



**Regione Umbria**

Giunta Regionale

**La valutazione degli interventi  
finalizzati all'inclusione  
sociale e lavorativa di persone  
in esecuzione penale esterna**



**Regione Umbria**

Giunta Regionale

**La valutazione degli interventi  
finalizzati all'inclusione  
sociale e lavorativa di persone  
in esecuzione penale esterna**

settembre 2018

Direzione regionale programmazione, affari internazionali ed europei.  
Agenda digitale, agenzie e società partecipate

Lucio Caporizzi

Direttore

Marta Scettri

Responsabile Servizio valutazione e verifica degli  
investimenti pubblici

Questo Rapporto di valutazione è stato realizzato nell'ambito di un contratto stipulato tra la Regione Umbria e la società EXPRIN s.r.l. (determinazione dirigenziale n. 13426 del 12 dicembre 2017).

### **Autori**

Alessandra Naldi

Elisa Lorenzi

Mario Manduca

Alfredo Monte

Lucia Napolitano

Si ringraziano Nera Bizzarri, Serenella Tasselli e Ida Merli del Servizio Programmazione socio-sanitaria dell'assistenza distrettuale. Inclusionione sociale, economia sociale e terzo settore – Regione Umbria, per il materiale e i chiarimenti forniti.

Si ringraziano i soggetti gestori dei progetti, in particolare:

- *Frontiera Lavoro* Società Cooperativa sociale, capofila per il progetto **Sfide 2**
- *Asad* Società Cooperativa sociale, capofila per il progetto **ROAD**

Si ringraziano inoltre gli esperti e testimoni privilegiati per le interviste concesse.

In particolare:

- Maria Biondo – Direttore dell'Ufficio di Esecuzione Penale Esterna (UEPE) – Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Ministero della Giustizia
- Patrizia Arbato – Direttore dell'Ufficio di Servizio Sociale per Minorenni (USSM) – Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità – Ministero della Giustizia

# Indice

Prefazione ( <i>Lucia Castellano - Ministero della Giustizia</i> ) .....	5
1. Premessa.....	7
1.1. Metodologia adottata.....	8
1.2. La struttura del Rapporto .....	9
2. Il contesto di riferimento in cui si inseriscono gli interventi per l'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna .....	11
2.1. Il quadro programmatico.....	11
2.2. Il contesto dell'esecuzione penale nella Regione Umbria.....	22
2.3. Il contesto socio-economico in cui si inseriscono gli interventi.....	34
3. Le azioni per l'inclusione sociale e lavorativa delle persone in esecuzione penale esterna nell'ambito del POR FSE 2014-2020.....	39
3.1. Le caratteristiche dell'Avviso.....	39
3.2. I progetti presentati e finanziati .....	40
4. Il progetto <b>Sfide 2 - una buona pratica di presa in carico multi-professionale</b> .....	43
4.1. Descrizione del progetto .....	43
4.2. L'attuazione della proposta progettuale .....	46
4.3. I percorsi individuali realizzati nell'ambito del progetto <b>Sfide 2</b> .....	51
4.4. Considerazioni valutative.....	60
Appendice - La valutazione in sintesi del progetto <b>Sfide 2</b> .....	65
5. Il progetto <b>ROAD - Ragazzi Oggi, Adulti Domani</b> .....	71
5.1. Descrizione del progetto.....	71
5.2. L'attuazione della proposta progettuale .....	78
5.3. I percorsi individuali realizzati nell'ambito del progetto <b>ROAD</b> .....	80
5.4. Considerazioni valutative.....	89
Appendice - La valutazione in sintesi del progetto <b>ROAD</b> .....	95
6. È difficile realizzare progetti di inclusione sociale con il Fondo sociale europeo? ( <i>Marta Scettri e Serenella Tasselli - Regione Umbria</i> ) .....	101



## Prefazione

# La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

La pubblicazione che presento è un'ottima operazione di sintesi del lavoro collegiale, complesso ed evidentemente fruttuoso, che ha coinvolto la Regione Umbria e le agenzie, pubbliche e private, del territorio, volto al reinserimento sociale di autori di reato, adulti e minorenni, in esecuzione penale. Leggerete, nelle pagine che seguono, il nitido racconto della fatica istituzionale e di quella di tutti gli attori che hanno collaborato al raggiungimento dei risultati, comprensivo della descrizione dei punti di forza e debolezza, nonché delle proposte di modifica per le progettualità che seguiranno. La prima notazione, che registro con grande favore, è la priorità data all'esecuzione penale esterna al carcere, per la programmazione 2014-2020. Sottolineo con piacere che i contenuti del lavoro intercettano (meglio, concretizzano) la linea di azione amministrativa che la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna trasmette costantemente ai propri uffici su tutto il territorio nazionale. Provo a riassumerne i tratti salienti: in primo luogo, l'emergere, nella costruzione di efficaci risposte punitive *extra moenia*, del ruolo di coordinamento riconosciuto agli uffici di esecuzione penale esterna. Nel progetto viene ben evidenziata la funzione di enti proponenti rispetto al tipo di utenza da inserire nei progetti. L'orientamento di target specifici di utenza verso il progetto è, infatti, *condicio sine qua non* per il suo successo. Va sottolineato, però, soprattutto il ruolo, che emerge dalla lettura del testo, degli uffici esecuzione penale esterna come catalizzatori e organizzatori di energie e risorse. Nel nostro Paese, così diversificato da un territorio all'altro per cultura, storia e tradizioni, è necessario individuare le risorse che ciascuna regione può esprimere per metterle a servizio delle esigenze di rafforzamento della sicurezza sociale, costruendo programmi di trattamento individualizzati che prevengano, realmente, il rischio di recidiva. Giova alla realizzazione di progetti modulati sul territorio la descrizione così capillare delle peculiarità e delle criticità dell'Umbria. Il progetto ci racconta di un territorio che non presenta carenze legate, ad esempio, all'*housing* sociale, ma si confronta, piuttosto, con la crisi progressiva del mercato del lavoro; su questo tema si concentra, conseguentemente, l'attenzione progettuale, con la costruzione di percorsi di orientamento al lavoro e di tirocini. Viene descritto puntualmente il progressivo allargamento dell'area del bisogno, nonché la carenza di opportunità lavorative. Tale analisi può ben costituire la base e il fondamento per ragionamenti condivisi, tra pubblico e privato sociale, volti alla realizzazione di azioni davvero efficaci. In molte circolari e linee di indirizzo della Direzione generale si legge proprio questa indicazione: provare a partire dall'analisi di peculiarità e bisogni di ciascun territorio nel programmare le azioni.

Ancora, viene raccontata bene, nel documento, l'impostazione collegiale della programmazione e dell'attuazione delle iniziative. In un periodo storico in cui la risposta al reato dovrebbe essere giocata sul territorio, prima che in carcere, è del tutto evidente l'imprevedibilità della costruzione di un'alleanza tra agenzie, pubbliche e private, volta alla lettura dei bisogni di

un'utenza sempre più fragile e all'elaborazione di strategie di prevenzione della recidiva. E l'operazione appare viepiù complessa considerata la forte crisi che attraversa il welfare territoriale. Per queste ragioni il ragionato utilizzo delle risorse europee è più che mai necessario, non soltanto a costruire percorsi individualizzati *intra ed extra moenia* ma proprio alla costruzione di reti consolidate capaci, anche nel lungo periodo, di lavorare insieme. Solo così, a mio parere, si valorizzano appieno le ingenti somme che l'Europa investe nei progetti nazionali e regionali di coesione sociale. Terminato il progetto, resta la rete territoriale e il lavoro di squadra creati, a disposizione per ulteriori progettazioni future.

La *governance* condivisa tra pubblico e privato è anche la base per proporre, per il futuro, correzioni alle prossime progettualità, come ben evidenziato nel progetto. L'eliminazione progressiva della standardizzazione dei percorsi, la maggiore flessibilità nella gestione del monte ore di tirocinio, la progressiva flessione delle eccessive rigidità burocratiche si possono affrontare e risolvere solo con una impostazione comune e condivisa dei progetti.

Anche nelle riflessioni relative alla cosiddetta "detenzione sociale" ossia a quella fascia di popolazione detenuta che rischia di rimanere in carcere perché poco strutturata, dal punto di vista familiare e sociale, per poter ottenere una misura alternativa, il documento intercetta una priorità della Direzione generale. Lavorare insieme per proporre a questi soggetti reali possibilità di scontare la pena sul territorio significa rendere l'esecuzione penale, nel concreto, più giusta e più uguale per tutti, secondo il dettato della nostra Costituzione.

Nel merito della realizzazione del progetto, se ne apprezzano, in primo luogo, i risultati, in termini di effettivo inserimento dell'utenza. 72 percorsi portati a termine su un totale di 96, per gli adulti, sono davvero un buon risultato. Certo, resta l'auspicio che ciascun percorso si possa tradurre in lavoro a tempo indeterminato, ma ne conosciamo, di questi tempi, l'obiettivo difficoltà. Quanto ai minori, come correttamente sottolineato nel documento, l'istanza educativa prevale sulla formazione *tout court* e la gestione dei percorsi è ben più complessa. Esiste poi il tema degli stranieri senza permesso di soggiorno, su cui sarà bene interrogarsi per le prossime annualità, insieme agli Uffici esecuzione penale esterna.

Si ritiene, in sostanza, che la fatica corale rappresentata nel documento abbia dato buoni frutti, tanto in termini di metodo di lavoro che nel raggiungimento degli obiettivi di reinserimento sociale. Si coglie l'occasione per ringraziare la Regione Umbria per aver coinvolto la Direzione generale anche nell'elaborazione del documento finale. Dal centro, il forte auspicio di una contaminazione, su tutto il territorio nazionale, di questo approccio, che rappresenta, lo si ripete, la concretizzazione dei principi sovranazionali e nazionali in materia di esecuzione penale e di prevenzione della recidiva.

*Lucia Castellano*

Direttore generale

Direzione generale per l'esecuzione penale esterna

Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità

Ministero della Giustizia

## 1. Premessa

La valutazione tematica descritta nel presente Rapporto si riferisce al progetto elaborato dalla Regione Umbria sull'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna, avviato con l'*Avviso pubblico biennale per la presentazione di progetti destinati alla: 1) presa in carico multidisciplinare attraverso attività di orientamento individuale, del bilancio delle competenze, formazione e accompagnamento al lavoro; 2) attivazione di percorsi di inclusione sociale e lavorativa attraverso tirocini extracurriculari*, del 2015.

I progetti ammessi a finanziamento e realizzati sono due:

- **ROAD - Ragazzi Oggi Adulti Domani**, presentato per l'azione rivolta ai minori dalla Cooperativa sociale *ASAD*
- **Sfide 2**, presentato per l'azione rivolta agli adulti, della Cooperativa sociale *Frontiera Lavoro*.

L'analisi valutativa si è sviluppata su due differenti aspetti del percorso progettuale:

- la presa in carico multidisciplinare, attraverso attività di orientamento individuale, di bilancio delle competenze e di formazione e accompagnamento al lavoro;
- l'attivazione di percorsi d'inclusione sociale e lavorativa attraverso tirocini extracurriculari.

L'obiettivo è stato quello di fornire una prima analisi dell'efficacia e dell'efficienza del progetto, attraverso la verifica dell'adeguatezza degli strumenti attivati e la stima dei risultati ottenuti, così da poter individuare i punti di forza e di debolezza per il miglioramento di eventuali interventi futuri.

Si è riscontrata una notevole difficoltà nel portare a compimento i percorsi individuali attivati in favore di minori e giovani adulti, mentre i percorsi d'inclusione riservati ad adulti, autori di reato, sono stati realizzati senza particolari impedimenti, anche grazie al fatto che, questi ultimi, s'inserivano in sostanziale continuità con esperienze progettuali analoghe realizzate in passato per lo stesso tipo di target.

Nel caso della popolazione giovanile autrice di reato vi sono condizioni strutturali e di contesto molto peculiari, che rendono complessa qualsiasi azione si voglia attuare per costruire occasioni di inclusione sociale. La problematicità a intervenire verso questa fascia di utenza è conseguente a molteplici ragioni, che sono di seguito meglio delineate. Per tali motivi, si è deciso, d'intesa con le referenti regionali, di approfondire maggiormente, nel corso della valutazione, le criticità riscontrate nell'attuazione del progetto riservato ai minori e ai giovani adulti, al fine di poter ridefinire in modo più proficuo la strategia d'intervento e le azioni da perseguire.

Importante, a tal proposito, è stato anche il confronto costante con le responsabili degli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) di Perugia e di Terni e dell'Ufficio di servizio sociale per i minorenni (USSM) di Perugia, che ha consentito di inserire le riflessioni elaborate in un ambito più ampio che riguarda gli interventi finanziati per il sistema della giustizia minorile.

---

## 1.1. Metodologia adottata

La valutazione si è avvalsa di un mix di tecniche e strumenti di indagine ed è stata realizzata attraverso un approccio metodologico di carattere partecipativo, che ha favorito il coinvolgimento attivo di tutti i soggetti coinvolti nell'iniziativa.

Infatti, l'analisi *desk* dei dati e della documentazione disponibile (essenzialmente materiale relativo all'Avviso e ad azioni realizzate precedentemente) è stata integrata attraverso la raccolta diretta di informazioni aggiuntive.

Al primo incontro con le referenti regionali (21 febbraio 2017) è stata definita in modo puntuale la domanda di ricerca valutativa e si è deciso di dare priorità alla valutazione delle difficoltà incontrate nell'espletamento del progetto destinato a minori e ai giovani adulti.

Rispetto a queste difficoltà, sono state formulate delle ipotesi, secondo le quali è da considerare complicato ed inadeguato l'utilizzo, per i minori e i giovani adulti, di un modello di intervento pensato – e già messo in pratica in altre situazioni – per gli adulti sottoposti a misure penali, in quanto l'universo minorile è radicalmente diverso per numerosità e per tipologia di problemi che sono all'origine del comportamento deviante.

Gli incontri e il confronto con la dirigenza degli UEPE di Perugia e Terni (7 marzo 2017) e dell'USSM di Perugia (8 marzo 2017) - i due Enti che hanno svolto il ruolo di segnalanti per i progetti finanziati - hanno consentito di collocare concettualmente l'intervento nel contesto politico e sociale che ha ispirato l'elaborazione dell'Avviso. Inoltre, durante detti incontri si è reputato necessario iniziare a costruire le dinamiche relazionali adatti ad una *governance* delle politiche per il reinserimento sociale delle persone sottoposte a provvedimenti penali nella Regione Umbria. Al fine di verificare la fondatezza delle ipotesi formulate e per approfondire i nodi problematici riscontrati nell'attuazione del progetto rivolti ai minori e ai giovani adulti, è stato organizzato un incontro di gruppo con i soli referenti degli Enti attuatori del progetto **ROAD** (8 marzo 2017).

Successivamente sono state raccolte informazioni di dettaglio sui percorsi individuali realizzati nell'ambito dei due progetti **Sfide 2** e **ROAD**, somministrando un questionario ai referenti degli Enti attuatori. La costruzione dello strumento è stata fatta in base al contenuto dell'Avviso e non sulla proposta progettuale (recepita solo in un secondo momento) e, come già detto, le domande da inserire sono state delineate confrontandosi con le referenti regionali. La somministrazione del modulo *on-line* per la raccolta delle informazioni è iniziata a partire dal 15 marzo 2018. Il conferimento dei dati è stato quasi immediato per il progetto relativo agli adulti, per cui tutte le risposte sono pervenute tra il 18 e il 19 marzo. Per il progetto diretto ai minori invece i tempi di compilazione sono stati più lunghi: i moduli compilati sono stati inviati tra il 26 e il 28 marzo, ma si è resa necessaria a posteriori una verifica e integrazione dei dati, soprattutto per raccogliere informazioni sui molti percorsi che non erano ancora conclusi al momento della distribuzione dei questionari (cfr. cap. 5.3. ); la trasmissione definitiva dei dati è stata effettuata quindi a fine aprile.

Attraverso il questionario compilato dai referenti degli Enti attuatori sono state raccolte 176 risposte, 96 relative a percorsi rivolti ad adulti segnalati dagli UEPE (progetto **Sfide 2**) e 79 relative a percorsi per minori o giovani adulti segnalati dall'USSM (progetto **ROAD**).

---

## 1.2. La struttura del Rapporto

Il presente Rapporto si articola secondo la seguente struttura:

- analisi del contesto di riferimento in cui si inseriscono gli interventi (cap. 2. );
- analisi delle caratteristiche dell'Avviso e quadro riepilogativo dei progetti presentati e finanziati (cap. 3);
- focus sul progetto **Sfide 2** (adulti in esecuzione penale esterna): descrizione del progetto, analisi dell'attuazione della proposta progettuale, presentazione dei dati raccolti attraverso il questionario *on-line* sui percorsi individuali predisposti nell'ambito del progetto e presentazione delle considerazioni valutative (cap. 4), con un'appendice relativa alla sintesi della valutazione del progetto;
- focus sul progetto **ROAD** (minori e giovani adulti in carico a USSM): descrizione del progetto, analisi dell'attuazione della proposta progettuale, presentazione dei dati raccolti attraverso il questionario *on-line* sui percorsi individuali predisposti nell'ambito del progetto e presentazione delle considerazioni valutative (cap. 5), con un'appendice relativa alla sintesi della valutazione del progetto;

L'ultimo capitolo riporta alcune considerazioni delle referenti regionali degli interventi, formulate sulla base della lettura del Rapporto.



## 2. Il contesto di riferimento in cui si inseriscono gli Interventi per l'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

### 2.1. Il quadro programmatico

#### 2.1.1. La programmazione del Programma Operativo Regionale Umbria del Fondo Sociale Europeo 2014-2020

Gli interventi finanziati con l'Avviso *Interventi di presa in carico multi-professionale, finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna* (DGR 2014 del 30 dicembre 2015) rientrano nell'ambito del Programma Operativo Regionale (POR) Umbria FSE 2014-2020 e si pongono in coerenza con gli obiettivi del quadro programmatico regionale e della *Strategia Europa 2020*, finalizzata ad una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Alla realizzazione della Strategia Europa 2020 concorre la *politica di coesione* – una delle 13 politiche settoriali dell'Unione europea – promuovendo la coesione economica, sociale e territoriale.

L'Italia, in linea con i Regolamenti europei, ha definito un *Accordo di Partenariato* che delinea la strategia nazionale di impiego dei Fondi per il periodo di programmazione 2014-2020, indicando i *risultati attesi* e le azioni attraverso cui favorirne il conseguimento.

In coerenza con la Strategia Europa 2020, l'Accordo si concentra sugli *11 obiettivi tematici (OT)* definiti dai Regolamenti comunitari.



In seguito, per attuare la strategia di intervento dell'Unione europea in Italia, sono stati definiti 51 Programmi operativi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale e Fondo Sociale Europeo (51,7 miliardi di euro); 12 Programmi operativi nazionali (PON); 39 Programmi operativi regionali (POR).

Con riferimento agli obiettivi dell'Italia per la Strategia Europa 2020, la Regione Umbria, in un contesto di programmazione unitaria (*Quadro Strategico Regionale 2014-2020*), ha definito

## La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

---

le sfide da assumere per impostare correttamente le scelte e gli obiettivi di sviluppo regionale.

Sono state individuate quattro macro-aree di intervento, connesse agli obiettivi tematici e in relazione alle quali intervengono in misura complementare e sinergica i diversi fondi comunitari. In particolare, la *macro-area C Lavoro, Qualità della vita e Inclusione sociale* è legata agli obiettivi tematici 8 e 9, e cioè ai temi dell'occupazione e del sostegno alle politiche attive del lavoro, con l'importante novità di un'attenzione forte ai temi dell'inclusione sociale e della lotta alle povertà. Gli interventi riconducibili a tale area sono sostenuti con il Fondo Sociale Europeo e, limitatamente alle aree interne, con il Fondo Europeo per l'Agricoltura e lo Sviluppo Rurale.

Il POR Umbria FSE 2014-2020, con una dotazione finanziaria pari a circa 237 milioni di euro, persegue infatti la finalità di rafforzare il capitale umano regionale, intervenendo sul fronte della creazione e della salvaguardia dell'occupazione, dell'inclusione sociale e del contrasto alla povertà e della vulnerabilità dei singoli e delle famiglie, della promozione della partecipazione dei cittadini ai percorsi di istruzione lungo tutto l'arco della vita, nonché del rafforzamento della Pubblica Amministrazione.

In particolare l'*Atto di indirizzo 2016-2017*<sup>1</sup>, propedeutico all'Avviso, descrive i contesti che hanno ispirato e supportato la programmazione delle risorse regionali e nazionali in materia di esecuzione penale, con particolare riferimento alla programmazione delle risorse comunitarie destinate all'inclusione sociale e al contrasto alle povertà, individuando come destinatari finali le persone sottoposte ad esecuzione penale esterna e i minorenni o giovani adulti presi in carico dall'Ufficio di servizio sociale per minorenni del Ministero della Giustizia.

In questo quadro, l'Avviso si colloca nell'ambito dell'*Asse II Inclusione sociale e lotta alla povertà* e, specificatamente, nell'Obiettivo specifico *Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili*, volto alla presa in carico multi professionale finalizzata all'inclusione sociale e lavorativa di persone maggiormente vulnerabili, fra cui i soggetti in esecuzione penale esterna.

---

<sup>1</sup> Deliberazione della Giunta Regionale n. 1514 del 14 dicembre 2015.

**POR Umbria FSE 2014-2020 – Articolazione per Asse e Obiettivo specifico**

<i>Asse</i>	<i>Obiettivi specifici</i>	<i>Dotazione (euro)</i>
<b>I. Occupazione (OT 8)</b>	Favorire l'inserimento lavorativo e l'occupazione dei disoccupati di lunga durata e dei soggetti con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo, nonché il sostegno delle persone a rischio di disoccupazione di lunga durata	107.167.770
	Aumentare l'occupazione dei giovani	
	Favorire la permanenza al lavoro e la ricollocazione dei lavoratori coinvolti in situazioni di crisi	
<b>II. Inclusione sociale e lotta alla povertà (OT 9)</b>	Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale	55.526.158
	<b>Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili</b>	
	Rafforzamento dell'economia sociale	
	Aumento/consolidamento/qualificazione dei servizi e delle infrastrutture di cura socioeducativi rivolti ai bambini e dei servizi di cura rivolti a persone con limitazioni dell'autonomia e potenziamento della rete infrastrutturale e dell'offerta di servizi sanitari e sociosanitari territoriali	
<b>III. Istruzione e formazione (OT 10)</b>	Riduzione del fallimento formativo precoce e della dispersione scolastica e formativa	56.668.672
	Miglioramento delle competenze chiave degli allievi	
	Innalzamento dei livelli di competenze, di partecipazione e di successo formativo nell'istruzione universitaria e/o equivalente	
	Accrescimento delle competenze della forza lavoro e agevolazione della mobilità, dell'inserimento/reinserimento lavorativo	
<b>V. Assistenza Tecnica</b>	Sostenere e migliorare l'esecuzione del programma operativo regionale in tutte le sue fasi	9.026.094
<b>Totale</b>		<b>237.528.802</b>

La scelta di programmare avvisi specificatamente dedicati a questa tipologia di destinatari nell'ambito dei POR FSE è comune a molte Regioni (cfr. Tabella di seguito riportata). La scelta più frequentemente è, analogamente alla Regione Umbria, quella di collocare questa tipologia di azioni nell'ambito dell'OT 9 – Inclusione sociale e, più specificatamente, nell'ambito dell'Obiettivo specifico volto all'incremento dell'occupabilità e della

**La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna**

partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili. Solo in casi circoscritti gli interventi sono stati inseriti, anche se solo parzialmente, su altri obiettivi tematici (es. OT 10 istruzione, per interventi di formazione permanente) o altri obiettivi specifici (es. riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale).

**Ricognizione degli avvisi destinati a persone sottoposte a provvedimenti penali**

<i>Regione</i>	<i>Avviso</i>	<i>Obiettivo tematico / Obiettivo specifico</i>	<i>Azione</i>	<i>Destinatari</i>
<b>Lombardia</b>	Avviso pubblico per il completamento territoriale dello sviluppo di interventi di accompagnamento all'inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria (minori e adulti)	OT 9 O.s. Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili	AZIONE: 9.2.2 Interventi di presa in carico multi professionale finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione e in generale alle persone che per diversi motivi sono presi in carico dai servizi sociali: percorsi di <i>empowerment</i>	Adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria Minori e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria Adulti e minori/giovani adulti a fine pena entro massimo l'anno successivo al termine della stessa
<b>Emilia Romagna</b>	Interventi orientativi e formativi per l'inclusione socio-lavorativa dei minori e dei giovani-adulti in esecuzione penale nel procedimento minorile	OT 9 O.s. Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro	Azione 1 Formazione per i giovani in area penale esterna che hanno assolto il diritto dovere all'istruzione e formazione; Azione 2 Formazione per i giovani ristretti nell'Istituto Penale Minorenni di Bologna.	Minori e giovani-adulti, dai 14 ai 25 anni, sottoposti a procedimento penale dall'Autorità Giudiziaria minorile ed in carico al Centro per la Giustizia minorile dell'Emilia Romagna attraverso i Servizi dipendenti
	Invito a presentare operazioni per l'inclusione sociale e lavorativa delle persone detenute, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno	OT 9 O.s. Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili	Azioni di accompagnamento individuale Formazione in piccoli gruppi Tirocini Certificazione delle competenze	Persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria di limitazione o restrizione della libertà individuale

**La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna**

<i>Regione</i>	<i>Avviso</i>	<i>Obiettivo tematico / Obiettivo specifico</i>	<i>Azione</i>	<i>Destinatari</i>
<b>Toscana</b>	Servizi di inclusione socio-lavorativa e accompagnamento al lavoro per persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria di limitazione o restrizione della libertà individuale	OT 9 O.s. Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro delle persone maggiormente vulnerabili	Creazione di sportelli "ponte" per le tutele sociali e l'inclusione attiva Attivazione di una rete regionale di servizi esterni per l'accompagnamento al lavoro ed esperienze di lavoro in impresa, retribuite con indennità alla persona favorire la diffusione e la realizzazione di percorsi di "giustizia riparativa"	Personae sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria di limitazione o restrizione della libertà individuale, quali le persone detenute e internate negli Istituti penali, le persone che godono di misure alternative alla pena detentiva o di attenuazione della pena, le persone soggette alla messa alla prova
<b>Piemonte</b>	Cantieri di lavoro per persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale	OT 9 O.s. Riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e promozione dell'innovazione sociale	Sostegno a persone in condizione di temporanea difficoltà economica anche attraverso il ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria, tra i quali il microcredito, e strumenti rimborsabili anche attraverso ore di lavoro da dedicare alla collettività	Soggetti in cerca di occupazione sottoposti a misure restrittive della libertà personale di cui alla L.R. 34/08 art. 29 c. 1, lett. b), non percettori di sussidi al reddito regionali.
<b>Lazio</b>	Interventi di sostegno alla qualificazione e all'occupabilità delle risorse umane: sostegno all'inclusione socio-lavorativa della popolazione detenuta	OT 9 O.s. Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, delle persone maggiormente vulnerabili	Corsi di formazione (prima fase) Tirocini extracurricolari (seconda fase)	Personae sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria di limitazione o restrizione della libertà individuale, detenute ed internate nei diversi Istituti del territorio regionale
<b>Marche</b>	Avviso per la presentazione di progetti per l'inclusione socio-lavorativa di persone sottoposte a provvedimenti dell'autorità giudiziaria	OT 9 O.s. Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, delle persone maggiormente vulnerabili	Interventi per l'inclusione socio-lavorativa delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria	Personae detenute presso gli istituti penitenziari delle Marche; Personae in carico agli uffici di esecuzione penale esterna delle Marche (UEPE); Minori che abbiano compiuto i 16 anni di età, in carico agli uffici Servizio Sociale per minorenni delle Marche (USSM)

**La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna**

<i>Regione</i>	<i>Avviso</i>	<i>Obiettivo tematico / Obiettivo specifico</i>	<i>Azione</i>	<i>Destinatari</i>
<b>Puglia</b>	Iniziativa sperimentale di inclusione sociale per persone in esecuzione penale	OT 10 O.s. Innalzamento del livello di istruzione della popolazione adulta OT 9 O.s. Favorire l'incremento dell'occupabilità e la partecipazione al mercato del lavoro	10.5 – Interventi di formazione permanente 9.4 – Interventi di presa in carico finalizzati all'inclusione socio-lavorativa	Personae detenute negli Istituti di pena dell'Amministrazione penitenziaria Maggiori di 18 anni, detenuti in via definitiva, o internati o in libertà che siano in procinto di essere (o siano già) ammessi a una misura alternativa alla detenzione o una misura di sicurezza personale non detentiva o alla messa alla prova
<b>Campania</b>	Catalogo di percorsi formativi per l'inclusione socio-lavorativa dei detenuti	OT 9 O.s. Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, delle persone maggiormente vulnerabili	Interventi di presa in carico multi professionale finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione e in generale alle persone che per diversi motivi sono presi in carico dai servizi sociali	Detenuti minori in carico presso l'Istituto penale minorile di Nisida (Na), l'Istituto penale minorile di Airola (Bn) e presso il Servizio diurno polifunzionale di S. Maria Capua a Vetere. (Ce) Detenuti adulti in carico presso gli Istituti penitenziari campani
<b>Sicilia</b>	Avviso 10/2016 per la presentazione di operazioni (intese come 1. Definizione del percorso; 2. Formazione; 3. Tirocinio; 4. Accompagnamento) per l'inserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale.	OT 9 O.s. Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro, delle persone maggiormente vulnerabili	9.2.2 Interventi di presa in carico multi professionale finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione e in generale alle persone che per diversi motivi sono presi in carico dai servizi sociali	Personae dai 18 ai 64 anni: a) soggetti in esecuzione penale intramuraria; b) soggetti in esecuzione penale esterna; c) soggetti sottoposti a misure di sicurezza o in sospensione del procedimento per messa alla prova.

**2.1.2. Le politiche regionali in materia di inclusione socio-lavorativa di persone sottoposte a misure penali**

Nella normativa nazionale, già l'Ordinamento penitenziario varato nel 1975 definiva i principi a cui doveva ispirarsi il trattamento detentivo nonché concretamente la finalità costituzionalmente attribuita alla pena, cioè quella della rieducazione e del reinserimento sociale; un ruolo particolare veniva assegnato al lavoro come strumento cardine di un trattamento che doveva servire a costruire le condizioni di un corretto reinserimento nella

società dopo la detenzione; e nel percorso di reinserimento sociale si cominciava ad attribuire un ruolo fondamentale al territorio e alle istituzioni locali.

Nonostante l'Ordinamento penitenziario sia in vigore da più di quarant'anni, è solo negli ultimi anni che, a livello ministeriale e di Amministrazione penitenziaria, è stato dato impulso alla piena attuazione dei principi in esso contenuti, in parte a seguito della valutazione positiva delle prime esperienze trattamentali pienamente rispettose dei principi cardine dell'Ordinamento (v. il cosiddetto *carcere modello* di Milano Bollate) ma in parte come risposta obbligata alla condanna subita dall'Italia da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo per il trattamento carcerario lesivo dei diritti fondamentali della persona, la cosiddetta *Sentenza Torreggiani*<sup>2</sup>.

Le politiche realizzate nella Regione Umbria hanno risposto da subito all'input di partecipare alla realizzazione di un sistema carcerario improntato ai principi dell'umanizzazione della pena e della sua finalità rieducativa e risocializzante. Per quanto nelle sue competenze, la Regione Umbria è impegnata da anni nella realizzazione di un sistema penale che vede nel sostegno al reinserimento socio-lavorativo l'elemento caratterizzante di un'esecuzione penale pienamente improntata alle finalità costituzionalmente attribuite alla detenzione e, in tempi più recenti, alle sanzioni penali di comunità. Per farlo ha insistito molto sull'attuazione di un sistema di *governance* condivisa con le strutture locali dell'Amministrazione penitenziaria e penale sulle politiche in materia di inclusione sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, nonché sul sostegno a singoli interventi di inclusione socio-lavorativa delle persone detenute e in uscita dalla detenzione. Parallelamente la Regione Umbria ha sviluppato azioni per dare corpo all'attuazione della legge che ha trasferito alle Regioni le competenze in materia di sanità penitenziaria, prima in capo al sistema carcerario, anche attraverso azioni specifiche per il miglioramento delle condizioni di vita e la promozione della salute delle persone detenute, e non si è sottratta all'assunzione di responsabilità, promossa da molte Regioni ed Enti locali italiani in maniera autonoma e senza un obbligo normativo nazionale, rispetto alla tutela dei diritti fondamentali delle persone private della libertà, attraverso l'istituzione di un Garante dei diritti delle persone detenute.

