

Le persone che lavorano erano circa quasi 2.500 al 31 dicembre 2019 (il 30% dei detenuti, nel 75% dei casi per conto dell'amministrazione penitenziaria), mentre a giugno 2020, il dato più aggiornato, sono scese a circa 2.200; sono invece rimaste costanti la percentuale dei lavoratori alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria e l'incidenza sul totale dei detenuti (Fig.4).

Riguardo ai minori e giovani adulti (fino a 25 anni) **i servizi della Giustizia Minorile della Lombardia nel 2020 si sono occupati di 1.583 casi** (+19% rispetto all'anno prima), di cui il 44% stranieri e il 7% di sesso femminile. La metà circa, al momento della presa in carico aveva un'età fra i 16 e 17 anni.

Rispetto ad un anno prima le presenze degli adulti nelle carceri sono diminuite (erano 8.500 nel 2019), a seguito delle misure adottate durante l'emergenza Covid19 per arginare la diffusione dell'epidemia (decreto Cura Italia) (Fig. 1). Permane tuttavia una situazione cronica di **sovraffollamento**: per 100 posti disponibili in Lombardia risultano in media 124 detenuti. Il rapporto è **inferiore a quello del 2019 (138%) ma comunque più elevato della media italiana** (Fig. 5).

Il sovraffollamento nelle carceri ha portato l'Italia a una condanna da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel 2013, quando si raggiunse un livello critico anche in Lombardia. A questa sentenza sono seguiti provvedimenti che, nel triennio successivo, hanno fatto registrare un aumento delle pene non detentive, delle misure di comunità e messa in prova. Negli ultimi anni è cresciuto conseguentemente in maniera esponenziale il numero di persone in carico agli UEPE, gli Uffici periferici del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del ministero della Giustizia (sono 5 in Lombardia) che hanno come competenza fondamentale la concessione e gestione delle misure alternative alla detenzione (MAD) - affidamento in prova ai servizi sociali, detenzione domiciliare, messa in prova, lavori di pubblica utilità - favorendo il percorso di recupero e reinserimento.

I detenuti che possono accedere a trattamento rieducativo e alle **misure alternative** sono peraltro solo coloro i quali hanno ricevuto una condanna definitiva, che in Lombardia rappresentano il 71% di tutti i detenuti (Fig. 8); **il 49% di essi sta scontando una pena residua inferiore a 3 anni** (Fig. 7). È a questo target che si rivolgono principalmente molte delle misure per il reinserimento e l'inclusione descritte di seguito.

Fra i principali problemi che caratterizzano la realtà delle carceri vi sono le condizioni di salute fisica e mentale, dovuti al fatto che spesso i detenuti entrano in carcere in **condizioni psico-fisiche compromesse** per condizioni di salute pregresse (ad esempio per stili di vita e abuso di sostanze, i tossicodipendenti sono il 30% dei detenuti in regione). Inoltre, **molte patologie sia fisiche che mentali in carcere si sviluppano con più frequenza** (ad esempio le patologie cardiovascolari hanno un'incidenza 2/3 volte superiore rispetto alla popolazione generale). **Mancano tuttavia dati completi** su questi fenomeni che aiutino anche ad approssimare meglio i servizi e le attività necessarie. Un'indicazione può essere ricavata dalle più recenti relazioni dei Garanti delle persone private della libertà personale regionale e del Comune di Milano (sede dei maggiori istituti in Lombardia) ¹ dalle quali emerge che la maggior parte delle segnalazioni ricevute riguardano la salute. Un'altra questione all'attenzione del Garante regionale riguarda i detenuti in attesa di un posto presso Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (REMS) che, dopo la chiusura degli ospedali psichiatrici nel 2015, accolgono pazienti e attivano percorsi di cura per queste patologie. Attualmente una sola REMS presente in Lombardia non è in grado di garantire un numero sufficiente di posti letto rispetto al bisogno.

¹ Relazione del Difensore regionale della Lombardia anno 2019 e Relazione di fine mandato del Garante per le persone private della libertà personale del Comune di Milano, 2019.

2. Le principali linee di intervento di Regione Lombardia

In attuazione della l.r. n. 25/2017², Regione Lombardia promuove:

1) interventi integrati, per il recupero e la risocializzazione delle persone SaPAG, realizzando piani territoriali e reti di supporto,

2) interventi di giustizia riparativa e

3) interventi a tutela della salute anche tramite la prevenzione sanitaria.

In particolare, la Regione sostiene azioni e interventi per l'**inserimento sociale e lavorativo**, per supportare le famiglie e tutelare le relazioni familiari e la genitorialità.

Trasversale a tutti gli interventi è la necessità di intesa e **coordinamento** con tutti gli attori istituzionali a vario titolo competenti, data anche la complessità del sistema penitenziario in Lombardia che è organizzato in 18 istituti penitenziari per adulti, un Istituto Penale Minorile, 6 Uffici territoriali per l'Esecuzione Penale Esterna, un Centro di Prima Accoglienza e 2 Uffici dei servizi sociali per minori. Per rafforzare i rapporti di collaborazione e armonizzare iniziative e interventi, la legge ha previsto un **tavolo tecnico interistituzionale**, istituito nel mese di luglio 2020³, presieduto dall'Assessore regionale competente e composto da rappresentanti del Provveditorato Regionale per l'Amministrazione penitenziaria, dell'Ufficio Interdistrettuale dell'Esecuzione Penale Esterna, del Centro di Giustizia Minorile e di Comunità, oltre ad Anci Lombardia, Forum del Terzo Settore e della Confederazione Regionale dei Centri di Servizi Per il Volontariato. Il Tavolo ha anche funzioni di controllo sulla realizzazione degli interventi, nonché di raccolta dei dati relativi all'analisi dei bisogni nell'area sanitaria, sociosanitaria, sociale e lavorativa e di monitoraggio degli interventi realizzati in Lombardia.

3. Le misure di accompagnamento all'inclusione e i piani integrati

Gli interventi per il recupero della persona e l'inserimento sociale e lavorativo rappresentano un filone su cui Regione Lombardia investe già da molto, con diversi strumenti di finanziamento e modalità che negli ultimi anni si sono consolidate. Di seguito verranno presi in considerazione gli interventi promossi a partire dal periodo a cavallo dell'entrata in vigore della l.r. 25/2017.

