misura. La parte bassa della tabella presenta lo stesso tipo di informazioni, ma il periodo osservato è quello successivo alla dote, dal primo trimestre fino a un anno dalla sua conclusione.

È possibile osservare come prima e dopo della dote la formula contrattuale più diffusa è quella a tempo indeterminato che, per ogni trimestre che precede la misura, è utilizzata in media in più del 50% dei casi mentre nel periodo successivo è diffusa, in media, nel 40% circa dei casi. I contratti di Apprendistato/Inserimento lavorativo sono marginali, prima e dopo la dote, mentre dopo si osserva l’incremento nell’uso di contratti di Tirocinio. Se, infatti, nei trimestri che precedono la dote la loro incidenza era al massimo dell’11,4% (1° Trimestre Pre-Dote), nel trimestre immediatamente successivo l’incidenza passa al 24,7%, per proseguire nei seguenti con valori decrescenti ma comunque sempre più alti del periodo che precede l’accesso alla misura⁵¹.

Quanto rilevato rispetto alla diffusione del tirocinio assume maggiore spessore se si considerano anche le informazioni – non riportate in tabella – relative al periodo che intercorre tra l’inizio e la fine della Dote. In questo lasso di tempo si contano 226 avvii di Comunicazioni obbligatorie, e altrettante conclusioni di rapporti: il 78,8% di questi è rappresentato da Tirocini.

L’incremento dei tirocini a seguito della Dote deve essere interpretato come parte integrante del percorso di avvicinamento al lavoro e come una delle attività che possono essere “erogate” ai beneficiari durante il periodo.

tale obbligo è stato rafforzato con la costruzione dell’archivio delle comunicazioni obbligatorie (COB). Dal 2008 queste comunicazioni vengono inviate in formato telematico e contengono informazioni sul lavoratore (CF, genere, cittadinanza, data di nascita, titolo di studio, qualifica professionale), la sede operativa della azienda (CF/p.IVA, settore) e il rapporto di lavoro (contratto, qualifica, CCNL di riferimento). Essendo un dato amministrativo, per tale scopo è stato costruito e viene utilizzato; tuttavia, le informazioni possono essere trattate e trasformate in dato statistico, attraverso un lavoro di pulizia del dato (informazioni errate o doppie, per esempio) e di creazione di coerenza interna del sistema. L’utilizzo delle COB come dato statistico consente una lettura territoriale (fino al livello comunale) e temporale (fino al livello giornaliero, in maniera consolidata dal 2009 in poi) delle dinamiche del mercato del lavoro dal punto di vista della domanda e dell’offerta di lavoro, nonché rispetto alle tipologie contrattuali utilizzate. Le COB non sono prive limiti: il primo è che non rilevano alcun tipo di lavoro autonomo, il secondo è che rilevano eventi avvenuti dal 2008 in avanti e solo se l’individuo ha avuto almeno un avviamento, cessazione, trasformazione o proroga, escludendo dunque tutti coloro i quali lavoravano già e sono ancora occupati con lo stesso contratto presso lo stesso datore di lavoro.

⁵¹ Incidenza del Tirocinio nei trimestri Post-Dote: 1° Trimestre 28,7%, 2° Trimestre 21,3%, 3° Trimestre 15,4%, 4 Trimestre 14,0%

Tabella 3.23 - Tipi di contratti avviati prima e dopo la Dote – Valori assoluti

Pre-Dote	1 Trimestre	2 Trimestre	3 Trimestre	4 Trimestre
Apprendistato/Ins. Lav.	3	1	3	3
Tempo Determinato	65	80	78	98
Tempo Indeterminato	134	162	167	173
Tirocinio/Borsa Lavoro	27	29	23	18
Altro	8	9	9	9
Totale	237	281	280	301
Post-Dote	1 Trimestre	2 Trimestre	3 Trimestre	4 Trimestre
Apprendistato/Ins. Lav.	2	1	1	1
Tempo Determinato	83	87	112	120
Tempo Indeterminato	119	135	142	145
Tirocinio/Borsa Lavoro	72	65	55	50
Altro	15	28	47	42
Totale	291	316	357	358

Per capire l'andamento nel tempo del tasso di occupazione dei beneficiari abbiamo trattato queste stesse informazioni in modo differente, con lo scopo di comprendere quanti dei beneficiari della dote, dopo la sua conclusione, avessero un'occupazione⁵².

Poiché il processo di erogazione delle 2.468 doti è durato circa 48 mesi – dal 2011 al 2014 – abbiamo scelto di comprimere tutto questo periodo in un solo momento così che rappresenti lo spartiacque tra il prima e il dopo la dote, indipendentemente dall'anno solare nel corso del quale è stata erogata. Il Grafico 3.5 è costruito con questa logica dove, con l'asse verticale di colore nero, è rappresentato il momento che separa il prima dal dopo della dote.

Prima di considerare la parte destra del Grafico, è interessante guardare il settore sinistro che rappresenta le esperienze lavorative di coloro i quali in futuro avrebbero poi beneficiato della misura. Il periodo osservato arriva a 15 mesi prima della dote e ci informa di un tasso di occupazione massimo di circa il 10% e decrescente man mano che ci si avvicina al momento di assegnazione della misura. Qualora il suo beneficio fosse stato condizionato alla non occupazione avremmo potuto ipotizzare che il calo dipendesse da un comportamento “intenzionale” – tanto da parte dei beneficiari quanto da parte degli operatori – per creare artificialmente i requisiti per accedere alla misura. Poiché tale condizionalità⁵³ non era prevista, e poiché i dati in nostro possesso non ci informano rispetto alla durata del periodo di detenzione prima dell'erogazione

⁵² Il tasso di occupazione è calcolato come numero di persone occupate con almeno un giorno di lavoro nel mese sul totale dei beneficiari della Dote.

⁵³ A meno della misura Dote ricollocazione, che comunque riguarda una parte minoritaria delle doti erogate.

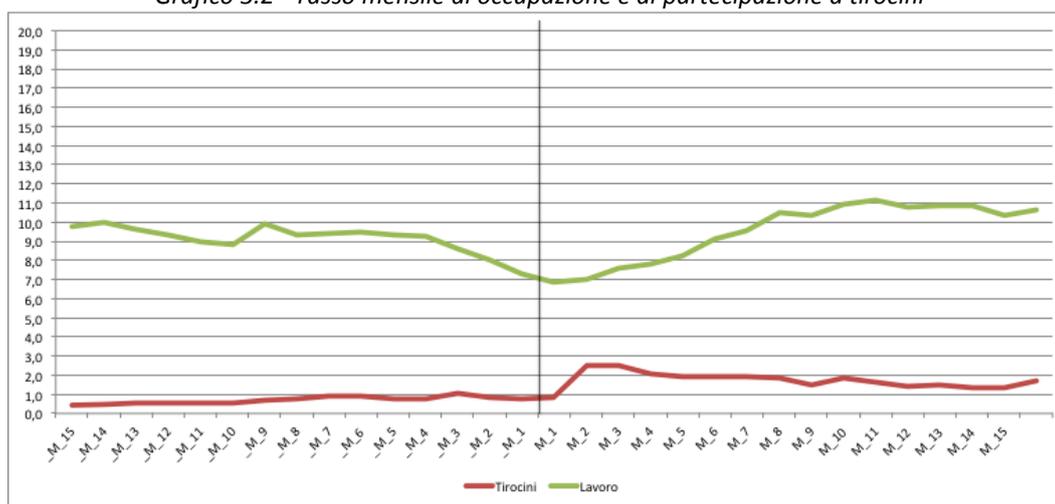
della Dote⁵⁴, non è possibile formulare ipotesi esaustive – a meno di quelle legate alla crisi economica – che spieghino il decremento di circa 3 punti percentuali in 15 mesi.

L’osservazione prosegue per 15 mesi dopo la dote. Se avessimo considerato un periodo più lungo, non avremmo potuto verificare lo stato occupazionale di chi ha beneficiato della dote nei primi mesi del 2014; fermando l’osservazione al 15° mese, invece, le nostre considerazioni possono poggiarsi su dati che riguardano tutti i beneficiari.

A partire dal primo mese successivo alla dote il tasso di occupazione cresce in modo lieve ma costante, sino a raggiungere, al 15° mese, un livello simile a quello del periodo pre-dote. Guardando il Grafico, comparando il periodo precedente e successivo alla dote potremmo pensare che questa riesca a ripristinare il tasso di occupazione preesistente all’erogazione della misura. Purtroppo, in assenza di adeguati termini di paragone – ad es. un insieme di individui con le stesse caratteristiche dei beneficiari ma che sono stati esclusi dalla misura – non ci è possibile dire se il miglioramento nel tasso di occupazione sia attribuibile alla dote o ad altri fattori.

L’analisi ha riguardato anche i tirocini, che rappresentano una componente importante del percorso di avvicinamento al lavoro. Ricordiamo, come anticipato, che dall’analisi sono stati esclusi i tirocini finanziati direttamente con la borsa lavoro della dote così da provare a distinguere ciò che è parte integrante degli interventi a valere sul fondo sociale europeo dagli altri che vengono attuati, anche se in qualche modo stimolati dai primi. La parte sinistra del grafico ci informa che la partecipazione ai tirocini è un’esperienza del tutto assente nei 15 mesi che precedono la dote. Le cose cambiano leggermente con l’erogazione e nel corso della dote⁵⁵ e poi immediatamente dopo; nel mese precedente la dote il tasso di partecipazione ai tirocini era di poco inferiore all’1%, raggiunge il picco massimo nel primo e secondo mese dopo la dote – con il 2,5% dei beneficiari che prendono parte a tirocini – per poi assestarsi a valori non lontani da quelli del periodo pre-dote.

Grafico 3.2 - Tasso mensile di occupazione e di partecipazione a tirocini



⁵⁴ Un’ipotesi è che la perdita dell’occupazione sia dipesa dalla commissione del reato.

⁵⁵ Ricordiamo che i tirocini svolti nel corso della dote e finanziati tramite la Borsa Lavoro non sono rappresentati in questa analisi.

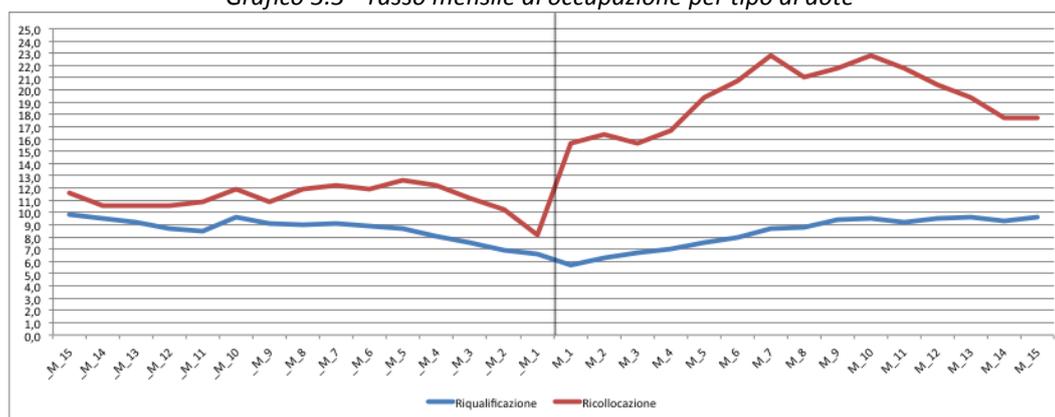
L'attenzione è stata rivolta, in particolare, a analizzare la partecipazione al mercato del lavoro distinguendo tra loro i beneficiari delle due misure, di ricollocazione e riqualificazione.

Il Grafico 3.3 è costruito con la stessa logica del precedente e riporta a sinistra della linea nera verticale il tasso di occupazione nel corso dei 15 mesi che precedono la dote e, a destra, quello nei 15 mesi successivi⁵⁶; la curva di colore blu indica il tasso di occupazione dei beneficiari della dote riqualificazione, e la rossa ci informa del tasso di occupazione di chi ha goduto della misura di ricollocazione.

In linea generale possiamo notare che nel periodo pre-dote il tasso di occupazione dei beneficiari delle due misure ha un andamento molto simile, ma più alto per quelli che poi avrebbero beneficiato della dote ricollocazione. L'andamento del tasso di occupazione tra i beneficiari della dote riqualificazione è complessivamente molto simile a quello dell'occupazione generale, rappresentato nel Grafico 3.2; ciò è spiegato dal fatto che la quota maggiore dei beneficiari della dote usufruisce della misura di riqualificazione.

Un andamento differente riguarda il tasso di occupazione di chi ha beneficiato della dote ricollocazione che, nel mese che precede l'erogazione, era dell'8,2% e passa al 15,6 nel primo mese dopo la dote; al trascorrere del tempo, il tasso di occupazione cresce costantemente fino al settimo mese raggiungendo il 22,8%.

Grafico 3.3 - Tasso mensile di occupazione per tipo di dote



Senza dubbio, la differenza tra i risultati occupazionali dei beneficiari delle due misure è coerente con la loro diversa impostazione: la dote riqualificazione era finalizzata ad offrire pacchetti di servizi utili a migliorare – in prospettiva di lungo periodo – le opportunità occupazionali soprattutto attraverso l'erogazione di servizi formativi; la dote ricollocazione, invece, oltre all'erogazione di percorsi formativi – di durata inferiore a quelli previsti per la dote riqualificazione – era espressamente orientata a inserire i beneficiari nel mercato del lavoro, tramite l'impiego di servizi utili a questo fine.