---

<sup>2</sup> «La Corte europea dei diritti umani, con la sentenza Torreggiani (ricorsi nn. 43517/09, 46882/09, 55400/09; 57875/09, 61535/09, 35315/10, 37818/10) – adottata l'8 gennaio 2013 con decisione presa all'unanimità – ha condannato l'Italia per la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea dei diritti umani (CEDU). Il caso, come è noto, riguarda trattamenti inumani o degradanti subiti dai ricorrenti, sette persone detenute per molti mesi nelle carceri di Busto Arsizio e di Piacenza, in celle triple e con meno di quattro metri quadrati a testa a disposizione. La pronuncia della Corte di Strasburgo nel caso Torreggiani – definita dagli stessi giudici come *sentenza pilota* che ha affrontato il problema strutturale del disfunzionamento del sistema penitenziario italiano – troverà applicazione in futuro in relazione alla generalità dei reclami pendenti davanti alla Corte e non ancora comunicati alle parti riguardanti l'Italia e aventi ad oggetto analoghe questioni di sovraffollamento carcerario, nonché a quelli che le saranno sottoposti nei prossimi tempi relativi allo stesso problema»

Cit. da: <http://www.giurisprudenzapenale.com/2013/04/01/torreggiani-strasburgo-condanna-italia/>

---

Di seguito alcuni dei passaggi fondamentali delle politiche attuate dalla Regione Umbria nel campo dell'esecuzione penale e del sostegno al reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

**Interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale (Deliberazione della Giunta regionale n. 766/2011)**

*L'intervento rientra nel quadro del progetto interregionale "Interventi per il miglioramento dei servizi per l'inclusione socio-lavorativa dei soggetti in esecuzione penale" che il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha proposto alle Regioni o alle Province Autonome per «migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi di inclusione socio-lavorativa» rivolti a persone in esecuzione penale nel sistema penale degli adulti, «con l'auspicio che tali interventi possano in futuro coinvolgere anche i minori sottoposti a misure penali e alternative».*

*Si tratta quindi di un'azione promossa a livello interregionale, con il coordinamento della Regione Lombardia, coadiuvata dalle Regioni Lazio e Sardegna, a cui la Regione Umbria ha aderito con la Deliberazione della Giunta regionale n. 766 dell'11 luglio 2011. Il progetto nazionale si è posto come azione di sistema «il rafforzamento della governance socio istituzionale che a livello locale si occupa della realizzazione di interventi di inclusione sociale, favorendo la programmazione partecipata di progetti destinati alle persone in esecuzione penale e ponendo a sistema quelle buone prassi che già sono state realizzate in modo sporadico con le singole progettazioni». Più in specifico, il progetto si è posto come obiettivo generale quello di «rafforzare il campo di azione delle politiche di inclusione per contrastare fenomeni di discriminazione sociale e lavorativa e governare l'inserimento sociale, formativo e lavorativo delle persone sottoposte a misure dell'Autorità giudiziaria restrittive della libertà personale, promuovendo in particolare l'intervento integrato e "socialmente responsabile" di imprese, cooperative sociali, agenzie e presidi territoriali (Unioncamere, Servizi per l'impiego, Agenzie per il lavoro)»; intendeva cioè «accompagnare le istituzioni e le organizzazioni (pubbliche e private; profit e non profit) in un percorso di costruzione condivisa dove le giuste istanze economiche vanno coniugate con le attenzioni sociali e ambientali nell'ottica di uno sviluppo sostenibile». Sul piano operativo, il progetto mirava a «rafforzare il sistema di governance locale, al fine di svolgere un'efficace azione inclusiva, adottando prioritariamente un approccio preventivo della recidiva ed inclusivo di soggetti che hanno già intrapreso un percorso di detenzione».*

*Nel dettaglio le azioni previste dal progetto interregionale erano le seguenti: ricognizione ed analisi sullo stato della programmazione sociale degli interventi di inclusione socio-lavorativa delle persone in esecuzione penale; implementazione dei modelli organizzativi di reinserimento socio-lavorativo delle persone soggette a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, privativi o limitativi della libertà personale; formazione congiunta degli operatori volta allo sviluppo di competenze sulla programmazione degli interventi, sulla progettazione a livello locale e sull'utilizzo delle risorse finanziarie comunitarie, nazionali e locali, sul lavoro in rete, coordinamento e gestione delle risorse e delle iniziative rivolte ai soggetti svantaggiati; comunicazione e diffusione delle azioni poste in essere; monitoraggio e valutazione.*

*Con l'adesione al progetto interregionale, la Regione Umbria si è impegnata ad attuare sul proprio territorio quanto previsto dal progetto interregionale, in particolare attraverso due linee di intervento prioritarie:*

*1. Ricognizione ed analisi sullo stato della programmazione sociale degli interventi di inclusione socio-lavorativa delle persone in esecuzione penale, nei territori regionali interessati.*

*L'obiettivo che la Regione Umbria si è dato è stato quello di «individuare le criticità e la proposizione di efficaci modalità di azione e per favorire il dialogo inter-istituzionale, al fine di migliorare l'efficacia degli interventi di inclusione sociale dei soggetti in esecuzione penale»: «il confronto su sistemi e modelli organizzativi integrati dovrà mettere in evidenza le attività di servizio messe in opera, rendendo visibili e concretamente esplorabili gli strumenti operativi specifici che tali attività richiedono, nonché i processi che collegano tra loro le diverse attività di servizio e la strumentazione per organizzare, gestire, coordinare e controllare i progetti integrati che collegano in rete più*

## La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

*attori di servizio, con particolare attenzione alle competenze professionali necessarie per l'attivazione del progetto stesso».*

*È stata prevista anche una valutazione dell'impatto generato per «evidenziare coerenza ed efficacia degli interventi, ricadute sul processo organizzativo, qualità dell'intervento, innovazione (di processo, di figure professionali, di metodologie), standardizzazione o stabilizzazione del percorso/processo».*

*Finalità ultima di questa attività di ricognizione potrà essere adottare, in via sperimentale, «modelli operativi flessibili di inserimento socio-lavorativo, personalizzabili, promuovendo la partecipazione di tutti i soggetti coinvolti nel processo di reinserimento, anche non istituzionali, con particolare riferimento all'imprenditoria e alla cooperazione sociale».*

2. *Implementazione di un modello organizzativo di reinserimento socio-lavorativo delle persone soggette a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria per incrementare quantitativamente e qualitativamente le opportunità lavorative e la stabilizzazione dei rapporti di lavoro.*

*Si tratta di costruire un modello organizzativo di servizi integrati per il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale, rispondendo alle effettive esigenze dell'utenza e garantendo indirettamente maggior sicurezza ai cittadini.*

*Tale servizio dovrà portare a un consolidamento delle reti inter-istituzionali territoriali, perseguire l'integrazione tra servizi pubblici e privati nella formazione e nelle politiche attive del lavoro, garantire un approccio individualizzato ed essere oggetto di una programmazione partecipata, in coordinamento con la programmazione sociale regionale e nazionale.*

*Tra gli obiettivi di questo modello organizzativo anche quello di sviluppare «progetti imprenditoriali che, valorizzando l'approccio di Responsabilità Sociale di Impresa, creino percorsi positivi rivolti alle persone in esecuzione penale».*

*L'accordo Regione/Ministero prevedeva espressamente la costituzione di una Task force integrata con il Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria per la realizzazione delle azioni a livello regionale.*

*La Regione Umbria ha formalmente aderito al progetto interregionale con la Deliberazione della Giunta regionale n. 766 dell'11 luglio 2011, a cui hanno fatto seguito una serie di passaggi di adempimento dell'accordo, tra cui l'avvio di una mappatura dei servizi rivolti alle persone sottoposte ad esecuzione penale (nota prot. n. 123201 del 5 settembre 2011); la costituzione di un tavolo di programmazione partecipata. (Determinazione dirigenziale n. 6827 del 23 settembre 2011) e la definizione dei Piani locali di intervento con il coinvolgimento, in particolare, dei quattro Comuni sedi di istituto penitenziario.*

*Il Tavolo di programmazione ha quindi definito alcune priorità di intervento (Incontro del Tavolo di programmazione partecipata del 18 ottobre 2011), tra cui il rafforzamento dei Servizi di Accompagnamento al Lavoro (SAL); lo stanziamento di risorse per le Borse Lavoro e per interventi finalizzati all'accoglienza sia delle persone in esecuzione penale che dei loro familiari; il sostegno agli Sportelli interni al carcere; l'utilizzo delle risorse del Fondo Sociale Europeo per i tirocini formativi e di orientamento.*

### **Costituzione del Tavolo di governance e del Tavolo tecnico per l'inclusione sociale e lavorativa delle persone detenute ed ex detenute (Deliberazione della Giunta regionale n. 205/2013)**

*Con la Deliberazione della Giunta regionale n. 205 del 14 marzo 2013 la Regione Umbria ha istituito formalmente il "Tavolo di Governance sull'inclusione sociale delle persone sottoposte ad esecuzione penale": "organismo permanente di collaborazione e di coordinamento intra-istituzionale ed inter-istituzionale con le seguenti funzioni: operare scelte politiche e di indirizzo strategico; individuare linee di intervento per la programmazione di azioni d'inclusione sociale in favore dei soggetti sottoposti ad esecuzione penale; promuovere la concreta attuazione di programmi ed interventi in favore dei soggetti sottoposti ad esecuzione penale".*

## La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

Come componenti del Tavolo di Governance vengono indicati gli Assessori regionali con competenza su welfare, istruzione, lavoro e formazione e sicurezza urbana, il Provveditore Regionale dell'Amministrazione penitenziaria, il Garante regionale delle persone sottoposte a provvedimenti restrittivi della libertà personale, gli Assessori provinciali con delega al lavoro e alla formazione professionale e l'ANCI regionale.

Contestualmente la Delibera prevede l'istituzione del "Tavolo Tecnico sull'inclusione sociale delle persone sottoposte ad esecuzione penale": «quale organismo permanente di collaborazione e coordinamento intra-istituzionale ed inter-istituzionale che oltre ad avere il compito di specificare strumenti, procedure di attuazione, tempi, risorse umane, materiali, finanziarie, modalità di monitoraggio ha le seguenti funzioni: definire un Piano Operativo annuale in favore dei soggetti sottoposti ad esecuzione penale e le risorse ad esso destinate; definire, promuovere, attivare progetti ed interventi; procedere alla verifica semestrale dello stato di attuazione degli obiettivi individuati; programmare studi, ricerche, incontri nella forma di convegni o seminari al fine di sensibilizzare l'opinione pubblica e coinvolgere i settori interessati e gli Enti locali nell'azione congiunta delle parti; redigere una relazione annuale sull'attuazione del Piano Operativo e sui risultati conseguiti».

I componenti del Tavolo Tecnico vengono individuati nei referenti (o loro delegati) del Coordinamento regionale Conoscenza e Welfare, del Servizio regionale Politiche attive del lavoro, del Servizio regionale Inclusione sociale e integrazione sociosanitaria, associazionismo, volontariato e cooperazione; nelle Direzioni degli Uffici esecuzione penale esterna di Perugia e Spoleto, dei quattro istituti penitenziari dell'Umbria e degli Uffici esecuzione penale esterna e trattamento intramurale del Provveditorato regionale dell'Amministrazione penitenziaria; nei referenti dei quattro Comuni sede di istituti penitenziari; in tre rappresentanti della Conferenza regionale volontariato giustizia e nel Garante regionale delle persone sottoposte a provvedimenti restrittivi della libertà personale.

### Protocollo operativo tra Ministero della Giustizia, Regione Umbria, Anci Umbria, Tribunale di Sorveglianza di Perugia e Anci Perugia (13 maggio 2014)

L'Accordo siglato tra Ministero della Giustizia, Regione Umbria, Tribunale di Sorveglianza e ANCI il 13 maggio 2014 è finalizzato ad attuare urgenti azioni a sostegno dei programmi di reinserimento di persone condannate alla reclusione in particolare in due ambiti:

1. tutela della salute dei detenuti in esecuzione penale, in custodia cautelare o in esecuzione di misure penali non detentive;
2. integrazione del sistema detentivo con il contesto territoriale.

Per quanto riguarda gli interventi a tutela della salute delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, con il Protocollo la Regione Umbria si impegna in particolare a potenziare l'accesso alle misure alternative alla detenzione da parte di detenuti con problemi legati alla tossicodipendenza, definendo «interventi di potenziamento dei programmi terapeutici accessibili in misura alternativa alla detenzione e/o affidamento in prova ai servizi sociali, svolti presso i servizi per le dipendenze delle Aziende USL e presso le strutture accreditate del privato sociale, per un numero complessivo fino ad un massimo di 40 (quaranta) posti, nei tre anni successivi alla firma del presente Protocollo, per persone condannate in misura alternativa indipendentemente dalla loro residenza anagrafica»; si impegna inoltre «a monitorare l'utilizzo delle misure alternative alla detenzione, a promuoverne il ricorso nei casi idonei e, compatibilmente con le risorse finanziarie a disposizione, a supportare azioni specifiche di potenziamento delle stesse».

Contestualmente il Ministero della Giustizia si impegna a limitare l'invio negli istituti umbri di persone detenute da fuori regione, con particolare riferimento ai soggetti tossicodipendenti da inserire nel progetto regionale, per contribuire a contenere il fenomeno del sovraffollamento negli Istituti penitenziari umbri; si impegna inoltre «a promuovere la piena attuazione del principio della territorializzazione della pena, quale requisito essenziale per una completa e più efficace attuazione delle misure alternative volte, come obiettivo finale, al reinserimento del detenuto nell'ambito del contesto relazionale e sociale di residenza».

## La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

*Relativamente alle misure per il potenziamento dei percorsi di inclusione sociale e reinserimento sociale e lavorativo, l'impegno è quello di «supportare la realizzazione delle misure alternative alla detenzione attraverso azioni orientate al reinserimento della persona ristretta nel tessuto sociale ed economico-produttivo della realtà esterna»; a tal fine «le parti intendono sostenere progetti ed azioni finalizzate all'accoglienza del detenuto nel territorio di residenza attraverso percorsi di inserimento abitativo e orientamento al lavoro, in particolare per le persone prive di risorse economiche e familiari». La strada prioritaria è individuata nel «pieno coinvolgimento delle comunità di riferimento, da realizzare incrementando la collaborazione con le Istituzioni locali e i soggetti della società civile».*

*Da parte sua, la Regione Umbria si impegna a promuovere l'utilizzo del Fondo Sociale Europeo e/o di altri Fondi nazionali, regionali e locali nell'ambito della programmazione regionale per progetti, anche sperimentali, «atti a favorire inserimenti lavorativi di persone maggiormente vulnerabili e a rischio di discriminazione, inclusa l'acquisizione o l'adeguamento di competenze spendibili sul mercato del lavoro», mentre il Ministero della Giustizia si impegna a potenziare, anche con il contributo di Cassa delle Ammende, «percorsi di avviamento verso il reinserimento ed il recupero sociale e lavorativo dei soggetti condannati con particolare riferimento a quelli impegnati in programmi terapeutici in misura alternativa alla detenzione».*

### Nomina del Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale (L.R. 16/2006; Decreto Presidente 26 maggio 2014)

*L'istituzione del Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale risale a più di dieci anni fa, precisamente alla Legge regionale n. 13 del 18 ottobre 2006. È però solo nel 2014 che si ha la nomina del primo Garante umbro, il prof. Carlo Fiorio (Deliberazione dell'Assemblea regionale dell'Umbria n. 321 dell'8 aprile 2014), a cui è succeduto nel 2016 il prof. Stefano Anastasia (Deliberazione dell'Assemblea regionale dell'Umbria n. 74 del 7 aprile 2016; Decreto del Presidente della Giunta regionale n. 66 del 13 giugno 2016).*

*La legge istitutiva assegnava al Garante, tra le altre funzioni, anche quella di assumere iniziative per assicurare che alle persone detenute o comunque sottoposte alla sua competenza «siano erogate le prestazioni inerenti al diritto alla salute, al miglioramento della qualità della vita, all'istruzione e alla formazione professionale e ogni altra prestazione finalizzata al recupero, alla reintegrazione sociale e all'inserimento nel mondo del lavoro» (L.R. 16/2006, art. 6, comma 1, lett. a), compreso attivarsi «anche nei confronti delle amministrazioni competenti» affinché assumano tutte le iniziative necessarie ad assicurare tali prestazioni (id., comma 1, lett. C). Inseriva inoltre il Garante tra i membri dell'«Osservatorio regionale sulla condizione penitenziaria e post penitenziaria» (id., comma 2) e gli assegnava la facoltà di «acquisire gli esiti delle decisioni conseguenti alla concertazione della programmazione sociale di territorio» e di «formulare proposte al tavolo regionale del welfare per le tematiche inerenti la propria funzione» (id., comma 3).*

Ulteriori passaggi attuati in questi anni da Regione Umbria nel campo dell'esecuzione penale e del sostegno al reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria sono stati la sottoscrizione del *Protocollo operativo per la garanzia della fruibilità dei diritti e delle opportunità delle persone detenute* con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Perugia (26 novembre 2014) e l'approvazione di progetti di sviluppo agricolo dell'azienda *Podere Capanne* ed il progetto *Officina Creativa* all'interno dell'Istituto di Pena Perugia Capanne per attivare percorsi di formazione e reinserimento lavorativo delle persone ancora in stato di detenzione (Deliberazione della Giunta regionale n. 487 del 28 maggio 2013).

## 2.2. Il contesto dell'esecuzione penale nella Regione Umbria

Come è noto, negli ultimi anni il sistema penale e penitenziario italiano è stato riorganizzato radicalmente dal punto di vista normativo, amministrativo e delle risorse. Tre in particolare gli aspetti di questa riorganizzazione che ci sembra utile richiamare in questa sede:

- l'azione amministrativa e parzialmente anche legislativa, conseguente alla condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (cd. Sentenza Torreggiani), per migliorare le condizioni detentive all'interno degli istituti penitenziari attraverso: il passaggio in molti istituti a un regime a celle aperte, l'adozione diffusa del sistema della sorveglianza dinamica e la valorizzazione delle attività trattamentali intramurarie, anche in previsione del passaggio delle persone detenute alle misure alternative alla detenzione;
- le molte innovazioni legislative che hanno portato all'allargamento dell'area penale non detentiva, sia con l'introduzione dell'istituto della messa alla prova anche nel sistema penale degli adulti, sia con l'estensione delle possibilità di accesso alle misure alternative alla detenzione già esistenti (in particolare detenzione domiciliare, affidamento in prova ai servizi sociali e affidamento terapeutico);
- il riassetto del sistema dal punto di vista dell'amministrazione centrale avviato nel 2015<sup>3</sup>, con la creazione del nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (che va ad unire le competenze del vecchio Dipartimento sui centri per la giustizia minorile a quelle sugli Uffici di esecuzione penale esterna per adulti prima in capo al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria) e il contestuale riassetto geografico delle strutture intermedie dell'Amministrazione penitenziaria, con la riduzione a 11 del numero dei Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria<sup>4</sup>.

Le ripercussioni di questa riorganizzazione si sono fatte sentire sia all'interno del mondo penitenziario, per cui l'input è stato quello di rivedere il trattamento detentivo e favorire l'avvio nelle carceri di nuove attività rieducative, formative e lavorative incentivando l'accesso della comunità esterna ex art. 17 O.P., sia sui territori, con una crescente richiesta di coinvolgimento delle comunità e degli Enti locali soprattutto nei percorsi di esecuzione penale esterna.

Rispetto al contesto penale e penitenziario umbro, dal punto di vista prettamente amministrativo la riorganizzazione del sistema si è tradotta nell'accorpamento del Provveditorato regionale (già insieme alle Marche) al PRAP della Toscana. Più recentemente si è avuta la trasformazione dell'Ufficio di esecuzione penale esterna di Perugia in Ufficio Distrettuale di esecuzione penale esterna (UDEPE) e lo spostamento del secondo UEPE

---

<sup>3</sup> Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 84 del 15 giugno 2015: *Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche*.

<sup>4</sup> Gli attuali Provveditorati sono: 1) Piemonte, Liguria e Val d'Aosta (sede Torino); 2) Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige (sede Padova); 3) Lombardia (sede Milano); 4) Emilia Romagna e Marche (sede Bologna); 5) Toscana e Umbria (sede Firenze); 6) Lazio, Abruzzo e Molise (sede Roma); 7) Campania (sede Napoli); 8) Puglia e Basilicata (sede Bari); 9) Calabria (sede Catanzaro); 10) Sicilia (sede Palermo); 11) Sardegna (sede Cagliari).

della regione da Spoleto a Terni; entrambi fanno riferimento ora all'Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna (UIEPE) di Firenze.

## **2.2.1. Il sistema carcerario in Umbria**

Il sistema carcerario della Regione Umbria si compone di quattro istituti: due case circondariali, a Perugia e Terni, e due case di reclusione, a Orvieto e Spoleto. Il sistema regionale comprende, tra l'altro:

- un istituto a custodia attenuata (ICAT) – la casa di reclusione di Orvieto;
- una sezione femminile nella casa circondariale di Perugia;
- reparti destinati ai semiliberi a Perugia e a Terni;
- un reparto riservato all'osservazione psichiatrica in via di inaugurazione nel carcere di Spoleto, dove è ristretto un elevato numero di persone sottoposte a terapie specifiche per patologie psichiatriche;
- un reparto *protetti*<sup>5</sup> nella casa di reclusione di Spoleto;
- diverse sezioni per persone detenute in regimi di sorveglianza particolare, 41bis e AS<sup>6</sup>, nella casa circondariale di Terni e nella casa di reclusione di Spoleto.

Di seguito una breve descrizione dei quattro istituti penitenziari umbri, tratta dalle schede trasparenza degli istituti penitenziari pubblicate dal Ministero della Giustizia<sup>7</sup> e dai report

---

<sup>5</sup> Vengono definiti *protetti* quei detenuti che l'Amministrazione penitenziaria ritiene di dover alloggiare in reparti separati e isolati rispetto al resto della popolazione detenuta perché hanno compiuto reati o tenuto comportamenti ritenuti inaccettabili rispetto alla cultura diffusa nella maggioranza della popolazione detenuta; in particolare rientrano in questa categoria i *sex-offenders*, autori di reati violenti soprattutto contro i bambini, ex appartenenti alle forze dell'ordine, collaboratori di giustizia o *delatori*.

<sup>6</sup> L'articolo 41bis dell'Ordinamento Penitenziario prevede e descrive le modalità del regime cosiddetto di carcere duro. È stato introdotto con la cd. *Legge Gozzini* (L. 663/1986), pensato come "possibilità, da parte del Ministro della Giustizia, di sospendere le normali regole di trattamento dei detenuti, in caso di rivolta o di particolari esigenze di sicurezza interne all'istituto carcerario". Successivamente (D.l. 306/1992) è stato introdotto anche un secondo comma che definisce uno "speciale regime penitenziario a cui possono essere sottoposti i singoli detenuti o gli internati per gli stessi delitti elencati dal primo comma dell'articolo 4bis dell'Ordinamento Penitenziario e principalmente per reati associativi, in caso di gravi motivi di ordine o sicurezza pubblica".

Il regime dell'Alta Sicurezza (AS) "si divide in tre sotto-circuiti. Del primo (AS 1) fanno parte i detenuti appartenenti alla criminalità organizzata di tipo mafioso, nei cui confronti sia venuto meno il decreto di applicazione del regime di cui all'art. 41bis; quelli per taluno dei delitti gravi di cui al comma 1 dell'art. 4bis della legge penitenziaria; infine coloro i quali sono stati considerati elementi di spicco e punti di riferimento delle organizzazioni criminali di provenienza. Al secondo (AS 2) appartengono i detenuti che sono tali per delitti commessi con finalità di terrorismo (anche internazionale) o di eversione dell'ordine democratico mediante il compimento di atti di violenza. Nel terzo (AS 3) rientrano i detenuti che hanno rivestito posti di vertice nelle organizzazioni dedite al traffico di stupefacenti". Si tratta di un regime che «non è disciplinato né dall'ordinamento né dal regolamento penitenziario, ma dalle circolari del Dap»; le persone assegnate a tale regime «in molti casi non possono partecipare alle attività sociali e culturali che si svolgono nel carcere e vivono in reparti separati rispetto a quelli dei detenuti ordinari».

Citazioni da: <https://www.abuondiritto.it/it/privazione-della-libertà/i-regimi-speciali/>

<sup>7</sup> [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) > Itinerari a tema > Carcere e probation > Schede trasparenza istituti penitenziari.

## La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

dell'Osservatorio sulle condizioni di detenzione dell'Associazione Antigone<sup>8</sup>, con un focus particolare sulle attività trattamentali e sulle differenti opportunità che offrono in vista del reinserimento sociale e lavorativo.

### Casa circondariale di PERUGIA *Capanne*

*Il nuovo complesso di Perugia Capanne è parzialmente in uso dal 2005 e pienamente operativo dal luglio 2009, quando è stato aperto il reparto circondariale. Ospita esclusivamente detenuti del circuito media sicurezza, compreso una piccola quota di semiliberi; è l'unico istituto regionale in cui è operativa una sezione femminile. È composto da due corpi di fabbrica, dove sono ospitati i reparti detentivi maschili (penale e circondariale), uniti da una piastra centrale contenente tutti i servizi generali; ci sono poi un padiglione separato che ospita il reparto femminile, dotato di servizi autonomi, e un ulteriore corpo di fabbrica indipendente collocato al di fuori del perimetro detentivo destinato alle persone ristrette in semilibertà.*

*L'attività lavorativa principale è quella della "Fattoria Capanne", un'azienda agricola creata sui terreni demaniali attorno al carcere e operativa grazie ad una convenzione tra l'Amministrazione penitenziaria e la Cooperativa sociale 153. I detenuti in semilibertà o lavoro esterno si occupano della coltivazione di ortaggi e frutta e dell'allevamento di animali; i prodotti vengono poi venduti con un sistema di consegna a domicilio sia nella città di Perugia che nei comuni limitrofi.*

*All'interno dell'istituto vi è una buona offerta scolastica (classi di scuola dell'obbligo primaria e secondaria, corsi di italiano per stranieri e la possibilità di frequentare la scuola secondaria superiore) ma non vi è al momento alcuna offerta di corsi di formazione professionale ad eccezione di un breve corso di HACCP.*

### Casa circondariale di TERNI

*Il carcere di Terni è stato aperto nel 1992 e, col tempo, si è caratterizzato come casa circondariale esclusivamente maschile (anche se la scheda ministeriale riporta la disponibilità di due stanze per l'accoglienza di donne appena arrestate), destinata a ospitare anche persone sottoposte a regimi detentivi particolari. Sono infatti presenti all'interno dell'istituto diverse sezioni AS – sia AS3, che da sole ospitano quasi metà della popolazione detenuta nell'istituto, che AS2 – e una sezione destinata a detenuti sottoposti a regimi particolari (47bis), oltre a un padiglione esterno destinato ai semiliberi. Vi è poi un nuovo padiglione detentivo, aperto nel 2013, che ospita detenuti del circuito della media sicurezza (compreso una piccola sezione "protetti"); recentemente è stato segnalato il trasferimento massiccio di molti detenuti "problematici" provenienti dalla Toscana che, oltre ad innalzare il livello di sovraffollamento di queste sezioni, hanno contribuito ad aumentare il numero degli eventi critici, soprattutto autolesionismo e scioperi della fame.*

*La popolazione detenuta si caratterizza quindi per una forte problematicità tra i detenuti MS e per la lunghezza delle permanenze e il regime differenziato degli altri detenuti. Questo incide fortemente sulle possibilità di avviare attività lavorative all'interno, che si limitano alle sole attività alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria.*

*Come negli altri istituti umbri, anche a Terni vi è una buona offerta scolastica ma non sono più stati attivati corsi di formazione professionale per assenza di risorse. Fa eccezione un unico corso per "assistente alla persona" (quello che in gergo carcerario si definisce "piantone"), organizzato dall'Amministrazione penitenziaria e che non prevede il rilascio di alcun attestato o qualifica professionale.*

<sup>8</sup> [http://www.antigone.it/osservatorio\\_detenzione/umbria](http://www.antigone.it/osservatorio_detenzione/umbria).

### **Istituto a custodia attenuata (ICAT) di ORVIETO**

*Il carcere di Orvieto si trova nel centro storico della città ed è ospitato in un ex convento risalente al XVI secolo, riconvertito in carcere alla fine dell'800. Ha visto diverse trasformazioni nella funzione (casa di pena, carcere giudiziario, carcere per ergastolani, istituto di riadattamento sociale, casa di reclusione) fino all'attuale funzione di istituto a custodia attenuata attribuita con il decreto DAP del 16 luglio 2014 che ha anche definito il programma trattamentale e le condizioni per l'ammissione nell'istituto. Orvieto può ospitare infatti solo persone detenute di sesso maschile del circuito della media sicurezza e non riconducibili alla categoria dei "protetti", ritenuti di non elevata pericolosità detentiva e previo una formale valutazione di idoneità all'ammissione al regime di custodia attenuata: nel carcere di provenienza devono aver tenuto una condotta regolare e aver dimostrato partecipazione alle attività trattamentali; devono infine non essere più tossicodipendenti o aver intrapreso un programma riabilitativo.*

*L'istituto è costituito da un unico blocco detentivo; i detenuti hanno libero accesso al cortile durante tutto il tempo di apertura della sezione ma si cerca di garantire a tutti occupazione e inserimento nelle attività trattamentali. Sono attive diverse lavorazioni: tessitura, falegnameria, lavorazione del ferro, sartoria, cucina, giardinaggio, oltre alle classiche attività alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria come pulizie, magazzinaggio, consegna dei pacchi e del cibo. L'obiettivo di garantire a tutti i ristretti un'occupazione lavorativa è ostacolato dai frequenti trasferimenti da altri istituti penitenziari per ragioni di sfollamento e dalla carenza di risorse per l'attivazione dei corsi di formazione professionale (come nelle altre carceri della regione) e per il funzionamento dei laboratori interni.*

### **Casa di reclusione di SPOLETO**

*L'attuale carcere di Spoleto risale agli anni '80 ed era stato progettato come una casa circondariale con annessa sezione di reclusione; col tempo ha assunto la fisionomia di carcere destinato all'esecuzione penale di persone sottoposte a regimi particolari. Il carcere è infatti formato da tre padiglioni distinti, ognuno con un proprio cortile: uno per detenuti in regime di 41bis, un altro per detenuti del circuito AS e il terzo per detenuti della media sicurezza (tra cui molti con problematiche psichiatriche acclerate) e del circuito "protetti". Una problematica particolare che si è manifestata soprattutto dopo l'accorpamento sotto un unico PRAP di Toscana e Umbria è il sovraffollamento derivante da ingenti trasferimenti dalle carceri toscane soprattutto per motivi di sicurezza.*

*Anche in questo istituto c'è un'ampia offerta di formazione scolastica (scuola dell'obbligo, liceo artistico, istituto alberghiero) ma non sono stati attivati corsi di formazione professionale, come nelle altre carceri della regione. Non ci sono attività lavorative interne ad eccezione di quelle alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria, ma alcuni detenuti hanno avuto la possibilità di lavorare all'esterno in regime di art. 21 O.P. usufruendo di borse lavoro.*

Complessivamente le persone detenute in Umbria sono più di millequattrocento: esattamente ammontano a 1.414 secondo i dati periodicamente diffusi dal Servizio statistica del DAP<sup>9</sup>.