2016-2018: Progetti di accompagnamento all'inclusione socio lavorativa

La legge regionale entra in vigore alla fine del 2017, quando è ancora in corso l'attuazione di un programma di intervento per accompagnare l'inclusione socio lavorativa di persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria. La **dotazione finanziaria per il periodo 2016-18 è di 10 milioni di euro** messa a disposizione tramite il POR FSE 2014-2020 (Asse II), che rappresenta tutt'ora la principale fonte di finanziamento in questo ambito di intervento regionale. L'obiettivo del programma è integrare e migliorare l'offerta di servizi e percorsi di supporto che vengono avviati già durante il periodo di detenzione, con particolare attenzione alle fasi delle dimissioni e a quelle immediatamente successive, in cui il sostegno della comunità di riferimento è cruciale. **Si ritiene infatti che l'inclusione socio lavorativa e il recupero delle relazioni sociali nella comunità di riferimento debbano essere componenti fondamentali** dei progetti individuali di reinserimento.

La programmazione regionale, adottata nel 2016, definisce le linee guida per i progetti ed è orientata a sistematizzare e consolidare azioni, talvolta sperimentali, messe in campo grazie a interventi di diverse professionalità, istituzioni pubbliche e del Terzo settore che si attivano, anche in maniera frammentata. Allo stesso tempo si intende dare continuità a quanto realizzato sul territorio negli anni precedenti in base alla l.r. 8/2005.

² La l.r. 25/2017 ha innovato la precedente normativa regionale del 2005 (Legge regionale 14 febbraio 2005, n. 8 *Disposizioni per la tutela delle persone ristrette negli istituti penitenziari della Regione Lombardia*).

³ Dgr 20 luglio 2020, n. XI/3392.

Il programma prevede quindi di finanziare progetti, selezionati tramite avviso pubblico, finalizzati ad attivare **percorsi personalizzati di inclusione socio-lavorativa** per persone sottoposte a provvedimento dell’Autorità giudiziaria, adulti e minori, soprattutto a fine pena.

L’idea progettuale deve essere presentata dai soggetti che realizzano e accompagnano i percorsi di inclusione, riuniti in una **partnership, formata da almeno 3 soggetti** fra enti pubblici locali (il coinvolgimento di un Comune è richiesto in ogni progetto), organizzazioni del terzo settore, enti accreditati per la formazione e il lavoro con particolari requisiti di esperienza, parti sociali. I percorsi devono essere condivisi con il sistema dei servizi della giustizia penale, (le amministrazioni penitenziarie, le strutture della giustizia minorile e di comunità, gli UEPE) e progettati secondo uno schema a rete, che prevede **azioni complementari**, una suddivisione di ruoli e un obiettivo condiviso.

I progetti devono prevedere alternativamente:

- l’inserimento (o reinserimento) in percorsi di istruzione e formazione professionale, all’interno degli istituti penali (anche quello minorile),
- percorsi propedeutici all’inserimento lavorativo (tirocini, laboratori, esperienze per rafforzare la cultura del lavoro), adatti a una condizione di maggiore vulnerabilità, esclusione e marginalità dal mercato del lavoro,
- interventi di presa in carico multiprofessionale che coinvolgano anche la famiglia, per persone in esecuzione penale esterna o con misure alternative alla pena,
- interventi di accompagnamento individuale,
- interventi di accoglienza e orientamento nei casi di difficoltà nel passaggio all’autonomia,
- interventi per favorire l’accesso a servizi e prestazioni erogate sul territorio nei casi di prossimità del termine della pena o nel periodo successivo per prevenire il rischio di emarginazione.

Obiettivo comune a tutte le tipologie di progetti è il rafforzamento delle competenze sociali e professionali che preparano all’inserimento lavorativo, a partire dai bisogni individuali. I progetti possono comprendere anche misure di informazione e sensibilizzazione del contesto locale di reinserimento e, in alcune particolari aree urbane dove è più difficile l’accesso all’abitazione, di accoglienza abitativa temporanea⁴. Il contributo regionale previsto è a fondo perduto, per coprire fino all’80% delle spese sostenute, con un tetto massimo di 550.000 euro.

Questi progetti sono giunti a conclusione a gennaio 2019 e hanno coinvolto circa 7.000 persone. Dei progetti di inclusione avviati, 11 hanno riguardato i minori e 22 gli adulti. Ai primi sono stati assegnati complessivamente circa 2,5 milioni di euro, ai secondi 7,3 milioni.

Una seconda linea del programma che riguardava la **giustizia riparativa** come strumento di inclusione (con una dotazione di 1 milione di euro), viene attuata successivamente, come si dirà più avanti.

2018-2020: I piani integrati multidisciplinari di inclusione sociale

Nel 2018 la Giunta regionale dà avvio all’attuazione della l.r. 25/2017 con un provvedimento **per realizzare i piani integrati di inclusione sociale**⁵, che guardano in particolare all’occupabilità delle persone sottoposte a provvedimento giudiziario e all’utilizzo di strumenti di politica attiva, accanto agli interventi di natura sociale. Lo **stanziamento di 2 milioni di euro del bilancio regionale** è destinato infatti a integrare i progetti di inclusione sociale già avviati, con un rafforzamento delle competenze professionali per l’inserimento al lavoro, in particolare tramite esperienze di tirocinio extra-curricolare presso imprese (misura non finanziabile tramite il FSE). A quel momento erano già in corso 33 progetti di inclusione sociale in tutta la Lombardia, che coinvolgevano circa 4.200 persone prevalentemente sottoposte a misure detentive e un quarto a misure di comunità.

⁴ Uno dei requisiti per accedere a misure alternative alla detenzione come l’affidamento in prova ai servizi sociali, è la fissa dimora, condizione che soprattutto per le persone straniere può rappresentare un ostacolo ad intraprendere percorsi di reinserimento.

⁵ Previsti all’art. 2 della legge regionale. Si veda in proposito la dgr 511/2018.

Anche in questo caso l'avviso pubblico intende incentivare l'attivazione di reti che, a seconda del tipo di progetto, devono prevedere il coinvolgimento di almeno uno fra un ente pubblico locale, un ente accreditato per la formazione e il lavoro, un'associazione datoriale e dei lavoratori, una cooperativa sociale, un ente del terzo settore, un ambito e una ATS e ASST. Le partnership possono attivare progetti di presa in carico multiprofessionale, finalizzati all'inclusione lavorativa e possono comprendere attività di accompagnamento all'inserimento lavorativo (counseling, ricerca attiva del lavoro), corsi di formazione diretti all'acquisizione di una qualifica o diploma professionale. I destinatari sono adulti e minori, prioritariamente con termine della pena fra 3 e 5 anni.

