

OBIETTIVO MISSIONE VALUTATIVA

- Analisi dell'implementazione degli interventi regionali a sostegno del reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti e di coloro che usufruiscono di misure alternative in attuazione della **l.r. 8 del 2005** “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 (**Dote soggetti deboli**).
- La valutazione degli interventi ha riguardato in particolare l'ultimo quinquennio e si è concentrata sull'area adulti.



IL CONTESTO IN CUI INTERVIENE L'AZIONE REGIONALE / 1

Il sistema dell'esecuzione penale in Lombardia

- 19 Istituti penitenziari per adulti, 7 Uffici territoriali di Esecuzione Penale Esterna (UEPE).
- 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%.

Caratteristiche socio-demografiche dei detenuti

- La popolazione detenuta in Lombardia è giovane e in età lavorativa (il 58% ha un'età compresa tra i 25 e i 45 anni), ed è composta per la quasi totalità da maschi adulti (94%).
- I cittadini stranieri rappresentano il 46% del totale.



IL CONTESTO IN CUI INTERVIENE L'AZIONE REGIONALE / 2

Posizione giuridica dei detenuti

- Cresce la proporzione di detenuti con **condanna definitiva** che scontano la pena all'interno delle Istituzioni penitenziarie che è passata dal **51,7%** al **67,4%**.
- La quota di persone in stato di detenzione **in attesa di primo giudizio**, nel periodo d'analisi, è scesa dal **22,4%** al **15,8%**.
- Il sottoinsieme dei detenuti **stranieri** in attesa di primo giudizio si riduce meno: **19%**.



LEGGE 8 UN BILANCIO DI SINTESI / 1

Finanziamento delle misure

- Regione Lombardia ha deliberato, dall'approvazione della legge 8 (2005), finanziamenti complessivi per oltre **25 milioni** di euro.
- Oltre **22 milioni** sono stati destinati ai **Piani di intervento** in ambito penale. Più di **3 milioni** sono stati destinati agli “**agente di rete**”.
- 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.



LEGGE 8 UN BILANCIO DI SINTESI / 2

Soggetti attuatori e reti territoriali

- I soggetti attuatori degli interventi finanziati attraverso la legge 8 sono soprattutto organizzazioni del **privato sociale**, i capofila delle reti di partenariato sono soprattutto cooperative sociali di tipo A.
- Anche per quanto riguarda le **doti** i soggetti attuatori sono agenzie di formazione e cooperative sociali di tipo A.
- La logica dei **partenariati territoriali** (dgr 9502/2009), ora estesa anche alla gestione delle doti, ha favorito la costruzione nei territori di reti di *welfare* penale **stabili nel tempo** e capaci di garantire servizi e azioni individuati dalla Regione come priorità d'intervento.
- Gli strumenti attuativi della legge hanno **accompagnato le trasformazioni** che via via si manifestavano nel territorio regionale, soprattutto negli anni in cui la concertazione tra gli Uffici regionali e quelli dell'Amministrazione penitenziaria è stata più costante.



LEGGE 8 UN BILANCIO DI SINTESI / 3

Criticità

Va segnalato – tuttavia - che le **delibere** del **2011** e del **2012** non hanno portato avanti, in termini di continuità, questo orientamento.

Nel 2012 gli interventi finanziati hanno subito un'interruzione di diversi mesi per effetto di un ritardo nell'approvazione della delibera.

Le priorità di intervento e i progetti

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



LEGGE 8 UN BILANCIO DI SINTESI / 4

- 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.



L'ULTIMO BIENNIO PROGETTUALE (D.G.R. 1004/2013) / 1

- In breve:
 1. portata avanti la strategia dei **macro-progetti**, che rappresentano il **70%** del totale dei progetti finanziati, i partenariati hanno coinvolto una media di **8 soggetti attuatori** per progetto;
 2. **fallimento dei progetti complementari** che avrebbero dovuto permettere di realizzare interventi attivi su più territori contemporaneamente (parziale eccezione del territorio metropolitano di Milano: 3 progetti gemelli, presentati alle 3 ASL milanesi da un medesimo soggetto capofila).



L'ULTIMO BIENNIO PROGETTUALE (D.G.R. 1004/2013) / 2

Criticità

- 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.
- Altra 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 ha richiesto ai componenti dei GIT un complesso lavoro di mediazione per trovare un equilibrio sul peso economico da attribuire ad ogni linea d'intervento.