I detenuti con condanna definitiva ammontano a 1.126 e costituiscono quasi l'80% della popolazione detenuta (molti più della media nazionale che è circa del 65%); i restanti detenuti dell'Umbria si dividono in 105 in attesa di primo giudizio, 84 appellanti, 66 ricorrenti, 32 posizioni miste e 1 internato. 14 (di cui 3 stranieri) sono coloro che usufruiscono di un regime di semilibertà.

<sup>9</sup> Cfr. [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) > Strumenti > Statistiche. Il riferimento qui, ove non diversamente indicato, è ai dati relativi al 31 marzo 2018.

## La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

Tra le 60 donne presenti nel carcere di Perugia rientrano anche 4 detenute madri (tre italiane e una cittadina straniera) ciascuna con un figlio al seguito.

Anche in Umbria, come in tutto il nostro paese, le presenze in carcere superano numericamente i posti disponibili; il problema del sovraffollamento, che sembrava essere stato efficacemente contrastato dagli interventi messi in atto dal Ministero della Giustizia a seguito della condanna dell'Italia da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo (la cosiddetta *Sentenza Torreggiani* - cfr. nota 2), sta progressivamente e pericolosamente ritornando a farsi sentire; un fenomeno che interessa prima le case circondariali delle grandi aree metropolitane per diffondersi poi, salvo pochissime eccezioni, a tutto il sistema penitenziario nazionale.

### Presenze negli istituti penitenziari umbri

	<i>capienza regolamentare</i>	<i>detenuti presenti</i>	<i>di cui donne</i>	<i>di cui stranieri</i>
<b>CC Perugia</b>	363	<b>390</b>	60	255
<b>CC Terni</b>	411	<b>447</b>	-	114
<b>CR Orvieto</b>	106	<b>103</b>	-	59
<b>CR Spoleto</b>	451	<b>474</b>	-	96
<b>Totale Umbria</b>	1.331	<b>1.414</b>	60	524

Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Sezione statistica ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it))

Rapportando il numero delle persone in stato detenzione nelle quattro carceri umbre con i dati sulla popolazione residente sul territorio regionale si ottiene un tasso di detenzione pari a 321 ogni 100 mila abitanti, mentre in Italia lo stesso dato a inizio anno si attestava a 95: il tasso di detenzione in Umbria risulta quindi essere abbondantemente più del triplo di quello registrato a livello nazionale.

**Tasso di detenzione: situazione in Regione Umbria e confronto con il dato nazionale**

		<i>Popolazione residente</i>	<i>Detenuti presenti (*)</i>	<i>Tasso di detenzione</i>
<b>Provincia di Perugia</b>	<b>CC Perugia</b>	318.009	365	261
	<b>CR Spoleto</b>		466	
<b>Provincia di Terni</b>	<b>CC Terni</b>	108.950	443	495
	<b>CR Orvieto</b>		96	
<b>Totale Regione Umbria</b>		426.959	1.370	321
<b>Totale nazionale</b>		60.589.445	57.608	95

*(\*) Per uniformità con il dato sulla popolazione residente, i dati sulle presenze in carcere inseriti in questa tabella sono quelli relativi al 31 dicembre 2017.*

*Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT e DAP*

Ovviamente questo tasso di detenzione decisamente più elevato non è indice di una maggior frequenza di episodi criminali o di un maggior ricorso alla carcerazione sul territorio umbro, ma è la conseguenza della geografia di un sistema penitenziario nazionale che non può fare a meno di utilizzare i posti disponibili all'interno di istituti penitenziari costruiti prima che il principio della territorialità della pena fosse assunto come uno dei diritti fondamentali per le persone ristrette, nonché come elemento imprescindibile per una gestione compartecipata con i territori dei percorsi di reinserimento sociale.

La situazione endemica di sovraffollamento delle carceri italiane e le esigenze imposte dal sistema nazionale dei regimi detentivi differenziati impongono ancora troppo spesso di allocare le persone detenute fuori regione, indipendentemente dal territorio di provenienza o dal luogo di commissione del reato, in particolare per due categorie di detenuti: i cittadini stranieri irregolari, in quanto privi di documenti attestanti il loro radicamento territoriale, e i ristretti assegnati a regimi particolari come 41bis o AS per cui l'assegnazione agli istituti viene decisa a livello nazionale sulla base di criteri che tengono conto, oltre che della disponibilità di posti nelle relative sezioni, anche dell'opportunità di allontanare il recluso dal territorio in cui è radicata l'organizzazione criminale a cui si presume appartenga.

La presenza in Umbria di quattro istituti penitenziari, di cui come si è visto due – la casa circondariale di Terni e la casa di reclusione di Spoleto – con sezioni dedicate a persone detenute sottoposte a regimi di sorveglianza particolare, rende l'Umbria una di quelle *regioni cuscinetto* destinata ad ospitare quote notevoli di ristretti provenienti da fuori regione, sia per

assegnazione disposta a livello nazionale che per conseguenza dei necessari *sfollamenti* dagli istituti sovraffollati delle grandi aree metropolitane, soprattutto del nord Italia.

### **2.2.2. Il sistema delle misure penali di comunità (esecuzione penale esterna e messa alla prova per adulti)**

Seppure le prime forme di misure alternative alla detenzione siano state introdotte nel sistema penale italiano già con la riforma del 1975 (legge n. 354 del 26 luglio 1975: *Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà*) e poi sviluppate con la cosiddetta *legge Gozzini* (legge n. 633 del 10 ottobre 1986), è solo negli ultimi anni che il sistema della penalità non detentiva ha assunto una rilevanza dal punto di vista sia quantitativo che qualitativo tale da consentire finalmente di ragionare nei termini di un sistema articolato e plurale di sanzioni penali non necessariamente detentive, in linea con quanto ampiamente diffuso a livello europeo e interpretando appieno il senso dell'uso della parola *pena* deciso dai Costituenti al plurale: "le pene"<sup>10</sup>.

A dare finalmente impulso al sistema della penalità non detentiva o *di comunità* sono stati essenzialmente due fattori concomitanti: da un lato la valutazione positiva dei risultati raggiunti con il ricorso alle misure alternative in termini di qualità dei percorsi di reinserimento e di efficacia in termini di riduzione della recidiva; dall'altro la necessità di ridurre il sovraffollamento carcerario, diventata estremamente urgente dopo la condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo con la cosiddetta *sentenza Torreggiani* (cfr. nota 2). Il sistema della penalità non detentiva si espande sia per il maggiore ricorso alle misure da tempo previste nell'Ordinamento (affidamento in prova ai servizi sociali e affidamento terapeutico, detenzione domiciliare, libertà vigilata e controllata), sia per le modifiche normative che allargano le possibilità di applicazione delle misure alternative già esistenti e introducono nuove sanzioni penali totalmente non detentive, in particolare il lavoro di pubblica utilità come pena sostitutiva per le violazioni del Codice della strada. Si è trattato di un processo di cambiamento radicale, arrivato a compimento con l'introduzione dell'istituto della messa alla prova anche nel sistema penale degli adulti (legge n. 67 del 28 aprile 2014).

I dati disponibili mostrano come, in soli quattro anni, sia aumentato il numero delle persone coinvolte nel sistema delle misure di comunità, passando da 30 mila circa del 2014 alle attuali 51 mila circa, assumendo una dimensione quasi pari al sistema della detenzione in carcere. Una parte cospicua di questo incremento è riconducibile all'applicazione dell'istituto della messa alla prova, introdotto nel 2014 e diventato effettivamente operativo nel corso del 2015.

---

<sup>10</sup> Art. 27 della Costituzione, comma 3: "Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato".

---

**Andamento del ricorso alla penalità non detentiva in Italia negli ultimi anni**

	<i>31/12/13</i>	<i>31/12/14</i>	<i>31/12/15</i>	<i>31/12/16</i>	<i>31/12/17</i>	<i>31/03/18</i>
<b>Affidamento in prova</b>	11.109	12.011	12.096	12.811	14.535	15.523
<b>Semilibertà</b>	845	745	698	756	850	878
<b>Detenzione domiciliare</b>	10.173	9.453	9.491	9.857	10.487	10.969
<b>Lavoro di pubblica utilità</b>	4.409	5.606	5.954	6.447	7.120	7.390
<b>Messa alla prova</b>	-	503	6.557	9.090	10.760	12.278
<b>Libertà vigilata</b>	3.002	3.373	3.675	3.794	3.769	3.831
<b>Semidetenzione</b>	9	6	7	5	6	6
<b>Libertà controllata</b>	194	168	192	157	168	167
<b>Totale misure di comunità</b>	<b>29.741</b>	<b>31.865</b>	<b>38.670</b>	<b>42.917</b>	<b>47.695</b>	<b>51.042</b>

*Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Sezione statistica ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it))*

Purtroppo le statistiche ufficiali non mettono puntualmente a disposizione i dati che riguardano la disaggregazione territoriale del ricorso alla penalità non detentiva. Per ovviare a questa carenza, riportiamo di seguito alcune statistiche relative al ricorso alle sanzioni e alle misure penali di comunità nella Regione Umbria, prodotte dagli UEPE di Perugia e Terni e messe a disposizione dal Garante regionale delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale.

**La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna**

**Procedimenti relativi a misure alternative, lavori di pubblica utilità, messa alla prova, misure di sicurezza e sanzioni sostitutive in Regione Umbria  
Dati relativi all'anno 2016**

<i>Tipo di procedimento</i>	<i>In corso a inizio anno</i>	<i>Avviati nell'anno</i>	<i>Eseguiti nell'anno</i>	<i>In corso a fine anno</i>
<b>Affidamento in prova al servizio sociale</b>	<b>190</b>	<b>263</b>	<b>453</b>	<b>241</b>
<i>di cui:</i>				
<i>Condannati dalla libertà</i>	94	149	243	131
<i>Condannati dalla detenzione</i>	32	41	73	42
<i>Condannati in misura provvisoria</i>	2	6	8	3
<i>Condannati tossicodipendenti dalla libertà</i>	17	22	39	21
<i>Condannati tossicodipendenti dalla detenzione</i>	38	35	73	38
<i>Condannati tossicodipendenti in misura provvisoria</i>	5	10	15	4
<i>Condannati affetti da Aids dalla libertà</i>	-	-	-	-
<i>Condannati affetti da Aids dalla detenzione</i>	2	0	2	2
<b>Semilibertà</b>	<b>8</b>	<b>13</b>	<b>21</b>	<b>14</b>
<i>di cui:</i>				
<i>Condannati dalla libertà</i>	1	2	3	2
<i>Condannati dalla detenzione</i>	7	11	18	12
<b>Detenzione domiciliare</b>	<b>70</b>	<b>132</b>	<b>202</b>	<b>70</b>
<i>di cui:</i>				
<i>Condannati dalla libertà</i>	36	84	120	41
<i>Condannati dalla detenzione</i>	31	41	72	26
<i>Condannati in misura provvisoria</i>	3	7	10	3
<b>Lavoro di pubblica utilità</b>	<b>104</b>	<b>395</b>	<b>499</b>	<b>169</b>
<b>Messa alla prova</b>	<b>56</b>	<b>124</b>	<b>180</b>	<b>88</b>
<b>Libertà vigilata</b>	<b>27</b>	<b>15</b>	<b>42</b>	<b>33</b>
<b>Semidetenzione</b>	-	-	-	-
<b>Libertà controllata</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>
<b>Totale procedimenti nella Regione Umbria</b>	<b>457</b>	<b>943</b>	<b>1.400</b>	<b>617</b>

*Fonte: Dati UEPE di Perugia e Terni forniti dal Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Umbria*

## La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

Confrontando i dati nazionali con quelli disponibili relativi al contesto umbro emerge come il sistema della penalità esterna in Umbria si polarizzi, da un lato, sulle sanzioni di comunità tradizionalmente utilizzate soprattutto come alternativa totale o parziale ai percorsi detentivi per reati minori, soprattutto nei casi di autori di reato con problemi di tossicodipendenza; e, dall'altro lato, verso l'adozione di quelle misure applicate anche nei confronti di persone sottoposte a lunghe condanne detentive. Relativamente minore rispetto al dato nazionale è il ricorso alla messa alla prova, ma il dato è facilmente spiegabile se si considera come la Regione Umbria abbia un sistema di esecuzione penale decisamente sovradimensionato e dedicato a ospitare molte persone detenute arrestate fuori regione (cfr. cap. 2.2.1) che, una volta rimesse in libertà, restano sul territorio regionale quantomeno il tempo necessario a chiudere l'intero percorso di esecuzione penale.

### **Procedimenti relativi a misure alternative, lavori di pubblica utilità, messa alla prova, misure di sicurezza e sanzioni sostitutive: confronto coi dati nazionali – Dati a fine 2016**

<i>Tipo di procedimento</i>	<i>Totale nazionale</i>	<i>Regione Umbria</i>	<i>%</i>
<b>Affidamento in prova al servizio sociale</b>	12.811	241	1,88%
<b>Semilibertà</b>	756	14	1,85%
<b>Detenzione domiciliare</b>	9.857	70	0,71%
<b>Lavoro di pubblica utilità</b>	6.447	169	2,62%
<b>Messa alla prova</b>	9.090	88	0,97%
<b>Libertà vigilata</b>	3.794	33	0,87%
<b>Semidetenzione</b>	5	-	0,00%
<b>Libertà controllata</b>	157	2	1,27%
<b>Totale procedimenti</b>	<b>42.917</b>	<b>617</b>	<b>1,44%</b>

*Fonte: nostre elaborazioni su dati UEPE di Perugia e Terni forniti dal Garante delle persone sottoposte a misure restrittive o limitative della libertà personale della Regione Umbria*

### **2.2.3. Il sistema penale minorile**

L'Umbria non è sede di alcun istituto penale minorile<sup>11</sup> e fa riferimento al Centro della giustizia minorile di Firenze; è però sede di un USSM, quello di Perugia, competente su tutto il territorio regionale, che al 15 marzo 2018 risultava avere in carico 341 minori o giovani adulti, cioè più del 3% dei ragazzi in carico su tutto il territorio nazionale. Un dato quindi elevato, se si pensa che il rapporto tra la popolazione residente in Umbria e il totale nazionale è solo dello 0,7%.

#### **Minori e giovani adulti in carico ai Servizi della Giustizia minorile Dati al 15 marzo 2018**

<i>Tipo di procedimento</i>	<i>Totale nazionale</i>	<i>Regione Umbria</i>	<i>%</i>
<b>Totale minori e giovani adulti carico agli USSM</b>	10.892	341	3,13%
<b>Presenti nei Centri di prima accoglienza (*)</b>	6	-	-
<b>Presenti negli Istituti penali minorili (*)</b>	459	-	-
<b>Collocamenti nelle Comunità ministeriali (*)</b>	26	-	-
<b>Collocamenti nelle Comunità private</b>	1.008	19	1,88%

(\*) Strutture non presenti sul territorio regionale.

*Fonte: "I servizi della Giustizia minorile. 15 marzo 2018" –  
Rapporto del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, Ufficio I, Sezione statistica.*

Purtroppo anche per il sistema della giustizia minorile, come per le misure di comunità per gli adulti, vi è una notevole difficoltà a lavorare sulla dimensione statistica; i dati ufficiali non riportano infatti ulteriori disaggregazioni su base regionale se non quelle sopra riportate. Per tracciare meglio il quadro del fenomeno della criminalità minorile in Umbria scegliamo quindi di riprendere dati e considerazioni presentate dal Procuratore Generale della Repubblica di Perugia, dott. Fausto Cardella, nella Relazione per l'Inaugurazione dell'anno giudiziario 2018<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Gli IPM operativi in Italia si trovano a Torino, Milano, Treviso, Bologna, Pontremoli (MS), Firenze, Roma, Nisida (NA), Airola (BN), Potenza, Catanzaro, Bari, Catania e Palermo. Roma e Nisida hanno sezioni sia maschili che femminili mentre Pontremoli è interamente riservato alle ragazze. In totale, al 15 marzo 2018 i ragazzi e le ragazze ristretti presso questi istituti ammontavano a 459 su tutto il territorio nazionale.

<sup>12</sup> Procura Generale della Repubblica di Perugia, *Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2018, Relazione dal Procuratore Generale, dott. Fausto Cardella*, pp. 15-18.

*"Il fenomeno della devianza minorile nel distretto resta assai inconsistente nelle zone agricole della regione, accentrandosi nelle aree urbane (...), soprattutto nelle zone dei centri storici degradati, spesso divenuti rifugio e dimora di extracomunitari, prostitute e tossicodipendenti, nonché nei quartieri periferici di più recente e tumultuosa urbanizzazione, dovendosi anche tener conto di un numero notevolissimo di immigrati ancora in via di integrazione nel nostro tessuto sociale, o provvisoriamente collocati nei centri accoglienza".*

Di conseguenza, si sottolinea nella Relazione del Procuratore Generale,

*"un'efficace opera di contenimento della devianza minorile, soprattutto nell'attuale situazione economica, non può certo limitarsi alla sola risposta penale, o comunque giurisdizionale, ma coinvolge in buona misura gli enti locali e le loro politiche sociali".*

Secondo i dati presentati nella Relazione, i procedimenti penali avviati dalla Procura per i minorenni di Perugia nel corso del 2017 sono stati 579, di cui 403 iscritti come reati con autori noti; si è trattato prevalentemente di furti (92), violazioni della normativa sugli stupefacenti (77) e delitti contro la persona (73).

In linea con il dato nazionale, tra i minori denunciati vi è un'elevata percentuale di giovani stranieri (rumeni, marocchini, tunisini, ucraini, albanesi e di altre nazionalità). Di questi, ben 129 sono stati classificati come stranieri di seconda generazione, nati e cresciuti in Italia.

Commentando questi dati, la Relazione del Procuratore Generale insiste sulla *scarsa salienza del dato etnico* che si osserva oggi, a differenza di qualche anno fa, quando era possibile riconoscere alcune tipologie di reato come appannaggio prioritario di alcune comunità o gruppi etnici. Al contrario, sempre più frequentemente l'azione delittuosa è realizzata in concorso tra giovani di provenienze diverse o con coetanei italiani, come a dare forma a *una sorta di integrazione antisociale* in cui il comportamento criminale non dipenderebbe da ragioni economiche o strutturali ma dall'adesione a modelli identitari devianti:

*"La sensazione è che non si tratti più di "reati di sussistenza", determinati da bisogni di sopravvivenza, come è stato per lungo tempo (immigrazione "economica"), ma che la devianza abbia come causa principale la necessità per il giovane non italiano di uniformarsi "al gruppo" (sempre più eterogeneo e multietnico nella sua struttura), sì da dover avere gli stessi oggetti-status symbol: apparati tecnologici sempre più sofisticati, costosi, abiti firmati, disponibilità economica per consumo di gruppo di alcol-droga, con conseguenti, quanto inevitabili, poli-abusi".*

## **2.3. Il contesto socio-economico in cui si inseriscono gli interventi**

In Umbria, esattamente come nel resto d'Italia, si è visto negli ultimi anni un notevole ampliamento dell'area del bisogno, per effetto della crisi economica e del taglio alle risorse destinate agli Enti locali per gli interventi socio-assistenziali; un fenomeno particolarmente visibile nelle aree urbane, e ancor più in una città come Perugia che, per ragioni sociali e strutturali, rappresenta un punto di approdo per movimenti migratori non correlati a opportunità che il mercato del lavoro locale può offrire.

Alla crisi economica si è accompagnata anche la difficoltà di dare stabilità agli interventi in atto, anche per la situazione finanziaria in cui si trovano il Governo e gli Enti locali: gli stretti vincoli di spesa, il difficile riassorbimento delle competenze che erano in carico alle Province, l'instabilità del quadro politico a cui si accompagnano talvolta vicende politico-amministrative locali che complicano ulteriormente la situazione (come nel caso del commissariamento del Comune di Terni).

Di seguito riportiamo alcuni dati sul sistema economico regionale e sul sistema locale delle imprese, per delineare a grandi linee il contesto in cui devono collocarsi gli interventi mirati all'inserimento o reinserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale, con attenzione ai dati relativi alla domanda di lavoro per settore di attività.

### **2.3.1. Tasso di disoccupazione e crescita/recessione dell'economia regionale**

La regione Umbria ha risentito del contesto di bassa crescita e recessione che ha caratterizzato l'economia europea e nazionale, con pesanti riflessi in termini di flessione del PIL, impatto sul mercato del lavoro e sul tessuto socio-economico e imprenditoriale della regione.

Pur presentando una situazione migliore rispetto alla media nazionale, la regione ha visto una sostanziale riduzione dei livelli di occupazione e una forte crescita della disoccupazione, soprattutto giovanile. Solo nel corso degli ultimi anni, il mercato del lavoro, dopo un lungo periodo di difficoltà, ha evidenziato segnali di debole ripresa.

### Principali indicatori del mercato del lavoro (Anni 2012-2017)

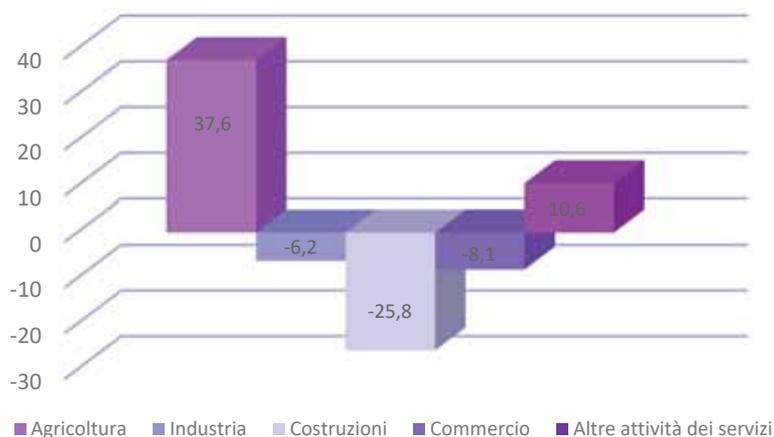
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	<i>Italia</i>					
<b>Tasso di attività</b>	63,5	63,4	63,9	64,0	64,9	65,4
<b>Tasso di occupazione</b>	56,6	55,5	55,7	56,3	57,2	58,0
<b>Tasso di disoccupazione</b>	10,7	12,1	12,7	11,9	11,7	11,2
<b>Tasso di disoccupazione giovanile</b>	35,3	40,0	42,7	40,3	37,8	34,7
	<i>Umbria</i>					
<b>Tasso di attività</b>	68,1	68,0	69,0	70,6	69,5	70,5
<b>Tasso di occupazione</b>	61,5	60,9	61,0	63,1	62,7	62,9
<b>Tasso di disoccupazione</b>	9,5	10,3	11,3	10,4	9,6	10,5
<b>Tasso di disoccupazione giovanile</b>	34,6	37,2	42,5	38,7	33,1	30,8

Fonte: Istat

Il tasso di occupazione, che scende nel 2013 al 60,9%, inizia a crescere negli anni successivi e, nel 2017, si attesta al 62,9% (71% per gli uomini e 55,1% per le donne), evidenziando un incremento degli occupati pari a circa 5.800 unità.

La crescita, nel periodo 2012-2017, ha riguardato le *altre attività dei servizi* (+ 16.798 occupati) e l'*agricoltura* (+ 3.901), a fronte di una significativa flessione degli altri comparti: *industria* (- 4.661), *costruzioni* (-7.743) e *commercio* (- 6.406).

### Occupati - Variazione percentuale 2012-2017 per settore di attività



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat

Il tasso di disoccupazione, dopo una flessione nel periodo 2012-2016, registra una nuova crescita nel 2017, continuando ad attestarsi su livelli (10,5%) superiori al periodo pre-programmazione. Elevata rimane anche la disoccupazione di lunga durata (12 mesi e oltre), che nel 2017 si attesta al 5,2%, a fronte del 3,9% del 2012. Miglioramenti più marcati interessano la disoccupazione giovanile (15-24 anni) che, dopo aver toccato il valore più elevato nel 2014 (42,5%), si riduce progressivamente negli anni successivi, continuando comunque ad attestarsi su livelli elevati (30,8%).

### **2.3.2. Il sistema locale delle imprese**

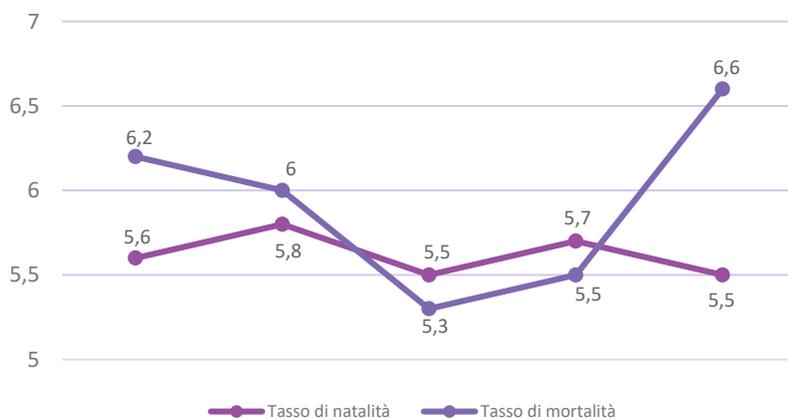
Il clima di difficoltà si è riflesso anche sul sistema produttivo che, nel corso degli ultimi anni, a causa di un tasso di mortalità delle imprese superiore al tasso di natalità (con l'eccezione delle annualità 2015 e 2016), ha visto una significativa riduzione del numero di imprese attive, passate dalle 83.115 del 2012 alle 80.239 del 2017.

#### **Imprese registrate, attive, iscritte, cessate per annualità (Anni 2012-2017)**

	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
<b>Registrate</b>	96.138	95.493	95.191	95.375	95.593	94.527
<b>Attive</b>	83.115	82.050	81.482	81.156	81.039	80.239
<b>Iscritte</b>	5.455	5.369	5.523	5.272	5.399	5.269
<b>Cessate</b>	5.622	5.972	5.731	5.091	5.200	6.350

*Fonte: Infocamere*

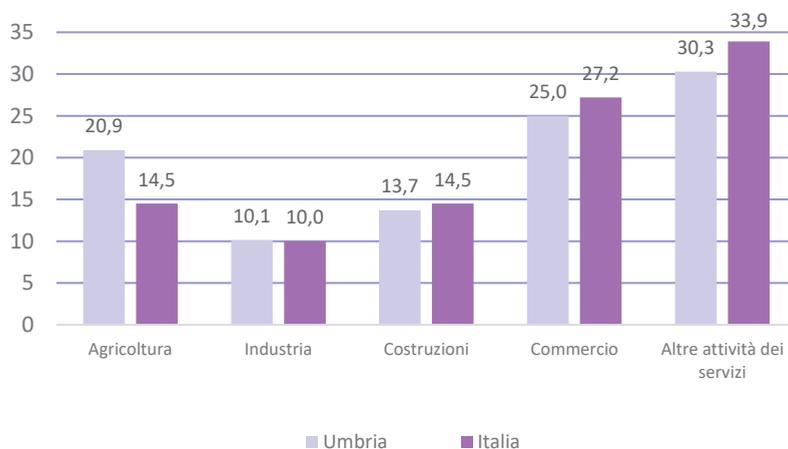
### Tasso di natalità e di mortalità delle imprese (Anni 2012-2017)



Fonte: nostre elaborazioni su dati Infocamere

Circoscrivendo l'attenzione all'universo delle imprese attive, è interessante evidenziare come nel contesto umbro, oltre ai settori del commercio e dei servizi, continui a rivestire un peso particolarmente rilevante il settore agricolo, rispetto a cui la quota di imprese attive (20,9%) è decisamente maggiore alla media nazionale.

### Imprese attive per settore (Anno 2017)





### **3. Le azioni per l'inclusione sociale e lavorativa delle persone in esecuzione penale esterna nell'ambito del POR FSE 2014-2020**

#### **3.1. Le caratteristiche dell'Avviso**

Come già ricordato, l'Avviso a cui si fa riferimento nel presente documento rientra nelle finalità previste dal POR FSE 2014-2020, Asse II (*Inclusione sociale e lotta alla povertà*), Obiettivo tematico 9 (*Promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà e qualsiasi discriminazione*), Obiettivo specifico 9.2 (*Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro attraverso percorsi integrati e multi dimensionali di inclusione delle persone maggiormente vulnerabili*).

Considerando che *“il sostegno all'inclusione sociale attraverso il lavoro e lo sviluppo professione sono il percorso rieducativo e del recupero sociale delle persone sottoposte a esecuzione penale”*<sup>13</sup> e valutando positivamente l'esperienza avuta nella precedente programmazione POR FSE 2007-2013, Asse III *Inclusione sociale – Interventi rivolti a persone adulte soggette a restrizioni delle libertà personali*; la Regione Umbria ha ritenuto opportuno inserire nella programmazione FSE 2014-2020, come azioni prioritarie, gli *interventi di spesa incarico multiprofessionale, finalizzati all'inclusione lavorativa di persone in esecuzione penale esterna*. Tali interventi sono rivolti a persone sottoposte a misure penali e attraverso di essi si vuole, tra l'altro, sostenere la definizione di un *progetto di vita*, che consenta ad ogni destinatario una reale integrazione nella società<sup>14</sup>.

L'intervento specifico così individuato è stato quindi declinato nell'*Avviso pubblico biennale*, approvato con la Determinazione dirigenziale n. 10120 del 22 dicembre 2015, *per la presentazione di progetti destinati alla presa in carico multidisciplinare attraverso attività di orientamento individuale, bilancio delle competenze, formazione e accompagnamento al lavoro – attivazione di percorsi di inclusione sociale e lavorativa attraverso tirocini extracurricolari*.

Si sono quindi volute finanziare proposte progettuali integrate a favore di persone sottoposte a misure penali, mirate alla realizzazione, sul territorio della Regione Umbria, di azioni di orientamento, *counselling* e bilancio di competenze; di formazione professionale e di agevolazione all'inserimento lavorativo, attraverso l'accompagnamento al lavoro e la realizzazione di tirocini extracurricolari; nonché di attività di sensibilizzazione del contesto economico locale per il potenziamento delle opportunità occupazionali da offrire.

A differenza di quanto realizzato nella precedente programmazione 2007-2013, con il nuovo Avviso si modifica parzialmente il target dei destinatari dell'intervento, sia dando priorità al sistema dell'esecuzione penale esterna – la cui rilevanza, come descritto nel cap. 2.2.2, si è imposta essenzialmente negli ultimi anni – sia allargando l'azione anche al sistema penale minorile.

---

<sup>13</sup> Avviso pubblico, art. 1 - Finalità dell'azione regionale.

<sup>14</sup> Id.

I destinatari dell'intervento vengono quindi meglio specificati in:

- adulti in carico agli Uffici di esecuzione penale esterna (UEPE) di Perugia e Terni;
- minori e giovani adulti in carico all'Ufficio di Servizio sociale per Minorenni (USSM) di Perugia.

Agli uffici territoriali UEPE e USSM viene attribuito il ruolo di soggetto segnalante, nell'ottica di un approccio sistemico al tema del reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a misure penali e sulla scorta delle politiche regionali improntate alla costruzione di un sistema stabile di *governance* tra le Amministrazioni coinvolte nelle azioni di reinserimento sociale delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria.

L'Avviso si inserisce dunque in piena coerenza con il quadro programmatico regionale, in linea con gli obiettivi, le tipologie di azione e i target di destinatari previsti dal POR e dall'atto di indirizzo sulla programmazione 2016-2017 (cfr. cap. 2.1.1), oltre che le politiche regionali in materia di inclusione socio-lavorativa di persone sottoposte a misure penali (cfr. cap. 2.2).

### **3.2. I progetti presentati e finanziati**

In risposta all'Avviso pubblico di cui sopra, vengono presentati otto progetti: quattro relativi all'azione sugli adulti in carico agli UEPE e quattro relativi all'azione rivolta a minori e giovani adulti in carico a USSM. Un solo progetto presentato relativo all'area minori non viene ammesso a valutazione in quanto l'Ente proponente e capofila della costituenda Associazione temporanea di scopo è risultato privo di uno dei requisiti richiesti (iscrizione a un Albo regionale delle Cooperative sociali).