Al tempo stesso però, il risultato positivo rappresentato dal tasso di occupazione dei beneficiari della dote ricollocazione dev'essere letto con estrema cautela, sostanzialmente per tre ragioni:

- 1) *Numerosità* – La dote ricollocazione intercetta complessivamente pochi utenti e, più in generale, le popolazioni delle due misure sono numericamente molto diverse: sono 294 i beneficiari della

⁵⁶ In questo caso il tasso di occupazione è calcolato come numero di persone occupate con almeno un giorno di lavoro nel mese e beneficiarie di una particolare misura (riqualificazione o ricollocazione) sul totale dei beneficiari di quella stessa misura.

dote ricollocazione e 2.015 quelli della dote riqualificazione. In valori assoluti significa che per la prima misura è sufficiente una variazione di solo 3 persone per determinare lo spostamento di un punto percentuale e poco più di 20 occupati per cambiare le percentuali in modo consistente (è quello che succede, come abbiamo visto, tra il mese prima della dote e quello successivo); affinché si registri la stessa variazione tra i beneficiari della dote riqualificazione è invece necessario che in un mese i nuovi occupati siano 150. In ragione di questi fattori, non solo è inopportuno comparare tra loro le *performance* occupazionali dei beneficiari delle due misure, ma anche considerare come “pieno successo” la variazione del tasso di occupazione tra il periodo precedente e quello successivo alla dote ricollocazione;

- 2) *Accuratezza delle informazioni e discriminazione positiva* – i destinatari potenziali delle due misure sono persone tra 14 e 64 anni soggette a restrizione della libertà presso gli Istituti di pena lombardi o ammesse a misure alternative alla pena detentiva⁵⁷, o sottoposte a misure di sicurezza. In particolare, i potenziali beneficiari della dote ricollocazione dovevano avere una pena residua inferiore ai 3 anni, essere disoccupati o inoccupati, detenuti presso un Istituto di pena, potenziali beneficiari di misure alternative o ammessi a misure alternative. Come abbiamo sottolineato, la pur ricca base informativa utilizzata per questa analisi è priva di informazioni di dettaglio relativamente alla posizione giuridica, e le informazioni sulla pena residua si sono mostrate poco accurate, così da impedirne l'utilizzo. Questi elementi non hanno permesso di verificare quale sia il profilo giuridico di quei pochi beneficiari della misura di ricollocazione che, dopo averne usufruito, hanno avuto un'occupazione. Si tratta di informazioni di grande utilità per valutare adeguatamente il peso della dote sulla probabilità di avere un'occupazione; da un lato, infatti, è plausibile ipotizzare che siano persone con particolari caratteristiche (ad esempio con bassissima pena residua) ad avere maggiori probabilità di accedere al mercato del lavoro indipendentemente o meno dall'accesso a misure di potenziamento (come la dote); dall'altro è altrettanto plausibile che tra tutti i potenziali beneficiari dei percorsi di ricollocazione siano stati selezionati, da parte degli operatori, solo quelli che secondo loro potevano garantire maggiori risultati in termini occupazionali. Si tratta di due problematiche in parte diverse dove, la prima, è risolvibile curando la qualità delle informazioni della platea dei beneficiari e, la seconda, ha a che fare con la cultura organizzativa e la legittima discrezionalità degli operatori nel selezionare lo specifico *target* degli interventi.
- 3) *Occupazione dopo la dote: (quanto è) effetto di cosa?* – A prescindere dalle considerazioni avanzate al punto precedente, l'incremento del tasso di occupazione tra prima e dopo la dote ricollocazione potrebbe farci pensare che la misura abbia grandi potenzialità nel favorire l'ingresso nel mercato del lavoro delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria. Questa interpretazione si scontra però con il fatto che non sappiamo quale sarebbe

⁵⁷ Ai sensi della legge n. 354 del 26 luglio 1975, artt.47, 47 ter, 48 e della legge n. 199 del 26 novembre 2010 e dell'art. 94 del d.p.r. 309 del 9 ottobre 1990.

stato il tasso di occupazione dei beneficiari qualora non avessero mai ricevuto la dote⁵⁸. Ritenere che il tasso di occupazione in assenza della dote sarebbe stato, ad esempio, quello del mese che la precede significa non considerare la reale possibilità che altri fattori avrebbero potuto migliorare, o anche peggiorare, le probabilità di occupazione della popolazione di nostro interesse. In definitiva, in assenza di informazioni su una popolazione di riferimento con caratteristiche simili ai beneficiari della dote ricollocazione, ma che però non ne abbia goduto, non è possibile dire *a)* che la misura ha l'effetto di incrementare l'occupazione e/o *b)* quanto concretamente pesi la misura nell'eventuale aumento dell'occupazione.

Questi elencati sono quindi i principali fattori che minano la possibilità di esprimere una valutazione conclusiva sulla capacità della dote di incrementare l'occupazione delle persone soggette a restrizione della libertà, ammesse a misure alternative alla pena detentiva, o sottoposte a misure di sicurezza. Saremmo propensi a dire che l'impatto della dote sulla probabilità di trovare un'occupazione sia piuttosto limitato, che al più sostiene l'occupazione (Grafico 3.2) e, coerentemente con il disegno della misura, funzioni particolarmente solo con quei pochi beneficiari che sono stati effettivamente coinvolti in percorsi di ricollocazione (Grafico 3.3). Allo stesso tempo, però non sappiamo cosa sarebbe successo ad una popolazione con simili caratteristiche ma non beneficiaria della dote; rimane un'ipotesi da verificare che il suo inserimento nel mercato del lavoro sarebbe stato effettivamente più basso tra chi ha poi usufruito delle misure di ricollocazione e riqualificazione.

Ciò che in conclusione è possibile considerare, soprattutto grazie alla fonte informativa delle Comunicazioni obbligatorie, sono le carriere lavorative dei beneficiari della Dote; osservarle permette di valutare più da vicino le difficoltà che gli interventi pubblici e gli operatori del settore devono fronteggiare nel tentativo di includere socialmente e lavorativamente una platea la cui partecipazione al mercato del lavoro, nella maggior parte dei casi, è piuttosto scarsa. La Tabella 3.24, ad esempio, mostra che 1.744 beneficiari della Dote (75,5% del totale) non lavoravano un anno prima dell'accesso alla misura.

Tabella 3.24 – Occupazione prima e dopo la dote

	12 mesi dopo la dote		Totale
	Non ha lavorato	Ha lavorato	
12 mesi prima della Dote			
Non Lavorava	1.744	234	1.978
Lavorava	181	150	331
Totale	1.925	384	2.309

Non sorprende quindi scoprire che la probabilità di avere un'occupazione nel periodo post-dote risenta dell'aver lavorato in precedenza⁵⁹. Dei 331 beneficiari della dote con un'occupazione un anno prima di

⁵⁸ Nel lessico della valutazione delle politiche pubbliche questo scenario viene denominato "controfattuale". Per un'introduzione rimandiamo a Martini (2006), e Martini e Sisti (2009), per approfondimenti consigliamo Cook e Campbell (1979), per conoscere casi concreti di applicazione di questo approccio si veda Duflo (2011).

⁵⁹ Per volontà di parsimonia in questo caso non stiamo distinguendo tra loro i beneficiari delle due misure. Il lettore attento intuirà che si tratta di considerazioni generali e che riguardano sostanzialmente i beneficiari della dote riqualificazione, la misura meno espressamente dedicata all'inserimento lavorativo.

goderne ne lavora circa il 45%, mentre è una proporzione molto bassa – l'11,8% – quella di chi ha un'occupazione dopo la dote senza aver avuto precedenti esperienze lavorative. L'aspetto rilevante da segnalare è che l'88,2% di chi non aveva un'occupazione prima della dote non l'ha avuta neppure l'anno successivo. Questo è un indicatore grezzo della debolezza di questa platea di beneficiari sulla quale insistono molteplici fattori di esclusione, dove la privazione della libertà è solo quello più evidente. Allo stesso tempo, ciò invita il decisore pubblico a riflettere sull'opportunità di rinnovare l'investimento in questo settore di politiche, sia sul versante del disegno delle misure che su quello della valutazione dei risultati.

3.3 Conclusioni

L'ampio ventaglio dei temi e dati trattati in questa sezione hanno permesso di osservare più da vicino l'importante azione della Regione Lombardia in questo settore di politiche. Nel biennio considerato i circa 3 milioni di euro investiti hanno raggiunto 2.309 beneficiari in 19 istituti penitenziari, un ospedale psichiatrico giudiziario e 7 Uffici per l'esecuzione penale esterna. Si tratta di uno sforzo importante che s'inserisce all'interno di un percorso di programmazione e disegno degli interventi che è ancora in trasformazione.

Sulla base delle informazioni a disposizione è possibile dire che nel corso del tempo l'azione regionale ha orientato la spesa sempre meno a favore dei percorsi di riqualificazione e sempre più verso quelli di inserimento lavorativo vero e proprio. Abbiamo considerato che, nel periodo 2008-2010, l'84,9% delle risorse erano destinate ai percorsi formativi; questa distribuzione, proprio nel periodo temporale oggetto dell'approfondimento, è stata invertita, con un'incidenza della formazione del 68,5%, proseguendo allo stesso modo nel periodo 2013-2015 (Tabella 13). Purtroppo, questo commento di carattere generale non può essere ulteriormente sostenuto da analisi longitudinali rispetto alle caratteristiche dei servizi erogati; è possibile però dire che nel corso del tempo, dal 2008 al 2015, è rimasto invariato l'insieme degli operatori coinvolti e pochi di questi (n.4) hanno gestito almeno il 50% delle doti. Si tratta di operatori giuridicamente diversi ma, nella maggior parte, consorzi di cooperative del terzo settore.

Nel periodo temporale oggetto del *focus* abbiamo stimato (paragrafo 3.2.1) che le doti hanno intercettato un quinto della popolazione di riferimento; si tratta prevalentemente di ospiti degli Istituti, con una scarsa copertura delle persone seguite dagli Uepe. A partire da come sono distribuite le risorse e le doti di riqualificazione e ricollocazione tra Uepe e Istituti, è possibile dire che le doti e le attività finalizzate all'inserimento lavorativo sono marginali nel raggiungere la platea potenziale. L'insieme dei beneficiari è ospite delle case circondariali o di reclusione, ed è per lo più rappresentato da maschi (90,5%) poco istruiti, e con un'età media inferiore ai quaranta anni; la durata della pena di questa popolazione è stata stimata nell'86% dei casi superiore ai 3 anni, in linea con un orientamento della dote particolarmente favorevole verso i beneficiari meno vicini al ritorno alla libertà. Eppure, per massimizzare le opportunità occupazionali proprio di coloro i quali sono maggiormente bisognosi di una preparazione utile per un efficace ingresso nel mercato del lavoro – cioè le persone con pena residua inferiore ai 36 mesi –, per minimizzarne il rischio di recidiva e i connessi costi sociali, è necessario un investimento maggiore rispetto a quanto fatto sinora.

Non bisogna sottovalutare, inoltre, che un investimento limitato nei confronti dell'inserimento lavorativo possa indebolire l'efficacia e la sostenibilità di quei pochi interventi messi in campo a tal fine. Vi è infatti il rischio che i soggetti attuatori, nel seguire pochi beneficiari della dote ricollocazione, si trovino ad affrontare prevalentemente un onere – derivante dalle necessità di coordinamento tra più organizzazioni e

nell'impossibilità di fare economie di scala – e che quindi non riescano a tradurre interventi così frammentati in concrete opportunità occupazionali per i beneficiari.

Non è stato possibile comprendere se e quanto la dote abbia favorito l'accesso a misure alternative poiché la fonte informativa utilizzata non riporta questo dettaglio; una valutazione ad ampio raggio della dote soggetti deboli dovrebbe però tener conto non solo del “successo” nell'ingresso nel mercato del lavoro, ma anche dell'ingresso in percorsi alternativi alla pena detentiva. Per questa ragione è auspicabile che la ricchezza del sistema informativo impiegato possa essere rafforzata con informazioni relative alla posizione giuridica e ai percorsi dentro e fuori al carcere, eventualmente attraverso una *partnership* con il provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria.

La base informativa disponibile ci ha permesso di rilevare l'esatta corrispondenza e mera coerenza “amministrativa” tra il dettato istitutivo della dote soggetti deboli – con la definizione di servizi obbligatori e la distinzione programmatica tra i due percorsi – e l'azione degli operatori responsabili degli interventi a favore dell'utenza. Questo ci sembra un fattore che ha indebolito le potenzialità della misura, per quanto rappresenti il frutto della legittima esigenza del decisore pubblico di controllare il più possibile la spesa e, allo stesso tempo, di garantire degli standard quantitativi di prestazioni e servizi. In questo modo però è stata ristretta troppo, se non del tutto annullata, la libertà di scelta degli utenti e degli attori coinvolti nell'implementazione degli interventi, con il rischio che, nelle analisi e anche nella gestione della policy, non si riesca a distinguere ciò che caratterizza specificatamente l'intervento – e il ruolo effettivo degli attori in campo – da quello che viene eseguito come un (apparente) mero compito esecutivo. Sono stati comunque inseriti degli elementi di flessibilità a disposizione degli operatori, in particolar modo nell'ambito della Dote ricollocazione, probabilmente nella convinzione che l'inserimento lavorativo richieda una composizione dei servizi più diversificata.

In conclusione quindi, le doti si sono concretizzate in pacchetti di interventi fondati su un approccio generalista e standardizzato prevalentemente all'interno di percorsi formativi, tendenzialmente in settori a bassa qualificazione, e rivolti a beneficiari che in ragione di una pena residua superiore ai 36 mesi non sono immediatamente candidabili al mercato del lavoro.

Rispetto alle opportunità occupazionali, abbiamo largamente argomentato nel corso dell'analisi che per diverse ragioni non è stato possibile realizzare un'adeguata valutazione degli effetti della dote sull'inserimento lavorativo dei beneficiari: il crescente tasso di occupazione dei beneficiari della dote di ricollocazione non può quindi essere attribuito esclusivamente alla sua azione. La ricchezza di dati disponibili sui beneficiari si è scontrata con un impianto di *policy* che, a partire dalla sua formulazione, non è stato affiancato da un disegno di valutazione utile a comprendere se e quanto l'accesso alla misura fosse produttivo di nuova occupazione. Perché in futuro ciò sia possibile sarà necessario, in linea molto generale, fare in modo che la base informativa dei beneficiari delle doti continui ad essere alimentata con maggiore accuratezza, e accedere a informazioni individuali relative a chi, pur avendo le medesime caratteristiche dei beneficiari delle doti, non ne ha goduto. È anche in questo modo che si potrà rispondere a uno degli interrogativi centrali della missione valutativa, che riguardava, appunto, le specifiche caratteristiche delle persone non raggiunte dalla Dote.

CAPITOLO 4. Gli interventi regionali di reinserimento sociale e lavorativo nel mutato contesto d'intervento

L'obiettivo di questo capitolo conclusivo è di presentare, seguendo l'impostazione delle domande della missione valutativa, alcuni approfondimenti interpretativi articolati per temi e problemi. Il complesso degli interventi finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a provvedimento da parte dell'Autorità giudiziaria nel quinquennio di riferimento della missione sarà discusso evidenziandone punti di forza ed elementi di criticità.

Nella sezione successiva a questo capitolo verranno, invece, proposte ai *decision makers* alcune indicazioni operative di prospettiva, individuate a partire dalle emergenze di ricerca e dal confronto dialettico con gli interlocutori attivi in questo campo d'intervento.