L'ULTIMO BIENNIO PROGETTUALE (D.G.R. 1004/2013) / 3

Destinatari degli interventi

- I beneficiari delle prestazioni erogate, stimati a partire dall'analisi dei progetti finanziati, sono stati circa **10 mila**:
 1. più del 50% detenuti negli IP;
 2. il 24% costituito da familiari di persone detenute o sottoposte a una misura penale alternativa;
 3. circa 10% di persone in misura alternativa.
- Stima **spesa progettuale pro-capite** oscilla tra i **210,43 euro annui**, (calcolati su tutti i destinatari indicati nei documenti progettuali compresi familiari, operatori, etc.), e i **324,33 euro annui**, **calcolati considerando i soli destinatari sottoposti a una misura dell'Autorità giudiziaria.**

L'ULTIMO BIENNIO PROGETTUALE (D.G.R. 1004/2013) / 4

Incidenza degli interventi rispetto alla popolazione dei destinatari potenziali

- I destinatari degli interventi dichiarati in sede progettuale rappresentano rispettivamente il 33% dei potenziali destinatari (considerando tutti i detenuti presenti negli IP con residuo di pena < 3 anni e le persone che usufruiscono di una misura alternativa).
- La copertura della platea potenziale è, invece, pari al 

 i e di quelle in misura alternativa.

L'ULTIMO BIENNIO PROGETTUALE (D.G.R. 1004/2013) / 5

Criticità

- All'interno della popolazione dei potenziali beneficiari le fasce di vulnerabilità più alta sono 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.



AGENTE DI RETE

- 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 e lavorativo.



FUOCHI TEMATICI / 2

- Le attività di accompagnamento al lavoro, in particolare, hanno riguardato i *dimittendi* e le persone in esecuzione penale esterna. Gli interventi sui detenuti negli Istituti penitenziari è stato, invece, finalizzato alla costruzione delle **precondizioni** necessarie all'inserimento lavorativo.

Criticità

- Gli agenti di rete continuano ad essere in carico al terzo settore, senza essere diventati parte organica della dotazione dei servizi.
- Il passaggio al **finanziamento** degli agenti di rete **attraverso i piani territoriali** ha 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 a livello regionale gli agenti di rete si sono **ridotti della metà**, passando da 30 a 15.



Housing sociale

- La legge 8 che ha contribuito a costruire e sostenere gli interventi di *housing* sociale in campo penale, essenziali per i progetti di reinserimento sociale delle persone sottoposte a provvedimenti da parte dell'Autorità giudiziaria.
- 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.



Criticità

- Le risorse di *housing* sono generalmente ritenute sottodimensionate rispetto alle necessità dei progetti di reinserimento sociale dei potenziali beneficiari.
- L'offerta abitativa nell'area d'intervento sociale penale a livello regionale è stata stimata intorno ai 150 posti letto.
- Difficoltà nel rendere disponibili posti letto di **pronto intervento**, in grado di garantire accoglienza al momento delle dimissioni dal carcere.
- 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.