Di conseguenza, con la Determinazione dirigenziale n. 3038 del 21 aprile 2016 vengono ammessi a valutazione i seguenti progetti:

- ***ROAD - Ragazzi Oggi Adulti Domani***  
area minori - capofila *ASAD*, Società Cooperativa sociale
- ***Sfide 2 - una buona pratica di presa in carico multi-professionale***  
area adulti - capofila *Frontiera Lavoro*, Società Cooperativa sociale
- ***Bisogni Educativi Strategie Occupazionali e Tirocini Formativi***  
area minori - capofila *POLIS*, Società Cooperativa sociale
- ***YES! Your Social Emancipation. Scegli la tua strada***  
area adulti - capofila - Cooperativa *ALIS*
- ***CHANCE- Percorsi Integrati di inclusione sociale e lavorativa***  
area minori - capofila *Semplicemente*, Società Cooperativa sociale

- **Riscoperta, Integrazione, Occupazione**  
area adulti - capofila *Babele*, Società Cooperativa sociale
- **Network regionale per l'Innovazione in Agricoltura Sociale**  
area adulti - capofila *Comunità La Tenda*, Cooperativa sociale

Il Nucleo tecnico di valutazione, costituito con la determinazione dirigenziale n. 3084 del 22 aprile poi modificata e integrata con la Determinazione dirigenziale n. 3155 del 26 aprile, sulla base dei punteggi attribuiti ai singoli progetti e del criterio del punteggio minimo di 50/75 per la finanziabilità dei progetti stessi, individua quindi quattro progetti ammissibili a finanziamento, due per l'area adulti e due per l'area minori.

Sulla scorta della graduatoria stilata risulta quindi che i progetti ammessi a finanziamento, cioè quelli che hanno ottenuto il maggior punteggio sulle azioni distinte UEPE e USSM, sono i due progetti **ROAD - Ragazzi Oggi Adulti Domani** presentato dalla Cooperativa *ASAD* per l'azione minori e **Sfide 2** della Cooperativa *Frontiera Lavoro* per l'azione adulti.



## 4. Il progetto *Sfide 2* - una buona pratica di presa in carico multi-professionale

### 4.1. Descrizione del progetto

Il progetto *Sfide 2* ha come obiettivo quello di: *"facilitare l'accesso al mercato del lavoro di ottanta persone in esecuzione penale esterna, orientandone la collocazione verso opportunità occupazionali che forniscano garanzie di stabilità e continuità, anche oltre il termine di esecuzione della pena"*<sup>15</sup>.

Il progetto muove dall'assunto che: *"Il cittadino in esecuzione penale esterna è portatore di una complessa situazione personale, determinata dalla inattività forzata e deprofessionalizzante, aggravata da problematiche quali la perdita del proprio ruolo nella società e nella propria famiglia, e la conseguente privazione dei più elementari punti di riferimento esterni"*. In quest'ottica: *"l'accesso a percorsi di inserimento socio-lavorativo risponde alla doppia finalità di ripristinare le condizioni di agio per la persona affidata, diminuendone il livello di pericolosità. Non sorprende che il tasso di recidiva dei detenuti che non hanno avuto accesso a percorsi di inserimento lavorativo sia del 27%, mentre scende al 2,8% fra i detenuti che hanno avviato tirocini guidati in contesti produttivi"*.

Il progetto è stato proposto da una partnership composta dalla cooperativa sociale *Frontiera Lavoro* di Perugia (Ente capofila) e dalle cooperative sociali *Helios* di Terni<sup>16</sup> e *Il Quadrifoglio* di Orvieto (altri Enti attuatori), a cui hanno aderito, fra gli altri, tutte le Zone sociali della Regione, l'Università degli studi di Perugia – Dipartimento di Scienze politiche, Corso di laurea in Scienze sociali, l'associazione *Antigone Umbria*, Confcommercio e Confcooperative dell'Umbria.

#### 4.1.1. La proposta progettuale

Il progetto *Sfide 2* ha rappresentato un'azione in continuità con altri progetti conclusi che andavano a intervenire sempre nel campo dell'inclusione socio-lavorativa di persone provenienti da percorsi penali, prima con finanziamento diretto dell'Amministrazione penitenziaria e successivamente grazie a fondi del POR FSE 2007-2013.

Con risorse messe a disposizione dal PRAP, già nel 2000 venivano infatti finanziati percorsi di accompagnamento e assegnate borse lavoro per facilitare l'inserimento lavorativo di persone provenienti dalla detenzione. Il procedimento seguito era quello dell'affidamento diretto del servizio a un ente di privato sociale e successivamente ai *SAL – Servizi comunali di Accompagnamento al Lavoro* per persone esposte al rischio di esclusione sociale.

Con la programmazione del POR FSE 2007-2013 è stato possibile inserire queste azioni nel quadro dei finanziamenti comunitari, con una progettazione condivisa delle azioni tra le

---

<sup>15</sup> Presentazione del progetto sul sito della cooperativa sociale *Frontiera Lavoro*, capofila del progetto (<http://www.frontieralavoro.it/it/post/151/>).

<sup>16</sup> Già cooperativa sociale *Cultura e Lavoro*.

Province, l'Amministrazione penitenziaria e il privato sociale che ha portato, tra l'altro, all'elaborazione del primo progetto **Sfide**.

A differenza del progetto attuale, il precedente **Sfide** prevedeva soprattutto azioni dirette a persone ancora in detenzione, attraverso il sostegno a progetti di formazione professionale e di inserimento lavorativo intramurario. Le Province hanno poi modulato in maniera diversa le proprie azioni, affiancando (Perugia) o non affiancando (Terni) il sostegno alla nascita o al rafforzamento di laboratori interni agli istituti penitenziari con interventi specifici di accompagnamento al lavoro – tirocini e borse lavoro – rivolti sia a persone ancora detenute che in misura alternativa alla detenzione.

Il progetto **Sfide 2** ha invece assunto come target prioritario quello delle persone sottoposte a misure penali non detentive, in linea con l'incremento del ricorso alle cosiddette *misure di comunità*<sup>17</sup> e con la necessità di sostenere economicamente ma anche culturalmente l'allargamento dell'area della penalità esterna. Si è trattato di un target prioritario ma non esclusivo poiché, come si vedrà in seguito, in fase di attuazione si è deciso di lasciare la possibilità di non interrompere percorsi già avviati con persone ancora in stato di detenzione che necessitavano di interventi ulteriori. Sono stati espressamente previsti anche percorsi per persone in regime di affidamento terapeutico in comunità e per giovani adulti rispetto ai quali il percorso di inserimento socio-lavorativo poteva intrecciarsi con un percorso individuale di supporto psicologico.

La progettazione di **Sfide 2** ha visto il coinvolgimento diretto dei due UEPE operativi sul territorio umbro: l'Ufficio distrettuale di esecuzione penale esterna di Perugia e l'Ufficio locale di esecuzione penale esterna prima con sede a Spoleto e da alcuni mesi trasferito a Terni; gli UEPE hanno poi svolto il ruolo di Enti segnalanti, orientando – come vedremo meglio in seguito – il progetto verso un target composto da categorie specifiche.

Le azioni previste nella proposta progettuale, indirizzate quindi a persone sottoposte a misure penali esterne segnalate dagli UEPE, consistevano in:

- attività individualizzata di orientamento e bilancio delle competenze;
- accompagnamento al lavoro tramite tirocini formativi extracurricolari in deroga (cfr. L.R. 17/2013 e sua direttiva di attuazione) con un servizio individualizzato di *tutorship*;
- attività di sensibilizzazione del contesto economico e sociale locale, per il miglioramento delle opportunità occupazionali e dell'incontro domanda-offerta di lavoro.

Un elemento chiave della proposta progettuale era insito nella capacità di rafforzare e sviluppare il lavoro di rete già sperimentato in passato tra Amministrazione penale e penitenziaria, istituzioni locali e privato sociale. L'Ente capofila – la cooperativa sociale *Frontiera Lavoro* – aveva già maturato una notevole esperienza sia nel campo dell'accompagnamento al lavoro di soggetti fragili (in particolare attraverso la gestione di diversi *SAL* sul territorio umbro) che nelle azioni specifiche in campo penale. In questo senso ha giocato positivamente la fitta rete di imprese – 118 aziende distribuite su tutto il territorio regionale – con cui l'Ente proponente aveva già contatto e che avrebbe potuto offrire la possibilità di avviare fino a 150 opportunità di tirocinio, suddivise in vari settori di

---

17 Cfr. [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it) > Carcere e probation > Probation > Misure alternative o di comunità.

attività (prevalentemente ricettività turistica, ristorazione, tessile, metalmeccanica, agricoltura).

Un elemento importante di questo progetto è stato il coinvolgimento attivo dei partner, in particolare le cooperative sociali *Helios* di Terni e *Il Quadrifoglio* di Orvieto, con cui è stata costituita un'associazione temporanea di impresa, per superare il vincolo territoriale e riuscire ad offrire un intervento capillare su tutto il territorio regionale, anche attraverso la delocalizzazione su più poli delle attività di orientamento, formazione e inserimento al lavoro.

## **4.1.2. La strutturazione delle azioni**

Rispettando le indicazioni dell'Avviso, la proposta progettuale ha previsto una strutturazione delle azioni interne al progetto su tre tipologie distinte:

### **Attività individualizzata di orientamento e bilancio delle competenze**

L'Avviso prevedeva attività di orientamento e bilancio di competenze da svolgere nell'arco dei primi due mesi dall'avvio delle azioni progettuali per un minimo di 10 ore/persona. Nella proposta progettuale in queste attività sono state inserite anche:

- un corso HACCP della durata di 12 ore riservato in particolare ai tirocinanti da avviare a un tirocinio nell'ambito della ristorazione;
- un corso base per la sicurezza sul lavoro della durata di 4 ore per dare a tutti una formazione generale sui temi della sicurezza sui luoghi di lavoro, oltre che per consentire alle aziende coinvolte di soddisfare gli adempimenti di legge.

### **Tirocinio formativo**

L'Avviso prevedeva la realizzazione di un tirocinio formativo extracurricolare in deroga (L.R. 17/2013 e relativa direttiva di attuazione), accompagnato da un servizio individualizzato di *tutorship*.

La durata prevista dei tirocini è stata fissata in 6 mesi ed è stata prevista l'erogazione di un'indennità massima di 800 Euro mensili, modulabili anche in base alla quantità di ore di tirocinio settimanali programmate.

Inoltre era prevista, come elemento aggiuntivo della proposta progettuale, l'offerta di un percorso di orientamento post-tirocinio con uno psicologo del lavoro, strutturato in 3 incontri di 3 ore ciascuna per gruppi di 5 persone ciascuno, allo scopo di valorizzare le competenze e le risorse maturate dal soggetto durante lo svolgimento del percorso individuale e di supportarlo nella ricerca attiva di un lavoro.

Si esplicitava infine l'intenzione di mantenere un contatto con i destinatari dell'azione anche dopo la conclusione delle azioni progettuali, attraverso l'invio di una newsletter informativa sulle opportunità formative e lavorative offerte dal territorio, oltre che su eventuali novità nella normativa sul lavoro.

### **Attività di sensibilizzazione del contesto locale**

L'Avviso prevedeva la realizzazione di attività di sensibilizzazione del contesto socio-economico locale per il miglioramento delle opportunità occupazionali e dell'incontro domanda-offerta di lavoro.

La proposta progettuale ha inserito all'interno di questa azione:

- un ciclo di incontri a carattere seminariale rivolti agli operatori in ambito penitenziario e a tutta la cittadinanza sugli aspetti normativi e organizzativi degli interventi per l'inserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale, in collaborazione con Confcooperative Umbria (Federsolidarietà) e Confcommercio (agenzia di servizi *Forma.T.*);
- un incontro rivolto agli studenti del corso di laurea in Scienze sociali dell'Università di Perugia sulle problematiche della relazione con persone in esecuzione penale, nell'ambito della collaborazione con il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università con l'ipotesi anche di arrivare alla realizzazione di una o più tesi di laurea sulle azioni progettuali;
- un incontro di disseminazione per ciascuna delle Zone sociali della Regione con il coinvolgimento dell'Amministrazione penitenziaria, delle istituzioni locali e delle parti sociali, con lo scopo di far conoscere i risultati ottenuti e sensibilizzare i contesti locali rispetto ai fattori di esclusione sociale delle persone in esecuzione penale esterna;
- la pubblicazione dei materiali del progetto sul sito Internet della cooperativa sociale *Frontiera Lavoro* e degli altri partner;
- la realizzazione di comunicati stampa e materiali divulgativi audio e video da diffondere attraverso giornali ed emittenti radiotelevisive locali;
- la realizzazione di una rubrica periodica per *RAI Tre – TGR Umbria*;
- l'organizzazione di un evento finale con le parti sociali e i rappresentanti delle istituzioni dell'esecuzione penale.

Veniva prevista inoltre la redazione di un *Vademecum delle opportunità per le imprese*, per far conoscere in maniera diffusa e capillare i benefici fiscali e contributivi di cui possono usufruire le imprese che attuano inserimenti lavorativi di persone in esecuzione penale.

## **4.2. L'attuazione della proposta progettuale**

Nell'attuazione della proposta progettuale si è dovuto tenere conto del parziale mutamento di alcune condizioni di contesto e di alcune caratteristiche della popolazione oggetto dell'intervento.

Già si è parlato (cfr. cap. 2.2.2) dell'allargamento dell'area della penalità esterna registrato negli ultimi anni, sia per il maggiore ricorso alle misure alternative alla detenzione già previste nell'ordinamento penitenziario – in particolare affidamento in prova ai servizi sociali, affidamento terapeutico e detenzione domiciliare – che per l'allargamento delle possibilità di accesso a queste misure direttamente dalla libertà e per l'introduzione del nuovo istituto

della messa alla prova anche nel sistema penale degli adulti. Questo ha comportato innanzitutto l'aumento quantitativo del target potenziale degli interventi. Questo target potenziale non va limitato al numero delle persone già in carico ai servizi per l'esecuzione penale esterna; è risaputo infatti che la disponibilità di un'opportunità lavorativa, oltre che di un alloggio e di una rete familiare/relazionale adeguata, costituisce un elemento chiave nella valutazione della Magistratura di sorveglianza di concedere o meno l'accesso alle misure alternative alla detenzione. Spesso persone con fine pena contenuti permangono in carcere, nonostante siano nei termini per poter scontare la pena all'esterno, proprio perché manca un lavoro che consenta loro di occupare in maniera proficua le giornate e di mantenersi senza ricorrere ad attività illegali.

Oltre al dato quantitativo, l'allargamento della penalità esterna ha comportato cambiamenti importanti nella composizione della popolazione sottoposta a misure penali non detentive: non più solo persone reduci da un periodo più o meno lungo di carcerazione ma anche persone al primo reato, spesso giovani e giovanissimi con profili criminali meno strutturati ma maggiori problematiche di disagio ed esclusione sociale. Il tutto in un contesto in cui, come già descritto in precedenza (cfr. cap. 2.2), l'area del bisogno è enormemente aumentata negli ultimi anni, per effetto della crisi economica e del taglio alle risorse per gli interventi socio-assistenziali da parte degli Enti locali, rendendo più difficile e complesso costruire interventi specifici a favore dei soggetti fragili che incappano in problemi penali.

Parlare di cambiamento nella composizione della popolazione sottoposta a misure penali non deve lasciar intendere però alcun effetto di sostituzione, poiché altre categorie particolarmente critiche comunque permangono; si pensi in particolare alle persone che escono da un lungo periodo di detenzione nelle carceri umbre<sup>18</sup>, magari dopo aver perso ogni relazione con i familiari e con il proprio territorio di provenienza, rispetto ai quali qualsiasi ragionamento su un progetto di reinserimento sociale deve inevitabilmente partire dal contesto territoriale in cui hanno vissuto gli ultimi anni di detenzione. Problematica analoga è quella che interessa i cittadini stranieri, quasi sempre senza documenti in regola e spesso privi di riferimenti stabili sul territorio italiano, per cui la normativa impone comunque il rispetto della finalità costituzionale della rieducazione e del reinserimento sociale – almeno per tutta la durata dell'esecuzione penale e con l'obbligo di evitare discriminazioni nell'accesso alle misure alternative alla detenzione – che devono per forza sostanzarsi in percorsi trattamentali sul territorio dell'esecuzione penale.

Rispetto al target originariamente definito i due UEPE di riferimento, d'intesa con la Magistratura di sorveglianza competente sul territorio, hanno adottato scelte parzialmente diverse. Da parte dell'UEPE di Perugia è stata fatta la scelta di includere tra i soggetti segnalati al progetto anche persone in regime di detenzione domiciliare, per riempire di contenuto una misura che altrimenti rischia di trasformarsi in una sorta di *privatizzazione dell'esecuzione penale* svuotata di qualsiasi significato trattamentale. Viceversa l'UEPE di Terni

---

<sup>18</sup> È utile ricordare, oltre all'elevato tasso di carcerazione in regione con la presenza di molte persone detenute non originarie dell'Umbria, l'effetto derivante dalla presenza delle sezioni AS e 41**bis** nelle carceri di Terni e Spoleto (cfr. cap. 2.2.1).

ha preferito dare priorità alle persone in affidamento, sia ordinario che terapeutico, privilegiando soprattutto coloro che rischiavano di non accedere alle misure alternative perché in mancanza del requisito (non formalmente indispensabile ma fondamentale) del lavoro.

#### **4.2.1. Prima analisi dei risultati a seguito del confronto con gli operatori istituzionali**

Già dai primi incontri realizzati con le referenti regionali e con le Direzioni dei due UEPE di riferimento è emerso come sia l'avvio che la realizzazione delle azioni previste nel progetto **Sfide 2** siano procedute senza sostanziali difficoltà nel rispetto della proposta progettuale e del cronoprogramma ipotizzato.

In questo ha sicuramente giocato positivamente il fatto che il progetto interveniva in sostanziale continuità con le azioni realizzate nel precedente progetto **Sfide** realizzato nell'ambito della programmazione del POR FSE 2007-2013 (cfr. cap. 4.1.1), ereditandone strumenti e strategie di intervento e sfruttando rapporti di collaborazione che erano già stati avviati nel precedente progetto e che con **Sfide 2** hanno potuto efficacemente consolidarsi ed espandersi, dando vita a una rete tra soggetti istituzionali, privati e del terzo settore ben strutturata e diffusa in modo capillare sull'intero territorio regionale.

L'elemento della continuità rispetto al precedente progetto **Sfide** ha costituito però anche un parziale vincolo, costringendo a riadattare parzialmente la risposta progettuale per accogliere nel progetto anche segnalazioni di persone ancora in detenzione; questo per andare incontro alle richieste delle Direzioni carcerarie di non interrompere percorsi intramurari già avviati e per cui non erano disponibili altre risorse.

Circoscrivere con precisione il target dei destinatari è stata forse la difficoltà maggiore riscontrata nella realizzazione delle azioni. Come già accennato in precedenza, le scelte al riguardo dei due UEPE regionali sono state parzialmente diverse: su Perugia si è scelto di comprendere anche persone in detenzione domiciliare mentre a Terni ci si è limitati a persone con un percorso di affidamento in prova ai servizi sociali già avviato o ancora da ottenere, usando l'opportunità di un tirocinio anche nella formulazione delle istanze di accesso alle misure alternative da presentare alla Magistratura di sorveglianza (cfr. cap. 4.2). Le esigenze contingenti hanno spinto ad inserire anche target specifici come soggetti tossicodipendenti già inseriti in comunità terapeutiche (12 percorsi); cittadini stranieri anche irregolari rispetto a cui è stato fatto riferimento anche agli Sportelli immigrazione e al progetto FAMI<sup>19</sup>; giovani adulti per cui è stato necessario intrecciare le azioni progettuali

---

<sup>19</sup> Programma Nazionale (PN) del Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione finalizzato a intervenire nel settore dell'asilo, dell'integrazione e dei rimpatri per realizzare 1) un sistema strutturato e flessibile di gestione della prima e della seconda accoglienza; 2) la costruzione di percorsi di integrazione dei migranti attraverso la formazione linguistica, l'inserimento nel sistema scolastico, la costruzione di condizioni per un accesso non discriminatorio ai servizi territoriali, il coordinamento tra le politiche del lavoro, dell'accoglienza e dell'integrazione per favorire il processo di inclusione socio economica; 3) la promozione della misura del

con un supporto psicologico *ad hoc*. Addirittura sono state inserite nel progetto alcune persone *over-60* alla fine della detenzione per cui non erano disponibili altre risorse per costruire il rientro sul territorio.

Questo elemento è stato segnalato come problematico nel corso degli incontri con gli operatori istituzionali. Come spesso accade, uno dei problemi che si incontrano nel realizzare questo tipo di progetti è di riuscire a non perdere il loro carattere di progettualità sperimentale: si svolgono infatti in una situazione di carenza generalizzata di risorse e con la difficoltà, dovuta anche alla normativa, di chiarire la titolarità e le competenze tra le diverse istituzioni coinvolte nei percorsi di reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a misure penali (soprattutto se si tratta di misure penali non detentive). Per questo si tende a riversare, su tali progetti, tutte le esigenze che il sistema penale incontra e ad attendersi una stabilità e una continuità di azione che le sperimentazioni progettuali non possono, per loro stessa natura, garantire.

Rispetto al contenuto delle azioni progettuali, è emersa sicuramente l'efficacia delle azioni realizzate, incentrate sul lavoro come elemento cardine di un efficace percorso di reinserimento sociale. Questo è stato reso possibile anche grazie a un contesto socio-economico come quello dell'Umbria che, nonostante la crisi economica e nonostante l'aumento visibile dell'area del bisogno, riesce comunque a offrire servizi efficaci nel campo dell'housing e della presa in carico socio-assistenziale (problematiche che spesso si incontrano e si intrecciano a quella lavorativa nel rendere difficile il reinserimento sociale alla fine della pena).

La possibilità di retribuire i tirocini con un'indennità tale da poter cominciare a sperimentare un percorso di autonomia economica dei destinatari delle azioni, unita ovviamente alle buone prospettive occupazionali che si sono aperte grazie ai progetti individualizzati, è risultata sicuramente una strategia vincente anche per evitare che l'inserimento in **Sfide 2** venisse vissuto dai diretti interessati come una mera opportunità per arrivare al termine dell'esecuzione penale fuori dal carcere; effetto perverso che purtroppo si osserva spesso, in particolare nei casi di tirocini o borse lavoro con retribuzioni scarse e/o erogate per attività non professionalizzanti e senza reali prospettive occupazionali.

Nell'attuazione del progetto si è dovuto fare i conti con la necessità di rivedere parzialmente la logica dell'inserimento lavorativo attraverso il classico strumento del tirocinio finalizzato a un'assunzione diretta; un aggiustamento necessario per far fronte sia ai cambiamenti intercorsi nel mondo del lavoro, sia al cambiamento nella composizione della popolazione target a cui si è fatto cenno sopra. L'obiettivo prioritario dell'assunzione a fine percorso, magari con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, risulta difficilmente praticabile in un contesto lavorativo ormai diffusamente improntato alla precarietà e alla flessibilità<sup>20</sup>. Di conseguenza l'efficacia dei percorsi formativo/lavorativi non deve essere valutata solo in base all'aver ottenuto o meno un inserimento stabile in un posto di lavoro alla fine del

---

rimpatrio volontario assistito e lo sviluppo della cooperazione internazionale per rendere efficaci le azioni di rimpatrio e di ritorno ai paesi d'origine.

<sup>20</sup> È doveroso notare che i dati progettuali mostrano comunque un numero non indifferente di percorsi conclusi con un'assunzione, quantomeno a tempo determinato (cfr. cap. 4.3.2 e cap. 4.3.4).

## La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

periodo di tirocinio, ma anche o forse soprattutto per la capacità di accompagnare gli utenti a muoversi autonomamente in un contesto complesso e fornire ai destinatari delle azioni strumenti e competenze variamente utilizzabili in un mondo del lavoro in veloce trasformazione.

### 4.2.2. Le attività di sensibilizzazione del contesto

Nell'ambito del progetto **Sfide 2** è stato prodotto un documentario divulgativo sulle attività progettuali, con lo scopo di diffondere conoscenze sui percorsi di reinserimento sociale e sulle misure penali non detentive e di sensibilizzare la cittadinanza sull'importanza del sostegno ai percorsi di inserimento lavorativo per chi proviene da un periodo di esecuzione penale.

Il documentario, della durata di 17'32", racconta le storie di alcuni dei destinatari delle azioni, riunendo testimonianze audiovisive di alcuni dei diretti interessati, dei responsabili del progetto, dei referenti istituzionali e soprattutto di molti degli imprenditori che hanno accolto le persone inserite nel progetto per i percorsi di tirocinio formativo. La sua realizzazione, molto curata anche dal punto di vista formale, risulta assolutamente adeguata per la divulgazione presso il pubblico dei *non addetti ai lavori* a cui il video era indirizzato.

Inoltre, come da proposta progettuale, il progetto **Sfide 2** ha visto la realizzazione di attività in alcune scuole superiori e di una serie di eventi di sensibilizzazione diffusi sul territorio regionale, culminate nell'evento conclusivo *Oltre i confini della pena* tenutosi presso la sede della Regione Umbria a Perugia, Palazzo Cesaroni il 23 marzo 2018.



L'evento sarà condotto e coordinato dall'Avv. Cristina Castellano

Il Convegno è accreditato dall'Ordine degli Avvocati di Perugia

Segreteria organizzativa  
Financier Lavoro -  
Via Borellec, 2 - 06127 Perugia  
Tel. 075.5902356  
financierlavoro@financierlavoro.it

INVESTIRE NEL CULO PULCRO

La S.V. è invitata al convegno

**"OLTRE I CONFINI DELLA PENA"**  
evento conclusivo del progetto "Sfide 2"

Venerdì 23 marzo 2018 alle ore 9.00  
Sala Brugnoli di Palazzo Cesaroni

Regione Umbria, Piazza Italia 2, Perugia

Il quadrifoglio  
Helios  
L'ASSURSA

**"OLTRE I CONFINI DELLA PENA"**  
Percorsi di reinserimento socio lavorativo a favore di cittadini in esecuzione penale esterna

**ORE 9.00: ACCOGLIENZA DEI PARTECIPANTI**  
Colazione preparata ed offerta dagli allievi del progetto "Sfide 2" inseriti presso aziende del settore della ristorazione

**ORE 10.00: PROIEZIONE DOCUMENTARIO**  
"Oltre i confini della pena" prodotto dalle cooperative sociali Financier Lavoro - Perugia - Helios - Terni - "Il Quadrifoglio" Orvieto

**INTRODUZIONE E SALUTI**  
Dr. Luca Barberini  
Associazione alla Salute, Coesione Sociale e Welfare Regione Umbria

**INTERVENTI:**

- **Dr.ssa Roberta Veltrini**  
Presidente Financier Lavoro
- **Dr.ssa Lucia Castellano**  
Direttore generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova - Ministero della Giustizia
- **Dr.ssa Laura Borsani**  
Dirigente Coordinamento Esecuzione Penale Esterna Umbria
- **Dr.ssa Maria Blando**  
Direttore Ufficio Esecuzione Penale Esterna di Perugia
- **Dr.ssa Silvia Marchetti**  
Direttore Ufficio Esecuzione Penale Esterna di Terni
- **Dr. Roberto Ferrando**  
Presidente Tribunale di Sorveglianza di Perugia
- **Dr. Fabio Gianfilippi**  
Ufficio di Sorveglianza di Spoleto

Un'ampia rassegna stampa dedicata dai media locali alle azioni progettuali e alle problematiche sottese documenta l'efficace opera di divulgazione che ha affiancato il progetto **Sfide 2**, soprattutto nelle sue fasi conclusive.

### **4.3. I percorsi individuali realizzati nell'ambito del progetto *Sfide 2***

Come descritto nei paragrafi iniziali di questo Rapporto (cfr. cap. 1.1), il servizio di valutazione ha visto la raccolta di informazioni dettagliate relativamente ai percorsi individuali attuati nell'ambito dei due progetti **ROAD** e **Sfide 2** attraverso la somministrazione ai referenti degli Enti attuatori di un modulo on-line per la raccolta dei dati sui singoli percorsi attivati.

Per quanto riguarda **Sfide 2** sono stati compilati 96 moduli relativi ad altrettanti progetti individualizzati avviati nell'ambito del progetto. La compilazione è stata effettuata nei giorni 18 e 19 marzo 2018 dai referenti dei tre Enti attuatori: le cooperative sociali *Frontiera Lavoro* (67 percorsi), *Helios* (20) e *Il Quadrifoglio* (9)<sup>21</sup>.

#### **4.3.1. I destinatari delle azioni**

I dati forniti dai referenti degli Enti attuatori restituiscono un quadro assai eterogeneo della composizione, dal punto di vista delle caratteristiche anagrafiche, del gruppo di persone che hanno usufruito delle azioni progettuali.

Molto diversificata è stata soprattutto l'età dei destinatari delle azioni: il progetto ha coinvolto diversi giovani e giovanissimi (secondo i dati in nostro possesso, 19 destinatari risultavano avere meno di 30 anni) ma prevalentemente le azioni si sono rivolte a persone in età adulta, anche in una fascia d'età relativamente avanzata per un inserimento nel mercato del lavoro: oltre il 60% dei destinatari risultava avere più di 40 anni, con ben 19 destinatari *over-50*. Si tratta di un dato che impone alcune riflessioni sulla necessità di ricorrere a percorsi di sostegno all'inserimento lavorativo per persone di età non più giovane, ma su questo torneremo in seguito (cfr. pag. 62).

Il progetto ha coinvolto un gruppo cospicuo di donne: 12 su 96 destinatari, cioè un caso ogni 8, a fronte di una popolazione di riferimento ove le donne autrici di reato costituiscono una quota decisamente inferiore<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> I dati conferiti dai referenti degli Enti attuatori attraverso il questionario on-line, che vengono analizzati in questo paragrafo, presentano qualche discrepanza rispetto a quelli presentati nel Rapporto di progetto diffuso a fine marzo dagli stessi Enti partner in occasione dell'evento *Oltre i confini della pena*, probabilmente in ragione della diversa tempistica e delle diverse modalità di rilevazione.

<sup>22</sup> Al 31 marzo 2018, le donne ristrette negli istituti penitenziari italiani erano 2.437 su un totale di 58.223 presenze, pari al 4,2% della popolazione detenuta; percentuale sostanzialmente analoga si registra a livello regionale considerando le 60 donne detenute nelle carceri umbre. Non è disponibile il dato relativo alle donne sottoposte a misure penali non detentive. Fonte: Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria - Sezione statistica ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)).

### **Destinatari delle azioni – Distribuzione per sesso, fascia d'età e cittadinanza**

	<i>Femmine</i>	<i>Maschi</i>	<i>Totale</i>
<b>Totale</b>	12	84	96
<i>Fascia d'età</i>			
<b>inferiore a 30 anni</b>	2	17	19
<b>dai 30 ai 40 anni</b>	2	17	19
<b>dai 40 ai 50 anni</b>	8	31	39
<b>oltre i 50 anni</b>	0	19	19
<i>Cittadinanza</i>			
<b>Italiana</b>	10	62	72
<b>Straniera di paese UE</b>	1	2	3
<b>Straniera di paese extra-UE</b>	1	20	21

Tra i destinatari del progetto figuravano 24 persone di cittadinanza non italiana (3 comunitari e 21 di paesi extra-Ue), con un dato sproporzionato per difetto rispetto alla quota di cittadini stranieri presenti in carcere (524 su 1.414 persone detenute nelle quattro carceri umbre – cfr. tabella a pag. 26) ma comprensibile, considerando l'oggettiva maggiore difficoltà dei cittadini stranieri nell'accedere a percorsi penali extra-detentivi e a percorsi di reinserimento sociale, stante la mancanza di documenti validi per la permanenza in Italia e la prospettiva di un'espulsione a fine pena.