4.1 Il contesto in cui si sviluppa l'azione regionale di sostegno al reinserimento sociale e lavorativo

Come abbiamo visto nel primo capitolo gli interventi di riforma introdotti dopo la sentenza della Corte EDU hanno profondamente trasformato il sistema dell'esecuzione penale nel nostro ordinamento. Si è assistito a una diminuzione significativa del numero degli imputati detenuti in carcere, una tendenza registrata a livello nazionale, ma ancora più marcata in Lombardia. Nel 2010, ovvero all'inizio del periodo oggetto di valutazione, gli interventi regionali di reinserimento sociale e lavorativo erano principalmente finalizzati all'accoglienza e al supporto dei detenuti all'interno degli Istituti penitenziari e l'incidenza all'interno della popolazione reclusa delle persone in attesa di primo giudizio era molto elevata.

Il quadro, oggi, è cambiato in modo significativo. Sono, innanzitutto, in proporzione aumentati i detenuti condannati per effetto combinato della diminuzione delle persone in attesa di primo giudizio e del rientro nel territorio regionale di detenuti con condanne definitive. Contemporaneamente, stiamo assistendo all'aumento costante e consistente delle persone cui è concessa una misura alternativa al carcere. Infatti, in seguito alla sentenza Torreggiani, sui servizi di esecuzione penale esterna si è riversato un importante carico di utenza aggiuntiva rispetto a quello degli anni precedenti e, in futuro, soprattutto per via della misura della messa alla prova, questa dinamica assumerà dimensioni ancora maggiori. Va ricordato qui che il Tribunale di Milano è stato il primo in Italia a costruire un protocollo operativo sulla messa alla prova che sta fungendo da modello di riferimento a livello nazionale. L'introduzione di questa misura sta avendo ripercussioni dirette anche sull'operato della Magistratura ordinaria che lavora ora a stretto contatto con gli Uffici di esecuzione penale esterna, mentre – in passato – la gestione delle misure alternative prevedeva rapporti con la sola Magistratura di Sorveglianza.

Un aspetto rilevante, nel nuovo contesto dell'esecuzione penale, è la forte incidenza delle misure alternative concesse a persone che provengono dalla libertà, in particolare l'affidamento ai servizi sociali. In questo quadro complessivo di trasformazione le persone con problemi di tossicodipendenza, invece, continuano a scontare la pena in proporzione maggiore all'interno delle Istituzioni penitenziarie. Sebbene le norme che regolano i percorsi penali dei tossicodipendenti siano mutate, allo stato attuale, non sembrano

infatti avere prodotto cambiamenti significativi per questi specifici destinatari. Il contesto dell'esecuzione penale in Lombardia infine si caratterizza e differenzia da quello delle altre Regioni anche per la maggiore incidenza delle misure di affidamento ai servizi sociali rispetto alle detenzioni domiciliari.

L'insieme dei cambiamenti trattenuti ha avuto ripercussioni sui progetti finanziati dalla legge 8 e sulle misure previste dalla dote soggetti deboli che si confrontano e si confronteranno con una domanda crescente di interventi di inserimento abitativo e lavorativo. Mentre scriviamo, inoltre, l'organizzazione complessiva dei Dipartimenti dell'Amministrazione Penitenziaria sta per essere riformata e questo imporrà in futuro un ripensamento anche delle modalità di programmazione, gestione e monitoraggio degli interventi sociali in ambito penale.⁶⁰

4.2 Le caratteristiche degli interventi di reinserimento sociale e lavorativo: come sono stati implementati e come sono evoluti nel tempo

La legge 8/2005 è stata promulgata ormai dieci anni fa per fornire una cornice normativa di riferimento agli interventi regionali in ambito penale. Allora il sistema penitenziario lombardo subiva gli effetti di un forte sovraffollamento che nel 2010, primo anno del periodo d'osservazione della missione valutativa, era pari al 168%. Il contesto dell'esecuzione penale si è però nel frattempo, come abbiamo visto, profondamente trasformato, in particolare per effetto delle novità legislative introdotte per intervenire in maniera strutturale proprio sul problema del sovraffollamento degli Istituti penitenziari. Contemporaneamente è cresciuto il ruolo e il peso delle misure non carcerarie – dall'estensione delle possibilità di detenzione domiciliare alla nascita di una misura di *probation* come la messa alla prova per gli imputati adulti – con un effetto rilevante sui servizi per l'esecuzione penale esterna.

Gli strumenti attuativi della legge hanno accompagnato le trasformazioni che via via si manifestavano nel territorio regionale, soprattutto, per quel che abbiamo rilevato con le interviste, negli anni in cui la concertazione tra gli Uffici regionali e quelli dell'Amministrazione penitenziaria è stata più costante.

Nel corso di questi anni, gli interventi finanziati in attuazione della legge 8/2005 hanno subito interruzioni e modifiche rilevanti. Nel 2009, con la d.g.r. n. 9502, la Regione Lombardia ha fatto un significativo investimento strategico, approvando finanziamenti biennali e promuovendo fortemente la realizzazione di macro-progetti territoriali che aggregassero ampie reti di partenariato locale. La finalità era quella di “promuovere e sostenere lo sviluppo di una rete integrata, stabile, estesa e qualificata, allo scopo di aumentare le connessioni tra il sistema territoriale e il sistema penitenziario e della giustizia minorile”. Come abbiamo visto, le delibere del 2011 e del 2012 non hanno portato avanti, in maniera decisa, questo orientamento e nel 2012 gli interventi finanziati hanno subito un'interruzione di diversi mesi per effetto di un ritardo nell'approvazione della delibera. Durante le interviste è stato, invece, sottolineato come la concertazione tra l'Amministrazione regionale e quella penitenziaria, la continuità degli interventi e dei

⁶⁰ Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 giugno 2015, n. 84 “Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche” con l'articolo 7 crea il nuovo “Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità” che esercita le funzioni e i compiti inerenti le aree funzionali di cui all'articolo 16, comma 3, lettera d), del decreto legislativo, e quelli inerenti l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti. Dal 14 luglio 2015 è in vigore il collegato regolamento attuativo.

finanziamenti e la programmazione almeno biennale, siano considerati elementi essenziali per lo sviluppo di un sistema integrato di interventi che permetta ai territori di sostenere i percorsi di reinserimento sociale di chi è sottoposto a una misura dell'Autorità giudiziaria, di sostenere le reti e gli interventi giudicati necessari ed efficaci, e di non disperdere il patrimonio di esperienza e competenze costruito negli anni precedenti. Si ritiene dunque importante garantire la continuità d'azione dei piani delle ASL e proseguire con una programmazione almeno biennale degli interventi.

Un altro elemento di criticità, di carattere strategico, emerso dalle azioni di valutazione è rappresentato dal fallimento dei progetti complementari, individuati come priorità regionali, assieme ai macro-progetti, dalla D.G.R. n. 1004 del 2013, che stanziava i finanziamenti per il biennio 2014-2015. Questo tipo di progetto, che avrebbe dovuto permettere di realizzare interventi attivi su più territori contemporaneamente, superando i vincoli posti dalla gestione amministrativa dei finanziamenti attribuiti a ciascuna ASL, non è stato di fatto presentato in nessuno dei piani territoriali, con la sola eccezione del territorio metropolitano di Milano. Anche nel caso milanese, comunque, non è stato realizzato un vero e proprio progetto complementare, ma tre progetti gemelli, presentati alle tre ASL milanesi da un medesimo soggetto capofila, a cui è stata dunque delegata, di fatto, la responsabilità di garantire l'integrazione territoriale degli interventi e la soluzione delle questioni amministrative che ne derivano. Perché la priorità strategica dei progetti complementari possa diffondersi maggiormente è auspicabile un più deciso atto di indirizzo strategico da parte della Regione, accompagnato da strumenti e risorse formative, informative e tecniche che permettano alle ASL e ai soggetti attuatori dei progetti di superare i vincoli amministrativi e burocratici che, per quel che abbiamo potuto rilevare, ne hanno ostacolato lo sviluppo. La necessità di una migliore flessibilità nell'uso territoriale delle risorse, per garantire la continuità dei percorsi di accesso a una misura alternativa al carcere e di reinserimento nella comunità, è stata difatti indicata da più parti come essenziale.

Pare invece pienamente adottata, salvo rare eccezioni, la strategia dei macro-progetti, che rappresentano, nell'ultimo biennio, il 70% del totale dei progetti finanziati, con una alta numerosità dei partenariati, che hanno coinvolto una media di 8 partner per progetto.

Dall'analisi degli interventi attuati risulta che le priorità strategiche individuate negli atti di programmazione regionale si traducono, con una buona aderenza, in linee di azione. Non si tratterebbe, stando a quel che emerge dalla ricerca, soltanto di un effetto prodotto dai meccanismi di finanziamento, che, operando attraverso i bandi delle ASL, impongono ai soggetti attuatori di rispondere a indicazioni preordinate. Le scelte effettuate, all'interno delle priorità possibili, mostrano un elevato indice di omogeneità, orientando fortemente l'azione sugli assi del lavoro, dell'accoglienza abitativa, dell'accompagnamento socio-educativo e del sostegno alla genitorialità e alle relazioni familiari.

Per fornire elementi più precisi sull'implementazione delle azioni finanziate tra punti di forza ed elementi di criticità saranno di seguito presentati alcuni approfondimenti tematici.

4.2.1 I piani d'intervento territoriale nell'ultimo biennio progettuale della legge 8

Le collaborazioni attivate con i piani d'intervento territoriale hanno, generalmente, favorito il graduale consolidamento di rapporti tra la rete istituzionale e i soggetti attivi nella società civile.

In coerenza con quanto stabilito dalla d.g.r. n. 1004 del 2013 le ASL competenti a livello territoriale assieme alle strutture dell'Amministrazione Penitenziaria, l'Amministrazione della Giustizia Minorile (USSM) e gli Uffici di Piano hanno effettuato l'analisi degli specifici bisogni di inclusione sociale, anche attraverso il confronto con i soggetti del terzo settore impegnati nel settore penale. All'interno dei Gruppi

Inter-istituzionali Territoriali (GIT) sono state promosse riunioni con le realtà del terzo settore per la verifica degli esiti delle progettualità avviate con i Piani di intervento 2013, al fine di evidenziare i punti di forza e gli elementi di criticità dei progetti attivi nel periodo 2012-2013.

I GIT hanno individuato le priorità territoriali attraverso:

1. l'acquisizione di specifiche informazioni sul contesto d'intervento: numero di persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, reati commessi, provvedimenti e misure adottati (dati forniti da USSM, Case circondariali, Case di Reclusione e UEPE);

2. l'analisi dei risultati conseguiti dai progetti L. 8/2005 in corso: l'attività di monitoraggio è stata curata dalle ASL che si sono confrontate con i soggetti del terzo settore titolari di progetti finanziati;

3. la mappatura di altri interventi attivi sul territorio in campo penale attraverso la condivisione di informazioni tra la rete istituzionale e gli enti del terzo settore.

Terminata la fase di analisi del contesto le ASL hanno predisposto pubblici avvisi per i territori di propria competenza, indicando le linee prioritarie di intervento per la presentazione di macro-progetti nell'area adulti e minori. Le proposte progettuali pervenute sono state quindi valutate dal GIT seguendo i criteri esplicitati nei bandi e identificati dalla delibera regionale. Preso atto delle convenzioni sottoscritte dagli Enti Capofila le ASL hanno infine approvato le proposte di finanziamento dei singoli progetti ammessi.

A questo punto sono stati definiti i piani di intervento operativo indicando finalità, linee di intervento prioritarie (finanziate e non), strategie e strumenti organizzativi. La gestione dei piani è stata portata avanti dai Poli territoriali (PIT) composti dai GIT e dai soggetti attuatori. I PIT hanno avviato un processo di collaborazione aperto a tutti i soggetti attivi del territorio (enti istituzionali, servizi pubblici, terzo settore, mondo del volontariato). La *governance* degli interventi di welfare penale a livello territoriale è stata generalmente efficace, limitando le tendenze alla frammentazione e separazione di solito connesse al finanziamento di attività progettuali, la gran parte dei territori è riuscita a convergere su un numero limitato di macro-progetti dando continuità e stabilizzando azioni già sperimentate da diversi anni. Come già accennato i progetti complementari tra diversi bacini territoriali, invece, non sono stati sfruttati come strumento d'intervento, da un lato a causa della maggiore complessità amministrativa nell'allocazione e gestione condivisa delle risorse e dall'altro perché le ASL hanno preferito privilegiare un'attenzione alla dimensione degli interventi legata ai singoli territori.

Le attività di ricerca hanno evidenziato come l'implementazione efficace delle azioni previste dai piani di intervento avrebbe richiesto un più stretto raccordo operativo tra i soggetti attuatori e il sistema dell'esecuzione penale. Da un lato Istituti penitenziari e gli Uffici di esecuzione penale esterna lavorano in un contesto caratterizzato dall'urgenza e dalla contingenza e spesso con problemi di organico, dall'altro i soggetti del terzo settore sembrano meno propensi di quanto non fossero in passato all'innovazione progettuale, in un contesto di generale incertezza sulla continuità dei finanziamenti in questo come in altri settori d'intervento sociale.

Gli Uffici di Piano, con qualche eccezione virtuosa (come ad esempio il territorio di Brescia), inoltre, non hanno pianificato nella propria programmazione degli interventi sociali territoriali azioni convergenti con le priorità definite dai Piani d'intervento, il coinvolgimento dei Comuni nelle partnership territoriali è stato per lo più un adempimento formale senza ricadute significative. I tagli ai finanziamenti dei sistemi di welfare locale hanno infatti ristretto di molto lo spazio d'azione degli interventi sociali da parte degli enti locali.

Le interviste hanno rivelato come il disegno molto strutturato della delibera 1004 del 2013 abbia ristretto l'autonomia dei GIT nel costruire una lettura delle necessità emergenti a livello territoriale maggiormente

articolata cui potessero corrispondere interventi più mirati. I progetti finanziati sono stati molto aderenti alle indicazioni contenute nella delibera, ma in questo modo la lettura dei bisogni specifici dei territori fatta dalle micro-équipe si è dovuta confrontare con criteri distributivi rigidi predefiniti a monte. Se la programmazione regionale ha costruito una cornice di riferimento utile per armonizzare e standardizzare gli interventi, allo stesso tempo, ha compresso gli spazi di sperimentazione e innovazione, e ha diminuito la capacità di adattamento del sistema di welfare penale nei confronti dei cambiamenti legislativi indotti dalla sentenza Torreggiani che stanno modificando i flussi in entrata e uscita dal sistema dell'esecuzione penale interna ed esterna, oltre alle caratteristiche e alle posizioni giuridiche della platea dei potenziali beneficiari degli interventi.