È prevista anche una linea di finanziamento (500 mila euro) per interventi di supporto alla famiglia e alla genitorialità e per la prevenzione della violenza domestica. Questi interventi prevedono la presa in carico degli autori di reato da parte di équipe specializzate e coinvolgono anche le famiglie. Sono stati attivati in 5 istituti penitenziari nelle 3 aree territoriali (Pavia, Monza e Milano) che registrano tassi più elevati per questi reati, richiamando la necessità di interventi e attenzione al contesto di vita e di appartenenza per diminuire il rischio di recidive.

Nello stesso periodo prende avvio un'altra iniziativa finalizzata all'inserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale, con una **partnership pubblico-privata, denominata "Programma 2121"** promosso dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia e dal Tribunale di Sorveglianza di Milano e a cui Regione Lombardia partecipa insieme al Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia a soggetti del terzo settore e a imprese pubbliche e private⁶. Coerentemente con le finalità della l.r. 25/2017, **lo scopo del programma è favorire l'inclusione sociale attraverso inserimenti lavorativi** di persone che si trovano in condizione di restrizione della libertà personale nel sistema penitenziario lombardo, anche per prevenire il fenomeno della recidiva.

Il programma, della durata di tre anni, prevede a regime di inserire nel settore immobiliare e dell'edilizia, nel quale operano le imprese coinvolte, fino a 30 persone detenute negli istituti presenti sul territorio milanese fra coloro che possono essere ammessi al lavoro all'esterno, alla semilibertà, all'affidamento in prova al servizio sociale, alla detenzione penale domiciliare.

Le imprese si impegnano a valutare l'impiego di almeno un detenuto per ogni 40 dipendenti dell'azienda per un periodo di 6 mesi di tirocinio e, al termine di questa esperienza, a valutare l'assunzione di almeno un detenuto con un contratto da lavoratore dipendente. La scommessa del programma è generare ricadute positive non solo sul recupero sociale dei detenuti, ma anche sul sistema giudiziario in termini di contenimento dei costi e di riduzione delle recidive e sul settore dell'edilizia in termini di formazione di persone qualificate per soddisfare la domanda di lavoro delle imprese. La conclusione del programma è prevista a giugno 2021.

2019-2020: Il consolidamento degli interventi di accompagnamento all'inclusione socio lavorativa

Nel 2018, in prossimità della conclusione degli interventi di accompagnamento all'inclusione socio lavorativa, **la Giunta regionale adotta un nuovo provvedimento (la dotazione è di 4 milioni di euro a valere sul FSE) per permetterne la prosecuzione e il consolidamento nell'arco del 2019 e 2020, dando stabilità alle reti territoriali e con la prospettiva di una progressiva standardizzazione dei modelli di intervento.**

Il principio guida della progettazione è quello di **complementarità** con le azioni previste dai piani integrati lanciati nel 2018 e in corso di attuazione. A quel momento erano stati attivati 18 piani di intervento integrati, di cui 7 per il supporto alle famiglie e 11 per l'inclusione lavorativa. Progetti di inclusione e progetti

⁶ Il protocollo d'intesa del Programma 2121, approvato con dgr 23 luglio 2018, n. XI/376, è sottoscritto dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria del Ministero della Giustizia e dal Tribunale di Sorveglianza di Milano, in qualità di promotori, dal Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria della Lombardia, in qualità di capofila, e da Lendlease S.r.l., Regione Lombardia, Città Metropolitana di Milano, Agenzia Nazionale politiche attive lavoro (ANPAL), AREXPO, PlusValue Advisory Ltd, FITS! – Fondazione per l'Innovazione del Terzo Settore, Milano Santa Giulia Spa, Fondazione Triulza.

multisetoriali per piani integrati **puntano così a raggiungere 11 mila persone entro il 2020, di cui il 40% sottoposte a misure di comunità.**

In generale, i contenuti previsti per i progetti si distinguono fra interventi individuali, rivolti alla persona in funzione dell'intensità del bisogno, e interventi di comunità (ad esempio di empowerment) mirati a ridurre il rischio di discriminazione ed esclusione, tramite il rafforzamento della rete territoriale di riferimento.

In questa edizione è richiesto un allargamento del partenariato che propone l'intervento, formato da almeno 5 soggetti fra organizzazioni del terzo settore, enti accreditati per la formazione e per il lavoro, enti riconosciuti delle confessioni religiose e enti gestori accreditati per prestazioni sociali e socio sanitarie, tutti con particolari requisiti di esperienza, nonché amministrazioni pubbliche e parti sociali. Rispetto all'edizione precedente il tetto massimo di spese finanziabili è inferiore: fino a 250 mila euro.

Nel 2019 la Giunta regionale ha inoltre aderito ad un **Accordo tra Regioni e Province Autonome e la Cassa delle Ammende**, l'ente vigilato dal Ministero della Giustizia e dedicato al finanziamento di programmi sociali e di integrazione a favore delle persone sottoposte a provvedimento dell'autorità di giudiziaria⁷. L'accordo **incoraggia una programmazione condivisa di tali interventi e mette a disposizione di Regione Lombardia 1,3 milioni di euro circa**, quasi interamente destinati a progetti per la realizzazione di percorsi di inserimento lavorativo e inclusione sociale. Grazie all'Accordo è stato possibile finanziare interventi complementari (per ciascun progetto il finanziamento può arrivare a 150 mila euro) a quelli avviati grazie al FSE da parte di nuovi partenariati. I progetti si rivolgono a persone in esecuzione penale e in situazione di particolare fragilità, dovuta alla propria condizione di vita precedente alla detenzione: adulti e giovani adulti negli Istituti di pena, in messa alla prova e in fase di dimissione o sottoposti a misure di comunità. L'obiettivo è promuovere una graduale uscita dalle condizioni di bisogno e contestualmente acquisire una maggior autonomia. I progetti possono includere, ad esempio, centri diurni e laboratori per coloro che non sono pronti ad un'attività lavorativa, interventi di peer supporters, tirocini di natura risocializzante, accompagnamento alla ricostruzione della rete relazionale e socio lavorativa, supporto alle dinamiche familiari e interventi abitativi temporanei. I progetti dovrebbero terminare entro l'inizio del 2022.