Per quanto riguarda i 24 cittadini e cittadine stranieri coinvolti nel progetto, la provenienza è stata assolutamente eterogenea: secondo i dati a noi conferiti, il progetto ha coinvolto infatti 5 destinatari di cittadinanza albanese e altrettanti tunisini, 3 marocchini, 2 persone provenienti dalla Romania e dalla Repubblica Dominicana e gli altri 7 distribuiti tra le cittadinanze argentina, ecuadoregna, macedone, ceca, ucraina, senegalese e nigeriana.

Stando sempre ai dati conferiti dai referenti degli Enti attuatori, tutti i destinatari delle azioni avevano comunque la residenza anagrafica in Umbria; tra loro in 7 risultavano essere residenti presso uno dei quattro istituti penitenziari della regione.

#### **4.3.2. L'impatto del progetto sui percorsi individuali**

Il progetto ha coinvolto prevalentemente persone in affidamento ai servizi sociali o in affidamento terapeutico (in totale 82 casi su 96): un numero importante se rapportato al

## La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

numero di affidati già in carico agli UEPE di riferimento<sup>23</sup>. 9 persone sono state inserite nel progetto essendo ancora in stato di detenzione, con un fine pena piuttosto a breve termine e che comunque avrebbe consentito loro di rientrare, in assenza di condizioni di ostatività, nei termini previsti per l'ottenimento dell'affidamento o il passaggio a una misura penale non detentiva. Molto pochi i casi di persone sottoposte a altro tipo di misure penali: 2 in regime di detenzione domiciliare<sup>24</sup> e solo 3 sottoposti all'istituto della messa alla prova. In linea con le misure penali concesse, quasi tutti i destinatari delle azioni avevano un residuo pena limitato, quasi sempre inferiore ai 3 anni. Pochi però i casi di persone inserite nel progetto con pochi mesi di condanna ancora da scontare: solo in 2 casi il residuo pena al momento dell'avvio del percorso individuale risultava essere inferiore all'anno.

### Misura penale a cui erano sottoposti i destinatari delle azioni al momento dell'avvio del percorso individuale

	<i>meno di 1 anno</i>	<i>da 1 a 2 anni</i>	<i>da 2 a 3 anni</i>	<i>da 3 a 4 anni</i>	<i>oltre 4 anni</i>	<i>non condannato (MAP)</i>	<i>Totale</i>
<b>Detenzione (le attività previste nel progetto individualizzato si sono svolte all'interno dell'istituto penitenziario)</b>		3	1				<b>4</b>
<b>Detenzione usufruendo dell'art. 21 O.P.</b>		1	3	1			<b>5</b>
<b>Semilibertà</b>							<b>0</b>
<b>Affidamento ordinario ai servizi sociali</b>	1	35	33	2	1		<b>72</b>
<b>Affidamento terapeutico</b>	1	6	3				<b>10</b>
<b>Detenzione domiciliare</b>			2				<b>2</b>
<b>Messa alla prova</b>						3	<b>3</b>
<b>Totale</b>	<b>2</b>	<b>45</b>	<b>42</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>96</b>

<sup>23</sup> A puro titolo indicativo e con la doverosa premessa sul fatto che il numero di utenti degli UEPE sarà sicuramente aumentato rispetto al dato in nostro possesso per effetto dell'evoluzione del sistema penale, ricordiamo che gli affidati in carico agli UEPE di Perugia e Terni erano 241 al 31 dicembre 2016 e che nel corso di quello stesso anno erano stati avviati complessivamente 453 nuovi percorsi di affidamento in prova o affidamento terapeutico (cfr. tabella a pag. 30).

<sup>24</sup> Ricordiamo che la normativa prevede che, pur in un regime di detenzione domiciliare, il condannato possa essere autorizzato a uscire dal proprio domicilio in orari prestabiliti per svolgere attività lavorative o formative.

## La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

Un elemento importante per avere un'idea del potenziale impatto del progetto sui percorsi individuali di reinserimento sociale alla fine della pena viene dall'analisi dei dati a nostra disposizione relativi al livello di scolarizzazione e professionalizzazione pregressa dei destinatari delle azioni.

Quasi tutte le persone inserite nel progetto hanno un livello di scolarizzazione molto basso; solo in 3 – tra cui 2 donne – hanno raggiunto un titolo di studio di scuola superiore, mentre ben in 9 su 96 non hanno neanche chiuso il ciclo di quella che costituiva la scuola dell'obbligo.

### Titolo di studio dei destinatari delle azioni

	<i>Femmine</i>	<i>Maschi</i>	<i>Totale</i>
<b>Nessun titolo di studio</b>	1	1	<b>2</b>
<b>Licenza di scuola primaria (o titolo estero equivalente)</b>	1	6	<b>7</b>
<b>Licenza di scuola secondaria di 1° grado (o titolo estero equivalente)</b>	8	76	<b>84</b>
<b>Qualifica professionale</b>			<b>0</b>
<b>Diploma di scuola secondaria superiore (o titolo estero equivalente)</b>	2	1	<b>3</b>
<b>Diploma universitario, laurea triennale, laurea magistrale o titoli superiori</b>			<b>0</b>
<b>Totale</b>	<b>12</b>	<b>84</b>	<b>96</b>

Anche in relazione alla condizione lavorativa dei destinatari delle azioni, il quadro che emerge può dirsi estremamente difficile. Solo 26 delle 96 persone inserite nel progetto avevano un lavoro regolare al momento dell'avvio dell'azione penale, che in 15 casi era però un lavoro a tempo determinato o saltuario. In 33 casi risulta che i destinatari delle azioni lavoravano *in nero* mentre altri 36 non risultavano svolgere alcun tipo di attività lavorativa né scolastica o formativa.

Solo una quota limitata dei destinatari delle azioni aveva fatto esperienza continuativamente per almeno un anno di un'attività lavorativa regolare: solo in 29 su 96, più 10 che avevano avuto esperienze di lavoro regolare ma per meno di un anno. Ben 15 i casi di persone che risultavano non aver mai fatto alcun tipo di esperienza lavorativa, neanche per lavoretti saltuari o *in nero*.

## Informazioni su situazione ed esperienze lavorative dei destinatari delle azioni

<i>Situazione lavorativa antecedente l'azione penale:</i>	
<b>Aveva un lavoro regolare a tempo indeterminato (dipendente o autonomo)</b>	<b>11</b>
<b>Aveva un lavoro regolare a tempo determinato o saltuario</b>	<b>15</b>
<b>Lavorava non in regola</b>	<b>33</b>
<b>Studiava o frequentava un corso di formazione professionale</b>	<b>0</b>
<b>Non svolgeva alcuna attività lavorativa o formativa</b>	<b>36</b>
<b>ALTRO: Pensionato INPS</b>	<b>1</b>
<i>Esperienze lavorative pregresse:</i>	
<b>Prima di avere problemi penali, aveva lavorato continuativamente per almeno un anno</b>	<b>29</b>
<b>Prima di avere problemi penali, aveva lavorato continuativamente ma per meno di un anno</b>	<b>10</b>
<b>Prima di avere problemi penali, aveva svolto soltanto lavori saltuari e/o non in regola</b>	<b>42</b>
<b>Prima di avere problemi penali, non aveva fatto nessun tipo di esperienza lavorativa</b>	<b>15</b>

Un'ultima annotazione merita il dato raccolto in merito ad eventuali esperienze lavorative fatte in carcere. Tolti i casi di destinatari per cui la misura penale non ha comportato nessun periodo di carcerazione, in molti (48 persone) hanno lavorato in carcere, ma si è trattato sempre di lavori alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria. Nessuna esperienza con attività lavorative portate all'interno degli istituti da aziende o cooperative sociali esterne.

### 4.3.3. Contenuto ed esito dei progetti individualizzati

Come già più volte riportato, i percorsi individuali predisposti nel progetto **Sfide 2** di cui abbiamo ricevuto informazione dagli Enti attuatori sono stati 96, di cui 4 progettati ma mai avviati, 7 interrotti prima dell'avvio del tirocinio formativo, 11 durante il tirocinio e 72 regolarmente portati a termine al momento della rilevazione dei dati<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Il questionario on-line è stato inviato ai referenti degli Enti attuatori il 15 marzo 2018; tutte le risposte relative al progetto **Sfide 2** sono state conferite tra il 18 e il 19 marzo. A quella data risultavano ancora due percorsi non conclusi.

### Qual è stato l'andamento del percorso individuale?

	<i>Numero</i>
<b>È stato progettato e predisposto ma mai avviato</b>	<b>4</b>
<b>Si è interrotto durante la fase delle attività di orientamento e bilancio delle competenze</b>	<b>4</b>
<b>Si è interrotto alla fine delle attività di orientamento e bilancio delle competenze</b>	<b>3</b>
<b>Si è interrotto durante la fase di tirocinio</b>	<b>11</b>
<b>Ha visto la conclusione della fase di tirocinio</b>	<b>72</b>
<b>È ancora in corso (*)</b>	<b>2</b>
<b>Totale</b>	<b>96</b>

All'origine dei 4 casi di mancato avvio dei percorsi individuali e dei 18 casi di interruzione nel corso del progetto (di cui 7 prima dell'avvio del tirocinio formativo e 11 durante il tirocinio) sarebbero state prevalentemente ragioni penali (5 casi per aggravamento della misura penale e 2 per intervenuto nuovo provvedimento) o valutazioni da parte degli operatori del progetto. Ma in 4 casi l'interruzione è avvenuta per ragioni positive, in particolare l'aver ricevuto una proposta di lavoro alternativa al tirocinio, che in un paio di casi prevedevano addirittura un'assunzione con contratto a tempo indeterminato.

Escluso i tre progetti individualizzati mai avviati, tutti i percorsi sono durati diversi mesi: in base ai dati conferiti, la durata è stata di almeno 4 mesi e mezzo ma la netta maggioranza dei percorsi (73 sui 91 per cui è stato possibile ricostruire la durata del percorso) avrebbero avuto una durata compresa tra i 6 mesi e l'anno.

### Attività di orientamento e di bilancio di competenze all'interno dei percorsi individuali

<i>numero di ore di orientamento</i>	<i>esito del percorso individuale</i>				<i>percorso ancora in corso</i>	<i>percorso mai avviato</i>
	<i>interrotto durante orientamento</i>	<i>interrotto alla fine dell'orientamento</i>	<i>interrotto durante tirocinio</i>	<i>tirocinio concluso</i>		
<b>4 ore</b>	1	1				
<b>20 ore</b>			1			
<b>35 ore</b>	2		8	33	2	
<b>37 ore</b>	1	2	2	39		
<b>Totale</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>72</b>	<b>2</b>	<b>4</b>

Ad esclusione dei 4 percorsi rimasti sulla carta, tutti i 92 percorsi avviati hanno visto la realizzazione di attività di orientamento e di bilancio di competenze che, tranne rari casi di interruzione del percorso, hanno avuto una durata tra le 35 e le 37 ore.

Grazie alla partnership progettuale che ha coinvolto, oltre ai tre Enti attuatori, diverse realtà istituzionali e del privato sociale umbro, è stato possibile garantire una buona capillarità nell'offerta delle attività di orientamento e bilancio competenze su tutto il territorio regionale: oltre alle sedi di Perugia, Terni e Orvieto delle tre cooperative direttamente coinvolte nell'attuazione del progetto, le attività risultano essere state realizzate anche presso la sede della Confcommercio a Gubbio e della Cooperativa sociale *Fioreverde* di Città di Castello; nei Comuni di Assisi, Foligno e Panicale; in alcune Comunità terapeutiche e riabilitative a Spoleto, Spello e Magione; presso l'UEPE di Spoleto e presso i due istituti penitenziari di Perugia e Orvieto.

#### **4.3.4. I tirocini formativi**

L'elemento principale dei progetti individualizzati realizzati nell'ambito di ***Sfide 2*** era costituito dalla possibilità di usufruire di un periodo di tirocinio formativo extracurricolare in deroga ai sensi della L.R. 17/2013 e della relativa direttiva di attuazione, della durata di 6 mesi, accompagnato da un servizio individualizzato di *tutorship*.

Per il periodo di tirocinio era stata prevista l'erogazione di una cospicua indennità mensile (fino a 800 Euro per un impegno a tempo pieno), modulabile in base alla quantità di ore di tirocinio settimanali che venivano programmate per il singolo destinatario.

Tutti i progetti individualizzati hanno quindi previsto la fase di tirocinio che è giunta regolarmente al termine in ben 72 casi, cioè nel 75% dei percorsi attivati. In 11 casi il tirocinio non è stato neanche avviato (4 percorsi mai avviati, 7 interrotti durante o alla fine delle attività di orientamento e bilancio competenze) mentre in altri 11 casi il tirocinio è stato avviato ma non è giunto al termine. In 4 casi l'interruzione è però dovuta a una ragione positiva, in particolare perché al destinatario delle azioni si è prospettata un'opportunità lavorativa immediata.

**Tirocini formativi extracurricolari in deroga (L.R. 17/2013)  
realizzati nell'ambito dei percorsi individuali**

<i>Il tirocinio...</i>	<i>percorso mai avviato</i>	<i>esito del percorso individuale</i>				<i>percorso ancora in corso</i>	<i>Totale</i>
		<i>interrotto durante orientamento</i>	<i>interrotto alla fine dell'orientamento</i>	<i>interrotto durante tirocinio</i>	<i>tirocinio concluso</i>		
<b>...non era stato inserito nel progetto individualizzato</b>							<b>0</b>
<b>...era stato inserito nel progetto individualizzato ma non è mai stato avviato</b>	4	4	3				<b>11</b>
<b>...è stato avviato ma non è giunto al termine</b>				11			<b>11</b>
<b>...è stato avviato ed è giunto regolarmente al termine</b>					72		<b>72</b>
<b>...è ancora in corso</b>						2	<b>2</b>
<b>Totale</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>72</b>	<b>2</b>	<b>92</b>

La maggior parte dei tirocini prevedeva un impiego a tempo pieno di 40 ore settimanali; solo in qualche caso la previsione di impegno era ridotta, ma comunque mai al di sotto delle 32 ore settimanali. Complessivamente, a parte un caso di tirocinio durato complessivamente 825 ore, tutti i tirocini conclusi hanno visto una durata variabile tra le 900 e le 1.032 ore.

Tutti i tirocini avviati, come da progetto, risultano essere stati affiancati da un servizio di *tutorship* finalizzato all'accompagnamento lavorativo per un ammontare complessivo di 50 ore di servizio erogato su ogni percorsi individualizzato, tranne in un caso di tirocinio interrotto per cui il servizio erogato è stato solo di 30 ore.

Quasi i tre quarti dei tirocini (62 su 85) sono stata realizzati presso imprese private di piccole o medie dimensioni, sfruttando ampiamente la rete di aziende con cui gli Enti attuatori erano già in contatto (cfr. cap. 4.1.1). Un'altra quota cospicua di inserimenti per i tirocini è stata realizzata presso Cooperative sociali di tipo B (17) o presso associazioni sportive o altri enti no profit (4 in totale).

### **Qual è la tipologia di impresa presso cui si è svolto il tirocinio?**

	<i>Tirocinio avviato ma interrotto</i>	<i>Tirocinio concluso</i>	<i>Percorso ancora in corso</i>	<i>Totale</i>
<b>Impresa a conduzione familiare</b>				<b>0</b>
<b>Piccola o media impresa</b>	10	51	1	<b>62</b>
<b>Grande impresa</b>		1		<b>1</b>
<b>Cooperativa sociale di tipo B</b>		16	1	<b>17</b>
<b>Altro ente no-profit</b>		2		<b>2</b>
<b>ALTRO: Associazione sportiva</b>	1	1		<b>2</b>
<b>ALTRO: Comune di Campello sul Clitunno</b>		1		<b>1</b>
<b>Totale</b>	<b>11</b>	<b>72</b>	<b>2</b>	<b>85</b>

In linea con la struttura occupazionale e l'andamento del mercato del lavoro in regione (cfr. dati a pag. 35), le imprese coinvolte operano prevalentemente nel settore agricolo o in quello terziario, soprattutto nel campo della ristorazione, del commercio e delle strutture ricettive; qualche tirocinio si è svolto anche nel settore dei servizi di pulizia e dell'assistenza anziani o disabili; rari i casi di tirocinio in attività meccaniche/metalmeccaniche, edili e della logistica. Come indicato in precedenza, degli 85 tirocini attivati 11 risultano essere stati interrotti prima della conclusione, 2 erano ancora in corso al momento del conferimento dei dati e 72 sono arrivati regolarmente a conclusione. I casi di riuscita sono molti: 5 tirocini conclusi con un'assunzione regolare a tempo indeterminato e altri 26 con un contratto a termine, a cui vanno sommati i casi di tirocini interrotti a seguito di una proposta alternativa di assunzione; ulteriori 4 tirocini hanno portato all'avvio di una collaborazione lavorativa in regime di lavoro autonomo o altre forme contrattuali *atipiche*, mentre 2 sono i casi in cui la proposta di inserimento lavorativo è stata rifiutata dall'interessato. Sono quindi meno della metà i casi in cui il tirocinio non ha portato ad alcuna prospettiva lavorativa immediata (31 casi), più un caso in cui il possibile inserimento lavorativo è stato vanificato dall'arresto dell'interessato.

## **4.4. Considerazioni valutative**

### **4.4.1. L'impatto qualitativo del progetto sui percorsi di reinserimento sociale dei destinatari delle azioni**

Il progetto *Sfide 2* ha sicuramente rappresentato un'importante opportunità di cambiamento nei percorsi di vita dei destinatari delle azioni, offrendo loro una strada praticabile per costruirsi un futuro lontano da comportamenti criminali attraverso l'orientamento, l'apprendimento e la sperimentazione di un'attività lavorativa.

Di norma, nei percorsi ordinari di reinserimento sociale di persone sottoposte a provvedimenti penali non si hanno risorse e operatori dedicati in specifico agli interventi per l'inserimento o reinserimento lavorativo che consentano di andare oltre le competenze degli assistenti sociali degli UEPE, i cui margini di intervento sono però limitati anche per l'aumento notevole nei carichi di lavoro che hanno dovuto fronteggiare negli ultimi anni (cfr. cap. 2.2.2). Di conseguenza, un progetto che mette a disposizione a operatori e risorse espressamente dedicati a costruire percorsi di accompagnamento e sostegno al reinserimento sociale e lavorativo rappresenta un'opportunità notevole per le persone coinvolte.

L'intervento si è rivelato estremamente efficace soprattutto se si tiene conto della scarsa scolarizzazione e professionalità acquisita dai destinatari delle azioni (cfr. cap. 4.3.2). Ovviamente la valutazione dell'impatto dei progetti individualizzati in termini di reinserimento socio-lavorativo stabile e di contrasto della recidiva individuale potrà essere fatta in maniera definitiva solo su un arco temporale più lungo. Già ora è possibile però rilevare che gli interventi realizzati attraverso il progetto si sono rivelati efficaci per costruire percorsi virtuosi di reinserimento sociale e lavorativo al termine del percorso penale. Il progetto ha ottenuto ottimi risultati in termini di completamento dei percorsi individuali e di esito positivo degli stessi (cfr. pag. 58). Per molti destinatari delle azioni, già nel corso della realizzazione delle azioni progettuali si è prospettata la possibilità di un inserimento lavorativo stabile; più in generale, il progetto ha consentito di costruire condizioni favorevoli per il futuro lavorativo dei destinatari e, quindi, per la costruzione di un progetto di vita autonomo senza un ulteriore ricorso a comportamenti criminali.

### **4.4.2. L'impatto complessivo del progetto rispetto alla valutazione del bisogno tra la popolazione target**

Ovviamente, condizione necessaria affinché si potessero raggiungere i risultati sopra descritti era il fatto che il lavoro fosse effettivamente l'elemento chiave del percorso individuale rieducativo e risocializzante insito nell'azione penale. Si può quindi asserire che un simile intervento incentrato sull'inserimento lavorativo è risultato particolarmente efficace grazie al verificarsi di due condizioni:

- il fatto di essere stato realizzato in un contesto come quello umbro, dove altre

problematiche tipiche delle persone con problemi penali (in particolare il problema abitativo e quello della presa in carico socio-assistenziale dai servizi sociali territoriali) trovano risposta in politiche settoriali efficaci; in altri contesti territoriali, per esempio, interventi simili non riuscirebbero se non fossero accompagnati da un efficace intervento di housing sociale;

- il fatto di aver potuto effettuare un'attenta selezione tra i possibili destinatari delle azioni, per escludere tutte quelle categorie di persone sottoposte a misure penali per cui il lavoro rappresenta solo un aspetto di una multi-problematicità estremamente complessa; ma non bisogna dimenticare che la popolazione detenuta ha il suo interno quote cospicue di detenuti malati, di persone con problemi psichici se non addirittura psichiatrici, di detenuti anziani spesso sottoposti a lunghe carcerazioni e di cittadini stranieri per cui i percorsi di reinserimento sociale sono fortemente vincolati dall'assenza o dall'impossibilità di accedere a un titolo di soggiorno regolare.

Quest'ultimo punto ci porta a sottolineare come, a fronte di un impatto cruciale sui percorsi individuali dei destinatari degli interventi del progetto **Sfide 2** che quindi ne consigliano e sollecitano la prosecuzione, non si può limitare solo a interventi di questo tipo le azioni dirette al sostegno dei percorsi di reinserimento sociale delle persone sottoposte a misure penali sul territorio. Il fatto che tra i destinatari delle azioni siano state inserite anche persone di età non più giovane, persino alcuni *over-60*, è la cartina di tornasole di come l'offerta di un percorso di avvicinamento al lavoro e l'opportunità di un tirocinio relativamente ben retribuito – programmato per favorire, in linea con le finalità del Fondo Sociale Europeo, l'occupabilità e l'inserimento nel mercato occupazionale dei destinatari – sia stata sfruttata anche per situazioni che avrebbero richiesto risposte diverse, ma per cui evidentemente non erano a disposizione risorse e progettualità adeguate.

Anche limitandosi al puro intervento sul versante lavorativo e tenendo conto delle dimensioni della popolazione sottoposta a misure penali (cfr. i dati riportati nei cap. 2.2.1 e cap. 2.2.2 e le considerazioni all'inizio del cap. 4.2), gli interventi finanziati non potevano che avere un carattere di sperimentaltà e un'incidenza quantitativamente limitata rispetto al bisogno complessivo esistente sul territorio. Il target delle persone sottoposte a misure penali sul territorio umbro è decisamente molto più ampio rispetto ai limiti quantitativi nelle possibilità di presa in carico di un progetto come questo. Di conseguenza l'impatto complessivo risulta essere necessariamente limitato dal punto di vista numerico, rispetto a un bisogno di entità sicuramente maggiore di quello affrontabile con risorse provenienti da fonti di finanziamento come queste.

È quindi importante mantenere e valorizzare l'aspetto sperimentale e addizionale dei progetti finanziati con fondi FSE e, una volta verificata la loro efficacia, occorre che siano trasformati in politiche strutturali messe in atto dalle istituzioni locali e nazionali competenti con continuità e stanziamenti adeguati di risorse. La difficoltà nel trasformare queste sperimentazioni positive in progetti strutturali a fronte di un bisogno costante si traduce infatti nella mancanza di continuità degli interventi, con interruzioni e buchi temporali che creano seri problemi nella gestione ordinaria dell'utenza.

### 4.4.3. Azioni, territorio, relazioni e lavoro di rete

Come già descritto in precedenza, il progetto **Sfide 2** si inseriva in un contesto di politiche regionali ben consolidate nel campo dell'esecuzione penale ed è stato progettato e sviluppato in sostanziale continuità con il precedente primo progetto **Sfide**, di cui ha potuto recuperare, rivedere e se necessario affinare finalità e strategie di intervento. È però cambiato il target di riferimento: le risorse che prima venivano destinate ai progetti interni alle carceri umbre, con questa programmazione sono state destinate agli interventi rivolti alle persone in esecuzione penale esterna.

In generale si può affermare che la possibilità di sfruttare la continuità con una precedente progettualità e di inserirsi in un contesto di politiche regionali ben strutturate ha reso sicuramente più facile e lineare sia la progettazione che la realizzazione delle azioni del progetto **Sfide 2**. La sperimentazione già fatta di percorsi analoghi ha permesso di strutturare una proposta progettuale ben dettagliata ed effettivamente corrispondente ai bisogni dei destinatari.

La continuità, che sicuramente è stato un elemento di forza del progetto, ha però anche costretto a un parziale spostamento dell'asse dell'intervento rispetto a quanto originariamente previsto nell'Atto di indirizzo, riadattando il target per far fronte a situazioni emergenziali che avrebbero forse richiesto altre risorse e altri tipi di intervento (cfr. cap. 4.2). L'operare in continuità con esperienze già fatte ha prodotto anche evidenti benefici nel lavoro di rete e nella qualità della necessaria interazione con l'Amministrazione penale e penitenziaria. La condivisione degli obiettivi e l'abitudine a cooperare rappresentano sicuramente aspetti positivi nell'attuazione di questa proposta progettuale, che ha comunque previsto frequenti incontri di monitoraggio congiunti e un operato dei *tutor* particolarmente dedicato a mantenere una comunicazione costante con le assistenti sociali di UEPE.

Un discorso analogo vale per la collaborazione e il coinvolgimento attivo delle istituzioni locali, soprattutto dei Comuni, attraverso i *SAL* delle Zone sociali. Peraltro la buona riuscita del progetto è stata resa possibile, come già accennato in precedenza, da un sistema di servizi sociali territoriali attenti e aperti alla presa in carico di persone provenienti da percorsi penali e da un contesto socio-economico in cui problematiche quali ad esempio disoccupazione o emergenza abitativa non hanno manifestato le criticità riscontrabili altrove.

La partnership del progetto ha consentito di dare vita e rafforzare una rete di Enti attuatori e partner esterni ben strutturata e capillare, con la conseguenza positiva di delocalizzazione gli interventi su tutto il territorio regionale, tenendo anche adeguatamente in conto le esigenze territoriali dei destinatari delle azioni.

### 4.4.4. Margini di miglioramento

Per concludere indichiamo alcuni possibili margini di miglioramento del progetto, così come sono risultati nelle diverse fasi delle attività di valutazione, soprattutto in relazione alla strutturazione delle azioni progettuali e alla costruzione dei percorsi individuali.

Dai dati e dal confronto con gli *stakeholders* istituzionali è emersa l'opportunità di prevedere nel progetto anche percorsi di semplice orientamento o accompagnamento, non necessariamente legati al tirocinio e all'erogazione di una borsa lavoro. Questo consentirebbe di favorire e poter valorizzare, anche dal punto di vista del monitoraggio e della valutazione della performance di progetto, eventuali interruzioni nei percorsi individuali dovute a proposte di inserimento lavorativo alternative ai tirocini previsti in origine nei progetti individualizzati. Appare importante tenere conto del fatto che alcuni destinatari hanno mostrato la capacità di trovarsi un'occupazione autonomamente, ma non per questo non necessitano di un supporto e di un accompagnamento all'inserimento lavorativo.

Più in generale, emerge la necessità – nei limiti resi possibili dai vincoli dettati dalla programmazione – di garantire una maggiore flessibilità nella gestione del monte ore individuale, per esempio consentendo di modificare la durata dei percorsi individuali per realizzare le stesse ore di tirocinio in un arco temporale più lungo laddove se ne verifichi l'esigenza (come nel caso di persone con difficoltà di salute o di dipendenza, donne con figli, ragazzi di età giovane e giovanissima).

Analogamente appare utile personalizzare maggiormente gli interventi, mettendo a sistema anche la possibilità di intreccio dei percorsi individuali realizzati all'interno del progetto con interventi paralleli, che possono essere necessari su singoli destinatari per affrontare altre problematiche specifiche a latere di quella lavorativa (per esempio interventi terapeutici o di sostegno psicologico, mediazione culturale o familiare, interventi di sostegno alla genitorialità).

Infine si sottolinea l'importanza di individuare, nell'interazione con l'Amministrazione penale e penitenziaria a livello nazionale e locale e con gli Enti locali, strategie – anche attraverso l'utilizzo complementare e sinergico di diverse fonti di finanziamento – per rendere strutturali gli interventi, o quantomeno per garantire la maggior continuità possibile nei percorsi progettuali ed evitare interruzioni nell'erogazione delle risorse necessarie per questo tipo di interventi.



**Appendice**  
**La valutazione in sintesi**  
**del progetto *Sfide 2***



**La valutazione del progetto *Sfide 2* in sintesi**

	<i>Punti di forza</i>	<i>Criticità</i>	<i>Margini di miglioramento</i>
<b>Impatto ed efficacia degli interventi realizzati</b>	Il progetto ha dimostrato una notevole efficacia nel perseguire gli obiettivi previsti per i progetti individualizzati (molti percorsi correttamente conclusi, diversi inserimenti lavorativi realizzati).	Evidenti limiti quantitativi nelle possibilità di presa in carico e di estensione su una popolazione multiproblematica e diversificata come è quella degli adulti sottoposti a misure penali.	Occorrerebbe aumentare il numero di percorsi attivabili.
<b>Target dei destinatari</b>	L'intervento è stato efficace rispetto ai percorsi individuali anche perché è stata possibile a monte una accurata selezione dei destinatari per cui il sostegno all'inserimento lavorativo costituiva effettivamente la condizione centrale e prioritaria nel percorso di reinserimento sociale alla fine dell'esecuzione penale.	In qualche caso è stato necessario uno spostamento dell'asse dell'intervento e un riadattamento del target per far fronte a situazioni emergenziali che richiederebbero altre risorse e altri tipi di intervento.	
<b>Strutturazione delle azioni; flessibilità/rigidità</b>	Proposta progettuale ben dettagliata ed effettivamente corrispondente ai bisogni dei destinatari, potendo anche recuperare l'esperienza accumulata in precedenti sperimentazioni già realizzate in precedenti progetti analoghi.		Prevedere anche percorsi di semplice orientamento o accompagnamento, non necessariamente legati al tirocinio e all'erogazione di una borsa lavoro, vista la capacità di alcuni destinatari di trovarsi un'occupazione autonomamente (ma non per questo si tratta di persone che non necessitano di un supporto). Garantire una maggiore flessibilità nella gestione del monte ore individuale, p. es. consentendo un allungamento dei percorsi individuali per realizzare le stesse ore di tirocinio in un arco temporale più lungo laddove se ne verifici l'esigenza (come nel caso di persone con difficoltà di salute o di dipendenza, donne con figli, giovanissimi).

**La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna**

	<i>Punti di forza</i>	<i>Criticità</i>	<i>Margini di miglioramento</i>
<b>Continuità con le politiche regionali e con precedenti progettualità attuate in materia</b>	Il progetto ha potuto sfruttare la continuità col precedente progetto <i>Sfide</i> , di cui ha mantenuto finalità e alcune modalità di intervento pur se su un target parzialmente differente. Si è inoltre inserito in un contesto consolidato di politiche regionali in materia.		
<b>Elementi di contesto che possono favorire o ostacolare l'azione progettuale</b>	L'efficacia dell'intervento sul lavoro si è potuto realizzare anche grazie anche a un quadro socio-economico che riesce a offrire servizi efficaci nel campo dell'housing e della presa in carico socio-assistenziale, spesso necessari per il buon esito dei percorsi di reinserimento sociale delle persone sottoposte a misure penali.		Garantire, ove necessario, interventi paralleli rivolti ai destinatari delle azioni su problematiche specifiche (es. interventi terapeutici, sostegno psicologico, mediazione culturale o familiare, sostegno alla genitorialità), mettendo a sistema anche la possibilità di intreccio tra le azioni progettuali e questi altri interventi.
<b>Coinvolgimento degli attori istituzionali dell'area penale</b>	L'Amministrazione penale è stata coinvolta in maniera attiva nella realizzazione del progetto. È stata mantenuta una comunicazione ottima e costante con le assistenti sociali dell'UEPE anche grazie all'azione dei <i>tutor</i> e ai frequenti incontri di monitoraggio.		
<b>Coinvolgimento di altri attori istituzionali</b>	Il progetto è stato in grado di garantire un buon coinvolgimento soprattutto dei Comuni attraverso le Zone sociali. Importante l'opportunità che il progetto ha offerto di consolidare le relazioni con l'Università.		