Un'ultima area di criticità riguarda il tema dell'adeguatezza delle risorse complessivamente finanziate dalla delibera. L'esigenza di garantire le azioni prioritarie e di non avere a disposizione risorse giudicate sufficienti per realizzarle nella misura necessaria, seppure integrate dal cofinanziamento fornito dalle partnership progettuali, ha richiesto ai componenti dei GIT un complesso lavoro di mediazione e negoziazione al fine di trovare un equilibrio rispetto al peso economico da attribuire ad ogni azione.

4.2.2 Il ruolo dell'agente di rete all'interno del sistema d'interventi di reinserimento sociale e lavorativo

Come abbiamo visto la figura dell'agente di rete è stata inizialmente pensata e introdotta per andare a compensare la carenza di educatori ministeriali in proporzione alla numerosità della popolazione detenuta negli Istituti penitenziari. L'attività degli agenti di rete si è trasformata nel tempo spostandosi progressivamente dall'intervento a supporto dell'attività trattamentale all'interno del carcere alla presa in carico personalizzata dei percorsi degli utenti tra carcere e territorio. Gli agenti di rete esercitano oggi di fatto una funzione di *pivot* per l'insieme degli interventi posti in essere dalla Legge 8, lavorando come mediatori dei rapporti tra il sistema dell'esecuzione penale (interna ed esterna), i servizi sanitari e sociali territoriali. Supportano le relazioni tra i detenuti e le loro famiglie (colloqui con i famigliari, visite domiciliari), cercando di lavorare alla costruzione (o ricostruzione) di relazioni di importanza decisiva nel favorire i processi di reinserimento sociale.

Inoltre gli agenti di rete, impegnati in proporzione crescente nelle attività extra-murarie, hanno facilitato le funzioni di raccordo a livello territoriale tra i diversi soggetti con competenze istituzionali nell'area penale accompagnando i percorsi di reinserimento sociale e stabilendo rapporti con i servizi sociali territoriali e gli enti che gestiscono progetti di accoglienza e/o lavoro. In particolare, hanno gestito quotidianamente le attività di reinserimento delle persone prese in carico a partire dalla conoscenza del loro contesto di vita, delle relazioni sociali e familiari, avendo cura anche delle attività di sensibilizzazione del territorio fondamentali per il buon esito degli interventi. Le attività di accompagnamento al lavoro, in particolare, hanno riguardato i *dimittendi* e per le persone in esecuzione penale esterna. Il lavoro sui detenuti negli Istituti penitenziari è stato, invece, finalizzato alla costruzione delle precondizioni necessarie all'inserimento lavorativo degli utenti.

Va segnalato, tuttavia, come gli agenti di rete continuino a essere in carico al terzo settore, dipendendo dalla possibilità che nel tempo venga rifinanziata la specifica linea d'intervento (nell'ultima tornata progettuale "accompagnamento sociale") che li retribuisce, senza essere diventati parte organica della dotazione dei servizi pubblici. Il passaggio al finanziamento degli agenti di rete attraverso i piani territoriali ha, inoltre, portato come conseguenza la riduzione del monte ore complessivamente disponibile e a una

inevitabile diminuzione degli interventi di presa in carico. Nell'ultimo biennio progettuale (2014-2015) a livello regionale gli agenti di rete si sono ridotti della metà, passando da 30 a 15.

4.2.3 Gli interventi di inserimento al lavoro tra legge 8 e sistema delle doti

La Legge 8 ha storicamente finanziato gli inserimenti lavorativi attraverso tirocini, borse lavoro, contributi per i datori di lavoro permettendo un primo ingresso nel mondo del lavoro in particolare per gli utenti più vicini al reinserimento sociale. La già citata d.g.r. n. 1004 del 2013 ha interrotto questa impostazione d'intervento non prevedendo il finanziamento diretto di percorsi di inserimento lavorativo degli utenti in una logica di complementarità con gli interventi finanziati attraverso la dote soggetti deboli. Questa decisione ha avuto un impatto molto critico in particolare sul sistema dell'esecuzione penale esterna. La d.g.r. n. X/1107 del 2013 che ha determinato il passaggio dal sistema delle doti al finanziamento di progetti d'intervento personalizzati realizzati attraverso reti di partenariato, difatti, aveva stabilito di assegnare agli Istituti Penitenziari l'80% delle risorse, destinandone una quota del 18% agli Uepe senza tenere in debita considerazione il processo di crescita sostenuta dell'utenza di questi ultimi. Sebbene il decreto 1620 del 2014 e la successiva deliberazione n. X/2727 del 2014 abbiano destinato risorse aggiuntive a misure di inclusione socio-lavorativa, individuando tra i target prioritari persone già in carico agli uffici di esecuzione penale esterna o con la possibilità di accedere a misure alternative, non hanno permesso di raggiungere, se non in minima parte, la platea dei potenziali beneficiari di percorsi di inserimento lavorativo. Il decreto 1620 inoltre ha introdotto alcuni aspetti di condizionalità (massimo tre mesi di borsa lavoro, per un importo pari a 300 euro, non rinnovabile) che hanno penalizzato in particolare i potenziali beneficiari dell'intervento con residui di pena più lunghi, esposti al rischio di iniziare un percorso troppo breve per creare concrete opportunità di inserimento lavorativo.

Oltre agli interventi di inserimento lavorativo finanziati dalla legge 8, come abbiamo visto, a partire dal 2008 la Regione Lombardia ha attivato un'apposita linea della "Dote Formazione e Lavoro" dedicata ai cosiddetti "soggetti deboli" specificamente finalizzata a migliorare le possibilità di reinserimento nella società delle persone soggette a restrizione della libertà presso gli Istituti di pena lombardi (area adulti e minori), ammesse a misure alternative alla detenzione o sottoposte a misure di sicurezza nel territorio regionale. Nel periodo oggetto d'analisi i finanziamenti di questa misura sono passati dagli iniziali 6 milioni di euro a meno di 2, avendo come effetto il dimezzamento del numero di beneficiari e della spesa media per beneficiario. Nel tempo si è modificata anche la distribuzione della spesa tra i diversi interventi: nel periodo 2008-2010 era prevalentemente orientata alla formazione, negli anni successivi è invece aumentato in proporzione il peso del finanziamento di servizi per il lavoro e quello dei rimborsi per le esperienze di avvicinamento al lavoro (borsa lavoro e/o indennità di tirocinio).

Il già citato passaggio dal sistema delle doti al finanziamento di progetti d'intervento personalizzati realizzati attraverso reti di partenariato avvenuto in seguito alla d.g.r. n. X/1107 del 2013 ha portato con sé alcune importanti trasformazioni nel disegno e nell'implementazione delle *policy* che intervengono sul terreno della formazione e dell'inserimento lavorativo che vale la pena approfondire per loro implicazioni generali. L'idea posta al centro del disegno della delibera è di modulare gli interventi sulla base di progetti personalizzati per garantire percorsi di presa in carico più flessibili e in grado di accompagnare le traiettorie individuali dei beneficiari anche in base ai cambiamenti nella loro posizione giuridica. Dentro questa prospettiva d'intervento i singoli progetti personalizzati sarebbero dovuti essere gli ambiti di integrazione

operativa tra i servizi finanziati dalle doti e dalla legge 8, sfruttando i partenariati territoriali – previsti da entrambe le misure regionali – come reti qualificate nella fornitura di servizi di welfare penale (servizi di accompagnamento e mediazione sociale, formativi, lavorativi, abitativi, di supporto alla genitorialità, ecc.). Coerentemente con questa impostazione i percorsi individuali dei beneficiari avrebbero potuto contare sulla continuità dell'intervento tra i sistemi di esecuzione penale (interno e esterno), prevedendo la possibilità di rimodulazioni progettuali.

L'analisi dell'implementazione della *policy* ha, invece, rivelato come alcuni fattori abbiano compromesso la coerenza e l'efficacia di questa impostazione complessiva. Per prima cosa va detto che l'attribuzione di finanziamenti bloccati per i progetti destinati agli Istituti penitenziari e per quelli rivolti agli Uffici di esecuzione penale esterna ha, nella sostanza, fatto venir meno la possibilità di garantire la continuità della presa in carico personalizzata tra il sistema dell'esecuzione penale interna ed esterna. Se nel passaggio tra la detenzione in carcere e una misura esterna viene, infatti, impedito lo spostamento delle risorse destinate a sostenere il progetto individuale si compromette la possibilità che gli interventi possano costruire un sistema di opportunità che tenga conto dei passaggi tra carcere e territorio, oltre che dell'auspicabile evoluzione nei percorsi di reinserimento sociale e lavorativo. Il fatto che i due sistemi siano stati finanziati in modo rigido senza possibilità di riconvertire le risorse destinate ai progetti personalizzati in coerenza con le necessità individuali costituisce un importante elemento di criticità. L'impermeabilità dei budget allocati in modo distinto tra carcere e territorio ha depotenziato le opportunità di inclusione producendo, nei fatti, un sistema duale: se l'obiettivo dichiarato della misura è sostenere l'inserimento lavorativo, separare rigidamente i progetti "interni" da quelli "esterni" significa produrre due tipologie di intervento, una prima di tipo "assistenziale" all'interno degli Istituti, e una seconda invece finalizzata all'inserimento lavorativo per gli utenti in misura alternativa. La separazione dei sistemi ha effetti negativi se si considerano gli interventi come investimenti finalizzati al reinserimento sociale dei beneficiari che devono fare dell'integrazione e della continuità la loro ragion d'essere: l'interruzione dei percorsi oltre a essere anti-economica è controproducente sul piano dell'intervento e erode la fiducia degli utenti come degli operatori.

Un secondo elemento di criticità, collegato al primo, è il sotto-finanziamento degli interventi rivolti al sistema dell'esecuzione penale esterna che, oltretutto, non tiene conto della dinamica di crescita delle misure alternative descritta nel primo capitolo. I progetti di inserimento lavorativo finanziati nell'ultimo biennio dal sistema delle doti sono stati giudicati come inadeguati alle necessità, coprendo solo in misura molto limitata la platea dei potenziali destinatari.

All'interno del quadro di separazione tratteggiato va segnalato, tuttavia, come siano stati introdotti alcuni elementi di flessibilità nell'uso delle risorse per i soggetti attuatori. Nella vecchia modalità di gestione delle doti, prima della deliberazione n. X/1107 del 2013, gli enti accreditati attivavano le doti come servizi di durata standard anche se il fabbisogno d'intervento stimato era minore. Le risorse non potevano essere usate in modo flessibile nel caso in cui il periodo di erogazione delle misure fosse inferiore a quanto previsto e in fase di rendicontazione i residui non impiegati concorrevano al finanziamento di eventuali proroghe o integrazioni degli avvisi pubblici. Nel nuovo assetto di gestione delle doti i soggetti capofila possono, al contrario, utilizzare le risorse in modo più flessibile perché è prevista la possibilità di gestire in termini di assestamento eventuali residui di bilancio per prestazioni preventivate ma non fatturate che vanno ad alimentare un budget utilizzabile per erogare nuovi servizi.

4.2.4 Gli interventi di *housing sociale*

Gli interventi di *housing sociale* in campo penale sono stati finanziati dalla legge 8 che ha contribuito a costruire e sostenere un settore d'intervento tanto complesso quanto essenziale per i progetti di reinserimento sociale delle persone sottoposte a provvedimenti da parte dell'Autorità giudiziaria. Nel corso degli anni ai finanziamenti regionali si sono aggiunti quelli forniti da alcune Fondazioni, in particolare la Fondazione Cariplo con le sue articolazioni territoriali, che hanno consentito o dato continuità ad alcune progettazioni nel campo dell'inserimento abitativo. Le innovazioni legislative degli ultimi anni, in particolare la legge 199 del 2010 "*Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi*", hanno portato a un'estensione della platea dei potenziali beneficiari di progetti di *housing*. Gli utenti di questo settore d'intervento sono caratterizzati anche da profili di grave vulnerabilità e disagio sociale, perché privi non solo di opportunità abitative, ma con relazioni sociali fragili o inesistenti, problemi di salute, necessità di intraprendere percorsi di inserimento lavorativo. Di fronte a questa complessità dell'utenza combinata con la specificità degli interventi di *housing* nell'area penale solo alcune progettazioni sono riuscite a rispondere in maniera articolata mettendo a disposizione soluzioni abitative con diversi livelli di protezione e in grado di consentire il progressivo passaggio verso l'autonomia abitativa.

Le risorse di *housing* sono generalmente ritenute sottodimensionate rispetto alle necessità dei progetti di reinserimento sociale dei potenziali beneficiari. Nell'ultima tornata progettuale della legge 8 (biennio 2014-2015) sono stati presentati progetti sulla linea d'intervento *housing sociale* e pronto intervento nei territori di Brescia, Bergamo, Milano, Monza, Como, Varese, Lecco, Cremona e Pavia. Non avendo a disposizione dati di monitoraggio sull'implementazione dell'azioni non è stato possibile calcolare quanti posti letto siano stati complessivamente utilizzati nei percorsi di inserimento abitativo. L'analisi dei progetti, d'altra parte, non ha permesso di quantificare con certezza le dimensioni del sistema dell'offerta abitativa nell'area d'intervento sociale penale a livello regionale che può essere solo stimata intorno ai 150 posti letto (140 disponibili e 10 da ristrutturare).

Una delle principali difficoltà con cui si confrontano i progetti di inserimento abitativo è la capacità di rendere disponibili posti letto di pronto intervento, in grado di garantire accoglienza al momento delle dimissioni dal carcere. Questo problema riguarda soprattutto i beneficiari dei progetti di reinserimento sociale negli Istituti penitenziari prossimi alla scarcerazione e privi di domicilio che necessitano di un alloggio temporaneo e quanti possono accedere alle misure alternative, provenendo dal carcere, solo dimostrando di avere un domicilio.

Il sistema dell'accoglienza dovrebbe essere maggiormente capace di fornire "soluzioni ponte" in grado di accompagnare gli utenti verso l'autonomia abitativa, un obiettivo perseguibile solo attraverso progetti che intervengono in modo combinato sull'asse lavoro e su quello abitare.