2020: gli adattamenti per far fronte all'emergenza Covid-19

Per far fronte alle ricadute derivanti dal diffondersi dell'epidemia da Covid-19 la Giunta regionale è intervenuta **con proroghe e con alcuni adattamenti delle misure in corso, per garantire la prosecuzione dei progetti.**

Per quanto riguarda i progetti finanziati con risorse FSE, per far fronte anche all'eventuale aumento di costi che derivano dalla necessità di dover adattare i progetti al contesto emergenziale e alle misure di contenimento dell'epidemia, è stato stanziato 1 milione di euro (POR FSE) per incrementare il contributo già assegnato a ciascun progetto fino al 20%. Si è anche incoraggiato l'utilizzo delle risorse non ancora spese con un ampliamento delle attività finanziabili nell'ambito dei progetti, ad esempio per l'acquisto di strumentazione tecnologica e di servizi di connessione in modo da far proseguire da remoto alcune attività non più consentite in presenza. Inoltre è stato dato maggior impulso all'attività **dell'agente di rete** per attivare, coordinare e monitorare l'operato della rete. L'agente di rete è una figura di coordinamento sulla quale si era puntato nel periodo 2009-2015 (dedicando 3 milioni di euro), risultata decisiva nel mediare i rapporti tra sistema dell'esecuzione penale interna ed esterna e servizi sanitari e territoriali. Inizialmente operava all'interno delle carceri per facilitare le relazioni familiari dei detenuti e poi progressivamente dall'esterno ha operato nei percorsi di reinserimento con funzione di raccordo fra le varie istituzioni⁸. Infine, la Giunta regionale ha prorogato la conclusione dei progetti dal 30 giugno al 31 dicembre 2020. Attualmente i progetti sono conclusi e in corso di rendicontazione.

⁷ www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_29_29_0_1_3.page

⁸ Si veda in proposito il [Rapporto finale](#) della Missione Valutativa n. 7/2015 *Il sostegno al reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti in Lombardia*.

Un intervento analogo ha riguardato i piani territoriali per l'inclusione sociale, il cui termine di scadenza è stato posticipato a dicembre 2020 e, per alcuni casi, a giugno 2021. Infatti, nel corso dell'emergenza sanitaria alcune attività svolte in presenza sono state interrotte e i contributi assegnati ai progetti sono stati impiegati per sostenere nuove necessità dei destinatari: ad esempio, l'importo dell'indennità dei tirocini extramurari è stata parzialmente utilizzata per finanziare carte prepagate per l'acquisto di generi di prima necessità.

2021: la nuova programmazione di interventi di accompagnamento sociale

Alla fine del 2020, grazie anche alle risorse garantite dalla riprogrammazione dei fondi FSE, **la Giunta ha rinnovato l'impegno e la strategia di sostegno ai percorsi di accompagnamento all'inclusione sociale** per le persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e alle loro famiglie, in continuità con il passato. Gli obiettivi e le modalità di sostegno restano quelli fissati nel 2016 con le prime iniziative e ripresi nel 2018 in fase di consolidamento e che **hanno favorito la costruzione di reti di welfare penale** che promuovono e realizzano i percorsi. La programmazione regionale, a cui è seguito l'avviso pubblico per la selezione dei progetti aperto fra gennaio e febbraio 2021, conferma valido il modello a **rete a cui si intende dare maggiore stabilità, chiedendo però un ruolo più forte agli enti locali** (è previsto che nelle partnership debba essere sempre coinvolto almeno un comune nel cui territorio ha sede un istituto penitenziario) per attuare **interventi di comunità**. Queste tipologie di progetti dovranno coinvolgere enti locali e ATS, su interventi considerati di "cura del territorio", per la prevenzione e intercettazione del disagio specialmente in quartieri a rischio, dove si propone di sperimentare modelli di promozione della cittadinanza e della legalità, processi di responsabilizzazione, valorizzazione dei beni comuni.

Box 1. Esempi di attività realizzabili nei progetti di accompagnamento sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e delle loro famiglie – anno 2021 (dds 11 gennaio 2021, n. 52)

Linea 1: PERCORSI DI SOSTEGNO ALLA VULNERABILITÀ

Colloqui conoscitivi, attività di ascolto, attività di sostegno, attivazione di interventi di mediazione linguistica culturale, interventi di supporto psicologico, interventi di supporto pedagogico (minori), stesura del progetto abitativo azioni di supporto alla ricostruzione delle relazioni sociali, interventi di peer supporters

Linea 2: PERCORSI DI SUPPORTO ALLA FAMIGLIA

Attività di gestione e mediazione dei conflitti intra familiari, laboratori di accoglienza e di incontri, attività di recupero di una cultura familiare alla legalità, *group conference*, attività di gruppo sulla genitorialità

Linea 3: PERCORSI PROPEDEUTICI AI PROCESSI DI INCLUSIONE ATTIVA

Tirocini, anche extracurricolari e intramurari (di orientamento, formazione e inserimento/reinserimento) finalizzati all'inclusione sociale, Attività individualizzata di orientamento, counselling e bilancio di competenze, Rilascio di attestato regionale di almeno una competenza acquisita, Formazione specifica individualizzata

Linea 4: PERCORSI DI CURA DEL TERRITORIO E CON IL TERRITORIO

Supporto alle istituzioni locali per il potenziamento di percorsi a carattere riparativo e socialmente utili, Attivazione di percorsi per rafforzare le competenze degli operatori dei servizi e della scuola, Incontri tematici con le comunità locali, Interventi di prevenzione e promozione della legalità

Oltre ai progetti individuali multidimensionali (che si arricchiscono con possibili interventi di mediazione sociale, culturale e gestione dei conflitti), un'altra novità è **un ambito su cui si intende puntare riguarda il supporto alla famiglia** con una linea di intervento dedicata, ad esempio attraverso forme di aiuto alle relazioni familiari, interventi di supporto alla genitorialità o di accompagnamento e supporto dei figli minorenni, con particolare attenzione ai nuclei familiari più vulnerabili.

La **nuova dotazione è di 6 milioni di euro mentre resta confermato il tipo di contributo ai progetti**: fino all'80% delle spese previste a fondo perduto, con un tetto massimo di 250 mila euro e il cofinanziamento da parte dei soggetti partner per la parte rimanente. I progetti presentati sono valutati da una struttura interna di Regione e messi in graduatoria. Attualmente la valutazione dei progetti è in corso e dovrà concludersi entro la metà di aprile mentre la conclusione dei progetti è prevista per giugno 2022.