**La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna**

	<i>Punti di forza</i>	<i>Criticità</i>	<i>Margini di miglioramento</i>
<b>Capillarità ed efficacia della rete sul territorio</b>	La rete è risultata ben strutturata e, nonostante la partnership di progetto prevedesse solo tre Enti attuatori, è stata capace di produrre un intervento capillare e di garantire una buona delocalizzazione degli interventi su tutto il territorio regionale.		
<b>Effetti collaterali agli obiettivi specifici delle azioni</b>	Il progetto ha contribuito efficacemente alla diffusione sul territorio umbro di una cultura più attenta e consapevole delle potenzialità e dei vantaggi del sistema dell'esecuzione penale esterna.	Il progetto, rivolto a persone in esecuzione penale esterna, ha involontariamente prodotto un effetto di sostituzione nell'erogazione di risorse a scapito del sistema penitenziario regionale (risorse per il sistema penitenziario non dovute ma che la Regione Umbria aveva garantito in passato).	
<b>Prospettive di continuità dell'intervento</b>		A fronte di un bisogno ingente e costante, l'azione attraverso progettualità e sperimentazioni non trasformate in azioni strutturali attraverso l'utilizzo di politiche ordinarie, genera mancanza di continuità e buchi temporali negli interventi.	



## 5. Il progetto **ROAD: Ragazzi Oggi, Adulti Domani**

### 5.1. Descrizione del progetto

Il progetto **ROAD**, rivolto a minori e giovani adulti, in carico all'Ufficio di servizio sociale minorenni di Perugia, prevedeva la realizzazione di percorsi di inclusione sociale attraverso un sistema integrato di interventi realizzati da una rete qualificata, composta da attori con competenze specifiche nel settore ed estesa su tutto il territorio regionale.

A seguito di un'attenta analisi delle caratteristiche della popolazione minorile sottoposta a misure penali, e delle cause che potrebbero essere all'origine dei relativi comportamenti delinquenziali e devianti, il progetto **ROAD** si è posto la finalità di "attivare le leve di protezione necessarie a far emergere le potenzialità dei ragazzi che vi parteciperanno, proponendo uno stretto legame con il territorio e le risorse che questo offre".

#### 5.1.1. La proposta progettuale

Fattore caratterizzante della proposta progettuale era quella di attuare azioni di orientamento e tutoraggio attraverso "una metodologia innovativa che mette in sinergia figure professionali di orientamento con i *coach* umanistici che praticano il Metodo Orientamento Vocazionale (M.O.V)", basata sul principio per cui "essere responsabili della propria vocazione significa saper selezionare e scegliere, acquisendo gli strumenti necessari per farlo partendo dalle proprie potenzialità". In sostanza, si proponeva "un percorso di supporto e sostegno ai minori e ai giovani adulti in esecuzione penale che consenta loro di riappropriarsi di una nuova visione di sé, anche facendo esperienze in contesti positivi, dinamici e attenti a far emergere e valorizzare le risorse umanamente positive delle persone". Obiettivo generale del progetto era quindi "sperimentare interventi volti a potenziare le competenze professionali dei destinatari, minori e giovani adulti in esecuzione penale, migliorare le relazioni e i rapporti interpersonali, per agevolare il processo di inclusione sociale e lavorativa, attraverso l'offerta di strumenti conoscitivi e professionali e azioni di sensibilizzazione, necessari per contrastare le condizioni di discriminazione nel mercato del lavoro e assicurare capacità competitiva, in condizioni di parità, nel sistema delle relazioni, nella famiglia e nella società". Tale obiettivo generale veniva poi declinato in una serie di obiettivi specifici che la proposta progettuale specificava in:

- "sostegno all'inclusione sociale e integrazione del minore o giovane adulto nel contesto di appartenenza attraverso percorsi individualizzati di orientamento vocazionale e *tutoring* finalizzati all'ampliamento delle competenze civiche, sociali e professionali, nonché esperienze pratiche di tirocinio";
- "promozione in tutte le fasi del progetto di azioni che favoriscono la parità di genere, le pari opportunità e l'intercultura, attraverso l'utilizzo di specifiche risorse umane professionali e metodi formativi, adeguati alle specifiche situazioni personali dei beneficiari del progetto";

- "sensibilizzazione del contesto economico e produttivo locale per l'incontro domanda-offerta al fine di aumentare le opportunità occupazionali mediante incontri/evento campagne informative nei territori di riferimento del progetto";
- "implementazione di collaborazioni, co-progettazione e azioni specifiche nella rete territoriale che a livello locale si occupa di minori, adolescenti e giovani adulti che implicano l'utilizzo di metodi e risorse territoriali specifiche quali la *peer education*, esperienze di volontariato o professionali individuate sulla base di interessi e vocazioni";
- "sostegno alla diffusione di buone prassi attraverso la codificazione del modello sperimentato e la replicabilità dell'esperienza sia sul piano dei metodi innovativi utilizzati in relazione agli interventi individuali, che alle iniziative di sensibilizzazione".

La composizione della partnership di progetto, per cui era prevista la costituzione in Associazione temporanea di scopo, comprendeva le cooperative sociali *ASAD* (Ente capofila), *Il cerchio*, *La locomotiva*, *Onda*, *ARIS formazione e ricerca*, *Papaveri Rossi*, *Luigi Carli*, *Oasi Agricola* e *Isola*.

Oltre agli Enti sopracitati il progetto indicava una fitta rete di partenariato "funzionale allo svolgimento di tutte le attività di progetto al fine dell'inclusione sociale e della connessione tra i diversi *stakeholders*"; la proposta progettuale citava al riguardo i Cesvol di Perugia e Terni, i Comuni delle due province, l'Università degli studi di Perugia, il Centro studi di Foligno, la Scuola Terni Edilizia, la Lega Coop Umbria, il Centro per l'impiego, la Confartigianato di Gubbio e il Consorzio *Itaca*. Tra i partner di progetto erano compresi inoltre soggetti che hanno maturato una lunga esperienza di lavoro nel campo dell'inclusione sociale e dei percorsi di inserimento e reinserimento lavorativo, anche all'interno dei Servizi comunali di accompagnamento al lavoro (*SAL*).

## **5.1.2. La strutturazione delle azioni**

In linea con quanto previsto dall'Avviso, le azioni inserite nella proposta progettuale si articolano in due macro-categorie distinte in base alla tipologia dei destinatari:

- interventi rivolti a minori compresi fra i 15 e i 18 anni non compiuti (prossimi adulti) in assenza di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione – **percorsi E1**;
- interventi rivolti a giovani adulti (18/25 anni) inclusi prossimi adulti (15/18 anni) con assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione – **percorsi E2**.

Mentre gli interventi rivolti ai minori erano finalizzati a realizzare un percorso di accompagnamento funzionale all'effettivo assolvimento del diritto-dovere di istruzione e formazione, per i giovani adulti o prossimi adulti che avevano già assolto all'obbligo scolastico e formativo, l'obiettivo era più specificamente quello dell'avvicinamento e preparazione al mondo del lavoro, anche attraverso la realizzazione di tirocini formativi.

Di seguito, nel dettaglio, la strutturazione delle azioni delle due macro-categorie.

**Percorsi E1 Interventi rivolti a minori compresi fra i 15 e i 18 anni non compiuti (prossimi adulti) in assenza di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione**

**Attività individualizzata di orientamento e bilancio delle competenze**

L'Avviso prevedeva la realizzazione di un percorso individualizzato di orientamento e bilancio di competenze, per un minimo di 24 ore/persona, finalizzato a definire la modalità più opportuna per l'inserimento dei soggetti in un percorso formativo anche se già avviato. Nella proposta progettuale le finalità attribuite a questa azione vengono meglio dettagliate in:

- "offrire un'attività individualizzata di orientamento, attraverso anche l'innovativa metodologia vocazionale (Metodo Orientamento Vocazionale), finalizzata alla conoscenza di sé che evidenzi, con la partecipazione attiva del destinatario, i suoi interessi, inclinazioni, aspettative, capacità";
- "rendere l'orientamento un'opportunità socio educativa mirata alla preparazione di un vero e proprio progetto di vita da perseguire oltre il contesto della giustizia riparativa e garantendo il massimo impegno a favore di una volontaria e coerente inclusione socio-lavorativa futura".

Sempre nella proposta progettuale si specifica che l'attività di orientamento prevede due livelli integrati: 1) un orientamento innovativo MOV (Metodo Orientamento Vocazionale), svolto dalla figura del *coach umanistico*, 2) un orientamento e bilancio di competenze, realizzato dagli operatori della mediazione degli Enti partner. Prima dell'avvio del percorso di orientamento sono previsti alcuni incontri individuali tra il *coach* e i/le ragazzi/, il primo presso l'USSM e i successivi nelle sedi degli Enti partner o in altri luoghi opportunamente indicati. Il *coach* li accompagna nel percorso individuale per un totale previsto di 19 ore/persona, aggiuntive alle 24 ore di orientamento previste dall'Avviso, fino alla conclusione del percorso con la restituzione del profilo MOV e del bilancio delle competenze.

**Attività di supporto alla messa in trasparenza degli apprendimenti maturati**

L'Avviso prevedeva la realizzazione di un'attività di supporto alla messa in trasparenza degli apprendimenti maturati, finalizzata al riconoscimento degli eventuali crediti formativi e alla conseguente formulazione di un progetto formativo individualizzato.

Questa azione, che è pensata per "consentire la messa in trasparenza degli apprendimenti progressi riconoscibili dei destinatari e la validazione delle competenze da esperienza", prevede l'intervento della figura del *tutor* di credito per un massimo di 10 ore/persona.

### **Attività individualizzata di docenza integrativa**

L'Avviso prevedeva la realizzazione di un'attività individualizzata di docenza integrativa, rivolta anche al rafforzamento delle competenze di cittadinanza, per un minimo di 40 ore/persona.

La proposta progettuale ha declinato questa azione nella "costruzione di percorsi formativi modulari, che si ripeteranno periodicamente durante i 24 mesi del progetto e saranno svolti nelle varie aree territoriali individuate, anche in tempi differenziati", quindi i moduli potranno essere anche non consecutivi e potranno articolarsi lungo tutto l'arco del percorso individuale. Oggetto di questi moduli di docenza integrativa saranno l'"apprendimento delle competenze chiave di cittadinanza per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione e l'apprendimento continuo per l'intero arco della vita (*life long learning*)", anche con la possibilità di "fare esperienze di *peer education*, nell'ottica del reinserimento sociale e dell'inclusione". Le tematiche individuate come possibile oggetto dei singoli moduli sono legalità, cittadinanza, cittadinanza digitale e avvicinamento al lavoro.

### **Attività individualizzata di *tutorship***

L'Avviso prevedeva la realizzazione di un'attività individualizzata di *tutorship*, da erogare nel corso dello svolgimento del percorso formativo, per un minimo di 20 ore/persona.

Nella proposta progettuale si specifica che l'attività di tutoraggio verrà realizzata in stretto collegamento con i *coach* e gli orientatori "al fine di agevolare, finalizzare e rendere efficace il percorso formativo individualizzato dei minori"; dovrà quindi "assicurare continuità e unità al processo formativo del minore", "affiancare e presidiare il processo di apprendimento dell'individuo a garanzia del raggiungimento di obiettivi formativi" e "offrire al processo di apprendimento del destinatario uno specifico sostegno organizzativo, aiutandolo nel suo percorso di autorealizzazione".

Per la realizzazione di questa attività viene individuata la figura del *tutor ad personam*, "figura che segue e supporta il minore durante tutte le fasi del percorso (avvio, cambiamento, criticità, difficoltà, valutazione) e in particolare è di supporto nella formazione integrativa. (...) Offre soluzioni e *problem solving* al ragazzo affinché non si scoraggi nel percorso. Incontra il destinatario nelle fasi di aula, lo supporta se è impegnato in un percorso riparativo tenendo costanti rapporti con le associazioni del territorio e si adopera affinché l'esperienza del minore si concluda positivamente e il minore sia indirizzato a completare l'obbligo scolastico".

È previsto che la suddetta attività venga avviata dopo la prima fase di orientamento e bilancio di competenze e duri fino al termine del percorso individuale, per un ammontare previsto di 25 ore/persona, gestite in maniera flessibile per andare incontro a eventuali cambiamenti del percorso del destinatario, anche valutati in base agli apprendimenti maturati e all'evoluzione della vicenda penale.

**Percorsi E2 Interventi rivolti a giovani adulti (18/25 anni) inclusi prossimi adulti (15/18 anni) con assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione**

**Attività individualizzata di orientamento formativo e bilancio delle competenze**

Per quanto riguarda i percorsi E2, nell'Avviso sono indicati con dettaglio due obiettivi specifici da raggiungere; con il primo si stabilisce di "offrire un'attività individualizzata di orientamento/bilancio di competenze attraverso anche l'innovativo Metodo Orientamento Vocazionale (MOV) finalizzata alla conoscenza di se che evidenzi, con la partecipazione attiva del destinatario, i suoi interessi, inclinazioni, aspettative, capacità"; con l'altro di "rendere l'orientamento un'opportunità mirata alla preparazione di un vero e proprio progetto di vita da perseguire oltre il contesto della giustizia riparativa e garantendo il massimo impegno a favore di una volontaria e coerente inclusione socio-lavorativa futura". In maniera analoga a quanto indicato nelle azioni dei percorsi E1, l'attività di orientamento prevede anche in questo caso due livelli integrati: l'orientamento attraverso la metodologia innovativa MOV (Metodo Orientamento Vocazionale), svolto dalla figura del *coach umanistico*, e un più tradizionale orientamento al lavoro e bilancio di competenze, realizzato dagli operatori della mediazione delle cooperative, che in questo caso è più nettamente indirizzato a informare e orientare i destinatari degli interventi su "percorsi formativi, profili professionali, tecniche di ricerca di lavoro, normative del lavoro, andamento e caratteristiche del mercato del lavoro e del contesto locale" per "mettere in grado i giovani di orientarsi autonomamente in una scelta complessa come quella lavorativo/professionale". Per questo gruppo di destinatari sono previste 15 ore/persona per l'orientamento MOV e 20 ore/persona per l'orientamento professionale e bilancio competenze.

**Attività di formazione propedeutica al tirocinio**

L'Avviso prevedeva la realizzazione di un'attività di formazione finalizzata all'acquisizione di competenze di base, trasversali e/o tecnico-professionali per un minimo di 20 ore/persona, propedeutica al tirocinio extracurricolare, da svolgere nell'arco dei primi due mesi dall'avvio delle azioni progettuali.

Lo scopo di questa attività è stato rideclinato nella proposta progettuale nel preparare il/la ragazzo/a all'esperienza di tirocinio attraverso l'acquisizione "delle competenze di base e trasversali relative ai processi di pensiero e cognizione, alle modalità di comportamento nei contesti sociali e di lavoro, alle modalità e capacità di riflettere e di usare strategie di apprendimento e di auto-correzione della condotta", oltre che di competenze tecnico-professionali propedeutiche al tirocinio extracurricolare.

Per questa attività formativa la proposta progettuale prevedeva un monte ore minimo di 30 ore/persona, articolato in moduli incentrati su *relazioni e comunicazione in ambito lavorativo; economia e organizzazione aziendale; diritti e doveri del lavoratore e dell'impresa; sicurezza nell'ambiente di lavoro*, integrati da quelle che sono state indicate come **competenze chiave per**

***L'apprendimento permanente***<sup>26</sup>: "comunicazione in lingua italiana; competenza digitale; imparare a imparare; competenze sociali e civiche; educazione alla legalità; spirito di iniziativa e imprenditorialità; consapevolezza ed espressione culturale". A questo si aggiunge la formazione tecnico-professionale specifica per le mansioni che i ragazzi e ragazze andranno a ricoprire, da svolgere presso le sedi accreditate delle cooperative partner del progetto, organizzata in moduli che aggregano i destinatari a seconda delle mansioni per loro ipotizzate.

### **Tirocinio formativo**

L'Avviso prevedeva per i soli percorsi rivolti a giovani adulti o minori con assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo la realizzazione anche di un'attività di tirocinio formativo extracurricolare in deroga (L.R. 17/2013 e sua direttiva di attuazione) della durata di 6 mesi, accompagnato da servizio individualizzato di *tutorship* per un minimo di 30 ore/persona.

L'impegno ipotizzato per le attività di tirocinio era di 20 ore settimanali, modificabili in accordo con l'USSM anche in relazione al programma di trattamento previsto dalla misura penale, ed era prevista l'erogazione di un'indennità di partecipazione di 400 Euro/mese, elevabile fino ad un massimo di 800 Euro in caso di aumento delle ore settimanali.

La proposta progettuale prevedeva due possibili caratterizzazioni del tirocinio: "tirocini formativi e di orientamento, finalizzati ad agevolare le scelte professionali e l'occupabilità dei giovani nel percorso di transizione tra scuola e lavoro mediante una formazione a diretto contatto con il mondo del lavoro", rivolti in particolare a coloro che avessero conseguito un titolo di studio o una qualifica professionale nell'anno precedente l'avvio del tirocinio, oppure veri e propri tirocini finalizzati all'inserimento o reinserimento al lavoro, rivolti principalmente a giovani disoccupati o inoccupati che avessero concluso il percorso scolastico/formativo da più tempo.

L'attività prevedeva l'accompagnamento costante da parte del *tutor* di tirocinio, a cui è stato attribuito il compito di relazionarsi con il tirocinante e con il *tutor* aziendale individuato dall'azienda ospitante, di svolgere un monitoraggio costante dell'attività e di supportare il tirocinante in questa fase del percorso.

### **Attività di sensibilizzazione del contesto locale**

L'Avviso prevedeva inoltre come azione a latere degli interventi individuali E1 ed E2 la realizzazione di attività di sensibilizzazione del contesto economico locale e di miglioramento dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, con riferimento all'inserimento dei minori o giovani adulti sottoposti a misure penali.

La proposta progettuale al riguardo ha ipotizzato la realizzazione di un'indagine sul campo, tramite questionari o interviste a testimoni privilegiati, allo scopo di verificare le esigenze occupazionali specifiche.

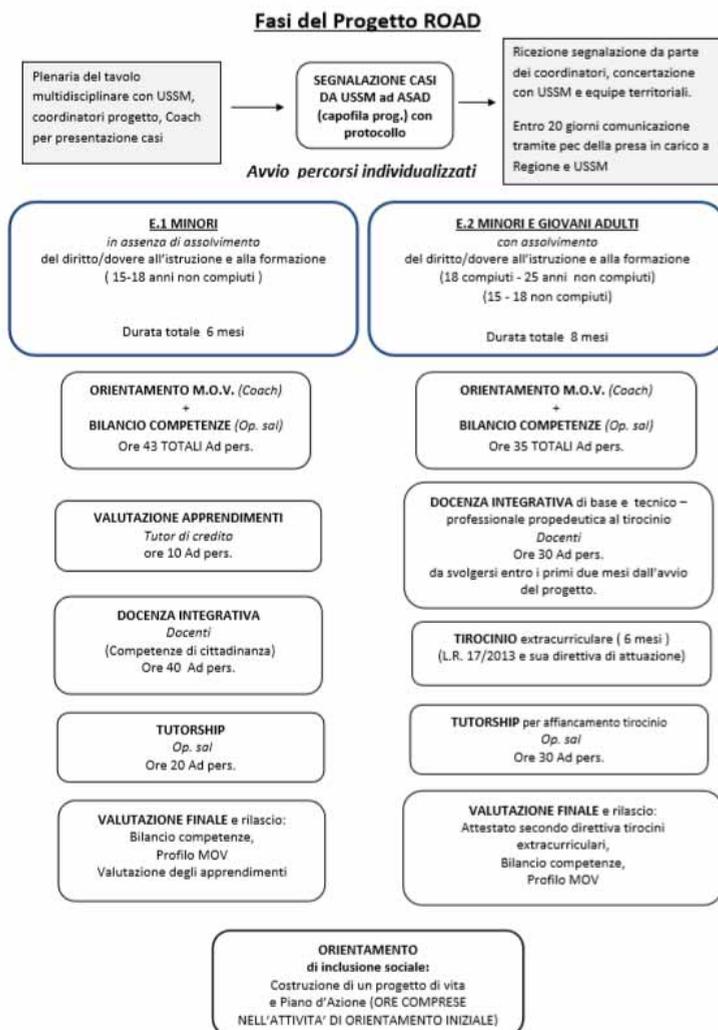
---

<sup>26</sup> Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea del 18 dicembre 2006 relativa a competenze chiave per l'apprendimento permanente.

## La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

Prevista inoltre la realizzazione di momenti pubblici per far conoscere le tematiche legate ai minori vulnerabili e per facilitare l'incontro domanda/offerta di lavoro. Allo scopo si individuano eventi come le Fiere delle aziende solidali (es. *Fa' la cosa giusta*) all'interno delle quali si prevede di organizzare momenti di riflessione sui temi dell'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti svantaggiati.

### Quadro sintetico della strutturazione delle azioni previste dal progetto



Fonte: Cooperativa ASAD

## 5.2. L'attuazione della proposta progettuale

Il progetto **ROAD** ha incontrato alcune difficoltà nell'attuazione e nel rispetto del cronoprogramma previsto, soprattutto nella fase di avvio e nei primi mesi di attuazione delle azioni.

Per quanto è emerso dagli incontri effettuati con i responsabili degli Enti attuatori e dall'acquisizione della documentazione, le prime difficoltà dichiarate sono dipese dalla tempistica delle fasi di avvio del progetto e dell'invio delle prime segnalazioni dei ragazzi da inserire nel progetto da parte di USSM, che nei primi mesi di attività sono state numericamente inferiori a quanto preventivato. Dall'avvio del progetto a fine 2016 sono infatti state solo 5 per i percorsi E1 riservati ai minori in assenza di assolvimento del diritto/dovere a istruzione e formazione e 16 per i percorsi E2 destinati ai giovani adulti con obbligo scolastico/formativo assolto. Nei mesi successivi le segnalazioni sono poi arrivate in maniera cospicua, e questa incostanza nell'invio ha avuto ripercussioni nell'organizzazione delle attività formative e propedeutiche agli eventuali tirocini.

In generale, la difficoltà principale per i destinatari del progetto è stata far conciliare le attività previste in **ROAD** con le altre attività, interventi e impegni che coinvolgevano gli stessi destinatari: i progetti individualizzati dovevano per forza da un lato rispettare tempi, vincoli e prescrizioni imposte dal percorso penale e, dall'altro lato, tenere conto dei tempi propri del/della ragazzo/a e dei vari impegni scolastici, formativi, familiari, terapeutici, preesistenti rispetto all'inserimento nel progetto **ROAD**. Alcuni ragazzi hanno abbandonato il percorso proprio perché l'hanno vissuto come un aggravio di impegni in una quotidianità già riempita, oltre che dalle attività che normalmente formano la vita di un giovane, anche dagli impegni e dalle prescrizioni imposte dal percorso penale.

### 5.2.1. Prima analisi dei risultati a seguito del confronto con gli operatori istituzionali

Come già accennato, il progetto ha incontrato alcune difficoltà di avvio e di attuazione delle azioni programmate. Già dai primi scambi con le referenti regionali è apparso evidente come già a livello di Avviso, anche tenendo conto delle specificità della fonte di finanziamento e dell'obiettivo specifico del POR in cui si collocava l'intervento<sup>27</sup>, si era perseguita la strada di replicare nel sistema minorile la tipologia di intervento a sostegno dell'inserimento lavorativo prevista (e già parzialmente sperimentata) nel campo degli adulti. Tuttavia le caratteristiche e le dimensioni dell'utenza, le tante problematiche di cui sono portatori i ragazzi e le ragazze sottoposte a misure penali e la necessità di fare i conti la fase evolutiva in cui si trovano avrebbero probabilmente richiesto, nei limiti resi possibili dalle finalità del Programma, un'ulteriore accentuazione delle specificità nella definizione delle azioni da finanziare.

---

<sup>27</sup> Obiettivo specifico 9.2 *Incremento dell'occupabilità e della partecipazione al mercato del lavoro attraverso percorsi integrati e multi dimensionali di inclusione delle persone maggiormente vulnerabili.*

---

Il primo tema che si pone è quello di un'utenza che è numericamente molto inferiore a quella degli adulti e che, di conseguenza, riduce molto le possibilità di selezione dei soggetti da segnalare al progetto. Inoltre, mentre tra gli adulti è effettivamente possibile individuare le persone per cui l'inserimento lavorativo costituisce un'opportunità cruciale nel costruire buone opportunità di reinserimento sociale al termine del percorso penale, tra i giovani e i giovanissimi sottoposti a misure penali le difficoltà scolastiche e formative e il bisogno di un accompagnamento a una corretta collocazione lavorativa difficilmente si presentano da sole: le difficoltà di contesto, familiari, psicologiche, comportamentali, di crescita del ragazzo si presentano quasi sempre insieme alle difficoltà nel percorso scolastico e lavorativo, di cui spesso costituiscono la causa originaria. Ma in un contesto come quello in cui si trova il sistema penale minorile con risorse sempre insufficienti, il progetto **ROAD** ha rappresentato un'opportunità da tentare comunque, anche se erano prevedibili sin dall'inizio le difficoltà che il/la ragazzo/a avrebbe incontrato nel *tenere* in un progetto simile.

Questi due fattori – la scarsa possibilità di selezionare i destinatari del progetto e la complessità di cui sono portatori – hanno comportato la difficoltà di adattare i percorsi individuali a un progetto che prevedeva una strutturazione delle azioni molto ben organizzata sulla carta ma che ha potuto garantire con estrema fatica quella flessibilità e elasticità necessaria agli interventi sul target dei destinatari.

Partendo da queste considerazioni non stupisce il tasso di abbandoni relativamente elevato, soprattutto nelle prime fasi del progetto in cui, tra l'altro, non era ancora stata messa bene a sistema la relazione tra Regione, USSM ed Enti attuatori; relazione che, una volta instaurata, ha consentito di superare le rigidità iniziali e trovare maggiori spazi per rendere più elastici e flessibili i percorsi individuali.

Anche per quanto riguarda gli *abbandoni*, gli incontri realizzati nell'ambito di questo servizio di valutazione hanno maturato l'idea che quello che originariamente veniva vissuto come un fallimento progettuale andasse meglio ridefinito come una necessità di rielaborazione di un progetto individualizzato che, operando su ragazzi e ragazze con mille difficoltà in età evolutiva, è normale richieda progressivi aggiustamenti e ridefinizioni in itinere.

Tra le ragioni della scarsa tenuta di alcuni destinatari dei progetti, è emersa come preponderante – come già accennato in precedenza – la fatica a conciliare il carico imposto dalle azioni progettuali con gli altri impegni di cui si compone la vita quotidiana dei ragazzi di questa età e con gli obblighi e prescrizioni imposti dalla misura penale. In questo senso avrebbe forse richiesto un'attenzione maggiore la connessione tra l'azione progettuale e il lavoro delle agenzie scolastiche e formative coinvolte nei percorsi extra-progettuali dei ragazzi. Anche il rapporto con i servizi sociali territoriali è emerso come un elemento di parziale criticità, soprattutto per quei ragazzi per cui era necessario costruire un percorso in continuità anche al termine della misura penale, quindi oltre la conclusione dell'azione progettuale e alla fine della presa in carico da parte di USSM.

Alcuni progetti avrebbero potuto essere attuati in modo più lineare se fosse stato possibile gestire con maggiore flessibilità il monte ore a disposizione del singolo progetto individualizzato, modificando il rapporto tra ore di orientamento, ore di docenza o formazione in aula e ore di accompagnamento e *tutorship* individuale. In questo senso la

scelta dei soggetti attuatori – non vincolata in sede di Avviso – di realizzare docenze e erogare formazione in aula ha costituito in qualche caso un vincolo troppo stretto, anche perché ha creato problemi logistici – tempistica della formazione delle aule, difficoltà per i ragazzi nel raggiungere la sede delle attività – che sono stati superati solo con enormi sforzi da parte degli operatori del progetto e con la necessità, per gli Enti attuatori, di mettere in gioco anche risorse esterne al progetto.

Elemento caratterizzante del progetto è stata la figura del *coach* che, oltre che per l'intervento diretto nei percorsi individuali, ha potuto tenere le fila di tutta l'azione progettuale. Il *coach* ha avuto il ruolo fondamentale di svolgere una sorta di accompagnamento all'interno del progetto e di affiancare o sostituire, quando necessario, l'operatore individuale assegnato al ragazzo.

La pluralità di figure con cui i destinatari si sono trovati ad interagire (*coach*, *tutor* individuale, *tutor* di credito, formatori e docenti, oltre al *tutor* aziendale per i ragazzi inseriti in tirocinio) si è rivelato però un elemento di complessità forse eccessiva e in qualche caso un fattore di appesantimento del progetto, creando sovrapposizioni e confusione tra figure di cui talvolta non risultavano chiari (agli occhi dei destinatari) differenze di ruolo e margini di azione. In altri casi ha rappresentato invece un fattore vincente, soprattutto in relazione alle situazioni più complicate, perché avere più operatori che potevano instaurare un rapporto privilegiato col ragazzo si è tradotto in maggiori possibilità di *aggancio* e ha quindi offerto l'opportunità di sperimentare l'operatore che meglio era in grado di rappresentare quella figura di riferimento di cui il ragazzo aveva bisogno in quella particolare fase della sua vita.

Due progetti hanno visto un passaggio tra il percorso E1, riservato a minori che non avevano ancora assolto l'obbligo scolastico/formativo, e percorsi E2 che consentivano invece di chiudere il percorso con il periodo di tirocinio e la prospettiva quindi di un accompagnamento all'inserimento lavorativo.

### **5.3. I percorsi individuali realizzati nell'ambito del progetto *ROAD***

Anche per il progetto *ROAD* il servizio di valutazione ha previsto la somministrazione ai referenti degli Enti attuatori di un modulo on-line per la raccolta di dati dettagliati sui percorsi individuali attivati nell'ambito del progetto (cfr. cap. 1.1).

Il conferimento dei dati è stato però piuttosto difficile; la compilazione del questionario, inviato a metà marzo, ha inizialmente riscontrato alcuni ritardi e problemi, tanto da consigliare un'operazione di verifica e una successiva fase di correzione delle imprecisioni e integrazione dei dati mancanti da parte degli stessi referenti dell'Ente capofila – cooperativa sociale *Asad* – che hanno provveduto alla compilazione dei questionari. La matrice dei dati opportunamente corretta e usata per l'elaborazione che ha portato ai risultati di seguito esposti è stata quindi inviata definitivamente il 26 aprile.

### **5.3.1. I destinatari delle azioni**

Nell'ambito di **ROAD** sono stati predisposti complessivamente 79 progetti individualizzati: 26 rivolti a minori di età compresa fra i 15 e i 18 anni non compiuti (prossimi adulti) in assenza di assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (percorsi E1) e 53 indirizzati a giovani adulti (maggioresni fino ai 25 anni) oppure a minori/prossimi adulti che avessero già assolto il diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (percorsi E2). Nel corso della realizzazione delle attività, 2 percorsi E1 sono stati convertiti in percorsi E2 grazie alla conclusione dei percorsi scolastico-formativi obbligatori da parte degli interessati. Dei 79 progetti attivati, 11 hanno coinvolto giovani ragazze. I giovani di cittadinanza straniera coinvolti nel progetto sono stati 31 (10 comunitari e 21 provenienti da paesi extra-Ue), pari a quasi il 40% dei destinatari, e tra essi 3 ragazze.