Per essere in grado di fornire soluzioni adeguate ai potenziali beneficiari un settore d'intervento tanto complesso e delicato dovrebbe essere al centro dell'azione pubblica, agganciando gli interventi costruiti in ambito di welfare penale alle politiche dell'abitare. Al fine di sostenere progetti di inserimento abitativo appare strategico il tema della valorizzazione del patrimonio residenziale pubblico, considerando anche la possibilità di sviluppare piani strategici in questo ambito di concerto con l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

4.3 I soggetti attuatori

Regione Lombardia ha deliberato, dall'approvazione della Legge 8, finanziamenti complessivi per oltre 25 milioni di euro. Più di 3 milioni sono stati destinati esplicitamente alla costituzione, formazione e implementazione della figura dell'agente di rete e oltre 22 milioni sono stati destinati ai Piani di intervento in ambito penale. Nel periodo 2009-2015 sono state deliberate spese per circa 18 milioni di euro. Dal 2008 al 2015 attraverso il sistema delle doti sono stati invece finanziati complessivamente interventi di formazione e inserimento lavorativo per circa 11,6 milioni di euro.

I soggetti attuatori degli interventi finanziati attraverso la legge 8 sono per lo più organizzazioni del privato sociale, i capofila delle reti di partenariato sono, nella maggior parte dei casi, cooperative sociali di tipo A. La partecipazione degli enti locali come capofila o partner progettuali è poco frequente, più spesso fanno parte delle più ampie reti territoriali di soggetti che non hanno ruoli operativi all'interno dei progetti.

Anche per quanto riguarda le doti i soggetti attuatori sono agenzie di formazione e cooperative sociali di tipo A appartenenti al privato sociale, nel corso del tempo l'insieme degli operatori coinvolti è rimasto sostanzialmente invariato e quattro soggetti hanno gestito almeno il 50% delle doti.

La logica dei partenariati ora estesa anche alla gestione delle doti ha favorito la costruzione di reti territoriali coinvolte negli interventi di welfare penale stabili nel tempo e capaci di garantire servizi e azioni individuati come priorità d'intervento. I sistemi territoriali hanno assicurato una maggiore coerenza degli interventi, economie di scala e il progressivo consolidamento di prassi operative condivise. Il radicamento e la continuità d'intervento dei soggetti attuatori devono essere considerati, inoltre, come fattori facilitanti per la costruzione di progetti personalizzati di reinserimento sociale e lavorativo. I soggetti con maggiore esperienza di intervento sono riconosciuti e in grado di relazionarsi con il sistema dell'esecuzione penale e dei servizi, aspetto decisivo per costruire azioni il più possibile tempestive, coerenti e efficaci.

4.4 I destinatari degli interventi

Per definire con certezza in quale misura gli interventi finanziati dalla legge 8 abbiano coperto la platea dei potenziali destinatari sarebbe necessario poter disporre, nelle diverse fasi di raccolta dei dati (schede progetto, monitoraggi, rendicontazione finale), di adeguati strumenti per la rilevazione della numerosità dei beneficiari, per svolgere analisi più approfondite per categoria e per tipo di servizio/risorsa offerti.

Nell'ultimo biennio progettuale della legge 8 i beneficiari delle prestazioni erogate, stimati a partire dall'analisi di tutti i progetti finanziati, sono stati poco meno di diecimila. Si tratta di un dato grezzo da cui non è possibile estrapolare informazioni precise sul rapporto tra azioni finanziate e specifici destinatari raggiunti. Tuttavia possiamo rilevare come la maggior parte dei destinatari, più della metà del totale, siano persone detenute. Un quarto (24%) sono i familiari di persone detenute o sottoposte a una misura penale alternativa o di comunità. Il numero di chi usufruisce di una misura alternativa, è impossibile da estrapolare con certezza, perché è spesso associato a quello di chi subisce un'altra misura (prima fra tutti la detenzione in carcere), ma comunque potrebbe rappresentare circa il 10% del totale. L'analisi dei costi stimati dai progetti ci permette di calcolare una spesa pro-capite che oscilla tra i 210,43 euro annui, calcolati su tutti i destinatari indicati nei documenti progettuali (compresi quindi familiari, operatori, eccetera), e i 324,33 euro annui, calcolati considerando i soli destinatari sottoposti a una misura dell'Autorità giudiziaria.

L'incidenza degli interventi rispetto alla popolazione dei destinatari potenziali appare limitata. Basandoci sui dati utilizzati nella delibera regionale per calcolare i parametri di assegnazione dei finanziamenti a ciascuna ASL, abbiamo visto come i destinatari degli interventi che sono sottoposti a una misura dell'Autorità giudiziaria, dichiarati in sede progettuale per il biennio 2014-2015, rappresentino rispettivamente il 33% dei potenziali destinatari se scegliamo di considerare tali tutti i detenuti presenti negli Istituti penitenziari della Lombardia che abbiano un residuo di pena ancora da scontare inferiore ai tre anni oltre a tutte le persone che usufruiscono di una misura alternativa alla detenzione. La copertura della platea potenziale è, invece, pari al 20% se teniamo conto della stima di tutte le persone presenti negli Istituti penitenziari e di quelle in misura alternativa.

Le doti nel periodo temporale che va dal 2011 al 2013, oggetto di specifico approfondimento durante la missione valutativa, sono state capaci di intercettare un quinto della popolazione di riferimento: in particolare persone detenute negli Istituti penitenziari, con una scarsa capacità di copertura delle persone seguite dagli UEPE. I beneficiari sono prevalentemente detenuti maschi (90,5%) poco istruiti e con un'età media inferiore ai quarant'anni. La durata della pena di questa popolazione è stata stimata nell'86% dei casi superiore ai 3 anni, in linea con un orientamento prevalente della dote sulla copertura dei beneficiari meno prossimi al ritorno alla libertà.

Le interviste e i questionari hanno segnalato in fine come all'interno della popolazione dei potenziali beneficiari le fasce di vulnerabilità più alta siano esposte al rischio di meccanismi di selezione avversa. Sebbene la d.g.r. n. 1004 del 2013 abbia previsto un'apposita linea d'intervento finalizzata al contrasto della vulnerabilità sociale faticano ad essere raggiunti dagli interventi, in particolare, le persone senza fissa dimora, gli stranieri (senza rete sociale o rapporti familiari), i detenuti tossicodipendenti, le persone con problematiche di natura psichica, le detenzioni di lunga durata. Dovrebbe migliorare anche la capacità di intercettare i soggetti in fase di dimissione (sia in esecuzione penale interna che esterna) e i liberi sospesi in attesa di udienza.

4.5 Gli interventi regionali e l'accesso alle misure alternative

L'assenza di dati relativi ai destinatari effettivi degli interventi finanziati dalla Legge 8 non ha permesso di ricostruire i passaggi degli utenti dall'esecuzione penale interna a quella esterna. Non è stato dunque possibile ricostruire le traiettorie di singoli beneficiari d'interventi tra carcere e accesso alle misure alternative. Le interviste con testimoni privilegiati dell'Amministrazione penitenziaria e i questionari somministrati ai referenti ASL dei GIT hanno, tuttavia, evidenziato come questi interventi abbiano di fatto costituito le uniche risorse sugli assi d'intervento casa, famiglia, lavoro in grado di produrre opportunità d'accesso all'esecuzione penale esterna. Gli interventi finanziati dalla Legge 8, inoltre, non hanno solo favorito le possibilità di accesso alle misure alternative, ma ne hanno certamente rafforzato la capacità di tenuta nel tempo. In generale, gli interventi hanno aiutato i territori a fornire risposte ai bisogni legati alle misure alternative. I dati testimoniano che le misure alternative sono aumentate, ma senza tracciabilità dei percorsi individuali non è possibile stimare in quale misura ciò sia avvenuto anche per effetto degli interventi finanziati dalla legge 8. D'altra parte va rimarcato come la crescita delle misure alternative determinata dalle trasformazioni legislative suggerisca, in ogni caso, un rafforzamento degli interventi di inserimento lavorativo e abitativo.

Anche per quanto riguarda le doti non è stato possibile comprendere con certezza se e in quale misura gli interventi di formazione e inserimento lavorativo abbiano favorito l'accesso a misure alternative: infatti, la fonte informativa utilizzata non riportava informazioni sulla posizione giuridica dei beneficiari e occorrerebbero dati longitudinali. Per questa ragione è auspicabile che la completezza del sistema informativo possa essere in futuro ulteriormente rafforzata.

4.6 Le ricadute occupazionali misurabili dei percorsi di inserimento lavorativo

Come è stato discusso nel capitolo terzo le doti hanno erogato pacchetti di interventi standardizzati prevalentemente all'interno di percorsi formativi, tendenzialmente in settori a bassa qualificazione, e rivolti a beneficiari che in ragione di una pena residua superiore ai 36 mesi non hanno una immediata possibilità di accedere al mercato del lavoro. Per i limiti informativi di cui abbiamo reso conto nel rapporto non è stato possibile stimare adeguatamente l'effetto delle doti di riqualificazione e ricollocamento sull'inserimento lavorativo dei beneficiari.

Dei 331 beneficiari della dote con un'occupazione un anno prima di beneficiare della misura di ricollocazione si inserisce al lavoro circa il 45%, mentre solo l'11,8% raggiunge l'occupazione dopo la dote se non ha precedentemente lavorato. Sebbene i dati abbiano descritto la crescita del tasso di occupazione dei beneficiari della misura di ricollocazione, questa dinamica non può essere attribuita in modo esclusivo all'azione della dote. Inoltre la probabilità di avere un'occupazione nel periodo post-dote è influenzata positivamente anche dall'aver avuto precedenti esperienze lavorative.

La ricchezza di dati disponibili sui beneficiari si è scontrata con un impianto di *policy* che, a partire dalla sua iniziale formulazione, non è stato affiancato da un disegno di valutazione utile a comprendere se e quanto l'accesso alla misura sia produttivo di nuova occupazione. Perché in futuro ciò sia effettivamente possibile sarà necessario, in linea molto generale, da un lato fare in modo che la base informativa dei beneficiari delle doti continui ad essere alimentata con una maggiore accuratezza e, dall'altro, accedere ad informazioni individuali relative a chi, pur avendo le medesime caratteristiche dei beneficiari delle doti, non ne ha beneficiato.

POLICY BRIEF

1. PROGRAMMAZIONE REGIONALE: INTEGRAZIONE

Per aumentare il livello di integrazione e coerenza degli interventi vanno rafforzati gli aspetti di programmazione unitaria tra le diverse Direzioni generali della Regione Lombardia, in particolare quelle direttamente coinvolte nell'erogazione di risorse destinate specificamente alle persone sottoposte a una misura dell'Autorità giudiziaria (Famiglia, Solidarietà sociale e Volontariato; Istruzione, formazione e lavoro; Sanità), ma anche quelle che governano ambiti essenziali per promuovere l'accesso anche per le persone detenute o comunque sottoposte a una misura penale alle risorse destinate alle fasce vulnerabili, ad esempio in tema di *housing* sociale.

Il confronto con l'Amministrazione penitenziaria deve essere costante, vanno rafforzate le attività di monitoraggio e di condivisione delle informazioni per migliorare la programmazione e introdurre correttivi in corso d'opera se necessari.

2. FINANZIAMENTI: EQUILIBRIO E FLESSIBILITA'

L'insieme dei cambiamenti legislativi conseguenti alla sentenza della Corte EDU ha avuto ripercussioni significative sui progetti finanziati dalla Legge 8 e dalla dote soggetti deboli. In particolare stiamo assistendo all'aumento costante e consistente delle persone cui è concessa una misura alternativa, provenienti sia dal carcere che dalla libertà. Questo processo impone che vengano ricalibrati i finanziamenti delle risorse destinate all'esecuzione penale interna ed esterna. Se la Regione riterrà opportuno rafforzare l'ipotesi d'intervento fondata sui progetti personalizzati e i partenariati territoriali come nodi nell'erogazione di servizi di welfare penale è necessario garantire maggiore continuità tra i progetti intramurari e quelli sul territorio, anche attraverso la possibilità di finanziare i percorsi individuali nei passaggi tra i due sistemi (interventi personalizzati prevedono che gli interventi seguano l'utente e non, viceversa, che sia l'utente a dover seguire gli interventi).

3. GESTIONE AMMINISTRATIVA DEGLI INTERVENTI, MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

La logica della standardizzazione dei costi applicata anche agli interventi finanziati dalla Legge 8 potrebbe garantire maggiore uniformità delle azioni nei territori e aumentare le capacità di monitoraggio della Regione sulle attività svolte, questione decisiva per perfezionare gli aspetti di programmazione delle politiche. La standardizzazione dei costi permetterebbe di superare la logica del progetto, rafforzando gli elementi di programmazione prospettica.

Per rendere più efficienti le azioni di monitoraggio e valutazione degli esiti prodotti dagli interventi è auspicabile che, in futuro, sia possibile collezionare ed elaborare dati individuali sui percorsi dei beneficiari

raggiunti anche dalle azioni finanziate dalla Legge 8, oltre che dagli interventi sostenuti dalle risorse del sistema delle doti.

Le difficoltà incontrate nella rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie per rispondere alle domande di valutazione, rendono urgente la revisione complessiva degli strumenti adottati sia in fase di raccolta delle proposte progettuali, che in fase di monitoraggio e verifica delle attività svolte. Per poter avere dati utili e affidabili è indispensabile predisporre schede di presentazione dei progetti che prevedano maggiore uniformità nella rilevazione delle informazioni relative ai singoli destinatari delle azioni progettuali e ai servizi erogati. Occorre poi un sistema che consenta un più puntuale monitoraggio dei risultati raggiunti nelle diverse fasi del progetto. Tutto ciò dovrebbe poi coincidere con un differente sistema di raccolta dei dati di monitoraggio, possibilmente attraverso un sistema informatizzato.

4. MESSA A SISTEMA: DAI PROGETTI AI SERVIZI PASSANDO PER LE POLITICHE

Il carattere progettuale degli interventi della Legge 8 non ha garantito la loro stabilizzazione e programmazione di lungo termine. Per assicurare alla platea dei potenziali beneficiari una presa in carico continuativa e sostanziale, massimizzando così le concrete possibilità di reinserimento sociale, è necessario che vengano pianificati interventi strutturali e duraturi, progettati e concertati con i servizi sociali territoriali, i servizi per l'impiego, il settore delle politiche abitative.