Inserimento lavorativo

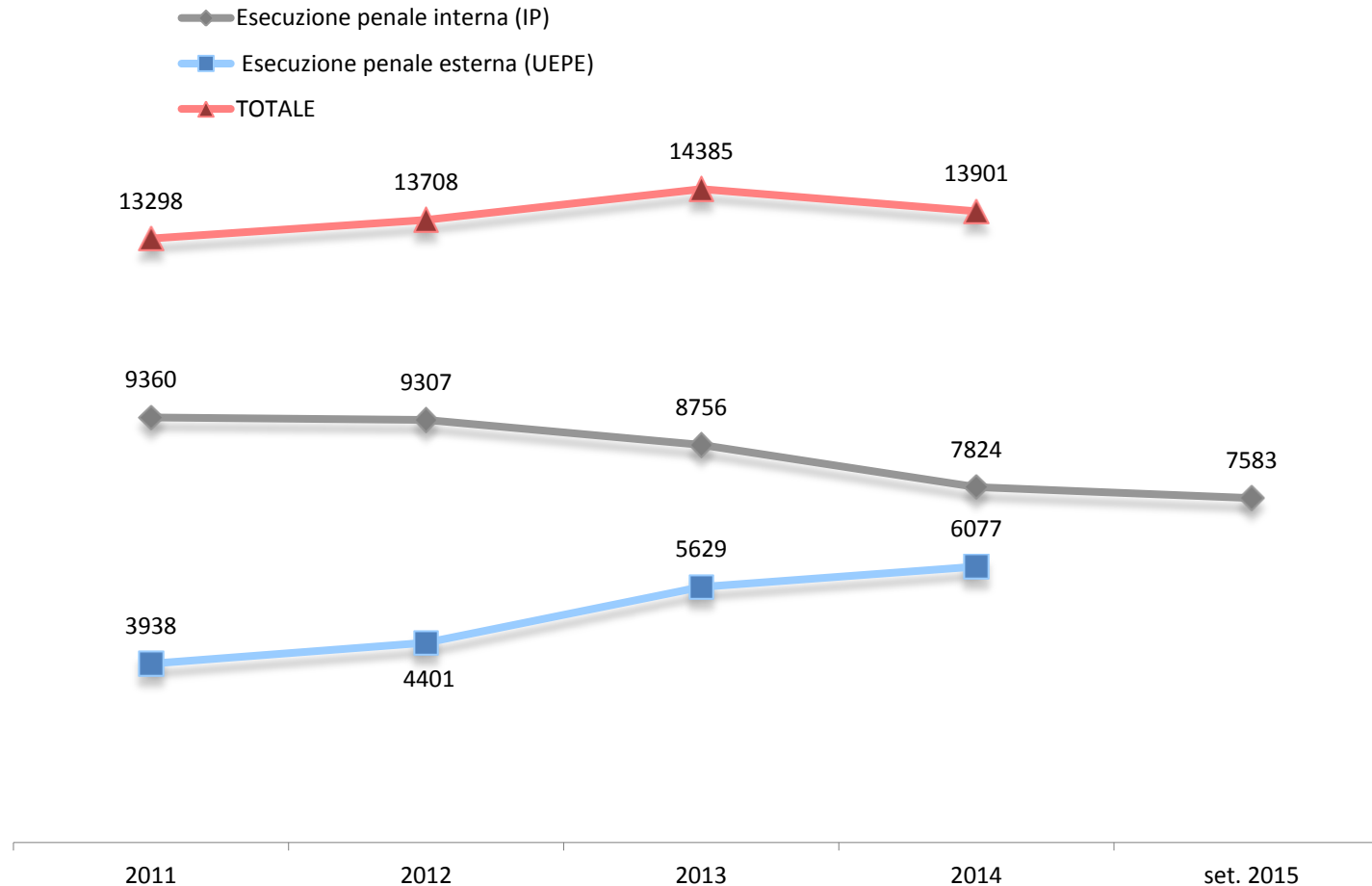
- La legge 8 ha finanziato gli inserimenti lavorativi attraverso tirocini, borse lavoro, contributi per i datori di lavoro permettendo un primo ingresso nel mondo del lavoro, in particolare, per gli utenti più vicini al reinserimento sociale.
- La d.g.r. n. 1004 del 2013 ha interrotto questa impostazione d'intervento non prevedendo il finanziamento diretto di percorsi di inserimento lavorativo degli utenti in una logica di complementarietà con gli interventi finanziati attraverso la dote soggetti deboli.
- La d.g.r. X/1107 del 2013 ha determinato il passaggio dal sistema delle doti al finanziamento di progetti d'intervento personalizzati (PIP) nei partenariati territoriali assegnando agli Istituti Penitenziari l'80% delle risorse e destinandone una quota del 18% agli UEPE.

Criticità

- Questa decisione ha avuto un **impatto molto critico** in particolare sul sistema dell'esecuzione penale esterna.
- L'attribuzione di **finanziamenti bloccati** ha fatto venir meno la possibilità di garantire la **continuità della presa in carico** personalizzata tra il sistema dell'esecuzione penale interna ed esterna.
- Sebbene il decreto **1620/2014** (e la n. **X/2727**) abbiano destinato **risorse aggiuntive** individuando tra i target prioritari persone già in carico agli UEPE (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.