4. Le iniziative di giustizia riparativa

A livello nazionale si è avviato un ripensamento del sistema sanzionatorio con un processo che la L. 67/2014 ha avviato per la revisione delle pene non carcerarie, in base al principio che il ricorso al carcere deve essere limitato ai delitti gravi; tale processo è proseguito con la L. 103/2017 che ha semplificato l'accesso alle misure alternative, eliminando criteri di preclusione e incentivando la giustizia riparativa.

Con questa espressione si intende «*qualunque procedimento in cui la vittima e il reo e, laddove appropriato, ogni altro soggetto o comunità lesi da un reato, partecipano attivamente insieme alla risoluzione delle questioni emerse dall'illecito, generalmente con l'aiuto di un facilitatore. I procedimenti di giustizia riparativa possono includere la mediazione, la conciliazione, il dialogo esteso ai gruppi parentali [conferencing] e i consigli commisurativi [sentencing circles]*»⁹. **L'intento di riparazione parte dalla considerazione su "cosa può essere fatto per riparare il danno"**¹⁰, **condivisa fra colpevole, vittima e comunità di riferimento** allo scopo di promuovere la riconciliazione e il senso di sicurezza collettivo. Alcuni interventi di giustizia riparativa prevedono infatti il coinvolgimento delle vittime dei reati, se acconsentono liberamente, anche in incontri con gli autori degli stessi. Data la loro delicatezza, queste attività si avvalgono di una figura specializzata, che assume la denominazione di mediatore penale nei casi di riparazione autore reato/vittima e di facilitatore nei casi di riparazione verso la comunità.

La l.r. 25/2017 dedica espressamente l'art. 9 agli interventi regionali in quest'ambito e stabilisce che la Regione promuova, in via sperimentale, specifiche misure per sensibilizzare sulle conseguenze derivanti dalla commissione di reati e, in particolare, i loro autori nel porre in essere condotte riparatorie, per offrire percorsi di ascolto alle persone offese dagli stessi, prevenire comportamenti a rischio tramite interventi informativi, preventivi e riparativi rivolti a minori, giovani e adulti, rafforzare la partecipazione della comunità locale ai percorsi di inclusione sociale, favorire le attività di mediazione nelle situazioni conflittuali.

Box 2. Interventi sviluppiabili nei programmi di giustizia riparativa (dds 25 novembre 2019, n. 16925)

- Interventi di natura informativa rivolti agli autori di reato per favorire l'accesso ai programmi
- Interventi riflessivi rivolti agli autori di reato
- Interventi di accompagnamento finalizzati alla risoluzione del conflitto generato dal reato e alla responsabilizzazione del reo, anche per ridurre della recidiva
- Interventi di incontro con singole vittime di reato e/o con gruppi di vittime, finalizzati al riconoscimento dell'esperienza di vittimizzazione e riparazione dell'offesa
- Interventi di sensibilizzazione e di natura simbolica da realizzarsi con la comunità territoriale
- Azioni di sistema e percorsi di *capacity building* rivolti ad operatori dei servizi territoriali e del sistema penitenziario

Nel 2019, la Giunta regionale **ha dato attuazione a questa disposizione e avviato i primi programmi di giustizia riparativa**¹¹, in parte riprendendo una misura progettata nel 2016 assieme agli interventi di accompagnamento all'inclusione socio-lavorativa (con una dotazione di 1 milione di euro dal FSE) non ancora attuata, in parte aderendo all'accordo con la Cassa delle ammende con una quota parte della dotazione resa disponibile per interventi di giustizia riparativa. I progetti di giustizia riparativa sono da realizzare con il coinvolgimento dei Comuni capoluogo in qualità di capofila e da almeno 2 organizzazioni del terzo settore (nella Città Metropolitana di Milano sono previsti due progetti, uno per la città e un altro per alcuni dei Comuni ricompresi, mentre i Comuni di Sondrio e Lecco, da un lato, e di Cremona e Lodi, dall'altro, sono uniti in due aree territoriali). Il contributo al finanziamento dei progetti può variare fra i 5.000 e i 140.000 euro, in

⁹ *Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters*, adottati dall'Organizzazione delle Nazioni Unite il 24 luglio 2002 e citati quale riferimento essenziale ed imprescindibile in materia per l'autorevolezza e l'affidabilità scientifica nell'allegato 3 della Relazione del Tavolo 13 – Giustizia riparativa, mediazione e tutela delle vittime del reato – degli Stati generali dell'esecuzione penale organizzati dal Ministero della Giustizia nel 2016 (www.giustizia.it).

¹⁰ Allegato 3 della relazione citata (si veda nota precedente).

¹¹ Dgr 2022/2020 di adesione all'accordo e aggiornamento dei criteri per finanziare progetti di giustizia riparativa.

base alla fonte di finanziamento. **Grazie alle due iniziative coordinate sono stati avviati 11 progetti che sviluppano progettualità improntate alla giustizia riparativa**, concertate con il sistema della giustizia, a favore sia di adulti che di minori o giovani adulti, sia in esecuzione penale interna che esterna. In ottica riparativa le misure sono anche rivolte alle vittime di reati, in situazioni di fragilità e di esclusione dalla comunità di riferimento. I progetti possono anche coinvolgere le cosiddette “vittime secondarie” come le reti familiari e i contesti di appartenenza, ad esempio scuole e quartieri, o gli operatori dei servizi territoriali alla persona e del sistema penitenziario. Nel box 2 sono elencati alcuni esempi di attività che questi progetti possono prevedere.

5. La tutela della salute

La l.r. 25/2017 contiene disposizioni anche riguardo l’assistenza sanitaria, farmaceutica e specialistica delle persone SaPAG, erogata attraverso la **rete dei servizi sanitari penitenziari** (Box 3). La legge assegna alla Regione la promozione di azioni volte a migliorare la qualità della presa in carico e dell’assistenza in ambiti di particolare attenzione e fragilità per la popolazione carceraria (come la cura delle dipendenze, delle invalidità acquisite, delle patologie psichiatriche) oltre che accompagnare le dimissioni garantendo continuità terapeutica e presa in carico da parte dei servizi territoriali, incentivare l’adozione di sistemi di telemedicina e la diffusione di strumenti di supporto ai servizi sanitari per la raccolta delle informazioni sanitarie. Regione garantisce anche il monitoraggio delle attività dei servizi sanitari, la valutazione epidemiologica della popolazione carceraria e degli interventi a tutela della salute in carcere. La l.r. 25/2017 prevede l’adozione di linee guida riguardo le modalità di rilevazione delle ATS negli istituti di prevenzione e pena¹², su cui al momento non risultano adottati specifici atti della Giunta.