5. I TEMPI DELLE MISURE E I TEMPI DEI BENEFICIARI

Il raccordo e il coordinamento delle azioni previste dai progetti personalizzati sono aspetti decisivi per aumentare efficacia e tempestività degli interventi. Nella progettazione delle misure devono essere inoltre considerate e previste finestre di accesso maggiormente flessibili e coerenti con tempi e condizioni fissati dagli iter giudiziari.

6. CREARE LAVORO

L'asse d'intervento lavoro deve essere considerato come prioritario e sostenuto con maggiori risorse, costituisce l'elemento cardine che sostiene e dà coerenza agli interventi di inserimento abitativo o di sostegno alla genitorialità. È dunque strategico potenziare le risorse dirette e indirette sul versante occupazionale, in particolare, per gli ex detenuti e le persone in misura alternativa. A questo fine è utile prevedere percorsi di formazione obbligatoria per i dimittendi interni agli Istituti penitenziari e specifiche risorse per l'inserimento al lavoro che è una condizione essenziale per usufruire di una misura alternativa.

Andrebbe rafforzata la coerenza dei percorsi di formazione e di inserimento lavorativo, aumentando il raccordo e la finalizzazione delle attività di formazione con i successivi progetti di inserimento lavorativo anche attraverso il coinvolgimento del mondo imprenditoriale e l'offerta di formazione adeguata e in linea con le richieste del mercato del lavoro.

Nei bandi di gara per l'assegnazione di appalti pubblici potrebbero essere inserite clausole sociali che possano valorizzare i progetti che nella propria offerta economica riservino posti di lavoro finalizzati a percorsi di reinserimento sociale. Bandi costruiti con questa attenzione potrebbero stimolare l'impegno sul

fronte della responsabilità sociale d'impresa e costruire una nuova metrica della valutazione delle offerte economiche di solito concorrenti sul ribasso del prezzo. Il riconoscimento del valore economico oltre che sociale dei progetti di reinserimento non deve essere sottovalutato. Di fatto rappresenta un investimento che potrebbe, abbassando il rischio di recidive, consentire nel tempo risparmi: sul finanziamento diretto degli interventi di welfare in ambito penale, sui costi del sistema giudiziario e dell'esecuzione penale, oltre che sui costi sociali dei reati.

Sensibilizzare gli enti locali sulle possibilità offerte dai lavori socialmente utili e da lavori di pubblica utilità. Le attività riparative se ben accompagnate possono produrre benefici tangibili con riferimento alla gestione del territorio o dei servizi a livello locale.

7. HOUSING SOCIALE E PATRIMONIO PUBBLICO

Il finanziamento delle azioni di *housing* sociale dovrebbe essere rafforzato aumentando la modularità del sistema dell'offerta abitativa (prevedendo percorsi che vadano dalla pronta accoglienza all'autonomia abitativa) oltre che la disponibilità di abitazioni nei diversi territori.

Al fine di sostenere progetti di inserimento abitativo appare centrale il tema della valorizzazione del patrimonio residenziale pubblico, considerando anche la possibilità di sviluppare piani strategici in questo ambito di concerto con l'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata.

8. AZIONI PILOTA: FILIERE D'INTERVENTO

Possono essere immaginate alcune "filiera d'intervento" che partano dalla formazione, proseguendo con attività di inserimento lavorativo con l'obiettivo di riqualificare beni di proprietà pubblica. Potrebbero essere incoraggiate alcune azioni pilota finalizzate alla rivalutazione del patrimonio immobiliare di proprietà regionale. Una parte di questi beni potrebbe alimentare il sistema dell'offerta abitativa per beneficiari di progetti di *housing sociale*. Azioni riparative così congegnate avrebbero il merito di aumentare la coerenza dei percorsi di reinserimento dei beneficiari, rafforzando il sistema delle opportunità di inserimento al lavoro e abitativo, oltre che essere inserite nella cornice dei lavori di pubblica utilità. Potrebbero, infine, essere strutturati bandi di affidamento di una parte dei beni restituiti alla collettività con altre finalità di interesse generale.

RINGRAZIAMENTI

Si ringrazia la gentile collaborazione dei seguenti istituti e personale.

La *struttura tecnica* di supporto del *Comitato Paritetico di Controllo e Valutazione (CPCV)*, in particolare, nonché Ufficio Analisi Leggi e Politiche Regionali, Consiglio regionale di Regione Lombardia:

Elvira Carola
Marina Gigli

La *Direzione Generale Famiglia, Solidarietà sociale, Volontariato e Pari opportunità*, in particolare:

Claudia Andreoli

La *Direzione Generale “Istruzione, Formazione e Lavoro”*, in particolare:

Maria La Salandra

Il *Provveditorato Regionale per l’Amministrazione Penitenziaria*, in particolare:

Milena Cassano
Francesca Valenzi
Patrizia Ciardiello

I *Direttori degli Uffici di Esecuzione Penale esterna* della Lombardia, in particolare:

Severina Panarello
Maria Perriello

I referenti dei *Gruppi Inter-istituzionali Territoriali (GIT)* delle ASL lombarde

BIBLIOGRAFIA

Andreoli, C., (2010), *Indirizzare e governare: le politiche penali della Regione Lombardia*, in Massari, L. e Molteni A. (a cura di), *Giustizia e sicurezza. Politiche urbane, sociali e penali*, Carocci, Roma, pp. 147-157.

Associazione Antigone (2012), *L'Europa ci guarda. Decimo rapporto sulle condizioni di detenzione in Italia*, Edizioni Gruppo Abele, Torino

Kenneth A., (1998), *The Economics of Prisons*”, *European Journal of Law and Economics*, 6 (2), pp. 143–75.

Balassone F., Camilletti M., Grembi V., Zanardi A., (2008), “Evaluating the Efficiency of the Italian Penitentiary System”; WP, Università Commerciale Luigi Bocconi, Milano.

Baldry E, McDonnell D., Maplestone P., Peeters M., (2002), *Ex-Prisoners and Accommodation: What Bearing Do Different Forms of Housing Have on Social Reintegration of Ex-Prisoners*, Australian Housing and Urban Research Institute, Melbourne Victoria 3000.

Beckett K., Western B., (2001), *Governing Social Marginality: Welfare, Incarceration, and the Transformation of State Policy*, *Punishment Society* 3 (1), pp. 43–59.

Beiras I. R., (2005), *State Form, Labour Market and Penal System: The New Punitive Rationality in Context*, *Punishment Society* 7 (2), pp. 167–82.

Caritas Ambrosiana (2010), *Giustizia e sicurezza. Politiche urbane, sociali e penali*, Carocci, Roma.

Clear T. R., Rose D.R., Ryder J.A., (2001), *Incarceration and the Community: The Problem of Removing and Returning Offenders*, in *Crime Delinquency* 47 (3), pp. 335–51.

Cook T.D., Campbell D.T., (1979), *Quasi-Experimentation: Design and Analysis Issues for Field Settings*, Houghton Mifflin Company, Boston.

Duflo H., (2011), *I numeri per agire. Una nuova frontiera per sconfiggere la povertà*, Feltrinelli, Milano

Fruda L., (a cura di), (2006), *Alternative al carcere - percorsi, attori e reti sociali nell'esecuzione penale esterna : un approfondimento dalla ricerca applicata*, Franco Angeli, Milano

Gonnella P., (2014), *Carceri. I confini della dignità*, Jacabook, Milano.

Hagan J., Ronit D., (1999), *Collateral Consequences of Imprisonment for Children, Communities, and Prisoners*, in *Crime and Justice* 26: 121–62.

Henrichson C., Delaney R., (2002), *The Price of Prisons: What Incarceration Costs Taxpayers*” Vera Institute of Justice, New York.

Jacobs J., (2007), *Finding Alternatives to the Carceral State*, in *Social Research: An International Quarterly of Social Sciences* 74 (2), pp. 695–99.

Manconi L., Torrente G., *La pena e i diritti. Il carcere nella crisi italiana*, Carocci Editore, Roma.

Martini A., (2006), *Metodo sperimentale, approccio controfattuale e valutazione degli effetti delle politiche pubbliche*, in «Rassegna Italiana di Valutazione», 34, pp. 61-74.

Martini A., Sisti M., (2009), *Valutare il successo delle politiche pubbliche*, il Mulino, Bologna.

McCall, A., (1998), *Meeting the Offender Re-Integration Challenge*, in «European Journal on Criminal Policy and Research» 6 (2), pp. 185–94.

Meliciani, V., Radicchia, D., (2005), *L’intermediazione informale in Italia: è vantaggioso risparmiare sui costi di ricerca di un lavoro?*, in «Studi Isfol» numero 2009/5 – ottobre.

Molteni, A., (2007), *Il governo penale delle povertà urbane: Un’indagine sull’esecuzione penale in carcere nel contesto milanese*, in *Antigone. Quadrimestrale di critica del sistema penale e penitenziario*, 1/2007, pp. 60-75.

Monteleone, R., Molteni, A., (2013), *Monitoraggio e valutazione dei risultati e del modello di intervento del Progetto A.R.I.A*, Rapporto di ricerca.

Raimondi, S., (2013), *Le misure alternative alla detenzione. Le istanze del condannato*, Giuffrè Editore, 2013.

Seiter R.P., Kadela K.N., (2003), *Prisoner Reentry: What Works, What Does Not, and What Is Promising* in «Crime Delinquency» 49 (3), pp. 360–88.

Travis J., Solomon A.L., e Waul M., (2001), *From Prison to Home: The Dimensions and Consequences of Prisoner Reentry*, Urban Institute, Washington.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO

LEGGE 8/2005

Legge regionale 14 febbraio 2005 - n. 8 “Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia”.

Deliberazione n. VIII/ 09143 seduta del 30 mar. 2009 “Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria: sviluppo della funzione di agente di rete (2009 - 2011)”.

Deliberazione n. VIII/09502 del 27 maggio 2009 “Modalità per la presentazione di piani di intervento per la promozione e lo sviluppo di una rete a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria e delle loro famiglie (biennio 2009-2010)”.

Deliberazione n. VIII/011134 del 03 febbraio 2010: “Linee guida in materia di inclusione sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria: sviluppo della funzione agente di rete-anno 2010 area adulti e minori (di concerto con l’assessore Boscagli)”.

Deliberazione n. IX/2733 del 22/12/2011 “Promozione e sviluppo di una rete di servizi ed interventi a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria e delle loro famiglie”.

Deliberazione n. IX /4333 del 26/10/2012 determinazione in merito agli interventi a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria e delle loro famiglie.

Deliberazione n. X/1004 del 29/11/2013 “Piano di azione per il reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell’Autorità giudiziaria - biennio 2014-2015 - (di concerto con l’assessore Aprea)”.

NOTE SOGGETTI DEBOLI

Decreto 13319 del 19/11/08 “Approvazione dell’avviso rivolto agli operatori accreditati riguardante la promozione dell’offerta formativa per detenuti - anno formativo 2008 -2009 (P.O.R. Ob. 2 fse 2007-2013, asse IV – capitale umano – obiettivo specifico I)”.

Decreto 15339 del 18/12/08 “Approvazione dell’offerta formativa per detenuti e dell’avviso “dote soggetti deboli” P.O.R. Ob. 2 fse 2007-2013, asse III – inclusione sociale – obiettivo specifico G).

Decreto 7487 del 05/08/11 “Approvazione degli avvisi relativi alla dote formazione e lavoro soggetti deboli 2011/2012 (P.O.R. ob 2 fse 2007-2013, asse III inclusione sociale – obiettivo specifico G).

DGR 1107 del 20/12/13 “Misure di inclusione socio-lavorativa per i soggetti sottoposti a provvedimenti dell’ autorità giudiziaria - (di concerto con l’ assessore Cantù)”.

Decreto 1620 del 27/02/14 “Approvazione dell’ avviso per la presentazione dei progetti rivolti all’ attuazione di misure di inclusione socio-lavorativa per i soggetti sottoposti a provvedimenti dell’ Autorità giudiziaria per fse 2007-2013”.

TRASFORMAZIONE QUADRO ESECUZIONE PENALE

Raccomandazione n. R (99) 22 del 30 settembre 1999 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri “Sovraffollamento penitenziario e aumento della popolazione carceraria”;

Raccomandazione R (2006) 2 del 11/01/2006 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri “Regole Penitenziarie Europee”;

Raccomandazione R (2010) 1 del Comitato dei Ministri agli Stati Membri sulle “Regole del Consiglio d’ Europa in materia di Probation”;

- Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2011 sulle condizioni detentive nell’ UE (2011/2897(RSP)

Legge 26 novembre 2010, n. 199 “Disposizioni relative all’ esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a diciotto mesi”;

Legge 21 aprile 2011, n. 62 “Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori”;

Legge 17 febbraio 2012, n. 9 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 dicembre 2011, n. 211, recante interventi urgenti per il contrasto della tensione detentiva determinata dal sovraffollamento delle carceri”.

Legge 9 agosto 2013, n. 94 LEGGE 9 agosto 2013, n. 94 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78, recante disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena”;

Legge 21 febbraio 2014, n. 10 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria”;

Legge 28 aprile 2014, n. 67 “Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili”;

Legge 16 maggio 2014, n. 79 disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309”;

Legge 11 agosto 2014, n. 117 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 26 giugno 2014, n. 92, recante disposizioni urgenti in materia di rimedi risarcitori in favore dei detenuti e degli internati che hanno subito un trattamento in violazione dell’articolo 3 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nonché di modifiche al codice di procedura penale e alle disposizioni di attuazione, all’ordinamento del Corpo di polizia penitenziaria e all’ordinamento penitenziario, anche minorile.

APPENDICE 1 – DISEGNO DELLA RICERCA

1. OBIETTIVI

Lo scopo della ricerca è di valutare l'implementazione degli interventi a sostegno dell'inserimento sociale e lavorativo dei detenuti e di coloro che usufruiscono di misure alternative previsti da Regione Lombardia in attuazione della l.r. 8/2005 e delle politiche di inclusione sociale finanziate attraverso il Fondo Sociale Europeo. In particolare, verranno analizzate le aree di intervento: genitorialità, formazione e lavoro.

La ricerca prenderà in considerazione gli interventi regionali volti all'inserimento sociale e lavorativo introdotti a seguito della l.r. 8/2005 e nell'ambito della programmazione del Fondo Sociale Europeo considerando:

- l'area adulti (con attenzione alla distinzione tra la popolazione detenuta e quella che usufruisce di misure alternative);
- i diversi soggetti e livelli territoriali interessati (Regione, ASL, Istituti Penitenziari, Uffici di Esecuzione Penale Esterna).