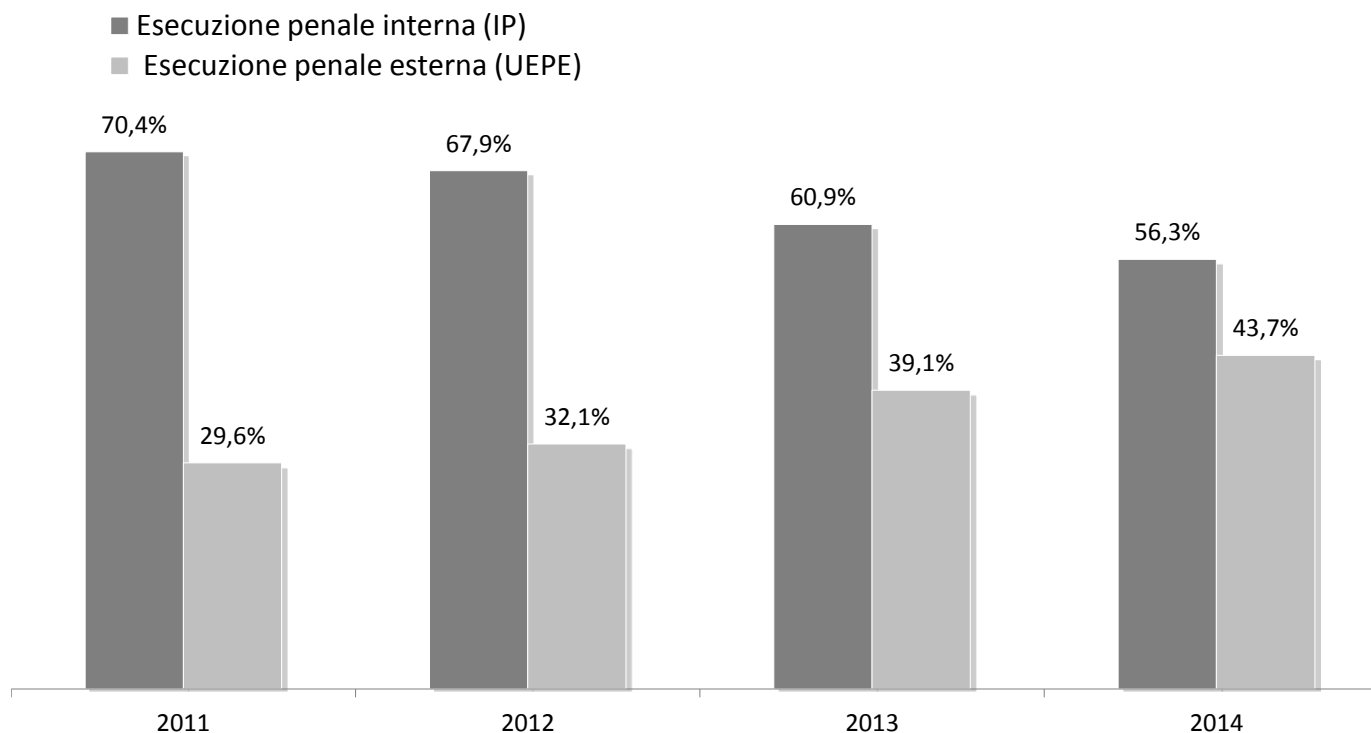
IL MUTATO CONTESTO: QUALI PROSPETTIVE? / 1

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



IL MUTATO CONTESTO: QUALI PROSPETTIVE? / 2

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 %.

IL MUTATO CONTESTO: QUALI PROSPETTIVE? / 3

- 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.
- Non è stato possibile ricostruire le traiettorie di singoli beneficiari d'interventi tra carcere e accesso alle misure alternative.
- Tuttavia gli interventi hanno costituito -di fatto- le **uniche risorse** sugli assi d'intervento casa, famiglia, lavoro in grado di produrre opportunità d'accesso all'esecuzione penale esterna.
- Oltre all'accesso le misure hanno certamente rafforzato la **capacità di tenuta** dei percorsi dei beneficiari nel tempo.



IL MUTATO CONTESTO: QUALI PROSPETTIVE? / 4

- [redacted] %, gli interventi regionali di reinserimento sociale e lavorativo erano principalmente finalizzati **all'accoglienza e al supporto dei detenuti all'interno degli Istituti** e l'incidenza all'interno della popolazione reclusa delle persone [redacted] evata.
- (2016) 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.
- Nel nuovo contesto dell'esecuzione penale è forte incidenza delle misure alternative concesse a persone che provengono dalla libertà, in particolare l'affidamento ai servizi sociali.

POLICY BRIEF / 1

1. PROGRAMMAZIONE REGIONALE: INTEGRAZIONE

- Rafforzare aspetti di **programmazione unitaria** tra le diverse Direzioni generali competenti della Regione Lombardia.
- 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.



POLICY BRIEF / 2

2. FINANZIAMENTI: EQUILIBRIO E FLESSIBILITA'

- I cambiamenti legislativi conseguenti alla sentenza della Corte EDU impongono 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.



POLICY BRIEF / 3

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.
- E' 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.



POLICY BRIEF / 4

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.
- E' 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

- Nella progettazione delle misure devono essere considerate e previste **finestre di accesso maggiormente flessibili** e coerenti con tempi e condizioni fissati dagli iter giudiziari.



POLICY BRIEF / 5

6. CREARE LAVORO

- È strategico **potenziare le risorse dirette e indirette sul versante occupazionale**. 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.
- 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.



POLICY BRIEF / 6

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.



POLICY BRIEF / 7

8. AZIONI PILOTA: FILIERE D'INTERVENTO

- Immaginare “**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*).
- Potrebbero, infine, essere strutturati bandi di affidamento di una parte dei **beni restituiti** alla collettività con altre finalità di interesse generale.