#### **Destinatari delle azioni – Distribuzione per sesso, anno di nascita e cittadinanza**

	<i>percorsi E1</i>		<i>percorsi E2</i>		<i>Totale</i>
	<i>femmine</i>	<i>maschi</i>	<i>femmine</i>	<i>maschi</i>	
<b>Totale</b>	<b>4</b>	<b>22</b>	<b>7</b>	<b>46</b>	<b>79</b>
<b>Anno di nascita</b>					
<b>2002</b>	1	3			<b>4</b>
<b>2001</b>	1	5		3	<b>9</b>
<b>2000</b>	1	8	1	6	<b>16</b>
<b>1999</b>		6	3	11	<b>20</b>
<b>1998</b>	1		1	12	<b>14</b>
<b>1997</b>			2	9	<b>11</b>
<b>1996</b>				3	<b>3</b>
<b>1995</b>				1	<b>1</b>
<b>dato mancante</b>				1	<b>1</b>
	<i>percorsi E1</i>		<i>percorsi E2</i>		<i>Totale</i>
	<i>femmine</i>	<i>maschi</i>	<i>femmine</i>	<i>maschi</i>	
<b>Cittadinanza</b>					
<b>Italiana</b>	4	11	4	29	<b>48</b>
di cui appartenenti a comunità rom, sinti o camminanti		3	1	1	<b>5</b>
<b>Straniera di paese UE</b>		4	1	5	<b>10</b>
di cui appartenenti a comunità rom, sinti o camminanti				1	<b>1</b>
<b>Straniera di paese extra-UE</b>		7	2	12	<b>21</b>

## La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna

Tra gli stranieri di cui è stata indicata la cittadinanza, figurano 9 rumeni, 8 marocchini, 4 albanesi e altrettanti tunisini e altri ragazzi e ragazze di provenienze miste (Ucraina, Iraq, Costa d'Avorio, Perù, Colombia, Ecuador) oltre a un ragazzo con la doppia cittadinanza italiana e macedone. Tra i ragazzi e le ragazze indicate come di cittadinanza italiana, oltre ai 5 giovani indicati come di etnia rom, sinti o camminanti, ne sono stati indicati altri 11 come italiani G2 nati da famiglie straniere.

Stando ai dati che ci sono stati comunicati dall'Ente attuatore, diversi destinatari delle azioni di **ROAD** risultavano essere residenti fuori dall'Umbria: 4 in altre regioni italiane e 3 all'estero. Complessivamente 14 dei 79 ragazzi e ragazze inseriti in **ROAD** risultavano essere collocati in comunità o altri tipi di strutture residenziali.

### Destinatari delle azioni – Residenza e dimora abituale

<i>Residenza anagrafica</i>	<i>percorsi E1</i>	<i>percorsi E2</i>	<i>Totale</i>
<b>In Umbria</b>	<b>26</b>	<b>46</b>	<b>72</b>
di cui inseriti in una comunità o struttura residenziale		10	10
di cui vivono in alloggi diversi da un'abitazione ordinaria (ad es. roulotte, case mobili, ecc.)	3	1	4
di cui vive momentaneamente in hotel causa terremoto		1	1
<b>In un'altra regione italiana</b>		<b>4</b>	<b>4</b>
di cui inseriti in una comunità o struttura residenziale		3	3
<b>In un altro Stato UE</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
<b>In un altro Stato extra-UE</b>		<b>2</b>	<b>2</b>
di cui inseriti in una comunità o struttura residenziale		1	1

Guardando però al provvedimento penale disposto dall'Autorità giudiziaria nei confronti dei ragazzi e ragazze inseriti in **ROAD**, secondo i dati a noi inviati i collocamenti in comunità disposti dal giudice risultavano essere solo 3; in altri 2 casi il ragazzo era sottoposto a prescrizioni con un percorso di giustizia riparativa mentre nella grande maggioranza dei casi – 72 su 79 – i ragazzi e le ragazze inseriti in **ROAD** erano in regime di messa alla prova.

**Misura penale a cui erano sottoposti i destinatari delle azioni al momento dell'avvio del percorso individuale**

	<i>percorsi E1</i>	<i>percorsi E2</i>	<i>Totale</i>
<b>Collocato in comunità</b>		3	<b>3</b>
<b>In regime di condotta riparativa</b>		4	<b>4</b>
<b>In regime di messa alla prova</b>	26	46	<b>72</b>
<b>Totale</b>	<b>26</b>	<b>53</b>	<b>79</b>

**5.3.2. L'impatto del progetto sui percorsi individuali**

I ragazzi e le ragazze inseriti in **ROAD** sono giovani sottoposti a provvedimenti penali a seguito di provvedimenti dell'Autorità giudiziaria competente a seguito di reati commessi (o presunti) prima del compimento dei 18 anni. Comportamenti attuati quindi da giovanissimi, spesso indice di un complesso di problematiche evolutive oltre che di una situazione sociale che li porta ad avere contiguità con condotte criminali o devianti.

In questo quadro, è difficile pensare che il potenziale impatto di un progetto che interviene sul versante della formazione e dell'avvicinamento al mondo del lavoro possa essere, da solo, la soluzione alle condizioni problematiche che hanno portato il giovane ad avvicinarsi al mondo del crimine o comunque a mettere in atto comportamenti sanzionabili dal punto di vista penale. L'utilità del progetto va valutata piuttosto come un tentativo di sanare una situazione difficile dal punto di vista scolastico e formativo, intervenendo quindi almeno su uno dei fattori che possono aver portato il giovane alla condotta deviante e contribuendo quindi ad eliminare almeno uno dei fattori di handicap che questi ragazzi e ragazze potranno incontrare nel tentativo futuro di inserirsi proficuamente nella società.

Un tentativo di avere qualche elemento per valutare l'efficacia di questi interventi può essere tratto dall'analisi del quadro della situazione scolastica e lavorativa dei destinatari delle azioni. Mentre i percorsi E1, per loro stessa definizione, sono rivolti tutti a giovani che non hanno ancora assolto il percorso scolastico e formativo, per i percorsi E2 i dati raccolti in relazione al livello di scolarizzazione e di professionalizzazione pregressa possono offrire qualche indicazione in merito all'utilità di un intervento come questo. E, in effetti, si dimostra un livello di scolarizzazione decisamente critico – nonostante si tratti di ragazzi e ragazze di almeno 16/17 anni, ben 9 di loro non avevano ancora conseguito neanche il diploma della scuola secondaria di primo grado e solo in 8 avevano concluso un ulteriore ciclo formativo e avevano in mano un attestato di qualifica professionale.

### Titolo di studio dei destinatari delle azioni dei percorsi E2

	<i>Femmine</i>	<i>Maschi</i>	<i>Totale</i>
<b>Nessun titolo di studio</b>		1	<b>1</b>
<b>Licenza di scuola primaria (o titolo estero equivalente)</b>	2	7	<b>9</b>
<b>Licenza di scuola secondaria di 1° grado (o titolo estero equivalente)</b>	3	28	<b>31</b>
<b>Qualifica professionale</b>	2	6	<b>8</b>
<b>Totale</b>	<b>7</b>	<b>42</b>	<b>49</b>
<b>dato mancante</b>		4	4

Analogamente, guardando alla situazione e alle esperienze lavorative fatte dai ragazzi e ragazze inseriti in **ROAD** prima dell'avvio dell'azione penale, i dati in nostro possesso ci dicono che solo 10 dei 53 destinatari di percorsi E2 studiavano o lavoravano, e comunque non si trattava mai di un'attività lavorativa regolare. In 40 non avevano mai fatto alcun tipo di esperienza lavorativa mentre per gli altri 8 di cui si aveva informazione le uniche esperienze professionali erano di lavori saltuari e irregolari.

## Informazioni su situazione ed esperienze lavorative dei destinatari delle azioni

<i>Situazione lavorativa antecedente l'azione penale:</i>	
<b>Aveva un lavoro regolare a tempo indeterminato (dipendente o autonomo)</b>	-
<b>Aveva un lavoro regolare a tempo determinato o saltuario</b>	-
<b>Lavorava non in regola</b>	8
<b>Studiava o frequentava un corso di formazione professionale</b>	2
<b>Non svolgeva alcuna attività lavorativa o formativa</b>	43
<i>Esperienze lavorative pregresse:</i>	
<b>Prima di avere problemi penali, aveva lavorato continuativamente per almeno un anno</b>	-
<b>Prima di avere problemi penali, aveva lavorato continuativamente ma per meno di un anno</b>	-
<b>Prima di avere problemi penali, aveva svolto soltanto lavori saltuari e/o non in regola</b>	8
<b>Prima di avere problemi penali, non aveva fatto nessun tipo di esperienza lavorativa</b>	40
<b>dato mancante</b>	5

### 5.3.3. Andamento ed esito dei percorsi individuali

Come già descritto in precedenza, i percorsi attivati nell'ambito del progetto **ROAD** sono stati complessivamente 79: 26 percorsi E1 (di cui 2 convertiti in percorsi E2 nel corso della realizzazione delle attività progettuali) e 53 percorsi E2.

Molti dei percorsi attivati erano ancora in corso al momento del conferimento dei dati<sup>28</sup>: esattamente 41 dei 79 predisposti; 5 progetti individualizzati sono rimasti sulla carta, 22 si sono interrotti durante le varie fasi del progetto e solo 11 erano già conclusi.

<sup>28</sup> Si fa riferimento, qui e in seguito, ai dati rivisti e integrati dai referenti dell'Ente attuatore alla data del 26 aprile 2018.

### Qual è stato l'andamento del percorso individuale?

	<i>percorsi E1</i>	<i>percorsi E2</i>	<i>Totale</i>
<b>È stato progettato e predisposto ma mai avviato</b>	2	<b>3</b>	<b>5</b>
<b>Si è interrotto durante la fase di realizzazione delle attività (per i percorsi E2, intese come attività propedeutiche al tirocinio)</b>	4	<b>2</b>	<b>6</b>
<b>Per i soli percorsi E2: si è interrotto prima dell'avvio del tirocinio</b>		<b>5</b>	<b>5</b>
<b>Per i soli percorsi E2: si è interrotto durante il tirocinio</b>		<b>11</b>	<b>11</b>
<b>Si è regolarmente concluso</b>	4	<b>7</b>	<b>11</b>
<b>È ancora in corso</b>	14	<b>25</b>	<b>39</b>
<b>Per i soli percorsi E1: è stato convertito in un percorso E2</b>	2		<b>2</b>
<b>Totale</b>	<b>26</b>	<b>53</b>	<b>79</b>

È particolarmente interessante soffermarsi sulle motivazioni delle interruzioni registrate, così come sono state ricostruite dai referenti dell'Ente attuatore. Per i percorsi interrotti prima del tirocinio, l'interruzione viene ricondotta alla situazione del destinatario, alle troppe attività imposte anche dalla misura penale, al suo scarso interesse o alla sua incapacità di *tenere* nel progetto o, ancora, all'interporsi di un nuovo provvedimento penale.

Ma è soprattutto il momento del tirocinio a dare la misura della capacità di tenuta del giovane e quindi a far emergere le criticità che spesso hanno comportato l'interruzione del percorso. È soprattutto in questa fase che sono emerse la fatica e il peso dell'impegno lavorativo, la mancanza di costanza e di motivazioni, l'incapacità dei ragazzi di gestirsi la propria autonomia, le difficoltà di far proseguire i percorsi nonostante, a seconda dei casi, la fine di un percorso di comunità o il venir meno dell'obbligo imposto dalla misura penale.

#### **5.3.4. Contenuto dei progetti individualizzati**

Tutti i percorsi avviati (22 percorsi E1, 50 percorsi E2 e 2 percorsi E1 convertiti in E2) hanno visto l'intervento della figura del *coach* e, tranne in un unico caso in cui il percorso si è interrotto troppo presto, di un operatore/*tutor* dedicato a seguire il percorso individuale del ragazzo. Al momento del conferimento dei dati, in molti casi il monte ore assegnato al

*coach* e soprattutto quello dell'operatore dedicato non erano ancora stati completamente utilizzati.

Analogamente tutti i percorsi avviati hanno visto almeno l'avvio delle attività di orientamento e di bilancio delle competenze. Queste attività si sono svolte soprattutto nelle diverse sedi decentrate degli Enti attuatori (a Terni nella sede di *Aris*, a Perugia/Ponte San Giovanni, Assisi e Gubbio nelle sedi della cooperativa *Asad*, a Foligno nelle sedi della cooperativa *La Locomotiva*, a Perugia nella sede della cooperativa *Papaveri Rossi* e infine a Spoleto nella sede della cooperativa *Il Cerchio*), ma anche in alcune biblioteche o presso le sedi di alcuni Comuni e, talvolta, a domicilio (anche in un campo rom) o in luoghi informali come bar o parchi, piazze e panchine.

I soli **percorsi E1** comprendevano anche la realizzazione di attività di supporto alla messa in trasparenza degli apprendimenti maturati, rivolte al riconoscimento degli eventuali crediti formativi e conseguente formulazione di progetto formativo individualizzato, che prevedevano anche l'intervento di un *tutor di credito* per lo svolgimento di queste attività. Anche in questo caso, al momento del conferimento dei dati l'attività era iniziata per quasi tutti i percorsi individuali avviati (ne mancava uno per cui le ore di *tutor di credito* dovevano essere ancora programmate) ma buona parte del monte ore doveva ancora essere impiegata. Questa attività si è svolta prioritariamente presso le sedi della cooperativa *La Locomotiva* di Foligno e di *Aris* a Terni e Perugia, ma in singoli casi si è optato anche per sedi decentrate presso un comune o in una biblioteca.

Le attività di docenza integrativa, anch'esse previste nei soli percorsi E1, oltre a non essere neanche state avviate in 6 dei percorsi ancora in corso al momento del conferimento dei dati, sono venute meno anche per 3 dei percorsi interrotti prima della regolare conclusione. Sedi di svolgimento anche in questo caso sono state le sedi delle cooperative che componevano la partnership di progetto (a Foligno presso *La Locomotiva*, a Perugia e Terni presso *Aris*) e la sede del Comune e la Biblioteca di Gualdo Tadino, ma anche, come indicato dai compilatori del questionario di raccolta informazioni, presso la sede di un locale o "in giro per la città di Foligno" e "presso un'azienda di Terni di proprietà di uno dei docenti della scuola del ragazzo". Il contenuto delle ore di docenza integrativa inserite nei progetti individualizzati è molto vario; si va da un supporto generico per la preparazione degli esami o per apprendere un metodo di studio più efficace, al sostegno in singole materie scolastiche (italiano, matematica, storia, lingue straniere) o in quelle dei o dei corsi di formazione frequentati dai ragazzi (meccanica, Autocad), a docenze di alfabetizzazione, fino a un corso HACCP e a lezioni svolte nel campo della musica per l'utilizzo di una consolle da DJ; ma le ore di docenza integrativa sono state impiegate anche per un "percorso di consapevolezza, analisi del sé e riscoperta di parte delle proprie radici e del proprio territorio" e per un "percorso pratico volto alla messa in luce di doti organizzative e di sperimentazione in aiuto alle scelte future".

Per i soli **percorsi E2**, invece, era prevista la realizzazione di attività di formazione per l'acquisizione di competenze di base, trasversali e/o tecnico-professionali. Si è trattato di un'attività di formazione in aula, organizzata ad hoc per i soli destinatari del progetto **ROAD** senza ricorrere all'inserimento in percorsi formativi esterni al progetto, che aveva visto al

**La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna**

momento della compilazione dei questionari l'erogazione di un minimo di 24 ore per ciascun ragazzo, fino alle 30 ore previste da progetto; solo in un caso, sui 52 percorsi avviati tra E2 ed E1 convertiti in E2, l'attività non è neanche iniziata per interruzione da parte del ragazzo. Queste sono le attività che, per quanto è emerso dal lavoro di valutazione, hanno maggiormente risentito della difficoltà legate all'impostazione che ha voluto l'erogazione delle attività formative espressamente in aule formate solo da destinatari delle azioni di **ROAD**. Le aule sono state proposte presso le due sedi di *Aris* a Perugia e a Terni e in quella di *Asad* a Ponte San Giovanni. In un caso, per ovviare ai problemi di distanza di spostamento che, a detta di *coach* e operatore erano all'origine delle molte assenze accumulate dal ragazzo, sono state integrate da ore *ad hoc* erogate negli spazi del Comune e della biblioteca di Gualdo Tadino. Oggetto delle attività formative sono state: relazioni e comunicazione in ambito lavorativo; economia e organizzazione aziendale; diritti e doveri del lavoratore e dell'impresa; sicurezza nell'ambiente di lavoro.

Sempre per i soli giovani adulti o minori con l'assolvimento dell'obbligo scolastico e formativo (percorsi E2), era prevista la realizzazione di un periodo di  **tirocinio formativo**  extracurricolare in deroga (L.R. 17/2013 e sua direttiva di attuazione) della durata di 6 mesi.

**Tirocini formativi extracurricolari in deroga (L.R. 17/2013)  
realizzati nell'ambito dei percorsi individuali**

<i>Il tirocinio...</i>	<i>percorso mai avviato</i>	<i>esito del percorso individuale</i>				<i>percorso ancora in corso</i>	<i>Totale</i>
		<i>interrotto durante attività propedeutiche</i>	<i>interrotto prima del tirocinio</i>	<i>interrotto durante il tirocinio</i>	<i>tirocinio concluso</i>		
<b>...non era stato inserito nel progetto individualizzato</b>		1					<b>1</b>
<b>...era stato inserito nel progetto individualizzato ma non è mai stato avviato</b>	3	1	5			1	<b>10</b>
<b>...è stato avviato ma non è giunto al termine</b>				11		1	<b>12</b>
<b>...è stato avviato ed è giunto regolarmente al termine</b>					7		<b>7</b>
<b>...è ancora in corso</b>						25	<b>25</b>
<b>Totale</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>7</b>	<b>27</b>	<b>55</b>

Come da proposta progettuale, i tirocini hanno comportato un impegno orario variabile, tra le 20 e le 40 ore settimanali in funzione della situazione individuale, con conseguente adattamento dell'indennità erogata; le ore sono state spesso aumentate a tirocinio in corso. Gli inserimenti sono stati realizzati o tentati prevalentemente presso piccole o medie imprese (35 casi) o in imprese a conduzione familiare (5 casi); solo un tirocinio è stato effettuato presso un'impresa di grandi dimensioni; in 3 casi ci si è indirizzati invece verso cooperative sociali.

Era previsto che il tirocinio formativo venisse accompagnato da un servizio individualizzato di *tutorship* per un minimo di 30 ore/persona. Stando alle informazioni conferite dai referenti degli Enti attuatori, in diversi casi si è andati oltre questo monte ore minimo fino a raggiungere 40 ore di *tutorship* (in 11 casi, di cui 4 ancora in corso) o addirittura 60 ore (per 2 percorsi).

Solo 2 dei 7 tirocini arrivati a termine fino al momento della trasmissione dei dati si sono conclusi con l'avvio di una qualche forma di collaborazione lavorativa, seppur in regime di lavoro autonomo o altre forme contrattuali atipiche. In 4 casi il tirocinio si è concluso senza alcuna prospettiva lavorativa immediata mentre in un caso l'informazione non è stata conferita.

Stando alle valutazioni trasmesse dai referenti degli Enti attuatori, l'esito del percorso di tirocinio dipende spesso dalla capacità dei destinatari di adattarsi o di rifiutare le regole imposte dal mondo del lavoro; il ruolo del *tutor* o del *coach* è stato spesso quello di richiamare i ragazzi al rispetto delle regole.

Alcuni percorsi sono falliti o si sono interrotti prima del dovuto per la difficoltà nel gestire l'intreccio col percorso penale per le troppe attività imposte dalla messa alla prova oppure perché l'adesione al percorso era vincolata dalla durata della misura (percorsi interrotti in coincidenza con la fine della misura penale o l'uscita dalla comunità) o in almeno un caso era strumentale a chiudere con una buona valutazione il periodo di messa alla prova. In qualche caso la fine della misura penale ha comportato l'abbandono dei percorsi di sostegno o l'uscita della comunità terapeutica, con la perdita del lavoro che si stava facendo a favore del ragazzo o ragazza. In un caso, infine, ha giocato negativamente il fatto che una ragazza inserita in **ROAD** fosse già madre e non si è riusciti ad avere un sostegno alla genitorialità e un'attivazione dei servizi per l'infanzia parallela alle azioni attivate col progetto.

## **5.4. Considerazioni valutative**

### **5.4.1. L'impatto qualitativo del progetto sui percorsi di reinserimento sociale dei destinatari delle azioni**

Gli interventi finalizzati al reinserimento sociale e al sostegno formativo e lavorativo dei minori o giovani adulti inseriti nel sistema penale minorile hanno come popolazione di riferimento un numero contenuto di persone (cfr. cap. 2.2.3) ma la delicatezza delle situazioni e l'impegno del sistema al recupero dei giovanissimi autori di reato richiedono

notevoli sforzi organizzativi e notevoli risorse. In questo senso, la situazione può essere considerata l'opposta di quella del sistema penale ordinario per gli adulti, dal punto di vista del rapporto tra entità del bisogno e risorse impiegate; di fronte a un ragazzo o ragazza entrato nel sistema penale si cercano sempre di attivare tutte le risorse a disposizione, in alcuni casi rischiando di creare involontariamente sovraccarichi di interventi o sovrapposizione di azioni.

Anche per quanto riguarda il progetto in esame, avere un rapporto relativamente agevole tra l'entità del bisogno nella popolazione target e la disponibilità di risorse progettuali ha avuto paradossalmente qualche ripercussione involontaria nella valutazione dei risultati raggiunti sul complesso dei destinatari dell'intervento. Sono stati inseriti nel progetto su segnalazione dell'USSM anche ragazzi e ragazze per cui l'intervento di sostegno formativo finalizzato a un futuro inserimento lavorativo non risultava essere il bisogno prioritario del giovane in quel particolare momento della sua vita; tuttavia, anche considerata la necessità parallela (a volte soddisfatta, a volte no) di altri interventi specifici su altre problematiche più pressanti, si è scelto comunque di non privare questi ragazzi e ragazze dell'opportunità offerta dall'inserimento nel progetto anche per cercare di sanare situazioni di abbandono scolastico e formativo ed evitare il cristallizzarsi di una condizione che si trasforma inevitabilmente in un ulteriore fattore di svantaggio nella vita futura di questi giovani e giovanissimi.

Questo spiega perché l'impatto qualitativo sui percorsi individuali, attuati grazie al progetto **ROAD**, vada valutato caso per caso, in base alla maggiore o minore centralità del lavoro, come elemento chiave del percorso (ri)educativo del ragazzo.

I percorsi portati a termine nel momento del conferimento dei dati erano pochi rispetto al totale di quelli programmati (11 su 79); per la valutazione conclusiva del progetto si dovrà, quindi, attendere l'esito dei molti percorsi ancora in esecuzione al momento della stesura del presente Rapporto. Per la valutazione degli esiti dei singoli percorsi individuali, è d'obbligo ricordare che i ragazzi coinvolti sono adolescenti e oltre ai problemi che caratterizzano normalmente la loro fase evolutiva, presentano molte difficoltà che si aggiungono, derivanti dal contesto in cui sono nati e/o in cui vivono. Quindi anche l'eventuale interruzione di un percorso non deve essere considerata come un fallimento che porta alla chiusura del percorso, ma un'occasione per tarare meglio il progetto individuale, ridefinire gli obiettivi perseguibili e rivedere il programma tenendo conto delle difficoltà manifestate dal ragazzo.

In questo senso, la scansione delle azioni, così come erano state previste nell'Avviso e declinate nella proposta progettuale di **ROAD**, ha costituito un ostacolo allo sviluppo di percorsi più flessibili e adattabili alle esigenze dei destinatari dell'intervento.

Occorre in ogni caso sottolineare che in tutti i percorsi individuali, anche quelli non portati a termine come da progetto, le azioni hanno comunque consentito di contribuire alla crescita dei ragazzi e delle ragazze, aiutandoli nel difficile obiettivo di *trovare la propria strada* e di gettare le basi per la loro crescita individuale, facendo anche i conti con il contesto sociale di cui fanno parte. Indipendentemente dalla conclusione o meno del percorso e dalla riuscita o meno del tirocinio, un dato qualitativo su cui anche le referenti di USSM hanno

insistito molto è rappresentato dalla capacità che le azioni hanno avuto di far emergere e attivare risorse che i ragazzi non sapevano di avere, di insegnare loro un'*etica del lavoro* o comunque di avvicinarli a un mondo di regole, tempi da rispettare, obblighi con cui prima del progetto non avevano alcun tipo di familiarità. Restano sicuramente le difficoltà derivanti dal dover costruire percorsi formativi e di inserimento lavorativo intrecciandoli a un percorso di crescita di giovani altamente problematici e con tante, differenti motivazioni possibili all'origine dell'agire deviante.

In sostanza, è importante non finalizzare il progetto esclusivamente a una riuscita in termini di inserimento lavorativo ma valutare tutto quanto di positivo queste azioni realizzano anche in termini di apprendimento di competenze trasversali, di crescita relazione e di modifica nel modo in cui i ragazzi si rapportano alle regole e al lavoro. Oltretutto questi ragazzi hanno di fronte un mercato del lavoro precario e flessibile, rispetto a cui più che inserirsi devono imparare ad adattarsi.

#### **5.4.2. L'impatto complessivo del progetto rispetto alla valutazione del bisogno tra la popolazione target**

Come sopra indicato, la popolazione target dei minori o giovani adulti nel sistema penale minorile ha una dimensione relativamente contenuta; di conseguenza l'impatto relativo di un progetto come questo, che ha coinvolto quasi ottanta ragazzi e ragazze su una popolazione complessiva stimabile in alcune centinaia di giovani (cfr. dati a pag. 33) risulta essere decisamente importante rispetto all'entità del bisogno.

Gli interventi si sono rivelati quantitativamente adeguati per rispondere alle necessità di intervenire sui problemi di scolarizzazione e professionalizzazione dei giovani sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria sul territorio umbro.

Bisogna però sempre sottolineare come un simile intervento sul recupero dell'abbandono scolastico e sull'eventuale inserimento lavorativo può funzionare, da solo, soltanto se questi due fattori costituiscono effettivamente l'elemento chiave del reinserimento sociale alla fine della pena; una situazione che – per molteplici ragioni legate all'età, ai processi evolutivi, alle motivazioni all'origine dei percorsi delinquenziali – tra i giovani e giovanissimi si riscontra assai raramente.

È quindi importante insistere molto sulla necessità di collocare questo tipo di azioni finanziabili con fondi FSE in un intervento multisettoriale che, anche in complementarietà e sinergia con altre fonti di finanziamento, sia in grado di affrontare, oltre al tema della formazione scolastica e professionale anche altre questioni come le problematiche psicologiche ed evolutive, le ragioni della fragilità familiare e sociale, le varie forme di disagio psichico che spesso si incontrano tra i ragazzi oggetto di intervento.

#### **5.4.3. Azioni, territorio, relazioni e lavoro di rete**

Non potendo contare su progettualità analoghe attuate in precedenza, il progetto **ROAD** si è trovato a sperimentare modalità di intervento su una popolazione di cui già in precedenza

---

sono state sottolineate le molteplici problematicità. È stato un progetto estremamente innovativo, con una strutturazione delle azioni alquanto complessa.

Proprio questa complessità ha rappresentato, almeno nelle fasi iniziali, un elemento di criticità. Molte azioni, ben definite nella proposta progettuale nei contenuti e nella tempistica, hanno dovuto essere intrecciate e rimodulate per ovviare ad alcune difficoltà di contesto, come la tempistica di invio da parte dell'USSM (pochi invii all'inizio del progetto, molti in modo repentino nella fase centrale) o la necessità di fare i conti con i molti impegni che già riempivano la quotidianità dei giovani destinatari, anche per effetto delle prescrizioni imposte dalla misura penale.

Molti ragazzi e ragazze hanno manifestato fatica nello *stare nel progetto* proprio perché risultava difficile per loro conciliare le attività progettuali con il resto delle attività in cui erano impegnati. Più in generale, dagli incontri sia con USSM che con i referenti degli Enti attuatori è emersa più volte la difficoltà dei destinatari a comprendere il senso dell'articolazione delle azioni e orientarsi in un progetto che offriva tante azioni e che apriva relazioni con una molteplicità di operatori dedicati a funzioni diverse.

In questo senso, una figura cruciale è stata quella del *coach* umanistico, per la funzione che ha svolto di orientare il/la ragazzo/a nelle azioni progettuali e di accompagnarlo/a, se necessario, per tutto il corso del progetto individuale.

La già citata pluralità di figure che intervenivano nel progetto individualizzato – *coach*, *tutor* individuale, *tutor* di credito, formatori e docenti, oltre al *tutor* aziendale per i ragazzi inseriti in tirocinio – ha rappresentato sicuramente una criticità ma in qualche caso è stato un fattore vincente, poiché ha consentito al/alla ragazzo/a di sperimentare relazioni con persone diverse e quindi, nelle situazioni più problematiche, di individuare in itinere l'operatore più adatto per *ingaggiare* il giovane destinatario.

#### **5.4.4. Margini di miglioramento**

Come già sottolineato, il progetto **ROAD** ha incontrato parecchie difficoltà soprattutto nella sua fase di avvio. La strutturazione delle azioni, sicuramente ben studiata sulla carta, si è rivelata difficile da applicare vista la complessità di cui sono portatori i giovani e giovanissimi destinatari delle azioni. In questa complessità il progetto ha aggiunto ulteriore complessità, con una vasta gamma di azioni, un notevole impegno richiesto ai ragazzi e alle ragazze inserite nel progetto e un gran numero di figure professionali di riferimento coi cui veniva chiesto di rapportarsi.

Sicuramente, per molte ragioni già delineate in precedenza, la possibilità di flessibilità nell'attuazione delle azioni progettuali è un elemento cruciale di successo per questo tipo di interventi. Laddove si sono potuti aprire margini di flessibilità e di maggiore adattamento del progetto individualizzato alle situazioni individuali, le difficoltà sono state superate e il successo dell'azione progettuale è stato più marcatamente visibile. È quindi quello di perseguire la maggiore flessibilità possibile l'obiettivo che, a nostro parere, si deve perseguire nell'eventuale riproposizione di progetti analoghi con questo target di riferimento: semplificare la strutturazione dell'intervento, garantendo maggiore flessibilità nei percorsi

individuali; ridurre la gamma delle azioni inserite in ciascun percorso individuale, optando piuttosto su una strutturazione delle azioni in moduli non obbligatori in tutti i progetti individualizzati ma attivabili caso per caso.

Un esempio di flessibilità come elemento vincente riguarda la possibilità di transitare dai percorsi E1 a quelli E2 per i ragazzi che, nel corso del progetto, avessero concluso il regolare iter scolastico/formativo; oppure, nei percorsi E2, la flessibilità nell'erogazione delle borse lavoro. Con ragazzi così eterogenei e con situazioni alle spalle estremamente diverse, è stato infatti molto utile poter calibrare l'entità dell'indennità erogata al ragazzo e alla situazione: si hanno infatti casi in cui erogare una borsa lavoro *intera* è troppo per un ragazzo che non ha abitudine a gestire le proprie finanze e che, magari, non ha spese di mantenimento da sostenere; si hanno invece ragazzi che non sono in grado di reggere un impiego a tempo pieno, ed è stato importante – anche dal punto di vista educativo – poter modulare l'ammontare dell'indennità erogata in base alle effettive ore di lavoro svolte. Viceversa ci sono ragazzi che, nonostante l'età, devono far fronte a impegni di mantenimento propri e a volte anche di una famiglia, per cui non sarebbe stato possibile svolgere un tirocinio non adeguatamente retribuito.

Sempre in relazione al tema della flessibilità si sottolinea che, dopo una fase di avvio, il progetto ha superato la scansione temporale rigida tra le diverse azioni progettuali – attività formative, attività di messa in trasparenza degli apprendimenti maturati e docenze integrative – per adottare un sistema modulare dettato, oltre che dall'andamento dei percorsi individuali, anche dalle possibilità a disposizione degli Enti attuatori di avviare attività e, dove richiesto, *formare le aule*. Il progetto si è un po' arenato proprio per le difficoltà di comporre *le aule*, questo ha avuto ripercussioni sulla tempistica e ha creato ulteriori difficoltà pratiche e logistiche.

Il suggerimento per il futuro è di ragionare su un sistema di monte ore modulabile nella durata e nell'organizzazione complessiva rispetto alle esigenze del singolo destinatario e di valutare se non sia possibile introdurre un sistema di *doti*, *voucher* o meccanismi analoghi affinché il percorso individuale possa comprendere anche singole attività non necessariamente erogate dagli Enti che formano la partnership progettuale. Questo sistema consentirebbe anche di ovviare una delle difficoltà oggettive a cui sia i destinatari delle azioni che gli operatori hanno dovuto fare fronte, cioè la distanza geografica tra i luoghi di residenza dei ragazzi e il luogo di attuazione delle azioni. Si potrebbe pensare, ad esempio, di delegare le azioni formative necessarie per il progetto ad agenzie formative già presenti sul territorio, adottando una logica di *doti* o *voucher formativi*, e riservando invece all'interno del progetto maggior spazio all'accompagnamento individualizzato.