Le regole per il SSR 2020¹³ hanno dato alcune indicazioni di priorità per la sanità penitenziaria, fra cui:

- l’obbligo di utilizzare la cartella clinica informatizzata a cui si accede attraverso il sistema informativo della sanità penitenziaria messo a disposizione di tutti gli istituti penitenziari; la cartella favorisce una circolazione delle informazioni e consente di costruire flussi informativi specifici e con una base standardizzata per la valutazione dei bisogni;
- la costituzione di una Commissione di supervisione (UOSP, psichiatra, psicologo e rappresentante dell’amministrazione penitenziaria) da convocare quando si verificano segni di disagio psichico, diffuso fra la popolazione detenuta.

Box 3. La rete dei servizi sanitari penitenziari

L’organizzazione della rete dei servizi sanitari penitenziari regionali è stata definita dalle linee guida regionali adottate nel 2016¹⁴ (dgr 4716/2016). La rete è composta da strutture interne agli istituti penitenziari di diverso livello (da quelle di base fino a strutture hub specializzate come ad esempio per le malattie infettive, la salute mentale o il trattamento delle tossicodipendenze che dispongono anche di posti letto) alle quali si affianca un reparto ospedaliero di medicina protetta all’Ospedale S. Paolo di Milano per i ricoveri programmati, oltre ad ambienti di degenza attrezzati presso altri 7 ospedali. Le politiche sanitarie sono definite da un Osservatorio regionale sulla Sanità Penitenziaria (composto dal Direttore della DG Welfare, del Provveditore Regionale dell’Amministrazione Penitenziaria e dal Direttore del Centro Giustizia Minorile e dai Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza di Mi e BS), coadiuvata da una cabina di Regia e da una Unità Operativa (U.O.S.P) presso la Direzione Generale Welfare con funzioni di raccordo e coordinamento che operativamente realizza e monitora gli interventi in ambito penitenziario.

¹² L.r. 25/2017, art. 4, comma 11.

¹³ Dgr 2672/2019.

¹⁴ Le linee guida adottate da Regione nel 2016 tengono conto di quelle delineate con l’Accordo della Conferenza Unificata Stato-Regioni del 22 gennaio 2015 “Linee guida in materia di erogazione dell’assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti; implementazione delle reti sanitarie regionali e nazionali ai sensi dell’art. 9, c. 2, lett) c del D.lgs 28/8/1997 n. 281” e della necessità di aggiornare le disposizioni precedenti. Questo passaggio sancisce il punto di arrivo di un lungo processo di riforma a livello nazionale avviato nel 2008 (dpcm 1 aprile 2008) che trasferisce le funzioni sanitarie interne agli istituti penitenziari al SSN e successivamente ai servizi sanitari regionali. In Lombardia l’assetto organizzativo della sanità penitenziaria è stato definito nel 2009 (ddg 6270/2009).

Recentemente sono state adottate anche le linee guida regionali che invitano le ASST alla predisposizione di Carte dei Servizi sanitari per i detenuti, per assicurare un'assistenza in linea con gli standard regionali.

6. Domande aperte

La rassegna delle misure regionali che hanno preso il via in attuazione della l.r. 25/2017 lascia aperte alcune domande: quanti sono i beneficiari raggiunti rispetto alla platea di coloro che potenzialmente possono accedere alle misure attivate? quali sono le loro caratteristiche, per capire se sono state coinvolte maggiormente persone in esecuzione penale interna o esterna? come si sono distribuiti sul territorio i progetti? alcuni territori sono rimasti scoperti? Alcune informazioni in proposito, relativamente agli interventi realizzati o in corso alla fine del 2019, trovano risposta nella prima relazione della Giunta sull'attuazione della l.r. 25/2017¹⁵ in risposta alla clausola valutativa. Le prossime relazioni potranno ulteriormente documentare e approfondire aspetti che riguardano l'implementazione delle misure che la legge promuove e che contribuisce a realizzare, in modo da ampliare la conoscenza sul loro funzionamento e sulle criticità e, da ultimo, rendere disponibili informazioni e dati empirici che consentano di valutare i risultati raggiunti nel favorire l'inclusione sociale e lavorativa delle persone sottoposte a provvedimento dell'Autorità giudiziaria. Di particolare interesse per il Consiglio sarà capire se gli interventi regionali sono riusciti nell'intento di strutturare reti stabili di soggetti che concorrono a questi obiettivi garantendo continuità. A maggior ragione, per gli interventi più innovativi, come i programmi di giustizia riparativa, sarà interessante verificare se avranno favorito lo sviluppo di centri di giustizia riparativa nei comuni capofila dei progetti in corso. Più in generale, a proposito dei risultati di medio termine, sarà interessante capire le ricadute di questi e degli altri interventi sul fenomeno della recidiva, su cui la Giunta regionale ha avviato un'analisi.

Un capitolo a parte è rappresentato dall'assistenza sanitaria, un'attività particolarmente delicata a cui la legge dedica specifiche disposizioni. Al momento il Consiglio regionale non dispone di informazioni sistematiche, che potrebbero essere rese disponibili attraverso l'attività di monitoraggio e rilevazione prevista dalla legge.

7. Numeri in chiaro

I grafici riportati di seguito rappresentano alcune delle dimensioni rilevanti che descrivono il sistema carcerario in Italia e in Lombardia, con riferimento alla popolazione degli istituti penitenziari.