La ricostruzione degli interventi in sostegno alla genitorialità, alla formazione e al lavoro, si concentrerà su un periodo di osservazione relativo all'ultimo quinquennio. Un *focus* specifico riguarderà l'analisi del passaggio dal sistema dotale al finanziamento di progetti realizzati da reti di partenariato, avvenuto in seguito all'introduzione della D.G.R. 20 Dicembre 2013 n. X/1107, evidenziandone i primi esiti.

2. METODO E TECNICHE DI RICERCA

Il tema di ricerca, che si focalizza sulle misure per il reinserimento sociale e lavorativo di persone limitate nella libertà personale in Lombardia, si caratterizza -in prima approssimazione- per alcuni elementi di specifica complessità che attengono a:

- competenze, responsabilità e grado di integrazione dei soggetti istituzionali coinvolti;
- impatto dei recenti interventi legislativi sul sistema dell'esecuzione penale (dentro e fuori il carcere);
- articolazione delle misure di reinserimento adottate a livello regionale e loro trasformazioni;
- eterogeneità nelle caratteristiche dei territori e degli attori (pubblici e privati) responsabili per l'attuazione degli interventi;
- diversità dello statuto giuridico e della posizione giudiziaria dei potenziali destinatari delle misure.

Il gruppo di ricerca per lavorare su questo terreno in modo efficace prevede attività che fanno riferimento ad un modello di *implementation research*.

Da un punto di vista metodologico si attingerà ad un patrimonio teorico e di ricerca empirica all'incrocio tra l'analisi degli strumenti di governo e l'analisi organizzativa, utile a ricostruire disegno e implementazione delle politiche pubbliche. Verranno ricostruiti i processi attraverso cui gli scopi perseguiti dalle politiche vengono declinati in azioni e, quindi, in concrete modalità di attuazione. A partire da questa analisi sarà possibile identificare le diverse opzioni per il possibile sviluppo delle *policy*.

In coerenza con questa impostazione di lavoro, saranno combinate diverse tecniche di ricerca (analisi del *policy design*, analisi documentale, analisi quantitative e qualitative sia primarie che secondarie), per ciascun modulo di ricerca (si veda il successivo punto 3) saranno previste specifiche azioni sostenute da appropriate fonti informative.

Più in dettaglio, l'analisi delle politiche pubbliche oggetto specifico di ricerca riguarderà attori, strumenti e risultati, integrando analisi quantitativa (sulla base dei dati progettuali e amministrativi a cui si avrà accesso) e qualitativa (analisi dei documenti e dei testi, interviste in profondità con i principali *stakeholder* nel campo di politiche).

I dati prodotti nelle diverse fasi di programmazione e implementazione degli interventi, saranno raccolti e analizzati attraverso un'apposita griglia analitica con l'obiettivo di comparare i diversi ambiti territoriali e aree di intervento, individuando criticità e punti di forza degli interventi considerati.

3. DISEGNO DELLA RICERCA

La ricerca descriverà, innanzitutto, l'architettura istituzionale del sistema dell'esecuzione penale in Lombardia in cui si colloca l'azione regionale di sostegno al reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria (**Modulo 1**) oltre alle caratteristiche della popolazione dei destinatari. Verranno quindi analizzati a livello regionale gli interventi a sostegno del reinserimento sociale e lavorativo previsti dalla l.r. 8/2005 e gli interventi previsti dal dispositivo dote formazione lavoro dedicata ai soggetti deboli (**Modulo 2**). Un fuoco specifico si concentrerà sulla valutazione degli esiti degli interventi (**Modulo 3**).

Il lavoro di ricerca, scandito in moduli, sarà accompagnato e verificato da interviste con testimoni privilegiati oltre che da un questionario CAWI (*Computer Assisted Web Interviewing*) (dettagli nel **Modulo 4**) e dovrà poter fare affidamento sull'accesso a dati aggregati e, in particolare, a dati individuali (**Fonti dati**).

Più precisamente si procederà alla ricostruzione e analisi degli interventi previsti/attuati nei diversi territori con attenzione specifica alle seguenti dimensioni analitiche:

- obiettivi degli interventi;
- risorse finanziate (entità delle risorse stanziare, allocazione, distribuzione territoriale, grado di utilizzo, fonti di finanziamento);
- aree di intervento degli strumenti;
- soggetti attuatori coinvolti (caratteristiche dei singoli soggetti e delle eventuali reti di partenariato);
- caratteristiche dei destinatari e loro coerenza con il target disegnato dai dispositivi (con riferimento ai dati disponibili)
- percorsi attivati;
- esiti per i destinatari.

4. MODULI DI RICERCA, AZIONI E FONTI INFORMATIVE

MODULO 1 - Ricostruzione del contesto di *policy*

Domande di valutazione

- A. Quali sono le caratteristiche del contesto in cui si sviluppa l'azione regionale di sostegno al reinserimento sociale e lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria?

Azioni di ricerca

1. Raccolta e analisi dei riferimenti legislativi e attuativi.
2. Raccolta e analisi delle principali fonti informative (dati) utili a descrivere il fenomeno (es. popolazione detenuta, indice di sovraffollamento, pena residua).
3. Interviste con testimoni privilegiati (PRAP, UEPE, Magistratura di Sorveglianza).

MODULO 2 - Analisi delle politiche regionali: l.r. 8/2005 e dote soggetti deboli

Domande di valutazione

- B. Quali interventi sono stati attuati a sostegno del reinserimento sociale e lavorativo delle persone soggette a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria rispetto a quelli previsti dalla l.r. 8/2005?
- C. Quali caratteristiche hanno, come sono stati realizzati e come sono evoluti nel tempo gli interventi a sostegno della genitorialità e negli ambiti della formazione e del lavoro?
- D. Quanti sono i soggetti attuatori che hanno beneficiato dei finanziamenti e quali sono le loro caratteristiche?
- G. Quali principali punti di forza e di debolezza emergono dall'analisi degli interventi?

Azioni di ricerca

1. Raccolta e analisi preliminare dei progetti finanziati e attuati.
2. Costruzione di una griglia analitica finalizzata all'analisi dei dati aggregati, alla comparazione tra i diversi ambiti territoriali e di intervento.
3. Raccolta ed analisi dei documenti di valutazione e monitoraggio previsti dalla normativa e dagli atti deliberativi regionali, dai piani di intervento integrato e dai bandi delle ASL e prodotti dagli uffici competenti.
4. Interviste con testimoni privilegiati (DG "Famiglia, Solidarietà sociale e Volontariato" e DG "Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Lombardia").
5. Analisi del processo di implementazione e del funzionamento delle *policy* con ricostruzione dei cambiamenti intervenuti nel tempo.
6. Interviste pilota con tre referenti delle micro-équipe delle ASL utili a definire la traccia di un questionario CAWI (*Computer Assisted Web Interviewing*) da sottoporre ai referenti delle micro-équipe delle ASL regionali coinvolte nell'implementazione degli interventi e dei progetti legge 8/2005.
7. Analisi delle caratteristiche dei soggetti attuatori e delle reti di partenariato.
8. Analisi dei punti di forza e delle criticità degli interventi.

MODULO 3 - Analisi degli interventi e degli esiti

Domande di valutazione

- E. In che misura gli interventi hanno coperto la potenziale platea di destinatari?
- F. Quali caratteristiche connotano chi ha avuto accesso alle misure e chi non vi ha aderito?
- G. Quali principali punti di forza e di debolezza emergono dall'analisi degli interventi?
- H. In che misura gli interventi regionali hanno favorito l'accesso alle misure alternative per i detenuti che vi hanno aderito?
- I. In che misura coloro che hanno concluso i percorsi previsti per l'inserimento lavorativo sono riusciti inserirsi nel mercato del lavoro?

Azioni di ricerca

1. Rilevazione e analisi dei criteri di eleggibilità previsti dai dispositivi e dell'effettivo accesso alle misure da parte dei potenziali destinatari.
2. Analisi delle caratteristiche socio demografiche e/o giuridiche della platea dei potenziali destinatari e dei destinatari effettivi.
3. Interviste con testimoni privilegiati (PRAP, UEPE, ASL, Tribunale Sorveglianza) per verificare se e in quale misura le misure previste da legge 8/2005 e dote soggetti deboli favoriscano l'accesso alle misure alternative.
4. Analisi della correlazione statistica tra misure ricevute e accesso alle misure alternative dei beneficiari provenienti dalla libertà e dal carcere.
5. Analisi delle misure ricevute dai destinatari e degli esiti occupazionali: attraverso i dati individuali (qualora disponibili) di quanti abbiano concluso i percorsi di inserimento lavorativo, incrociati con le informazioni delle Comunicazioni obbligatorie (C.O.) verrà calcolato il tasso di occupazione aggiornato al giorno della richiesta dati.

Nota

La missione valutativa, nella sezione 5 dedicata a “Approccio e metodologie d'analisi”, richiede di verificare se sussistano le condizioni per utilizzare una strategia di tipo controfattuale per rispondere alle domande H e I. Nella fase di elaborazione del progetto esecutivo si è considerato come non si possa dare seguito a questa specifica richiesta per ragioni di ordine metodologico e operativo.

In letteratura il paradigma controfattuale definisce l'effetto di una politica pubblica quale differenza tra ciò che è accaduto a seguito di uno specifico intervento e quel che sarebbe successo in assenza dello stesso. Questo approccio impone alcune precondizioni:

1. che l'effetto possa essere attribuito ad una “variabile-trattamento” che vari nel tempo (prima/dopo) o nello spazio (un territorio eroga la misura, un altro no) e che, soprattutto, l'intervento sia chiaramente identificabile;
2. la disponibilità di informazioni rispetto alla variabile-risultato individuata e sulla quale si intende stimare l'effetto;
3. la presenza di un gruppo di controllo non raggiunto dall'intervento e che i due gruppi (fattuale e controfattuale) non siano sistematicamente differenti.

Si ritiene che almeno il primo requisito non sia soddisfatto (gli altri due dovrebbero essere ulteriormente approfonditi, soprattutto rispetto alla possibilità di accesso a adeguate fonti di dati) e che, cioè, azioni diverse insistano congiuntamente a favore dell'inserimento sociale e lavorativo dei detenuti: questa condizione invalida l'adozione dell'approccio controfattuale e quindi la possibilità di comprendere in modo adeguato a

cosa (“trattamento”) attribuire eventuali effetti sulla “variabile-risultato”. Per tale ragione attenzione sarà prestata all’analisi degli esiti occupazionali sui beneficiari per come descritto (Punto 3).

MODULO 4 - Interviste di approfondimento e controllo con testimoni privilegiati

Come anticipato a supporto, completamento e verifica dell’analisi delle *policy* sono previste dodici interviste qualitative con testimoni privilegiati (PRAP, UEPE, TS, DG competenti in ambito penale della Regione Lombardia) e quattordici questionari CAWI con i referenti delle micro-équipe delle ASL regionali.

Le interviste accompagneranno dall’inizio i tre distinti moduli di ricerca.

Domande di valutazione

G. Quali principali punti di forza e di debolezza emergono dall’analisi degli interventi?

Azioni di ricerca

1. Interviste qualitative in profondità con i seguenti testimoni privilegiati:

- Direttore Ufficio Detenuti e Trattamento PRAP della Lombardia
- Direttore Ufficio Esecuzione Penale Esterna PRAP della Lombardia
- Direttori Uffici Esecuzione Penale Esterna (previste cinque interviste)
- Membri della Magistratura di Sorveglianza, Distretto della Corte di Appello di Milano (previste due interviste)
- Referenti delle micro-équipe ASL (3 interviste pilota: ASL MI 1, Brescia, Mantova)
- Referenti in ambito penale della DG Famiglia, Solidarietà sociale e Volontariato della Regione Lombardia
- Referenti per sistema dotale della DG Istruzione, Formazione e Lavoro della Regione Lombardia.

2. Questionario CAWI da sottoporre ai referenti delle micro-équipe delle ASL regionali coinvolte nell’attuazione degli interventi e dei progetti.

5. FONTI DATI

Ciascun modulo di ricerca raccoglierà e utilizzerà differenti fonti informative. Con lo scopo di fotografare in modo, il più possibile, accurato le caratteristiche delle persone limitate nella libertà personale in Lombardia e di comparare, laddove possibile, le specificità della Lombardia rispetto alle altre Regioni italiane verranno consultate le principali fonti statistiche (Ministero della Giustizia, Istat). Inoltre, con specifico riferimento al contesto dell’esecuzione penale lombarda, verrà fatta richiesta di dati al Provveditorato Regionale dell’Amministrazione Penitenziaria.

Costituiranno, inoltre, un riferimento centrale i documenti di indirizzo, programmazione, rendicontazione e monitoraggio degli interventi prodotti e/o raccolti dagli Uffici regionali competenti e dalle ASL lombarde.

Nella ricostruzione delle risorse finanziate, delle aree di intervento e dei soggetti attuatori e beneficiari, potrà essere utilizzata la fonte *open data* collegata alle politiche di coesione (*OpenCoesione*).

Prerequisito per l'analisi degli esiti occupazionali dei beneficiari è rappresentato dall'accesso a dati individuali rispetto alle diverse misure (es. dote, borsa lavoro) erogate e all'acquisizione dei dati relativi alle comunicazioni obbligatorie - istituite dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296 - dagli archivi informatici della Regione.

APPENDICE 2 – TRACCIA QUESTIONARIO CAWI

AGENTE DI RETE

1. Le chiediamo di dirci quanto è d'accordo con la seguente affermazione (dove 1 significa "per nulla d'accordo" e 5 significa "pienamente d'accordo"):

"l'introduzione degli Agenti di rete ha migliorato la capacità di presa in carico delle persone sottoposte a misura di restrizione della libertà da parte dell'Autorità giudiziaria".

1.	2.	3.	4.	5.
per nulla d'accordo	poco d'accordo	abbastanza d'accordo	d'accordo	pienamente d'accordo
<input type="checkbox"/>				

Non so

2. Nelle deliberazioni regionali che si sono susseguite dal 2009 a oggi è aumentata la quota di ore che gli Agenti di rete devono dedicare ad attività extra-murarie (più precisamente dal 20% iniziale al 75% attuale).

- Ritieni questa decisione appropriata?

Sì, perché: _____

No, perché: _____

Non so

- Ritieni questa decisione abbia complessivamente rafforzato la capacità di prendere in carico l'utenza?