A questo riguardo, si suggerisce per il futuro di valutare con attenzione tutte le possibili sinergie con le agenzie scolastiche e formative – che, tra l'altro, possono garantire una presenza capillare su tutto il territorio regionale – anche nell'ottica di capire se alcune delle attività svolte nell'ambito del progetto non possano rientrare nelle loro competenze istituzionali. Riteniamo che sarebbe piuttosto importante valorizzare, all'interno delle azioni progettuali, strumenti e operatori dedicati all'accompagnamento nell'accesso alle agenzie scolastiche e formative e al contrasto alla dispersione e all'abbandono scolastico.

---

## **La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna**

---

Il target dei destinatari di questi interventi è, come è stato ribadito molte volte, portatore di bisogni molteplici e situazioni complesse. È quindi importante connettere qualsiasi azione mirata alla costruzione di un futuro lavorativo per questi ragazzi e ragazze a tutte le altre azioni di supporto (psicologico, educativo, terapeutico,...) ma anche a tutte le opportunità che possono essere loro offerte sul territorio (ad es. inserimento in attività ricreative e sportive). In questo senso il ricorso a fondi FSE attraverso questo asse, pur in un'ottica di inclusione sociale e attenzione specifica a target vulnerabili, deve necessariamente focalizzarsi su interventi di carattere formativo-lavorativo, ma è importante trovare modi per costruire comunque connessione tra queste azioni e azioni parallele realizzate con risorse diverse. Sicuramente i percorsi progettuali possono rappresentare un'occasione per rafforzare quell'elemento di continuità tra presa in carico di USSM e presa in carico dei servizi territoriali per evitare interruzioni dei percorsi al momento della conclusione della misura penale.

**Appendice**  
**La valutazione in sintesi**  
**del progetto *ROAD***



### **La valutazione del progetto *ROAD* in sintesi**

	<i>Punti di forza</i>	<i>Criticità</i>	<i>Margini di miglioramento</i>
<b>Impatto ed efficacia degli interventi realizzati</b>	<p>Gli interventi si sono dimostrati capaci di creare le condizioni per un cambiamento nel percorso evolutivo dei ragazzi, attraverso il confronto e l'apprendimento di regole, e a trasmettere loro l'aspetto etico e valoriale del lavoro, costruendo le precondizioni per un futuro inserimento lavorativo attraverso l'apprendimento di conoscenze e competenze trasversali.</p>	<p>Il progetto, dovendo rispondere all'Avviso, ha avuto la necessità di costruire e definire le azioni in termini di occasioni di recupero nel percorso scolastico e di opportunità future di inserimento lavorativo. Il successo formale dell'intervento – anche in termini di valutazione della performance di progetto – richiede quindi che formazione e lavoro costituiscano l'elemento prioritario nel percorso (ri)educativo dei ragazzi/e. Ma con ragazzi di questa età e con queste difficoltà l'obiettivo non può essere così rigidamente definito, anche in considerazione della multi-problematicità di cui sono spesso portatori.</p>	<p>Considerare sempre il fatto che si ha a che fare con ragazzi in età evolutiva, spesso con mille difficoltà aggiuntive derivanti dal contesto in cui sono nati e/o in cui vivono. Quindi non considerare l'eventuale interruzione di un percorso come un fallimento che porta alla chiusura del percorso, ma come un'occasione per tarare meglio il progetto individuale, per ridefinire gli obiettivi perseguibili e per rivedere il programma tenendo conto delle difficoltà manifestate dal ragazzo.</p>
<b>Target dei destinatari</b>	<p>La popolazione target del progetto – minori e giovani adulti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria minorile – è quantitativamente limitata; di conseguenza un progetto come questo può avere un impatto relativo decisamente importante rispetto alle dimensioni del bisogno.</p>	<p>I giovani e giovanissimi che compongono la popolazione target di questo intervento manifestano un'elevata multi-problematicità derivante dall'età, dai processi evolutivi, dalle condizioni socio-economiche delle famiglie di provenienza, dalle motivazioni all'origine dei percorsi delinquenziali. Questo rende più difficile realizzare interventi su un tema specifico come quello del recupero scolastico e formativo o dell'inserimento lavorativo. Inoltre la disponibilità di risorse garantita dal progetto rispetto alla relativa esiguità della popolazione</p>	<p>Effettuare una selezione più netta, tra i minori o giovani adulti in carico a USSM, di coloro per cui il sostegno scolastico, formativo e all'inserimento lavorativo costituiscono effettivamente la chiave di probabile successo nei percorsi di recupero del ragazzo/a. Evitare di caricare un progetto come questo, il cui campo di intervento è ben limitato, di interventi di presa in carico su problematiche diverse.</p>

**La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna**

	<i>Punti di forza</i>	<i>Criticità</i>	<i>Margini di miglioramento</i>
		target ha indotto a inserire tra i destinatari anche ragazzi e ragazze per cui l'azione nel campo dell'inclusione socio-lavorativa non appariva prioritaria rispetto ad altri interventi di sostegno più pressanti (p. es. psicologici, terapeutici o socio-assistenziali).	
<b>Strutturazione delle azioni; flessibilità/rigidità</b>	<p>La figura del <i>coach</i> umanistico si è dimostrata un elemento di innovatività e di forza del progetto.</p> <p>La condivisione tra più operatori e <i>tutor</i>, oltre al <i>coach</i>, della funzione di accompagnamento del ragazzo nel percorso progettuale, benché abbia costituito un elemento di criticità (v. a lato), ha però consentito di sperimentare l'operatore più adatto in ciascuna situazione individuale per <i>ingaggiare</i> il ragazzo e costruire quel rapporto di fiducia necessario per il buon esito del progetto.</p> <p>I margini di flessibilità nel gestire i percorsi individuali si sono trasformati in un fattore-chiave, in particolare in due occasioni:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- per la possibilità di trasformare i percorsi da E1 a E2 (per i ragazzi la misura penale può rappresentare l'occasione per riprendere e concludere percorsi scolastici o formativi interrotti);</li> <li>- nei percorsi E2, per la possibilità di calibrare l'ammontare delle borse lavoro per adattare al ragazzo e alla sua situazione.</li> </ul>	<p>All'origine il progetto vedeva una strutturazione delle azioni estremamente complessa, che lasciava pochi margini di flessibilità per adattarsi a situazioni individuali estremamente eterogenee oltre che difficili; solo in una fase successiva, dopo aver approfondito il confronto con i partner istituzionali, si è scelto di applicare una modalità di intervento più flessibile e adatta ai destinatari delle azioni.</p> <p>Il progetto ha visto l'intervento di una gamma molto complessa di operatori (<i>coach</i>, <i>tutor</i> individuale, <i>tutor</i> di credito, formatori, docenti, ...) che si è rivelata un fattore di appesantimento del progetto, generando sovrapposizioni e confusione tra figure di cui i destinatari rischiavano di non comprendere bene differenze di ruolo e funzioni.</p> <p>Per quanto riguarda le azioni formative, il progetto si è un po' arenato sulla necessità di comporre <i>le aule</i>; questo ha avuto ripercussioni sulla tempistica e ha creato difficoltà pratiche e logistiche (problema dei trasporti per raggiungere le sedi dei corsi).</p>	<p>Semplificare la strutturazione dell'intervento, garantendo maggiore flessibilità nei percorsi individuali e consentendo una gestione elastica del monte ore a disposizione per conciliare meglio le azioni progettuali con le attività, gli impegni e le prescrizioni che questi ragazzi già hanno anche come parte costitutiva della misura penale.</p> <p>Ridurre la gamma degli operatori coinvolti nei singoli percorsi individuali e la gamma delle azioni inserite in ciascun percorso individuale, optando piuttosto su una strutturazione delle azioni in moduli non obbligatori in tutti i progetti individualizzati ma attivabili caso per caso.</p> <p>Considerare la possibilità di delegare le azioni formative necessarie al progetto ad agenzie formative già presenti sul territorio, adottando una logica di <i>doti</i> o <i>voucher formativi</i>, e riservando, all'interno del progetto, maggior spazio all'accompagnamento individualizzato.</p>

**La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna**

	<i>Punti di forza</i>	<i>Criticità</i>	<i>Margini di miglioramento</i>
<b>Continuità con le politiche regionali e con precedenti progettualità attuate in materia</b>			Occorre garantire continuità agli interventi e collocare le azioni sulla formazione scolastica e lavorativa in un intervento multisettoriale che sia in grado di tenere insieme – anche attraverso l'utilizzo di risorse complementari – interventi contemporanei ad esempio sulle problematiche psicologiche ed evolutive, sulle ragioni della fragilità familiare e sociale, sulle varie forme di disagio psichico che spesso si incontrano tra i ragazzi oggetto di intervento.
<b>Coinvolgimento degli attori istituzionali dell'area penale</b>	Il progetto ha visto il coinvolgimento dell'Amministrazione penale minorile come soggetto segnalante e come interlocutore fondamentale che, superate le difficoltà della fase di avvio, ha collaborato con gli Enti attuatori nella ridefinizione delle azioni per garantire un buon successo delle azioni progettuali.	I percorsi individuali spesso si sono inseriti a posteriori in un quadro di attività e prescrizioni già definito dalla misura penale, creando sovrapposizioni e a volte un eccessivo sovraccarico di impegni per i destinatari degli interventi.	Prestare la massima attenzione alla continuità dei percorsi individuali e alla non interruzione delle prese in carico anche al momento dell'estinzione della misura penale. In questo senso i percorsi progettuali potrebbero rappresentare quell'elemento di continuità necessario tra la presa in carico di USSM e la presa in carico dei servizi territoriali.
<b>Coinvolgimento di altri attori istituzionali</b>		Occorreva dedicare più tempo a creare connessioni con le agenzie scolastiche e formative presenti sul territorio, a cui forse potevano essere delegate alcune azioni previste nel progetto (p. es. Le attività di formazione o il riconoscimento dei crediti formativi conseguenti alla messa in trasparenza degli apprendimenti maturati).	Connettere meglio le azioni progettuali con tutte le altre azioni che vengono messe in campo per sostenere questi ragazzi, p. es., dal punto di vista scolastico, educativo, psicologico, terapeutico, ma anche con opportunità di inserimento p. es. in attività sportive e ricreative.
<b>Capillarità ed efficacia della rete sul territorio</b>		Nonostante la partnership di progetto garantiva una presenza capillare sul territorio, la realizzazione delle azioni formative in aula ha portato a convogliare su poche sedi ragazzi residenti su tutto il territorio umbro, con tutte	Delegando parte delle azioni ad agenzie scolastiche e formative già presenti sul territorio sarebbe possibile anche garantire maggiore capillarità alle azioni ed evitare problemi logistici e di trasporto.

**La valutazione degli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna**

	<i>Punti di forza</i>	<i>Criticità</i>	<i>Margini di miglioramento</i>
		le difficoltà logistiche e l'impiego di risorse conseguenti, a cui si è potuto far fronte solo grazie a una disponibilità aggiuntiva e non preventivata da parte degli Enti e degli operatori del progetto.	
<b>Effetti collaterali agli obiettivi specifici delle azioni</b>	Le azioni hanno dimostrato la capacità di far emergere e attivare risorse a tutto campo che spesso i destinatari dei progetti individualizzati non erano consapevoli di avere; si tratta di un supporto fondamentale non solo nei percorsi di inclusione socio-lavorativa ma in tutto il percorso di crescita evolutiva dei ragazzi.		
<b>Prospettive di continuità dell'intervento</b>			Poiché l'utilizzo dei fondi FSE si focalizza principalmente su azioni di carattere formativo-lavorativo, occorrerebbe affiancare azioni parallele finanziate con altre risorse per costruire interventi multisettoriali organici a favore dei destinatari.

## 6. È difficile realizzare progetti di inclusione sociale con il Fondo sociale europeo?

*Marta Scettri<sup>29</sup> e Serenella Tasselli<sup>30</sup> – Regione Umbria*

Gli interventi finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone sottoposte a misure restrittive della libertà personale in esecuzione penale esterna, la cui valutazione è presentata in questo rapporto, rientrano nell'Obiettivo tematico 9 dei Fondi strutturali dell'Unione europea. L'Obiettivo tematico 9, che riguarda l'inclusione sociale e la lotta alla povertà, è una novità per la Regione Umbria; il Fondo sociale europeo – applicato a questo ambito – è altresì una novità, per il Ministero di giustizia.

Alla luce dell'esperienza maturata, è difficile realizzare progetti di inclusione sociale con il Fondo sociale europeo? No, anzi.

Alcuni dei principi chiave che regolano i Fondi strutturali della Commissione europea e il loro utilizzo nella politica di coesione, costituiscono un riferimento vincolante molto utile per la definizione della strategia politica regionale e per l'impostazione dei conseguenti programmi operativi predisposti per attuarla.

In primo luogo, la **programmazione pluriennale delle risorse** – che in questa fase si svolge nel periodo 2014-2020 – dà certezza finanziaria per un periodo di sette anni, sufficientemente lungo per sperimentare le linee di attività che si intendono realizzare, valutarne i primi risultati, mettere a punto gli strumenti tecnico-amministrativi e passare dalla sperimentazione alle azioni di sistema.

Questo è quanto è stato fatto con i progetti di cui il questo rapporto presenta la valutazione: a fronte di una disponibilità di risorse programmate pari a 3.786.690 euro per il periodo 2014-2020, la Giunta regionale ha deciso nel 2015 di procedere con un Avviso pubblico biennale, destinando una quota parte di risorse pari a 1.160.000 euro. Terminato il progetto, si sta avviando la programmazione delle risorse residue, che potrà beneficiare dell'esperienza specifica maturata, per calibrare gli strumenti da utilizzare e le modalità operative da seguire. Non sempre ciò è possibile con le risorse messe a disposizione a livello nazionale, che soprattutto in periodi di crisi possono avere un andamento altalenante e risentire fortemente dei tagli alla spesa pubblica, così impedendo di fatto agli uffici di lavorare in un'ottica di medio-lungo periodo.

Il **principio del partenariato** è il secondo elemento che facilita il rispetto, da parte delle amministrazioni regionali e centrali, dei bisogni e delle priorità espressi a livello locale. Secondo questo principio, i programmi e i progetti devono essere elaborati con il coinvolgimento attivo dei soggetti interessati in ciascuna delle fasi del processo di

---

29 Servizio valutazione e verifica degli investimenti pubblici.

30 Servizio programmazione socio-sanitaria dell'assistenza distrettuale. Inclusione sociale, economia sociale e terzo settore.

programmazione: dalla redazione, alla gestione, alla realizzazione, al monitoraggio e alla valutazione.

Il rovescio della medaglia è che quanto più sono numerosi gli *stakeholders* coinvolti, tanto più diventa impegnativo e sfidante per il decisore politico (e per i tecnici che lo affiancano) l'ascolto delle necessità e la relativa "traduzione" in termini progettuali. Nei progetti di inclusione sociale, difficoltà di questo tipo sono abbastanza frequenti, perché rispetto al mondo delle imprese o delle istituzioni i soggetti e i meccanismi di rappresentanza delle esigenze delle persone – e in particolar modo di quelle più fragili – sono molto meno strutturati e stabili nel tempo.

Un altro elemento di fondo che caratterizza il Fondo sociale europeo – e che va affiancato ai principi del partenariato e della programmazione - è che il finanziamento viene concesso solamente a **progetti di investimento**, e non di gestione ordinaria. In questo modo si costringono le amministrazioni pubbliche a programmare interventi che siano sostenibili al termine degli incentivi concessi. Tale concetto di sostenibilità deve essere chiaro, condiviso e accettato in modo consapevole dai soggetti che saranno chiamati in causa nella successiva fase di gestione. Si sottolinea quindi la crucialità della scelta delle proposte progettuali presentate alla pubblicazione dell'Avviso: i criteri per la selezione devono premiare i progetti che una volta terminati lascino aperte concrete prospettive e indichino chiare azioni da realizzare nell'immediato futuro. In caso contrario, si rischia di spendere delle risorse pubbliche che rimarranno sterili: sarebbe come a dire che si acquista un'automobile nuova, senza sapere se si avranno dopo i soldi per pagare il bollo, l'assicurazione, la benzina ...

Come sono stati declinati i fattori sopracitati negli interventi della Regione Umbria di presa in carico multi-professionale, finalizzati all'inclusione sociale e lavorativa di persone in esecuzione penale esterna?

Come già descritto nel presente rapporto di valutazione, gli interventi si sono basati su un'analoga azione precedente, effettuata nella provincia di Perugia. A decorrere da novembre 2010, infatti, la Regione Umbria aveva sperimentato alcune misure a favore di persone sottoposte ad esecuzione penale, approvando quattro progetti integrati di orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro, rivolti a detenuti della Casa di reclusione di Spoleto, della Casa circondariale di Perugia Capanne e a soggetti in esecuzione penale seguiti dagli uffici di Perugia e Spoleto.

Inoltre, sempre in questo ambito, un'azione pilota interregionale e transnazionale aveva messo in contatto tra loro alcune Regioni – tra le quali la Regione Umbria – secondo una progettazione comune e condivisa definita d'intesa con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero di Giustizia.

Le tappe formali della politica attuata dalla Regione Umbria per il sostegno al reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria sono descritte sinteticamente nel cap. 2.1.2 del presente rapporto di valutazione. Di seguito si richiamano alcuni aspetti:

- nel 2011, l'adesione all'azione pilota interregionale e l'accordo con il Ministero ha previsto espressamente la costituzione di una task force integrata, che ha dato luogo alla

creazione di un Tavolo di programmazione partecipata e alla definizione di Piani locali di intervento, con il coinvolgimento dei quattro Comuni umbri in cui hanno sede gli istituti penitenziari;

- nel 2013, la Regione Umbria ha costituito il Tavolo di *governance* sull'inclusione sociale delle persone sottoposte ad esecuzione penale; nella stessa materia, con il medesimo atto di Giunta è stata prevista la costituzione di un Tavolo tecnico. Entrambi riuniscono i rappresentanti degli organismi più significativi a livello locale e sono stati predisposti per favorire lo scambio di informazioni e la conseguente massimizzazione dell'efficacia delle azioni messe in campo.

Rispetto alle sperimentazioni precedenti, gli interventi valutati in questo Rapporto sono stati avviati dopo l'introduzione dell'istituto della messa in prova al sistema penale degli adulti, oltre che al sistema penale minorile (legge n. 67 del 28 aprile 2014); tale istituto estende l'area penale non detentiva. È pertanto rilevante che la Giunta regionale, già negli atti formali adottati nel 2011, auspicasse l'estensione della sperimentazione ai minori sottoposti a misure penali e alternative.

I principi della programmazione e del partenariato sono stati quindi il fondamento dell'agire regionale, per questi interventi. In base all'esperienza condotta, per interventi analoghi si intende operare nel prossimo futuro un maggior coinvolgimento degli enti locali (non tutti, ma almeno quelli dove ci sono gli istituti di pena). Inoltre, dal punto di vista operativo si prefigura che monitoraggio dei progetti venga attuato con riunioni partenariali; da tali riunioni dovrebbero anche scaturire proposte di miglioramento delle attività, da formalizzare con documenti che rimangano agli atti in termini di monitoraggio qualitativo. A differenza dei principi di programmazione e partenariato sopra richiamati, il rispetto del principio comunitario della **addizionalità** risulta più complicato in questo periodo di recessione, che ha provocato tagli consistenti nella dotazione di risorse pubbliche. In base a tale principio, il finanziamento della Commissione europea deve essere necessariamente integrato con le risorse nazionali e locali dello Stato membro, pena la non ammissibilità della spesa e il suo relativo mancato rimborso.

Questo elemento è stato segnalato come problematico nel corso degli incontri con gli operatori istituzionali: "Come spesso accade, uno dei problemi che si incontrano nel realizzare questo tipo di progetti è di riuscire a non perdere il loro carattere di progettualità sperimentale: si svolgono infatti in una situazione di carenza generalizzata di risorse e con la difficoltà, dovuta anche alla normativa, di chiarire la titolarità e le competenze tra le diverse istituzioni coinvolte nei percorsi di reinserimento socio-lavorativo delle persone sottoposte a misure penali (soprattutto se si tratta di misure penali non detentive). Per questo si tende a riversare, su tali progetti, tutte le esigenze che il sistema penale incontra e ad attendersi una stabilità e una continuità di azione che le sperimentazioni progettuali non possono, per loro stessa natura, garantire."<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Cfr. Rapporto di valutazione, pag. 49.

La valutazione, presentata in questo rapporto, è stata richiesta per analizzare i risultati dell'esperienza condotta, sia quelli normalmente previsti sia quelli imprevisi o inattesi. Gli elementi che si evidenziano offrono molti spunti di riflessione per le attività future; alcuni – di particolare interesse per le strutture regionali – potranno essere utilizzati per la programmazione delle attività future, nell'ottica di un proficuo apprendimento che si può trarre dai risultati delle attività realizzate.

Nel complesso, **i primi risultati del progetto** (presentati nei cap. 4.2, 4.3, 5.2 e 5.3) **sono molto positivi, soprattutto per il target degli adulti**. In considerazione dello stato di avanzamento degli interventi è ancora prematuro raccogliere indicazioni sul loro impatto, ma da esperienze analoghe concluse negli anni precedenti a livello nazionale si è potuto osservare che il tasso di recidiva di chi è affidato a misure alternative al carcere è notevolmente inferiore a quello dei detenuti che scontano la loro pena in prigione: “ci sono già oggi dati che testimoniano come i detenuti affidati al circuito carcerario tornano a delinquere nel 68% dei casi, mentre il tasso di recidiva tra chi è affidato a misure alternative si ferma al 19 per cento”<sup>32</sup>. Si conferma così che gli investimenti fatti in questo ambito non solo soddisfano le esigenze effettive dell'utenza carceraria, ma indirettamente garantiscono nel medio-lungo periodo maggiore sicurezza ai cittadini, generando delle esternalità positive il cui valore sociale ed economico è sicuramente molto apprezzabile, anche se di difficile quantificazione.

**I primi risultati sono buoni anche per i minori, ma più in termini educativi che formativi.**

Le cause di ciò scaturiscono da più fattori, come ben descritto nel rapporto di valutazione. In primo luogo: “... mentre tra gli adulti è effettivamente possibile individuare le persone per cui l'inserimento lavorativo costituisce un'opportunità cruciale nel costruire buone opportunità di reinserimento sociale al termine del percorso penale, tra i giovani e i giovanissimi sottoposti a misure penali le difficoltà scolastiche e formative e il bisogno di un accompagnamento a una corretta collocazione lavorativa difficilmente si presentano da sole: le difficoltà di contesto, familiari, psicologiche, comportamentali, di crescita del ragazzo si presentano quasi sempre insieme alle difficoltà nel percorso scolastico e lavorativo, di cui spesso costituiscono la causa originaria.”<sup>33</sup>

E ancora: “... è d'obbligo ricordare che i ragazzi coinvolti sono adolescenti e oltre ai problemi che caratterizzano normalmente la loro fase evolutiva, presentano molte difficoltà che si aggiungono, derivanti dal contesto in cui sono nati e/o in cui vivono. Quindi anche l'eventuale interruzione di un percorso non deve essere considerata come un fallimento che porta alla chiusura del percorso, ma un'occasione per tarare meglio il progetto individuale, ridefinire gli obiettivi perseguibili e rivedere il programma tenendo conto delle difficoltà manifestate dal ragazzo.”<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Articolo del *Sole 24Ore* del 13 giugno 2018.

<sup>33</sup> Cfr. Rapporto di valutazione, pag. 79.

<sup>34</sup> Cfr. Rapporto di valutazione, pag. 90.

In questo caso, le criticità osservate derivano forse da una forzatura in corso d'opera dell'applicazione del principio di addizionalità, come riconosciuto sempre dal valutatore: "Ma in un contesto come quello in cui si trova il sistema penale minorile con risorse sempre insufficienti, il progetto **ROAD** ha rappresentato un'opportunità da tentare comunque, anche se erano prevedibili sin dall'inizio le difficoltà che il/la ragazzo/a avrebbe incontrato nel *tenere* in un progetto simile."<sup>35</sup> "Sono stati inseriti nel progetto su segnalazione dell'Ufficio di Servizi Sociali Minori - USSM anche ragazzi e ragazze per cui l'intervento di sostegno formativo finalizzato a un futuro inserimento lavorativo non risultava essere il bisogno prioritario del giovane in quel particolare momento della sua vita; tuttavia, anche considerata la necessità parallela (a volte soddisfatta, a volte no) di altri interventi specifici su altre problematiche più pressanti, si è scelto comunque di non privare questi ragazzi e ragazze dell'opportunità offerta dall'inserimento nel progetto anche per cercare di sanare situazioni di abbandono scolastico e formativo ed evitare il cristallizzarsi di una condizione che si trasforma inevitabilmente in un ulteriore fattore di svantaggio nella vita futura di questi giovani e giovanissimi."<sup>36</sup>

Su questo aspetto è fondamentale, pertanto, distinguere tra i diversi target del progetto. Mentre per i giovani adulti la valutazione conferma l'obiettivo di inclusione sociale e lavorativa, con la necessità semmai di rafforzare il bilancio delle competenze e l'orientamento, per rendere più mirati ed efficaci i tirocini, per i minori le misure dovrebbero concentrarsi su attività prettamente educative, prima che sull'inserimento in percorsi formativi. "Dai dati e dal confronto con gli *stakeholders* istituzionali è emersa l'opportunità di prevedere nel progetto anche percorsi di semplice orientamento o accompagnamento, non necessariamente legati al tirocinio e all'erogazione di una borsa lavoro."<sup>37</sup>

Come hanno anche argomentato in un colloquio le referenti regionali del progetto: "il ragazzo che entra in un circuito penale a questa età deve rimanere nel suo mondo, comunque; deve stare nella comunità dove vive, non deve essere portato a fare altre cose, deve rispettare la normalità dove lui ha messo in atto un comportamento di devianza dalla normalità. Quindi non va portato fuori dalla scuola, non va portato a fare altro, deve essere aiutato a fare quello che rientra nel suo quotidiano. [...] Gli si dice: «guarda: è un monito, il percorso che tu stai tracciando ti porta fuori. Quindi adesso facciamo una serie di test, ti do a disposizione un operatore che ti accompagna, mi garantisce che tu a scuola ci vai, a casa i compiti li fai, che quando vai, ci vai preparato, ti impegni». [...] Perché un ragazzino che ha una serie di insufficienze, o di bocciature, se tu lo porti fuori dal contesto, gli dai anche una conferma ... dei suoi fallimenti"<sup>38</sup>.

Tutto questo non nega comunque che anche gli interventi a favore dei minori e dei giovani adulti abbiano avuto dei risultati positivi, anche se non in linea con gli obiettivi specifici di inclusione socio-lavorativa che il Fondo sociale europeo assegna all'Obiettivo tematico 9:

---

<sup>35</sup> Cfr. Rapporto di valutazione, pag. 79.

<sup>36</sup> Cfr. Rapporto di valutazione, pag. 90.

<sup>37</sup> Cfr. Rapporto di valutazione, pag. 63.

<sup>38</sup> Intervista alle referenti regionali del progetto, 9 luglio 2018.

“Indipendentemente dalla conclusione o meno del percorso e dalla riuscita o meno del tirocinio, un dato qualitativo su cui anche le referenti di USSM hanno insistito molto è rappresentato dalla capacità che le azioni hanno avuto di far emergere e attivare risorse che i ragazzi non sapevano di avere, di insegnare loro un' *etica del lavoro* o comunque di avvicinarli a un mondo di regole, tempi da rispettare, obblighi con cui prima del progetto non avevano alcun tipo di familiarità. Restano sicuramente le difficoltà derivanti dal dover costruire percorsi formativi e di inserimento lavorativo intrecciandoli a un percorso di crescita di giovani altamente problematici e con tante, differenti motivazioni possibili all'origine dell'agire deviante.”<sup>39</sup>

Così, oltre al suggerimento di modificare il rapporto tra le ore dedicate alle attività di orientamento, di docenza o formazione in aula (inizialmente non richiesta nelle specifiche del bando) e le ore di accompagnamento e *tutorship* individuale – incrementando queste ultime – dalla valutazione è emerso come il ruolo del *coach* sia fondamentale e caratterizzante negli interventi rivolti ai minori e giovani adulti: “... una figura cruciale è stata quella del *coach* umanistico, per la funzione che ha svolto di orientare il/la ragazzo/a nelle azioni progettuali e di accompagnarlo/a, se necessario, per tutto il corso del progetto individuale.”<sup>40</sup>

Dal rapporto di valutazione emerge un altro riscontro positivo di scelte fatte in fase di programmazione degli interventi, da confermare se possibile nella programmazione futura. Si tratta della scelta di corrispondere un'indennità di tirocinio pari al massimo a 800 Euro al mese (fino ad un massimo di 4.800 Euro complessivi lordi), rimodulabile sulla base dell'effettivo impegno. Tale scelta, compatibile con la normativa regionale in materia<sup>41</sup>, è stata decisa con la finalità di garantire il buon esito di questo segmento di attività progettuale: “La possibilità di retribuire i tirocini con un'indennità tale da poter cominciare a sperimentare un percorso di autonomia economica dei destinatari delle azioni, unita ovviamente alle buone prospettive occupazionali che si sono aperte grazie ai progetti individualizzati, è risultata sicuramente una strategia vincente anche per evitare che l'inserimento in Sfide 2 venisse vissuto dai diretti interessati come una mera opportunità per arrivare al termine dell'esecuzione penale fuori dal carcere; effetto perverso che purtroppo si osserva spesso, in particolare nei casi di tirocini o borse lavoro con retribuzioni scarse e/o erogate per attività non professionalizzanti e senza reali prospettive occupazionali”.<sup>42</sup>

Iniziative analoghe avviate in Umbria da altre istituzioni locali non hanno seguito questa logica, e la retribuzione offerta per i tirocini è stata mediamente molto più bassa; in questo caso, probabilmente l'intento era quello di massimizzare il numero dei beneficiari delle iniziative, ma senza tenere conto che così facendo si rischiava di sminuire la dignità professionale della persona avviata al tirocinio.

---

<sup>39</sup> Cfr. Rapporto di valutazione, pag. 90-91.

<sup>40</sup> Cfr. Rapporto di valutazione, pag. 92.

<sup>41</sup> L'indennità di tirocinio corrisposta è stata decisa nel rispetto di quanto previsto per i tirocini formativi extracurricolari in deroga, di cui alla Legge regionale 17/2013 e alla sua direttiva di attuazione.

<sup>42</sup> Cfr. Rapporto di valutazione, pag. 49.

Un'ultima riflessione, di metodo: gli interventi di inclusione sociale dell'Obiettivo tematico 9 rivolti alle persone sono tanto più efficaci nel medio e lungo periodo, quanto più sono *tagliati su misura* per ciascuno dei singoli destinatari. Si collocano quindi in qualche modo all'estremo opposto dei tradizionali interventi di politica attiva del mercato del lavoro, per i quali la ricerca di massimizzare l'efficienza e l'efficacia avviene tramite la standardizzazione delle attività. Per gli interventi di inclusione sociale, la descrizione dei prodotti e dei risultati tramite gli indicatori di output e di risultato che tradizionalmente vengono utilizzati nel monitoraggio delle attività del Fondo sociale europeo è quindi inadeguata, perché non dà conto dei cambiamenti più o meno profondi che tali interventi possono suscitare nella popolazione bersaglio, con dei risultati che si potranno eventualmente apprezzare solo in termini di indicatori di impatto, nel medio-lungo periodo. Tutto ciò ha chiaramente dei riflessi anche in termini di scelta dei metodi e delle tecniche più adeguate, affinché le valutazioni degli interventi di questa natura vengano realizzate con appropriatezza e rigore.