Fig. 1. Percentuale dei detenuti per genere (31 dic. 2020)

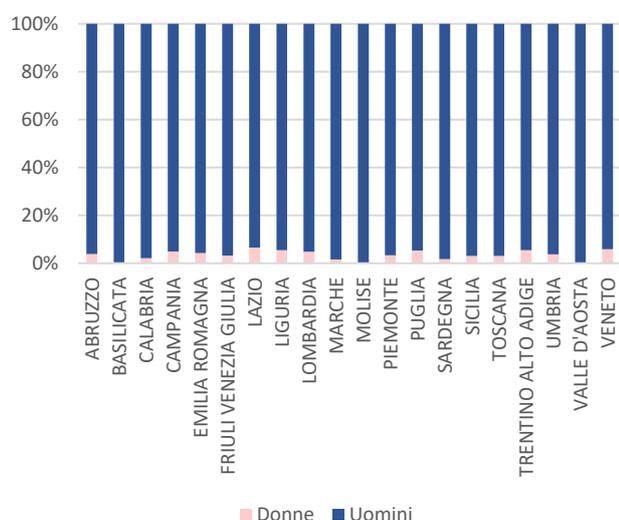
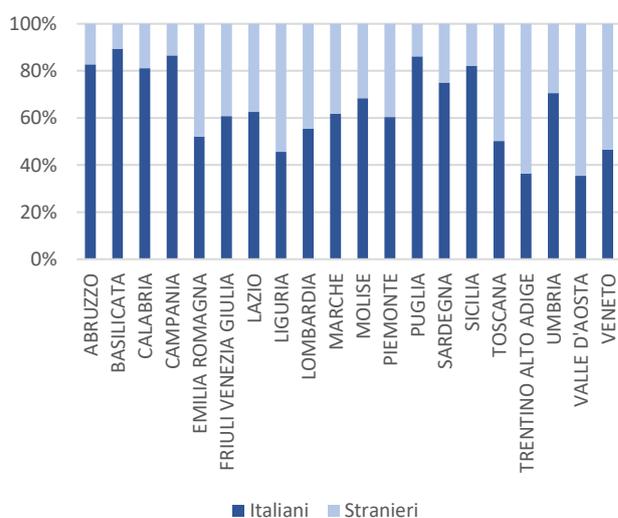


Fig. 2. Detenuti percentuale italiani stranieri (31 dic. 2020)



¹⁵ Relazione n. XI/70 del 2020 in risposta alla clausola valutativa ex art. 11, l.r. 25/2017.

Fig. 3. Numero dei detenuti (anni 2019 e 2020)

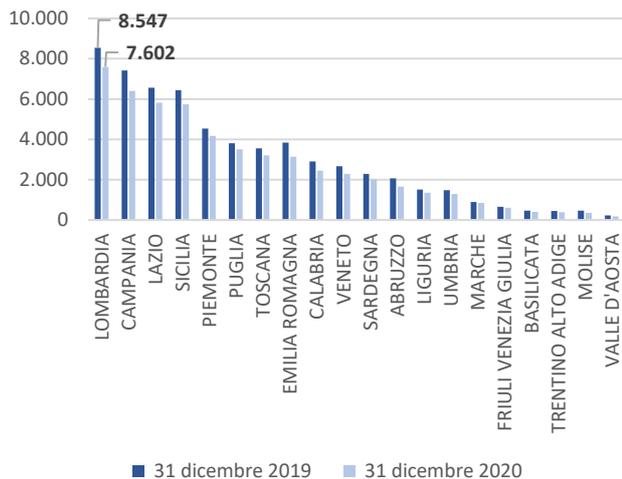


Fig. 4. I detenuti che lavorano (30 giu. 2020)

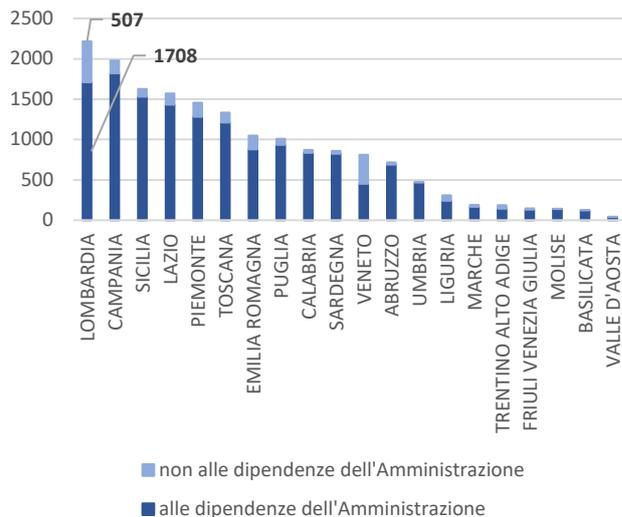


Fig. 5. Tasso di affollamento (31 dic. 2020)

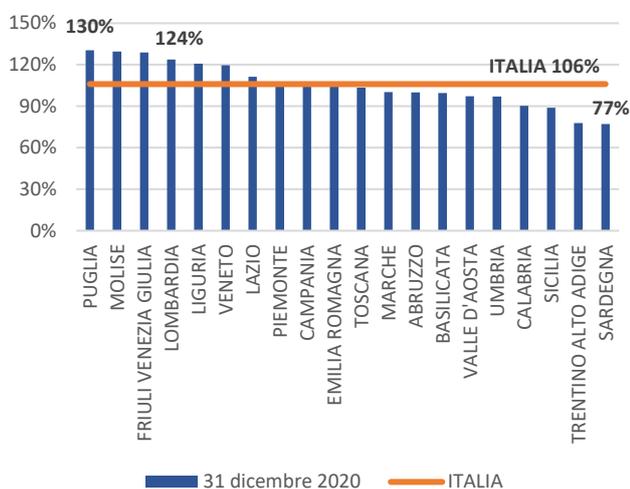


Fig. 6. Tasso di affollamento, serie storica 2015-2020

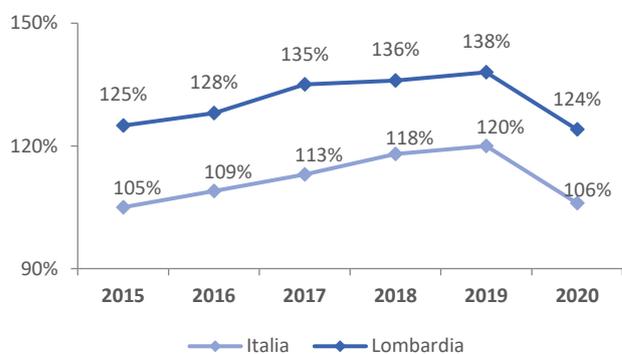


Fig. 7. Detenuti con condanna definitiva e pena residua inferiore ai 3 anni (31 dic. 2020)