Sì

No

Non so

PARTENARIATI NEI TERRITORI

3. Le chiediamo di dirci quanto è d'accordo con l'affermazione che segue (dove 1 significa "per nulla d'accordo" e 5 significa "pienamente d'accordo"):

"I soggetti incaricati della programmazione territoriale degli interventi previsti dalla Legge 8/2005 hanno agito in modo coordinato".

1.	2.	3.	4.	5.
per nulla d'accordo	poco d'accordo	abbastanza d'accordo	d'accordo	pienamente d'accordo
<input type="checkbox"/>				

Non so

4. Le deliberazioni regionali relative alla Legge 8/2005 hanno istituito diversi organismi utili al governo territoriale degli interventi: dapprima lo “staff di progetto”, poi il “gruppo territoriale di coordinamento/micro équipe” e, infine, il “gruppo inter-istituzionale territoriale”.

- In virtù di queste progressive innovazioni è cresciuta la capacità di governo degli interventi?

- Sì
- No
- Non so

- In virtù di queste innovazioni gli interventi sono riusciti a rispondere in modo più adeguato ai bisogni dei beneficiari?

- Sì
- No
- Non so

5. In particolare le deliberazioni regionali più recenti hanno previsto il raccordo tra la programmazione sociale degli “Uffici di Piano” e quella dei partenariati territoriali responsabili per gli interventi rivolti a persone sottoposte a misura di restrizione della libertà da parte dell’Autorità giudiziaria.

- I Comuni (sia singolarmente che in forma associata) si sono impegnati in modo incisivo nella programmazione di interventi il più possibile integrati?

1.	2.	3.	4.	5.
no, per nulla	poco	abbastanza	molto	del tutto
<input type="checkbox"/>				

Non so

- Gli “Uffici di Piano” hanno complessivamente esercitato un ruolo che Lei definirebbe:

- molto passivo
- passivo
- attivo, ma solo formalmente
- attivo sul piano sostanziale
- Non so

- I soggetti del Terzo settore sono stati coinvolti nella definizione delle priorità operative degli interventi territoriali?

- No, per nulla
- Poco
- Sì, ma solo formalmente
- Sì, e in modo adeguato
- Non so

6. I soggetti del terzo settore sono stati direttamente coinvolti nelle attività di programmazione degli interventi territoriali?

- No, per nulla
- Poco
- Sì, ma solo formalmente
- Sì, e in modo adeguato
- Non so

7. Le chiediamo di esprimere il Suo grado d'accordo con l'affermazione che segue (dove 1 significa "per nulla d'accordo" e 5 significa "pienamente d'accordo"):

"Il terzo settore, nelle prime deliberazioni regionali sulla legge 8/2005, ricopriva un ruolo di soggetto coinvolto nella co-progettazione degli interventi; oggi, invece, sembra ricoprire piuttosto un ruolo di soggetto attuatore cui è affidata l'erogazione di servizi"

1.	2.	3.	4.	5.
per nulla d'accordo	poco d'accordo	abbastanza d'accordo	d'accordo	pienamente d'accordo
<input type="checkbox"/>				

Non so

PIANI DI INTERVENTO

8. Può descrivere sinteticamente (max. 10 righe) il percorso effettivo che ha portato alla definizione dei piani di intervento territoriali? (con riferimento a: soggetti coinvolti e fasi)?

9. Quali sono i soggetti che mettono a disposizione dati e informazioni utili per definire le priorità d'intervento nei territori? (possibili più risposte)

- PRAP (Provveditorato Regionale Amministrazione Penitenziaria)
- Regione (attraverso le DG competenti)
- ASL (attraverso propri dati)
- Soggetti del terzo settore (attraverso propri dati)

Altro/i soggetto/i. In caso specificare quale/i: _____

10. I piani di intervento sono stati effettivamente utili per programmare delle azioni adeguate alle necessità del territorio?

1.	2.	3.	4.	5.
per nulla	poco	abbastanza	molto	del tutto
<input type="checkbox"/>				

Non so

11. Quali sono state le principali criticità incontrate nel processo di definizione dei piani d'intervento territoriale? (max. 10 righe)

PARTENARIATI DI PROGETTO

12. Secondo Lei i partenariati progettuali hanno raggiunto gli obiettivi delineati dai piani di intervento territoriale?

- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. |
| per nulla | poco | abbastanza | molto | del tutto |
| <input type="checkbox"/> |

Non so

13. Nel tempo i componenti dei partenariati progettuali sono rimasti gli stessi?

- Sì, sono rimasti sempre gli stessi
- Sì, sono in gran parte gli stessi
- No, sono cambiati
- No, sono cambiati in gran parte
- Non so

14. Nel tempo i partenariati progettuali attivi nei territori sono diventati più capaci di raggiungere gli obiettivi che si prefissavano?

- | | | | | |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. |
| per nulla | poco | abbastanza | molto | del tutto |
| <input type="checkbox"/> |

Non so

15. Le chiediamo di esprimere il Suo grado d'accordo con l'affermazione che segue (dove 1 significa "per nulla d'accordo" e 5 significa "pienamente d'accordo"):

- *"una delle criticità principali del modello d'intervento sostenuto dalla legge 8/2005 è che i progetti sperimentali non sono stati trasformati in servizi a regime".*

- | | | | | |
|---------------------|----------------|----------------------|-----------|----------------------|
| 1. | 2. | 3. | 4. | 5. |
| per nulla d'accordo | poco d'accordo | abbastanza d'accordo | d'accordo | pienamente d'accordo |

Non so

- *"una delle criticità principali del modello d'intervento sostenuto dalla legge 8/2005 è che di volta in volta i progetti non sono stati opportunamente monitorati e valutati".*

1.	2.	3.	4.	5.
per nulla d'accordo	poco d'accordo	abbastanza d'accordo	d'accordo	pienamente d'accordo

Non so

- *“una delle criticità principali del modello d'intervento sostenuto dalla legge 8/2005 è che le attività di monitoraggio e valutazione degli interventi non sono state tenute in considerazione per le nuove programmazioni.”*

1.	2.	3.	4.	5.
per nulla d'accordo	poco d'accordo	abbastanza d'accordo	d'accordo	pienamente d'accordo

Non so

- *“una delle criticità principali del modello d'intervento sostenuto dalla legge 8/2005 è che gli interventi non garantiscono una prospettiva di presa in carico continuativa nel tempo ai destinatari”.*

1.	2.	3.	4.	5.
per nulla d'accordo	poco d'accordo	abbastanza d'accordo	d'accordo	pienamente d'accordo

Non so

- *“una delle criticità principali del modello d'intervento sostenuto dalla legge 8/2005 è che gli interventi non garantiscono una presa in carico adeguata ai destinatari”.*

1.	2.	3.	4.	5.
per nulla d'accordo	poco d'accordo	abbastanza d'accordo	d'accordo	pienamente d'accordo

Non so

BENEFICIARI

16. Ritiene che gli obiettivi fissati nei piani territoriali siano stati adeguati a rispondere ai bisogni dei destinatari negli Istituti penitenziari?

1.	2.	3.	4.	5.
per nulla	poco	abbastanza	molto	del tutto
<input type="checkbox"/>				

Non so

17. Ritiene che gli obiettivi fissati nei piani territoriali siano stati adeguati a rispondere ai bisogni dei destinatari in esecuzione penale esterna?

1.	2.	3.	4.	5.
per nulla	poco	abbastanza	molto	del tutto
<input type="checkbox"/>				

Non so

18. Ci sono specifici bisogni che le misure non riescono a soddisfare?

Sì: quali? _____

No

Non so

19. Con riferimento al territorio della sua ASL, come definirebbe gli interventi nelle aree sotto specificate?

	1.	2.	3.	4.	5.
	Gravemente carenti	Sufficienti	Adeguati ai bisogni	Molto soddisfacenti	Non so
- housing:	<input type="checkbox"/>				
	1.	2.	3.	4.	5.
	Gravemente carenti	Sufficienti	Adeguati ai bisogni	Molto soddisfacenti	Non so
- supporto alla genitorialità:	<input type="checkbox"/>				
	1.	2.	3.	4.	5.
	Gravemente carenti	Sufficienti	Adeguati ai bisogni	Molto soddisfacenti	Non so
- formazione professionale:	<input type="checkbox"/>				
	1.	2.	3.	4.	5.
	Gravemente carenti	Sufficienti	Adeguati ai bisogni	Molto soddisfacenti	Non so
- inserimento lavorativo:	<input type="checkbox"/>				

20. Gli interventi attivati nel territorio hanno, a suo modo di vedere, raggiunto la platea dei potenziali beneficiari?

1.	2.	3.	4.	5.
per nulla	poco	abbastanza	molto	del tutto
<input type="checkbox"/>				

Non so

21. Nel caso in cui ritenga che alcuni potenziali beneficiari non siano stati raggiunti dagli interventi ci può descrivere sinteticamente di chi si tratta? (max. 3 righe).

22. Gli interventi previsti dalla legge 8/2005 rivolti alla popolazione detenuta negli Istituti penitenziari hanno influito sulle effettive possibilità di accesso a misure di esecuzione penale esterna?

1.	2.	3.	4.	5.
no, per nulla	poco	abbastanza	molto	del tutto
<input type="checkbox"/>				

Non so

FINANZIAMENTI

23. Giudica l'ammontare dei finanziamenti per interventi previsti dalla legge 8/2005 adeguato alle necessità espresse dai territori?

1.	2.	3.	4.	5.
per nulla	poco	abbastanza	molto	del tutto
<input type="checkbox"/>				

Non ho adeguate informazioni per esprimere un parere

24. I criteri di distribuzione delle risorse sono adeguati? (20% per tutti i territori, 80% su quota capitaria)

1.	2.	3.	4.	5.
----	----	----	----	----

per nulla poco abbastanza molto del tutto

24b. Se alla 24 “per nulla” o “poco”: Quale criterio utilizzerebbe per la distribuzione delle risorse?

25. Ci sono aree di intervento che secondo Lei dovrebbero essere sostenute da un budget più consistente di quello attuale? (una sola scelta possibile).

- housing
- supporto alla genitorialità
- formazione professionale
- inserimento lavorativo
- Nessuna
- Non so

INTEGRAZIONE TRA MISURE

26. A partire dal 2011 le deliberazioni della Regione hanno chiesto di integrare progressivamente gli interventi finanziati dalla legge 8/2005 e quelli finanziati dal Fondo sociale europeo (dote “soggetti deboli”). In conseguenza di questa nuova prospettiva Lei pensa che sia aumentata la capacità di raggiungere l’obiettivo dell’inclusione sociale dei destinatari?

1.	2.	3.	4.	5.
no, per nulla	poco	abbastanza, ma in modo ancora non adeguato	molto, ci sono positivi segnali di miglioramento	del tutto, è la strada da seguire
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Non so

27. Quali sono i principali elementi di criticità dell’insieme degli interventi finalizzati al reinserimento sociale delle persone sottoposte a misura di restrizione della libertà da parte dell’Autorità giudiziaria (max. 10 righe)

28. Che cosa proporrebbe per superare le principali criticità? (max. 10 righe)

APPENDICE 3 – TRACCIA INTERVISTA DIRETTORI UEPE

- 1) Quali sono le principali caratteristiche (numeri, caratteristiche utenti, peculiarità territoriali) del vostro intervento? Quali le principali difficoltà incontrate?
- 2) La Regione Lombardia ha una consolidata tradizione d'interventi finalizzati al reinserimento sociale delle persone sottoposte a provvedimenti da parte dell'Autorità giudiziaria. Come hanno funzionato e come si sono trasformati nel tempo?
- 3) La legge 8/2005 e la dote soggetti deboli sono strumenti adeguati a rispondere ai bisogni effettivi dei destinatari (IP e UEPE)? Ritiene necessario operare degli aggiustamenti? Quali?
- 4) A partire dal 2011 le deliberazioni della Regione hanno chiesto di integrare Legge 8 e sistema dotale. Quali sono gli obiettivi raggiunti in questo modo? Quali, se ci sono, gli elementi di criticità?
- 5) Come vengono ripartiti i finanziamenti legge 8 e doti soggetti deboli tra IP e UEPE? Ci sono delle criticità nelle attuali modalità di distribuzione delle risorse? Quali?
- 6) Qual è il processo che porta alla individuazione delle priorità di intervento per utenti UEPE? Come e sulla base di quali dati vengono individuate?
- 7) Come avviene e quali risultati produce la vostra partecipazione ai Gruppi inter-istituzionali territoriali (GIT)?
- 8) Qual è, e quale potrebbe essere, il ruolo giocato dai Comuni del territorio di competenza di UEPE nel costruire contesti utili al reinserimento sociale degli utenti attraverso gli strumenti di programmazione sociale?
- 9) Qual è stato, e quale potrebbe essere, il ruolo giocato dai soggetti del terzo settore nella definizione delle priorità e nella programmazione degli interventi?
- 10) Quali elementi di positività e quali criticità avete rilevato nel vostro lavoro con i soggetti attuatori (terzo settore) dei progetti finanziati dalla Regione (L8 e doti)?
- 11) In quale misura gli interventi finanziati dalla Regione coprono i bisogni che rilevate nel territorio (sia dal punto di vista quantitativo che qualitativo)? Cosa manca? Cosa potrebbe essere migliorato?
- 12) Esistono sul territorio altri servizi e progetti, diversi da quelli finanziati dalla Regione, con cui collaborate/avete collaborato recentemente? Quali? Come hanno operato? Con quali risultati? Come si sono integrati con gli interventi finanziati dalla Regione?
- 13) Gli interventi hanno raggiunto la platea di potenziali beneficiari? Chi ne è rimasto escluso? Quali caratteristiche ha (perché è rimasto escluso)? Ci sono specifici bisogni che le misure non riescono a intercettare? Quali?
- 14) Gli interventi rivolti alla popolazione detenuta hanno influito sulle effettive possibilità di accesso a una misura alternativa? In che misura (stima)?
- 15) Da quello che stiamo vedendo una delle criticità principali dei dispositivi di finanziamento ex L8/2005 è l'incapacità di trasformare progetti sperimentali in servizi a regime. È d'accordo con questa lettura? Cosa ne pensa?
- 16) Quali sono le novità positive e quali le criticità rilevate, in particolare, nell'ultimo biennio (2014-2015)?

- 17) Cosa hanno prodotto, rispetto al vostro intervento, le recenti innovazioni legislative in materia di esecuzione della pena? Quali nuove esigenze o priorità sono emerse? Quali interventi sarebbero necessari per affrontarle?