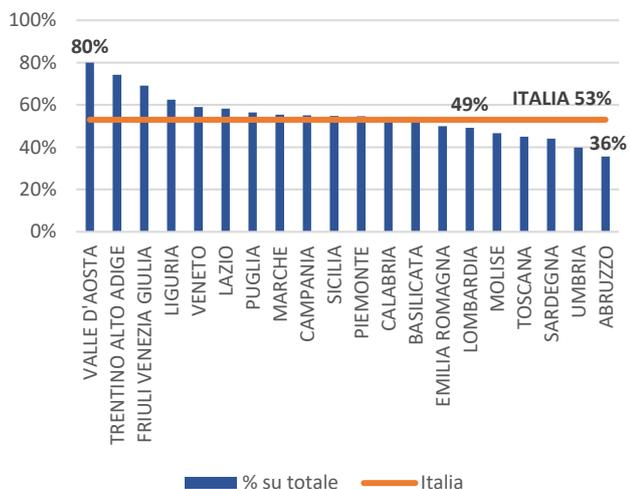
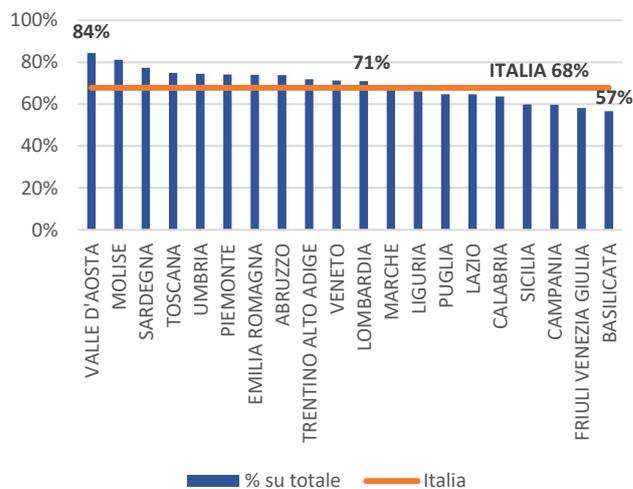


Fig. 8. Detenuti con condanna definitiva (31 dic. 2020)



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia

Le fonti: i principali atti consultati

Progetti di accompagnamento all'inclusione socio lavorativa (2016-2018)

- Dgr 25 luglio 2016, n. X/5456 "Interventi di accompagnamento all'inclusione socio lavorativa delle persone sottoposte a provvedimento dell'autorità giudiziaria e per l'implementazione delle buone pratiche della giustizia riparativa"
- Ddg 4 agosto 2016, n. 7828 di approvazione dell'avviso pubblico per la selezione dei progetti e dei partenariati
- Dgr 29 dicembre 2016, n. X/6082 per il completamento territoriale dei percorsi di inclusione socio-lavorativa
- Dduo 14 marzo 2017, n. 2701 per la selezione dei progetti e dei partenariati per il completamento territoriale

Piani integrati multidisciplinari di inclusione sociale (2018-2020)

- Dgr 10 settembre 2018, n. XI/511 "Sviluppo di percorsi a carattere multidisciplinare per la realizzazione del piano integrato di inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria - art. 2, l.r. 25/2017"
- Dds 27 settembre 2018, n. 13688 di approvazione dell'avviso per la selezione dei piani e dei partenariati
- Dds 3 aprile 2020, n. 4151 di proroga dei piani integrati al 31 dicembre 2020 a seguito dell'emergenza Covid-19
- Dduo 12 novembre 2020, n. 13672 di ulteriore proroga dei piani integrati fino al 30 giugno 2021

Consolidamento degli interventi di accompagnamento all'inclusione socio lavorativa (2019-2020)

- Dgr 28 dicembre 2018, n. XI/1122 per il finanziamento di progetti per il consolidamento degli interventi di accompagnamento all'inclusione socio lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria
- Dds 21 febbraio 2019, n. 2259 di approvazione dell'avviso pubblico la selezione dei progetti e dei partenariati
- Dgr 28 luglio 2020, n. XI/3451 di integrazione delle attività e di proroga al 31 dicembre 2020
- Dds 31 luglio 2020, n. 9340 di invito a presentare un piano per l'integrazione e la proroga delle attività

Accordo fra Cassa delle Ammende e le Regioni e le Province autonome (2019-in corso)

- Dgr 31 luglio 2019, n. XI/2022 di adesione all'accordo fra Cassa delle Ammende e le Regioni e le Province autonome e di modifica ed integrazione degli interventi di giustizia riparativa di cui alla dgr X/5456/2016
- Dds 20 settembre 2019, n. 13365 di approvazione dell'avviso pubblico per individuare partnership per il progetto cofinanziato dalla Cassa delle ammende per la realizzazione di percorsi di inserimento lavorativo e/o inclusione sociale rivolte a persone in esecuzione penale in situazione di particolare fragilità

Programmi di giustizia riparativa (2019-in corso)

- Dgr 25 luglio 2016, n. X/5456 inclusiva di interventi per l'implementazione di buone pratiche della giustizia riparativa
- Dgr 31 luglio 2019, n. XI/2022 di adesione all'accordo fra Cassa delle Ammende e le Regioni e le Province autonome e di modifica ed integrazione degli interventi di giustizia riparativa di cui alla dgr X/5456/2016
- Dds 20 settembre 2019, n. 13366 di approvazione dell'avviso pubblico per individuare partnership per il progetto cofinanziato dalla cassa delle ammende per la realizzazione di programmi di giustizia riparativa
- Dds 25 novembre 2019, n. 16925 di approvazione dell'avviso pubblico per selezionare progetti e partenariati per la realizzazione dei programmi di giustizia riparativa

Nuova programmazione di interventi di accompagnamento sociale (2021-in corso)

- Dgr 30 novembre 2020, n. XI/3955 "Nuove misure per la realizzazione di interventi di accompagnamento sociale a favore delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria e delle loro famiglie - anno 2021"
- Dds 11 gennaio 2021, n. 52 di approvazione dell'avviso pubblico per selezionare progetti e partenariati

La **Nota informativa** è stata realizzata dall'Ufficio Studi, Analisi Leggi e Politiche regionali: Michela Rocca (supervisione), Giorgio Campilongo (analisi e redazione), Daniela Carnelli (editing).

Si ringrazia per la collaborazione la Direzione generale Famiglia, Solidarietà sociale, Disabilità e Pari opportunità di Regione Lombardia, in particolare la dott.ssa Marta Giovanna Corradini e la dott.ssa Claudia Andreoli.

Il documento è disponibile sul sito del Consiglio regionale all'indirizzo www.consiglio.regione.lombardia.it.

Pubblicazione non periodica. Distribuzione gratuita. Nessuna riproduzione, traduzione o adattamento può essere pubblicato senza citarne la fonte.